

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM POLÍTICA SOCIAL
MESTRADO EM POLÍTICA SOCIAL

MARCUS PAULO EIFFLE DUARTE

O DESENVOLVIMENTISMO CLÁSSICO NO BRASIL (1930-1964):
intervenção do Estado na economia e sua relação com o desenvolvimento social

Niterói, RJ
2022

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM POLÍTICA SOCIAL
MESTRADO EM POLÍTICA SOCIAL

O DESENVOLVIMENTISMO CLÁSSICO NO BRASIL (1930-1964):
intervenção do Estado na economia e sua relação com o desenvolvimento social

MARCUS PAULO EIFFLE DUARTE

Dissertação apresentada ao Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social, Mestrado em Política Social, da Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências da Sociedade e Desenvolvimento Regional, como requisito para obtenção do título de mestre em Política Social.

Orientador: Carlos Antonio de Souza Moraes.

Niterói, RJ
2022

Ficha catalográfica automática - SDC/BCG
Gerada com informações fornecidas pelo autor

D812d Duarte, Marcus Paulo Eiffle
O DESENVOLVIMENTISMO CLÁSSICO NO BRASIL (1930-1964) :
intervenção do Estado na economia e sua relação com o
desenvolvimento social / Marcus Paulo Eiffle Duarte. - 2022.
156 f.

Orientador: Carlos Antonio de Souza Moraes.
Dissertação (mestrado)-Universidade Federal Fluminense,
Escola de Serviço Social, Niterói, 2022.

1. Desenvolvimentismo 1930-1964. 2. Estruturalismo latino-
americano. 3. Desenvolvimento econômico e social. 4.
Produção intelectual. I. Moraes, Carlos Antonio de Souza,
orientador. II. Universidade Federal Fluminense. Escola de
Serviço Social. III. Título.

CDD - XXX

MARCUS PAULO EIFFLE DUARTE

O DESENVOLVIMENTISMO CLÁSSICO NO BRASIL (1930-1964):

intervenção do Estado na economia e sua relação com o desenvolvimento social

Dissertação apresentada ao Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social, Mestrado em Política Social, da Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências da Sociedade e Desenvolvimento Regional, como requisito para obtenção do título de mestre em Política Social.

Orientador: Carlos Antonio de Souza Moraes.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Carlos Antonio de Souza Moraes
Orientador

Profa. Dra. Ariane Rego de Paiva
PPGSS-PUC/RJ

Profa. Dra. Hildete Pereira de Melo Hermes de Araújo
PPGPS/UFF

Prof. Dr. Jonis Manhães Sales Felipe
IFF (Suplente)

Niterói, RJ
2022

RESUMO

Este estudo objetiva analisar o desenvolvimentismo clássico no Brasil, no período de 1930 a 1964, considerando a intervenção do Estado na economia e a sua relação com o desenvolvimento social. Recorre à pesquisa de dimensão qualitativa e de tipo exploratória, por meio de pesquisa bibliográfica e de análise documental. Para o desenvolvimento da pesquisa bibliográfica, optou-se pela revisão de literatura de tipo narrativa, recorrendo a obras de referência e priorizando pesquisas que se valeram de dados primários. Para análise documental, recorre-se a documentos relativos ao planejamento oficial dos governos do período em análise; a bancos de dados que disponibilizam indicadores sociais e econômicos; e aos verbetes do Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro (DHBB) da Fundação Getúlio Vargas (FGV), disponível *on-line*. Os resultados reconhecem o desenvolvimentismo como uma abordagem política, multidimensional, oposta ao liberalismo econômico e, mais frequentemente, discutida por três conjuntos de críticas, de natureza: anticapitalista, anti-intervencionista e intervencionista. Ademais, as análises construídas identificam quatro diretrizes preponderantes no desenvolvimentismo governamental, de 1930 a 1964: o capitalismo, o intervencionismo, o nacionalismo e o trabalhismo. Salientamos que o pensamento estruturalista latino-americano e sua abordagem centro-periferia promoveram uma contribuição que ainda pode ser atual, bem como a ideologia do nacionalismo econômico. Por fim, observamos que o capital estrangeiro foi o elemento que financiou o desenvolvimento acelerado e que merece atenção especial para as políticas futuras, as quais, se não podem abrir mão de seu uso, não podem deixar também de controlá-lo e restringi-lo, se for o caso, para favorecer o desenvolvimento das forças produtivas nacionais.

Palavras-chaves: Desenvolvimentismo 1930-1964; Estruturalismo Latino-Americano; Desenvolvimento Econômico e Social.

ABSTRACT

This study aims to analyze classical developmentalism in Brazil, from 1930 to 1964, considering the State's intervention in the economy and its relationship with social development. It resorts to qualitative and exploratory research, through bibliographic research and document analysis. For the development of the bibliographic research, we opted for a narrative literature review, using reference works and prioritizing research that used primary data. For documentary analysis, documents related to the official planning of the governments of the period under analysis are used; to databases that provide social and economic indicators and; to the entries in the Brazilian Historical-Biographic Dictionary (DHBB) of Fundação Getúlio Vargas (FGV), available online. The results recognize developmentalism as a political, multidimensional approach opposed to economic liberalism and, more often, discussed from three perspectives of analysis: anti-capitalist, anti-interventionist and interventionist. Furthermore, the analyzes constructed identify four preponderant guidelines in governmental developmentalism from 1930 to 1964: capitalism, interventionism, nationalism and laborism. We emphasize that Latin American structuralist thought and its center-periphery approach promoted a contribution that may still be current, as well as the ideology of economic nationalism. Finally, we observe that foreign capital was the element that financed the accelerated development and that deserves special attention for future policies, which, if they cannot give up its use, cannot stop controlling and restricting it. , if applicable, to favor the development of national productive forces.

Keywords: Developmentalism 1930-1964; Latin American Structuralism; Economic and Social Development.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
METODOLOGIA	14
CAPÍTULO – 1 DESENVOLVIMENTISMO: teoria, conceito e críticas	23
1.1 Desenvolvimento: a multidimensionalidade do conceito	25
1.2 Desenvolvimentismo: abordagens teórico-conceituais	27
1.3 Desenvolvimentismo ou Estruturalismo? Aproximações ao debate econômico	34
1.4 Críticas ao desenvolvimentismo: anticapitalista, intervencionista e anti-intervencionista	42
CAPÍTULO 2 – A PRIMEIRA REPÚBLICA: os elementos propulsores da intervenção do Estado do período 1930-1964	61
2.1 A Primeira República e o movimento operário.....	61
2.2 A Primeira República e a perspectiva da Aliança Liberal	74
CAPÍTULO 3 – O IMPULSO DA PRÁXIS DESENVOLVIMENTISTA: 1930-1954	80
3.1 A práxis desenvolvimentista a partir de uma Aliança Liberal	80
3.2 Diretrizes da práxis desenvolvimentista: capitalismo, intervencionismo, nacionalismo e trabalhismo	82
3.3 Vargas, o intervencionismo e a pobreza	85
3.4 Vargas e o capital estrangeiro.....	91
3.5 Vargas, o capital estrangeiro e o nacionalismo	94
3.6 Vargas, o trabalhismo e o nacionalismo	97
3.7 Dutra: intervencionismo acanhado pela crença liberal	98
CAPÍTULO 4 – A CONSOLIDAÇÃO DA PRÁXIS DESENVOLVIMENTISTA: 1956-1964	103
4.1 Juscelino Kubitschek e o nacionalismo associado: planejamento ativo e forte atração do capital estrangeiro.....	103
4.2 João Goulart: nacionalismo reforçado em meio à desaceleração econômica	113

CAPÍTULO 5 – DESENVOLVIMENTISMO E LEGISLAÇÃO SOCIAL NO PERÍODO 1930-1964	123
5.1 Regulamentando as relações de trabalho: a política social por excelência do período	124
5.2 A questão da reforma agrária e da habitação.....	133
5.3 A questão da educação e da saúde pública	136
5.4 Um balanço da intervenção social e seus marcos legais.....	138
CONSIDERAÇÕES FINAIS	142
REFERÊNCIAS	146

INTRODUÇÃO

Esta dissertação objetiva analisar o desenvolvimentismo clássico no Brasil (1930-1964), considerando, para tanto, a intervenção do Estado na economia e sua relação com o desenvolvimento social. Buscamos uma compreensão que permita analisar o desenvolvimentismo como uma abordagem política interventiva para o desenvolvimento tanto econômico, quanto social, em oposição a outras abordagens políticas, construídas no seio da sociedade capitalista, como a neoliberal de nossos dias.

Tal proposta está vinculada ao Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social da Universidade Federal Fluminense, mais especialmente à área de concentração *Sujeitos sociais e proteção social* e à linha de pesquisa *Formação e Trabalho Profissional na Política Social*.

A origem da proposta advém da formação generalista do autor em Serviço Social na década de 2010 e de sua base teórico-metodológica marxista, despertando a necessidade de aprofundamento no tema do desenvolvimentismo para melhor compreensão sobre posicionamentos a serem assumidos em relação às diretrizes da política econômica.

Queremos aprofundar-nos nas propostas, no pensamento e nas possibilidades interventivas formuladas pelo desenvolvimentismo, na condição de uma abordagem de tipo capitalista, regulando as relações de mercado para fins sociais, especialmente quanto à empregabilidade e às possibilidades de geração de renda.

O abandono da primazia de um modelo fordista de produção por uma era pós-fordista – de flexibilização da produção em massa e da conseqüente ideologia da necessidade de flexibilizar suas relações de trabalho – pode somar-se às críticas ao desenvolvimentismo, visando expor a inviabilidade do capitalismo como forma de organização societária. A abordagem desenvolvimentista pode ser criticada também como um pacote de medidas e de intenções econômicas e sociais único e indivisível.

Para nós, há a necessidade de identificar e de compreender melhor mecanismos, períodos e a teoria do desenvolvimento voltadas à realidade brasileira pelo intervencionismo clássico, já que as mudanças nas condições social e econômica, apesar das críticas à sociedade capitalista, não deixam de ser operadas a partir da própria democracia burguesa, com suas instituições e princípios constitucionais que não deixam de elencar suas aparentes contradições – para o referencial marxista – entre propriedade privada e sua função social; livre concorrência e redução das desigualdades sociais e regionais; ou propriedade privada e direito ao trabalho.

Nesse contexto, destaca-se que o direito ao trabalho foi declarado pela Organização das Nações Unidas (ONU), no Artigo 23, da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, e incorporado à Constituição Federal de 1988, no seu Art. 6º, como um dos direitos sociais, sendo que o trabalho é alcançado, no sistema capitalista, por meio do desenvolvimento do mercado laboral, não sendo exclusivamente ofertado pelo Estado. Somos levados a acreditar que, para pensarmos na efetivação concreta desse dispositivo, temos que ter também um olhar sobre a estrutura econômica brasileira e sobre sua inserção na economia mundial. Essas condições de desenvolvimento do mercado serão compreendidas a partir do pensamento desenvolvimentista. Sendo assim, a opção teórico-metodológica adotada por este estudo não recorre ao sentido estrito de desenvolvimento social, mas, sim, ao seu sentido amplo, o qual o econômico também o caracteriza pela necessidade do desenvolvimento das forças produtivas nacionais, para melhores condições de geração de emprego e renda, e, consequentemente, contribuindo para uma estabilidade social mais elevada.

O período escolhido pelo estudo está delimitado entre 1930-1964 por ser aquele donde a ideologia desenvolvimentista surge, assenta-se e se consolida em bases de expansão da democracia no Brasil. Assim podemos observar melhor o que foi possível implementar dentro de mandatos presidenciais curtos e eletivos, assim como num período mais extenso e repressivo, como foi o de 1930 a 1945, donde uma primeira consciência para uma proposta industrializante formou-se a partir da organização de instituições de Estado (BIELSCHOWSKY, 1996, p. 250).

Reconhece-se, nesse período, que o termo desenvolvimento abrangeu um caráter multidimensional, dentre os quais o econômico, o político, o social e o ambiental (SANTOS *et al.*, 2012). A dimensão social¹, segundo Santos *et al.* (2012), pode ser atribuída, a partir da década de 1940, às intervenções, dentre outros, da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e dos teóricos da dependência no debate público.

Discutindo o conceito de desenvolvimento, Oliveira (2002) aponta que Souza (2012) distingue duas correntes sobre o tema: (a) a de modelos de crescimento da economia clássica e neoclássica que automatizam a distribuição do crescimento encarando-o como “sinônimo de desenvolvimento”; e (b) a corrente crítica, da tradição marxista ou cepalina. Já a segunda compreende que o “[...] crescimento é condição indispensável para o desenvolvimento, mas não é condição suficiente” (OLIVEIRA, 2002, p. 40); e assim:

¹ Destacamos o atributo social ao conceito de desenvolvimento pois o presente estudo visa compreender a relação entre o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento social da perspectiva desenvolvimentista.

[...] conceitua o crescimento como uma simples variação quantitativa do produto, enquanto desenvolvimento é caracterizado por mudanças qualitativas no modo de vida das pessoas, nas instituições e nas estruturas produtivas. São exemplos dessa última corrente os economistas Raul Prebisch e Celso Furtado. (OLIVEIRA, 2002, p. 40).

A partir desses exemplos, podemos dizer que a motivação em entender a relação desigual entre países do centro e da periferia do capitalismo mundial, por parte dos desenvolvimentistas – vários desses não apenas como teóricos, mas também a serviço de diferentes governos, contribuindo para uma ideologia intervencionista – não tinha preocupação meramente econômica, de promover a acumulação individual; era também uma forma de proporcionar o enfrentamento do subdesenvolvimento nas suas expressões da pobreza.

As evidências descritas, nos estudos e nas pesquisas a respeito do tema, apontam que o desenvolvimento econômico – da produção da vida material e da geração de renda e de trabalho que não fosse agrícola – foi pensado com finalidade social por alguns dos principais personagens do desenvolvimentismo. A título de exemplo, Bielschowsky (1996, p. 77) chega a defini-lo como “[...] a ideologia econômica de sustentação do projeto de industrialização integral, considerada como forma de superar o atraso e a pobreza brasileiros”.

Nosso estudo parte da categoria do desenvolvimentismo para explicar o desenvolvimento pelo seu conteúdo multidimensional, devendo compreender, no mínimo, os aspectos social e econômico, inseparáveis no contexto do marco temporal eleito (1930-1964).

Isso posto, a dissertação tem o objetivo geral de compreender as linhas gerais do desenvolvimentismo clássico no Brasil entre 1930-1964, especialmente os aspectos econômicos e sociais. Nossos objetivos específicos são: (a) identificar os elementos propulsores da intervenção do Estado na economia e no social para o período 1930-1964; (b) investigar as linhas gerais do desenvolvimentismo a partir dos governos de Getúlio Vargas, Gaspar Dutra, Juscelino Kubitschek e João Goulart e como essa intervenção promove o desenvolvimento social; (c) investigar e compreender os aspectos básicos da teoria desenvolvimentista ou estruturalista e sua relação com o social.

Nosso trabalho tenta contribuir para recuperar ou reforçar elementos que não foram superados ou ainda guardam relevância para pensarmos o longo processo histórico do desenvolvimento – com seus pontos positivos e negativos – que nos trouxe até os tempos atuais.

METODOLOGIA

A concepção inicial de sociedade adotada por este estudo corresponde, em grande medida, ao referencial teórico marxista, no qual a riqueza socialmente produzida tem bases privadas, o que produz classes com interesses conflitantes e envolve domínio, exploração, concentração, centralização e opressão como os mais evidentes aspectos da desigualdade da relação entre o capital e o trabalho. Para esse referencial, o homem deveria se desenvolver livremente e não subordinado aos interesses da acumulação privada (MARX, 2004).

Não obstante, reconhecemos a importância do referencial intervencionista ou progressista – estruturalista ou keynesiano – para ser aplicado à própria organização socioeconômica do capital e concorrer com a escola econômica ortodoxa ou neoclássica. Nesse referencial, o foco está na promoção do desenvolvimento social pelo estímulo adequado ao desenvolvimento econômico e ao pleno emprego. Assim ele adquire preocupações sociais ainda que não explicita sua intenção de superação do capitalismo, como no referencial marxista. Desse modo, não se está falando de capitalismo como produtor de condições inalteráveis, pois a sociedade capitalista será o que a regulamentação fizer dela (CHANG, 2013).

Assim, colocamo-nos a tarefa de considerar o referencial intervencionista (tanto o estruturalismo latino-americano cepalino quanto o keynesiano) sem perder de vista o referencial marxista, ainda que reconheçamos aspectos que diverjam entre eles.

A análise e a interpretação de nossa pesquisa tem uma abordagem eminentemente qualitativa, usa da faculdade de interpretar a relação entre ideias e resultados, não deixando de recorrer a dados estatísticos disponíveis para avaliar as alterações a partir dos processos ou medidas postas em marcha.

Segundo Minayo (1994, p. 21-22), a pesquisa qualitativa trata do universo de “[...] significados, aspirações, crenças, valores e atitudes”, processos, relações e fenômenos que se tornam difíceis de serem reduzidos à operacionalização de variáveis. Nesse sentido, as variáveis quantificadas observadas na pesquisa não chegam, por si só, a definir a análise.

As práticas de uma pesquisa qualitativa podem apresentar um conjunto de dez características (GIL, 2008, p. 176-177), dentre as quais destacamos cinco: (a) a análise é cíclica, concomitante a coleta de dados, não é a última fase do processo; (b) a atividade reflexiva permeia o acompanhamento dos dados; (c) a principal ferramenta intelectual é a comparação; (d) a manipulação qualitativa dos dados é eclética, muitas vezes desenvolvendo metodologias próprias, pois; (e) os procedimentos não sendo mecanicistas, embora se adira a

um plano, não existem regras rígidas de análise, conferindo à interpretação um papel central à pesquisa qualitativa.

O tipo de pesquisa é exploratório, com a finalidade do pesquisador poder se aprofundar no estudo, melhor avaliando aproximações e distanciamentos ideológicos entre as disposições mais intervencionistas e aquelas de menor disposição, como as correntes mais liberais.

Segundo Gil (2008, p. 27), as pesquisas exploratórias têm o objetivo de proporcionar “[...] visão geral, de tipo aproximativo”, “[...] constituem a primeira etapa de uma aproximação mais ampla”, o que “[...] exige revisão de literatura, discussão com especialistas e outros procedimentos”, e assim o “[...] produto final desse processo passa a ser um problema mais esclarecido, passível de investigação mediante procedimentos mais sistematizados”. “De todos os tipos de pesquisa”, afirma Gil (2008, p. 27), “[...] são as que apresentam menor rigidez no planejamento”. Para o autor (2008, p. 28), a pesquisa exploratória está entre “[...] as que habitualmente realizam os pesquisadores sociais preocupados com a atuação prática”.

Como o tipo da pesquisa é exploratório, e, mediante o objeto proposto, julgamos que a melhor forma de aproximação com o tema é a partir de uma pesquisa bibliográfica e de análise documental.

Para a pesquisa bibliográfica, aproximamo-nos de uma perspectiva de revisão de literatura narrativa ou tradicional. Segundo Batista e Kumada (2021, p. 9), “[...] trata-se de uma forma mais abrangente de consulta às produções, sobretudo se comparado aos rígidos protocolos seguidos em uma revisão sistemática”. Dessa forma e como critério para o desenvolvimento da pesquisa bibliográfica, priorizamos obras de referência e pesquisas que se valeram de dados primários, para afastar as possibilidades de interpretações muito diluídas da realidade.

Para a tarefa de coleta de dados, selecionamos os trabalhos a partir de uma leitura inspeccional² de artigos acadêmicos sobre o tema do desenvolvimentismo e de seus personagens principais, como Getúlio Vargas, Juscelino Kubitschek e João Goulart, além de análises socioeconômicas sobre o período e de artigos voltados à questão do desenvolvimento. Os artigos e os temas foram pesquisados e acessados *on-line* e podem ser consultados no banco de publicações das revistas de universidades brasileiras ou em plataformas como o Scientific Electronic Library Online (SciELO). A partir dos trabalhos mencionados nas bibliografias dos artigos, selecionamos, dentre os que mais eram citados,

² Fizemos uma pré-leitura a partir do título, do resumo, do sumário e examinamos alguns capítulos essenciais ao tema pesquisado. Cf. Adler e Noren (2010).

parecendo servir como trabalhos de referência, entre livros, artigos, teses de doutorado e dissertações de mestrado.

A pesquisa bibliográfica elegeu o livro *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*, que cobre o período de 1930-1964, de Ricardo Bielschowsky, como referência inicial.

Partindo da categoria do desenvolvimentismo, compreendemos que, no sentido estrito, prioriza-se a dimensão econômica. Investigamos, porém, se seu sentido amplo traz em si uma preocupação social para os pensadores do intervencionismo estatal. Portanto, para o desenvolvimento da dissertação, elegeram-se os seguintes eixos de análise: (a) o pensamento, a teoria e a ação desenvolvimentista no Brasil de 1930-1964; (b) os processos de desenvolvimento econômico capitalista; (c) a crítica ao desenvolvimentismo; (d) a Primeira República e a relação com os movimentos operários (1889-1930); (e) o Brasil e a política de 1930-1964; (f) o intervencionismo de Getúlio Vargas; (g) o intervencionismo de Dutra; (h) o intervencionismo de Kubitschek; (i) o intervencionismo de João Goulart; (j) o planejamento e a avaliação do intervencionismo econômico de 1930-1964; (l) a expansão e os efeitos das políticas sociais do intervencionismo de 1930-1964.

Em relação a análise documental, reconhecemos, segundo Gil (2008, p. 51), que esse tipo de estudo “[...] vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa”. Assim os documentos essenciais considerados foram os de caráter de planejamento oficial dos governos de Gaspar Dutra, Juscelino Kubitschek e João Goulart, além da Mensagem ao Congresso Nacional, de Getúlio Vargas, na abertura da sessão legislativa de 1951³, para compreender as ações priorizadas.

Também recorremos a bancos de dados que disponibilizassem indicadores sociais e econômicos como os do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipeadata). Para completar nossa fonte de conhecimentos sobre o período abordado, utilizamos consultas aos verbetes do Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro (DHBB) da Fundação Getúlio Vargas (FGV)⁴, disponível *on-line*.

Classificamos os artigos, as dissertações, as teses, os livros e os documentos fundamentais a serem considerados segundo nossos eixos de análise. Eles estão sistematizados no Quadro 1:

³ Para ser considerado como as diretrizes do plano de governo, já que não identificamos um plano formal.

⁴ Mais conhecido como FGV CPDOC.

Quadro 1 – Eixos da análise (bibliografia e documentos)

Eixo de análise	Artigos, dissertações, teses, livros	Documentos
O pensamento, a teoria e a ação desenvolvimentista no Brasil de 1930-1964	<p>BIELSCHOWSKY, Ricardo. Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo: 1930-1964. 1996.</p> <p>BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.). Cinquenta anos de pensamento na CEPAL: v. 1. 2000⁵.</p> <p>FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Desenvolvimentismo: a construção do conceito. 2015.</p> <p>PREBISCH, Raul. O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas. 1949.</p> <p>RANGEL, Ignácio. O desenvolvimento econômico no Brasil (1954). <i>In: Obras reunidas</i>. 2005a.</p> <p>RANGEL, Ignácio. Desenvolvimento e projeto (1956). <i>In: Obras reunidas</i>. 2005b.</p> <p>RANGEL, Ignácio. Dualidade básica da economia brasileira (1957). <i>In: Obras reunidas</i>. 2005c.</p> <p>RANGEL, Ignácio. Recursos ociosos e política econômica (1960-80). <i>In: Obras reunidas</i>. 2005d.</p> <p>RODRÍGUEZ, Octavio. O estruturalismo latino-americano. 2009.</p> <p>STORMOWSKI, Marcia Sanocki. Interpretações sobre a pobreza na época do desenvolvimentismo: análise dos discursos de Vargas e JK. 2011.</p> <p>SILVA, Roberto Pereira. O debate entre Celso Furtado e Otávio Gouveia de Bulhões sobre o planejamento econômico no Brasil (1953). 2021.</p>	
Os processos do desenvolvimento econômico capitalista	<p>AMSDEN, Alice. A ascensão do 'resto': os desafios ao ocidente de economias com industrialização tardia. 2009.</p> <p>BRUM, Argemiro. O desenvolvimento econômico brasileiro. 25. ed. 2008.</p> <p>CHANG, Haa-Joon. 23 coisas que não nos contaram sobre o capitalismo. 2013.</p> <p>CHANG, Haa-Joon. Chutando a escada. 2004.</p> <p>FURTADO, Celso. Formação econômica do Brasil. 1968a.</p> <p>GALA, Paulo. Complexidade econômica: uma nova perspectiva para entender a antiga questão</p>	

⁵ Contém extratos dos textos considerados fundamentais pelo organizador.

	<p>da riqueza das nações. 2017.</p> <p>KEYNES, J. M. A teoria geral do emprego, do juro e da moeda. 1996.</p> <p>MAZZUCATO, Mariana. O Estado empreendedor. 2014.</p> <p>ROBINSON, Joan; EATWELL, John. Introdução à economia. 1979.</p> <p>SMITH, Adam. A riqueza das nações: v. 1. Rio de Janeiro: Nova Cultural, 1996.</p>	
A crítica ao desenvolvimentismo	Anticapitalistas:	
	<p>CASTELO, Rodrigo. O novo-desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro. 2012.</p> <p>FRANK, Gunder. The development of underdevelopment. 2021.</p> <p>MARINI, Rui Mauro. Dialética da dependência. 2017.</p> <p>OLIVEIRA, Francisco de. A economia brasileira: crítica à razão dualista. 1972.</p> <p>PEREIRA, Potyara Amazoneida P. Utopias desenvolvimentistas e política social no Brasil. 2012.</p>	
	Anti-intervencionistas:	
	<p>LISBOA, Marcos; PESSOA, Samuel. Crítica ao novo desenvolvimentismo. 2016.</p> <p>PESSOA, Samuel. Duas visões a respeito das estratégias de desenvolvimento. <i>In:</i> SICSÚ, João; CASTELAR, Armando (org.). Sociedade e economia: estratégias de crescimento e desenvolvimento. 2009.</p> <p>POSTERNAK, Leo. A teoria do capital humano no Brasil: pioneirismo, resistências e sua recente influência na formulação de políticas sociais. 2014.</p>	
	Intervencionistas:	
	<p>BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. As três interpretações da dependência. 2010.</p> <p>BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Teoria novo-desenvolvimentista: uma síntese. 2016.</p> <p>BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos; GALA, Paulo. Por que a poupança externa não promove o crescimento. 2007.</p> <p>BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos; NAKANO, Yoshiaki. Crescimento econômico com poupança externa? 2003.</p> <p>BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; OREIRO, José Luis; MARCONI, Nelson. Macroeconomia desenvolvimentista: teoria e política econômica do novo desenvolvimentismo. 2015.</p>	

	<p>FURTADO, Celso. Análise do modelo brasileiro. 1972.</p> <p>FURTADO, Celso. Um projeto para o Brasil. 1968b.</p> <p>KHAIR, Amir. Caminhos para o desenvolvimento – uma visão estratégica. <i>In</i>: SICSÚ, João; CASTELAR, Armando (org.). Sociedade e economia: estratégias de crescimento e desenvolvimento. 2009.</p> <p>OREIRO, José Luis; MARCONI, Nelson. O novo-desenvolvimentismo e seus críticos. 2016.</p> <p>SICSÚ, João. A construção de uma estratégia de desenvolvimento. <i>In</i>: SICSÚ, João; CASTELAR, Armando (org.). Sociedade e economia: estratégias de crescimento e desenvolvimento. 2009.</p> <p>SICSÚ, João; PAULA, Luiz Fernando de; MICHEL, Renaut. Por que novo-desenvolvimentismo? 2007.</p> <p>UNGER, Roberto Mangabeira. A nova alternativa latino-americana. 4 maio1997.</p>	
	<p>O pensamento econômico recente sobre propostas de intervenção para o crescimento econômico e/ou desenvolvimento social:</p>	
<p>A Primeira República e a relação com os movimentos operários (1889-1930)</p>	<p>CARONE, Edgard. A República Velha: instituições e classes sociais. 1972.</p> <p>CARRION, Raul K. M. A fundação do partido Comunista do Brasil. 2022.</p> <p>COGGIOLA, Osvaldo. Origens do movimento operário e do socialismo no Brasil. 2015.</p> <p>COSTA, Emilia Viotti da. A nova face do movimento operário na Primeira República. 1982.</p> <p>IAMAMOTO, Marilda V; CARVALHO, Raul de. Relações sociais e serviço social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. 2006.</p> <p>LOPREATO, Christina da Silva Roquette. O espírito da revolta: a greve geral anarquista de 1917. 1996.</p> <p>MORAES FILHO, Evaristo. O problema do sindicato único no Brasil. 1952.</p> <p>SAES, Flávio. A controvérsia sobre a industrialização na Primeira República. Estudos Avançados. 1989.</p> <p>SANTOS, Wanderley Guilherme dos.</p>	<p>BRASIL. Projeto de Lei n. 284, de 25 de outubro de 1917. [Votação do Regime do Trabalho Industrial, de 1917, pelo deputado Mauricio de Lacerda, 2ª discussão]. 1917.</p>

⁶ Os autores desse livro expressamente citados foram incluídos no eixo de análise.

	<p>Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira. 1979.</p> <p>SIMÃO, Azis. Sindicato e Estado: suas relações na formação do proletariado de São Paulo. 1966.</p>	
O Brasil e a política de 1930-1964	<p>FAUSTO, Boris. A revolução de 1930: historiografia e história. 2010.</p> <p>PRESTES, Anita Leocádia. Luiz Carlos Prestes: um comunista brasileiro. 2016.</p> <p>SHWARCZ, Lilia M.; STARLING, Heloisa M. Brasil: uma biografia. 2015.</p> <p>SKIDMORE, Thomas. Brasil: de Getúlio a Castelo. 2007.</p>	<p>Manifesto da Aliança Liberal de 1930.</p> <p>Manifesto da Aliança Nacional Libertadora de 1935.</p>
O intervencionismo de Getúlio Vargas	<p>BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. Qual era o projeto econômico varguista? 2011.</p> <p>BOITO JR., Armando. O golpe de 1954: a burguesia contra o populismo. 1984.</p> <p>CAMPOS, Fábio Antonio de. Estratégias de desenvolvimento nacional: o papel do capital estrangeiro entre o segundo governo Vargas e o governo Castelo Branco (1951-1966). 2003.</p> <p>D'ARAÚJO, Maria Celina. O segundo governo Vargas 1951-1954: democracia, partidos e crise política. 1992.</p> <p>FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Vargas: o capitalismo em construção. 1999.</p> <p>GOMES, Ângela de Castro. A invenção do trabalhismo. 2005.</p>	<p>MARCONDES FILHO, Alexandre. Exposição de motivos [da Consolidação das Leis de Proteção ao Trabalho]. <i>In:</i> Consolidação das Leis do Trabalho e leis complementares. 1948.</p> <p>VARGAS, Getúlio. Mensagem ao Congresso Nacional [apresentada pelo Presidente da República na abertura da sessão legislativa de 1951]. 1951.</p>
O intervencionismo de Dutra	<p>AYRES, Leonardo Staevie; FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Liberalismo ou desenvolvimentismo associado? Uma interpretação da política econômica do governo Dutra (1946-1950). 2017.</p> <p>VIANNA, Sérgio Besserman. Política econômica externa e industrialização, 1946-1951. 2014.</p>	<p>BRASIL. Departamento Administrativo do Serviço Público. O Plano Salte. 1950.</p>
O intervencionismo de Kubitschek	<p>BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. O governo Kubitschek: desenvolvimento econômico e estabilidade política. 1976.</p> <p>LAFER, Celso. O planejamento no Brasil: observações sobre o Plano de Metas (1956-1961). <i>In:</i> LAFER, Betty Mindlin (org.). Planejamento no Brasil. 1975.</p>	<p>BRASIL. Presidência da República. Programa de Metas do Presidente Juscelino Kubitschek: estado do plano de desenvolvimento econômico em 30 de junho de 1958. 1958.</p> <p>OLIVEIRA, Juscelino Kubitschek de. 1ª Parte/Introdução [das Diretrizes gerais do plano nacional de desenvolvimento]. <i>In:</i> Diretrizes gerais do plano nacional de desenvolvimento. 1955.</p>
O intervencionismo de João Goulart	<p>BANDEIRA, Moniz. O governo João Goulart: as lutas sociais no Brasil: 1961-1964. 1978.</p> <p>FICO, Carlos. João Goulart e a Operação Brother</p>	<p>BRASIL. Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social: 1963-1965: síntese. 1962.</p>

	<p>Sam. <i>In: O grande irmão</i>⁷. 2008.</p> <p>MACEDO, Roberto B. M. Plano trienal de desenvolvimento econômico e social (1963-1965). <i>In: LAFER, Betty Mindlin (org.). Planejamento no Brasil</i>. 1975.</p> <p>MOREIRA, Cássio Silva. O projeto de nação do governo João Goulart: o plano trienal e as reformas de base (1961-1964). 2011.</p> <p>SILVA, Aline de Vasconcelos. João Goulart e as reformas de base. 2019.</p>	
Planejamento e avaliação do intervencionismo econômico de 1930-1964	<p>IANNI, Octavio. Estado e planejamento econômico no Brasil. 1986.</p> <p>LESSA, Carlos. 15 anos de política econômica. 1981⁸.</p>	
A expansão e os efeitos das políticas sociais no intervencionismo de 1930-1964	<p>DRAIBE, Sonia. Brasil: o sistema de proteção social e suas transformações recentes. 1992.</p> <p>DEZEMONE, Marcus. Impactos da Era Vargas no mundo rural: leis, direitos e memória. 2007.</p> <p>FERRANTE, Vera Lúcia Silveira Botta. O estatuto do trabalhador rural e o Funrural: ideologia e realidade. 1976.</p> <p>FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA (FEE). A política social brasileira: 1930-64. 1983.</p> <p>HOCHMAN, Gilberto; FONSECA, Cristina M. O. O que há de novo? Política de saúde pública e previdência, 1937-45. 1999.</p> <p>HOCHMAN, Gilberto. O Brasil não é só doença: o programa de saúde pública de Juscelino Kubitschek. 2009.</p> <p>OLIVEIRA, Jaime de Araújo; FLEURY, Sonia. Imprevidência social: 60 anos de história da previdência no Brasil. 1985.</p>	

Fonte: Elaboração própria (2022).

A leitura do Quadro 1 aponta que alguns dos textos se aplicam, na realidade, a mais de um eixo de análise; optamos, contudo, por classificar o texto segundo o critério do eixo mais específico para incluí-lo.

A fase de análise do material seguiu o critério estabelecido por Minayo (2014), vinculado à sua leitura horizontal e exaustiva, proporcionando a identificação de variáveis e a aproximação aos objetivos da pesquisa. Assim, a leitura horizontal e transversal dos achados

⁷ Para complementar um entendimento da influência estrangeira política e econômica no Brasil.

⁸ Foi escrito para o escritório Cepal/Ilpes do Rio de Janeiro (Instituto Latino-Americano de Planificação econômica e Social), em 1964.

da pesquisa permitiu o reconhecimento de eixos de análise, a partir de um “[...] movimento circular, que [...] busca as riquezas do particular e do geral” (MINAYO, 2014, p. 358-359), e que foram sistematizados ao longo de cinco capítulos.

O primeiro capítulo trata do desenvolvimentismo enquanto teoria (vinculada ao pensamento do estruturalismo latino-americano), a noção multidimensional de seu conceito e estuda a natureza das críticas voltadas a ele.

O segundo capítulo busca, na Primeira República, os fatores propulsores do intervencionismo a partir de 1930, definindo-os em três: (a) limitação da participação política; (b) reivindicação do operariado e negação ou obstrução aos seus movimentos; (c) falta de avanço de uma visão menos ortodoxa na economia.

O terceiro capítulo aborda o período de 1930-1954, que consideramos como o de impulso da práxis desenvolvimentista, tentando compreender o que era desenvolvimento, a intenção com esse desenvolvimento e os mecanismos ou instrumentos para se atingir o desenvolvimento. Quatro diretrizes básicas são identificadas guiando o movimento desenvolvimentista por todo o período até 1964: capitalismo, intervencionismo, nacionalismo, trabalhismo. O primeiro e o segundo governo de Vargas e o de Dutra são analisados.

O quarto capítulo passa para o período de 1956-1964, que consideramos a consolidação do desenvolvimentismo, analisando os governos de Juscelino Kubitschek e João Goulart. O capital estrangeiro se consolida como o elemento financiador de um desenvolvimento acelerado comprometendo o nacionalismo econômico.

O quinto capítulo aborda a intervenção social direta do período de 1930 até 1964, tratando principalmente da questão da legislação social como legislação trabalhista. Por fim, trazemos as considerações finais, de modo a solidificar nossa compreensão sobre as principais características do período, pela ótica daqueles governos que lideraram o processo, da teoria estruturalista e daqueles que definiram o conceito de desenvolvimentismo, segundo o material consultado.

CAPÍTULO – 1 DESENVOLVIMENTISMO: TEORIA, CONCEITO E CRÍTICAS

Se o desenvolvimentismo surge de um sentido de atraso ou como uma determinação da necessidade da modernização capitalista, o que proporciona essa possibilidade é um crescimento econômico e uma acumulação a partir da industrialização.

As tentativas de explicar a origem da riqueza, na economia clássica, era uma questão de produtividade e especialização, ou, em outros termos, divisão social do trabalho, um debate no qual as classes sociais não deixaram de ser consideradas. Esse sistema de classes foi introduzido da discussão conduzida anteriormente pelos fisiocratas⁹, os quais consideraram, no seu tempo, haver uma estratificação tripla, os agricultores (salários), os artesãos (lucro) e os proprietários de terra (renda) (ROBINSON; EATWELL, 1979, p. 9).

Antes dos clássicos também – ou antes de Adam Smith –, os mercantilistas exploram a constituição da riqueza de um país pela acumulação de ouro e prata, donde as medidas visavam o protecionismo nas relações de comércio internacional, com um olhar no balanço comercial ou no balanço de pagamentos, restringindo as importações, mas promovendo as exportações, ou seja, vender para fora era bom, comprar de fora fazia a reserva em ouro diminuir, gerando um déficit no balanço comercial, o qual estaria geralmente sedimentando um déficit no balanço de pagamentos, o que podia criar ainda algum tipo de problema de demanda efetiva (ROBINSON; EATWELL, 1979, p. 5-6), isto é, a relação ótima, equilibrada, entre a oferta e a procura, ou “[...] a demanda, a um preço compensador, da quantidade de produtos que podem ser produzidos com a capacidade existente.” (ROBINSON; EATWELL, 1979, p. 2).

Marx, da escola clássica, conduz uma crítica corroborando, em parte, podemos dizer, a análise de Smith sobre a benevolência e o egoísmo humanos, mas não como uma condição inerente ao indivíduo, e sim como uma realidade histórica sendo manifestada pelas relações sociais baseadas no capital. Se para Smith não é de um espírito de humanidade ou da benevolência que o homem trabalha e produz, mas da perspectiva dos seus interesses e necessidades, os homens deviam, sempre que quisessem algo de outro indivíduo persuadi-lo sobre as vantagens que este obteria em agir no sentido dos pedidos que lhe são dirigidos (ROBINSON; EATWELL, 1979, p. 15).

Para Tavares (2000):

⁹ Considerada a primeira escola econômica, para ela a riqueza vinha da produção agrícola, confrontava suas ideias com a prática do mercantilismo.

A convicção de que o capitalismo não avança ou que, muito em breve, deixará de fazê-lo leva ao desinteresse pelas análises sobre como o mesmo opera e se expande, que seriam imprescindíveis como ponto de partida para todos aqueles que se propõem a promover ou apressar sua substituição. (TAVARES, 2000, p. 594).

Chang (2015, p. 17), por sua vez, defende que, “[...] todo cidadão responsável precisa aprender um pouco de economia”, pelo menos no sentido de “que a pessoa fique consciente de diferentes tipos de argumentos econômicos”, e observa que “[...] o jargão que facilita a comunicação entre os profissionais, dificulta a sua comunicação com as pessoas de fora.” (CHANG, 2015, p. 15). Nesse sentido, diz Chang (2015, p. 16) que “[...] a economia tem tido um sucesso excepcional ao fazer o público geral relutar em se envolver com seu território”.

Chang popularizou-se ao reatualizar a análise já defendida pelo alemão Friedrich List no contexto do século XIX, de que os países europeus, como a Grã-Bretanha, que se industrializaram e se desenvolveram economicamente, praticaram alto protecionismo para a indústria nascente (CHANG, 2004, p. 14-18). Como o discurso liberal ganhava espaço na Alemanha de sua época, List denunciou que a estratégia em defender o livre comércio entre países desiguais interessaria sobretudo à Grã-Bretanha. List comparou essa estratégia a chutar a escada (CHANG, 2004, p. 16) dos demais países que queriam ascender economicamente. Chang (2004) utiliza a expressão e analisa a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. Por sua vez, Robinson e Eatwell (1979, p. 397) reconhecem, nessa passagem, um grau de contradição na apologia do livre comércio: “[...] embora todos os países industriais agora florescentes tenham iniciado seu desenvolvimento sob uma política protecionista”.

A tendência liberal remodelada no chamado neoliberalismo, a partir do Consenso de Washington, não é apenas em favor da abertura comercial e financeira, é a reatualização da crença do desenvolvimento econômico determinando os caminhos e a extensão das políticas públicas, dentre as quais as sociais.

Segundo Brum (2008), a linha neoliberal, aquela a partir de fins do século XX,

[...] representa prioritariamente o interesse do empresariado e do capital privado em geral. Defende as liberdades individuais e a livre iniciativa no campo econômico. Quer a redução do Estado à sua menção mínima, tanto em sua estrutura como na sua intervenção na economia. Por isso defende a mais ampla privatização. Considera que o mercado se autorregula pela liberdade de preços e salários. Prioriza o crescimento econômico (do capital), acreditando que só a partir dele é que a sociedade realiza, por sua própria dinâmica, isto é, sem a interferência do Estado, num momento posterior, a melhor distribuição dos frutos da riqueza produzida. Por isso, tem resistência a medidas de caráter social patrocinadas pelo Estado, exceto em áreas muito restritas ou em circunstâncias emergenciais.

Daí a importância em se considerar também as tendências ideológicas dos atores políticos quanto à disposição de intervir na questão da pobreza, do desemprego, da concentração de renda e da centralização do capital.

Neste capítulo, vamos estudar o conceito de desenvolvimentismo e a teoria econômica estruturalista que potencializou o intervencionismo estatal não só no Brasil, mas no contexto da América Latina. O primeiro item trata da multidimensionalidade do conceito de desenvolvimento. O segundo item entra na discussão conceitual do termo e na classificação das suas três expressões voltadas ao intervencionismo brasileiro. O terceiro item adentra o estruturalismo como teoria econômica voltada à realidade latino-americana e brasileira. O quarto item estuda a crítica ao desenvolvimentismo, tentando entender sua natureza, alternativas ou propostas.

1.1 Desenvolvimento: a multidimensionalidade do conceito

Segundo Fonseca (2004), crescimento é frequentemente conceituado como econômico, querendo versar sobre medições relativas ao Produto Interno Bruto (PIB), e o desenvolvimento é o crescimento com a verificação de indicadores sociais e de bem estar, isto para denunciar processos de crescimento econômico sem correspondente evolução de algum conjunto de indicadores sociais.

Fonseca (2004) alerta que o processo de crescimento econômico é complexo e propõe que crescimento e desenvolvimento sejam ambos o sinônimo de crescimento econômico e que se assuma que a distribuição de renda não depende do crescimento.

Sua proposta visa afastar as críticas de conteúdo valorativo ao desenvolvimento social vinculado aos processos de crescimento econômico, no entanto, depois de discutir sobre o distanciamento entre desenvolvimento econômico e distribuição, Fonseca (2004) conclui que “[...] aumentos crescentes de produtividade e construção de um quadro institucional adequado, ao que tudo sugere, ainda constituem o caminho a ser trilhado para que se alcance um desenvolvimento socialmente mais justo e equilibrado.” (FONSECA, 2004). O autor volta, a nosso ver, a aproximar o desenvolvimento econômico do social.

Fonseca (2004) já tinha dado pistas nesse sentido, principalmente ao dizer que, no Brasil, o debate sobre o desenvolvimento e a distribuição tem basicamente três correntes: a cínica, a fatalista e a ingênua. A resposta ingênua é atribuída a expressões da esquerda, aos populistas, aos trabalhistas e à social democracia.

Fonseca (2004) está criticando a percepção de que basta querer para que os processos de redistribuição de renda e de desenvolvimento econômico sejam bem sucedidos e estáveis e caracteriza essa corrente como voluntarista ou politicista, enquanto chama as outras duas correntes – cínica e fatalista – de economicistas. Enquanto a corrente cínica atribuiria a distribuição como devendo ser uma consequência do crescimento econômico, muito associada a uma visão conservadora, a corrente fatalista percebe um determinismo capitalista quanto aos problemas associados a ele, como a miséria (FONSECA, 2004).

Além disso, Fonseca (2004) confere uma vantagem que distingue a resposta ingênua das outras duas: a ingênua substitui as leis econômicas petrificadas pela atividade política e suas decisões.

Santos *et al.* (2012) abordam a multidimensionalidade do conceito de desenvolvimento. Ao mapearem as transformações que o conceito de desenvolvimento passa a suportar, evidenciam-nos os atributos econômico, político, social e ambiental, observando que “[...] é preciso considerar que as palavras são social, cultural e politicamente construídas, e, muitas vezes, as forças dominantes valorizam ou desprezam palavras e significados em prol de uma racionalidade utilitária.” (SANTOS *et al.*, 2012, p. 46).

Segundo Santos *et al.* (2012), o conteúdo social¹⁰ passa a ser atribuído, a partir da década de 1940, às intervenções, dentre outros, da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e dos teóricos da dependência no debate público.

[...] os esforços para explicar o subdesenvolvimento e conseqüentemente a pobreza, deram origem às teorias de desenvolvimento, e neste caso, o conceito de desenvolvimento está relacionado com o grau em que são satisfeitas as necessidades humanas, ampliando a discussão com outros campos de conhecimento como a Sociologia, a Ciência Política e a Antropologia. (SANTOS *et al.*, 2012, p. 53).

Santos *et al.* (2012, p. 53) dizem que:

[...] é com a CEPAL que o conceito de desenvolvimento social se expande. Influenciados pela teoria keynesiana, autores como Myrdal, Hirschman, Prebisch, Furtado, Cardoso, entre outros, abrem a discussão de que falar em desenvolvimento é falar em seu contrário, uma vez que existe uma forte relação entre as duas realidades (subdesenvolvimento e desenvolvimento).

Segundo Oliveira (2002), discutindo o conceito de desenvolvimento, Souza (2012) distingue apenas duas correntes sobre o tema: a corrente de modelos de crescimento da economia clássica e neoclássica; e a corrente crítica, da tradição marxista ou cepalina: “[...] a primeira corrente encara o crescimento como sinônimo de desenvolvimento, enquanto na

¹⁰ Destacamos o atributo social ao conceito de desenvolvimento pois o presente estudo visa compreender a relação entre o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento social da perspectiva desenvolvimentista.

segunda, crescimento é condição indispensável para o desenvolvimento, mas não é condição suficiente.” (OLIVEIRA, 2002, p. 40).

Essa segunda corrente:

[...] conceitua o crescimento como uma simples variação quantitativa do produto, enquanto desenvolvimento é caracterizado por mudanças qualitativas no modo de vida das pessoas, nas instituições e nas estruturas produtivas. São exemplos dessa última corrente os economistas Raul Prebisch e Celso Furtado (OLIVEIRA, 2002, p. 40).

A partir desses exemplos, afirmamos que a motivação em entender a relação desigual entre países do centro e da periferia do capitalismo mundial por parte dos desenvolvimentistas – vários desses não apenas como simples teóricos, mas também a serviço de diferentes governos ajudando a construir uma ideologia intervencionista – não tinha preocupação meramente econômica, era também uma forma de proporcionar a superação do subdesenvolvimento nas suas expressões da pobreza.

1.2 Desenvolvimentismo: abordagens teórico-conceituais

O desenvolvimento produtivo foi fruto da divisão social do trabalho, da especialização, e proporcionou a geração de excedentes, o desenvolvimento material das sociedades. O desenvolvimentismo é a busca de aceleração desse processo. O sentido desse desenvolvimento, porém, entra em questão e fica mais explícito ao se persistirem os problemas que ele próprio parece ter gerado. E, assim, seu sentido social, político e ambiental precisa ser explicitado para o processo ganhar legitimidade. Esse crescimento econômico só pode ser legítimo se tiver um sentido de servir às necessidades e aos desejos humanos.

O equilíbrio entre as dimensões do desenvolvimento (econômico, social, político, ambiental) precisa ser buscado ou o que se tem é uma constante deterioração das condições, sobretudo, sociais. Nossa intenção sobre o modo de produção capitalista não é naturalizá-lo ou eternizá-lo, mas aprender a lidar com ele, pois como defende Sicsú (2009, p. 22):

Políticas macroeconômicas adequadas podem promover o crescimento e a industrialização (tecnologicamente sofisticada), que são os itens mais essenciais da cesta do futuro de bem-estar social. O crescimento e a industrialização estão muito longe de ser tudo, mas sem eles nada haverá.

Um ponto relevante para compreendermos o desenvolvimentismo posto em marcha no Brasil de 1930 a 1964 é que ele não teve uma expressão única. É claro que podemos sempre

considerar qualquer tema pelo seu discurso ou pela sua prática. A prática é a arena última, o campo de batalhas onde as ideias se confrontam para ganharem materialização. Na dimensão da gestão política se dá a materialização das ideias, dos valores e dos interesses agindo em atrito.

Apesar de podermos, em síntese, definir a industrialização como o objetivo principal do desenvolvimento econômico, este visava, no nível dos discursos, ao desenvolvimento social (STORMOWSKI, 2011). Se os resultados divergem da intenção contida no discurso, o que podemos enfatizar é que o movimento histórico ocorrido no Brasil, para a industrialização, pode ser, a princípio, classificado em dois tipos: o de preponderância nacionalista (com maior desconfiança ao capital estrangeiro ou ao investimento estrangeiro direto) e o de preponderância internacionalista (com menor desconfiança ao capital estrangeiro): é a compreensão básica que queremos assumir.

A partir dessa compreensão, partimos do trabalho de Bielschowsky (1996) para trazer-nos, de forma referencial, o pensamento desenvolvimentista que vicejava no Brasil, entre 1930 e 1964, salientando suas diferenças dentro de uma organização socioeconômica capitalista. Em segundo lugar, outros três trabalhos completam nossa visão do desenvolvimentismo e do estruturalismo latino-americano desenvolvidos no âmbito da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal)¹¹: Bielschowsky (2000), Rodríguez (2009), Fonseca (2015). Alguns outros trabalhos originais integrantes da discussão que ocasionou essa escola de pensamento também foram consultados, como Prebisch (1949), Rangel (2005a; 2005b; 2005c; 2005d), Furtado (1968a) e Tavares (2010)¹².

Bielschowsky (1996, p. 242-243) organiza três grandes pensamentos desenvolvimentistas: (a) o do setor privado, que demonstrava teoricamente um ecletismo pós-keynesiano e uma influência de Prebisch, era ligado ao núcleo industrial, favorável ao planejamento, reivindicava a expansão do crédito como sua tese básica para o crescimento, era enfaticamente a favor do protecionismo, pedia restrições ao capital estrangeiro, sua preocupação com distribuição de renda e tributação enfatizava a importância do lucro como reinvestimento, sendo a favor de uma reforma agrária limitada; (b) o setor público não-nacionalista orientava-se por um ecletismo pós-keynesiano, almejava um planejamento

¹¹ Fundada em fevereiro de 1948 como uma das agências da ONU. A referência no nome ao Caribe foi acrescentada mais tarde.

¹² Essa publicação traz *O processo de substituição de importações como modelo de desenvolvimento na América Latina/O caso do Brasil*. A análise é de 1963. Foi publicada sob o título *Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil*, sendo a primeira parte do livro *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre a economia brasileira*, publicado, pela primeira vez, em 1972.

parcial, forte estímulo ao capital estrangeiro, defendia a tese de atuação nos pontos de estrangulamento para gerar crescimento, com participação de estatais toleradas desde que não houvesse a manifestação de capitais privados, defendia políticas de estabilização monetária, por isso prezava por um ritmo de crescimento equilibrado, e julgava que a distribuição de renda freia o ritmo do crescimento, omitindo-se quanto à reforma agrária; (c) o pensamento do setor público nacionalista se orientava por um ecletismo pós-keynesiano e por Prebisch, correspondendo suas teses de desenvolvimento com as cepalinas, defendia uma “industrialização planejada” e apoiada em estatais, defendia a tributação para financiar internamente os investimentos – assim como o pensamento do setor público não nacionalista, ao contrário do setor privado, que pedia incentivos ao reinvestimento dos lucros –, era favorável ao capital estrangeiro controlado, mas sem participação no setor público nem na mineração, e a concentração era vista como um obstáculo ao desenvolvimento, sendo favorável à reforma agrária.

É com este último pensamento que queremos dialogar, considerando-o como aquele que, de fato, mais perdeu no embate político, já a partir do governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), consolidando sua tendência após o golpe militar de 1964, depois da tentativa de reorientação de direção do desenvolvimento do governo João Goulart (de setembro de 1961 a 2 de abril de 1964), e tendo, nos trabalhos teóricos da Cepal e de Celso Furtado, os representantes mais destacados de uma corrente que chamou a atenção para a importância de uma postura nacional desenvolvimentista, defendendo, portanto, o planejamento do desenvolvimento impulsionado pelo setor público com predominância da formação de uma burguesia industrial nacional.

Roberto Simonsen¹³ percebeu o “índice de progresso da civilização” como o “constante aumento de toda sorte de produtos e serviços”. Para ele, “[...] a industrialização de um país como o Brasil é indispensável para que ele possa atingir um estágio de alta civilização.” (SIMONSEN, 1973 *apud* BIELSCHOWSKY, 1996, p. 83). Simonsen era um dos representantes do desenvolvimentismo com os interesses mais imediatamente ligados ao setor privado, como identifica Bielschowsky. Sua visão e propostas para os problemas sociais são preponderantemente econômicas e além do defendido protecionismo, queria amplo amparo creditício. A reforma agrária, por exemplo, uma reivindicação de caráter

¹³ Engenheiro de formação, industrial, político e técnico de diferentes governos, anticomunista, ativo pensador dos interesses da burguesia a qual representava e disseminador ao menos de uma ideologia protecionista para a nascente indústria brasileira e do planejamento (CARONE, 1971).

redistributivo, era vista como uma necessidade limitada ao crescimento econômico e à estabilidade social.

O desenvolvimentismo vindo de um setor público não nacionalista tendia a ver menos problemas com a entrada do capital estrangeiro, já que predominava a percepção da necessidade de pesados investimentos que só podiam ingressar por meio dele. Não se negava à atuação central do Estado brasileiro, mas apenas a criação de condições para o desenvolvimento do capital privado. Roberto Campos, por exemplo, com participação técnica em diferentes governos, preferia um planejamento seccional a um planejamento integral, ou seja, aquele voltado ao desenvolvimento mais infraestrutural de setores como o energético e o de transportes etc. (BIELSCHOWSKY, 1996, p. 112). Para essa visão, havia “[...] pontos de estrangulamento” na economia, e eram nesses que o planejamento estatal deveria atuar, favorecendo assim “pontos de germinação”, não se tratando o governo de ser um produtor direto. O capital estrangeiro deveria ser atraído por estímulos, o que, na prática, criava privilégios em detrimento das empresas nacionais. A discussão da necessidade da reforma agrária tendia a ser omitida.

Já o setor público nacionalista vê com desconfiança o ingresso do capital estrangeiro e propõe condições tanto sobre suas operações, quanto sobre a permissão para a área de atuação, afirmando que há setores estratégicos de interesse público nacional aos quais não se pode conceder o direito de exploração internacional, ficando esse direito ao capital nacional ou ao próprio Estado. Era, portanto, favorável ao protecionismo, e até à empresa estatal, e assumiu a grande concentração de renda como um problema que obsta o crescimento. A reforma agrária era bem vista, ainda que não atingisse os níveis de reivindicação de uma corrente comunista.

Consideramos relevante ter em mente que Bielschowsky (1996, p. 33-35; 242) nos historiciza ainda três grandes pensamentos econômicos do período: (a) o “neoliberal” (BIELSCHOWSKY, 1996, p. 33)¹⁴, (b) o socialista e (c) o pensamento de Ignácio Rangel. A esse último é concedida uma dimensão de pensamento mais independente posto que não se filia integralmente, nas considerações de Bielschowsky, nem ao pensamento do setor público nacionalista nem aquele socialista da época, o qual era organizado fundamentalmente em torno do Partido Comunista Brasileiro (PCB), e muito menos ao “pensamento neoliberal”.

14 O termo é do autor. Apesar da expressão neoliberalismo ser mais usual para caracterizar a tendência mundial na política econômica a partir dos anos 1970/80, Bielschowsky usa o termo para se referir à reatualização da corrente liberal a partir da crise mundial de 1930 e sedimentada com a Segunda Guerra Mundial, que obrigou os governos liberais a um novo papel de maior intervenção nas relações de mercado e nas condições sociais.

É importante se aproximar e analisar todas essas correntes para entendermos que o pensamento do desenvolvimento econômico ou do planejamento induzido pelo Estado teve e tem diferentes leituras e vários atores que visam estimular o debate público e penetrar inclusive na seara da atuação política ou técnica-estatal, e que esse tema do desenvolvimento aplicado a uma determinada realidade é uma subdivisão menosprezada dentro do pensamento econômico pela ortodoxia, e, nos tempos atuais, parece ser secundarizado no Brasil, mesmo entre aqueles de tendência socialista, os quais muitas vezes se concentram na necessária crítica à precarização do trabalho e na necessidade da universalização de uma rede de amparo social, porém deixando de debater e de explicitar os mecanismos da perigosa consequência da crescente desnacionalização e desindustrialização¹⁵ da economia nacional para a capacidade de geração de emprego e renda de melhor qualidade.

O período aqui tratado, portanto, foi de uma lenta construção ideológica da necessidade de um dirigismo estatal dentro do modelo de um sistema econômico mundializado no qual as economias nacionais se desenvolveram de modo muito desigual, por processos históricos complexos, mas que podem ser conferidos nas investigações elaboradas por Furtado (1968a) e por Prebisch (1949). Essa última é a análise pioneira das condições de relação entre o centro e a periferia do capitalismo mundial, e é a obra inaugural que dará o tom dos trabalhos da Cepal, comissão formada em 1948. A deterioração dos termos de troca, no comércio internacional, é um dos grandes pontos de sua teoria. Nasce assim um diagnóstico estruturalista dentro das ciências econômicas, revelando uma relação assimétrica historicamente construída entre economias nacionais, a qual contrariava o conhecimento disseminado pelos economistas ortodoxos da teoria das vantagens comparativas. Essa basicamente prega que cada país ou região deve se ater a produzir e a comercializar aquilo que melhor já tem condições naturais ou tecnológicas para tal, condenando os países periféricos a se especializarem, sobretudo em produtos de baixa densidade tecnológica, como a produção para a agroexportação, e a importar produtos manufaturados, como bens de capital e bens duráveis.

Podemos dizer, por uma perspectiva da prática política, que ora os desenvolvimentistas tinham mais apoio ideológico para os seus propósitos, seja de liberais,

15 “De 2013 a 2019, o país perdeu 28.700 empresas e 1,4 milhão de postos de trabalho. Em 2019, o país tinha 306.300 indústrias, um encolhimento de 8,5% em relação ao seu auge seis anos antes. Essas empresas empregavam antes da crise sanitária 7,6 milhões de pessoas, uma redução de 15,6% sobre 2013. O salários do setor, geralmente mais elevados do que em outros segmentos, também sofreram perdas. Na indústria extrativa, a remuneração saiu de uma média de 5,9 salários mínimos (s.m.), em 2013, para 4,6 s.m., em 2019. Nas indústrias de transformação a redução foi de 3,3 s.m. para 3,1 s.m.” (OLIVEIRA, Regiane. “Vamos virar uma grande fazenda”: Brasil vive acelerada desindustrialização. *Economia. El País*, São Paulo, 7 dez. 2021.)

socialistas, militares, etc., ora tinham embates principalmente quanto à política da organização sindical e do direito à greve ou a uma melhor distribuição ou redistribuição de renda e de riqueza, como as reivindicações por aumentos salariais e por uma reforma agrária, mas a lógica que guiou as três correntes desenvolvimentistas foi a de um atraso econômico que não poderia ser superado sem algum tipo de dirigismo estatal. A extensão desse dirigismo, entretanto, é o que está em jogo e é o que repele as convicções mais liberais.

O desenvolvimento econômico foi pensado com finalidade social por alguns dos principais personagens do desenvolvimentismo. Bielschowsky (1996, p. 77) chega a defini-lo como “[...] a ideologia econômica de sustentação do projeto de industrialização integral, considerada como forma de superar o atraso e a pobreza brasileiros”. Em outro ponto do mesmo trabalho, refere-se a ele como “[...] a ideologia de superação da pobreza e do atraso brasileiro através de uma industrialização planejada.” (BIELSCHOWSKY, 1996, p. 181). Ao concluir suas reflexões no trabalho que nos serve de porta de entrada ao pensamento desenvolvimentista clássico, o autor redige seu conceito como “[...] a ideologia de superação do subdesenvolvimento através de uma industrialização capitalista, planejada e apoiada pelo Estado.” (BIELSCHOWSKY, 1996, p. 431).

Fonseca (2015), em trabalho mais recente¹⁶, promove um rigor de análise para formular o conceito de desenvolvimentismo e atribui a Bielschowsky “[...] a formulação mais precisa do conceito de desenvolvimentismo como ideologia.” (FONSECA, 2015, p. 16).

Entre os 10 atributos observados por Fonseca (2015) nas experiências voltadas à abordagem desenvolvimentista – na sua dupla vertente, isto é, sejam de um Estado desenvolvimentista¹⁷, sejam das elucubrações teóricas ou ideológicas –, quatro atributos compõem o núcleo comum principal do conceito: projeto nacional deliberado, intervenção estatal consciente, industrialização, capitalismo como sistema econômico. Os outros seis atributos não necessariamente constantes em todas as experiências desenvolvimentistas são: capital estrangeiro, burocracia, reforma agrária, redistribuição de renda, planejamento, banco de desenvolvimento.

Segundo a síntese de Fonseca (2015, p. 40), o desenvolvimentismo foi:

A política econômica formulada e/ou executada, de forma deliberada, por governos (nacionais ou subnacionais) para, através do crescimento da produção e da produtividade, sob a liderança do setor industrial, transformar a sociedade com

¹⁶ Originalmente publicado no livro *Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro* (IPEA, 2014).

¹⁷ O autor considerou 34 governos em oito países latino-americanos, entre 1930 e 1979.

vistas a alcançar fins desejáveis, destacadamente a superação de seus problemas econômicos e sociais, dentro dos marcos institucionais do sistema capitalista.

Se considerarmos as distinções dicotômicas das experiências do Estado desenvolvimentista, ou da ação desenvolvimentista, teremos em Brum (2008, p. 233) a compreensão de que, se Vargas simbolizou uma vertente chamada nacionalista e que o governo JK simbolizou a vitória do nacional-desenvolvimentismo:¹⁸ “[...] os nacionalistas sustentavam a necessidade de controle pelo Estado da infraestrutura (transportes, comunicações, energia) e da indústria básica, ficando as outras áreas da atividade econômica nas mãos da empresa privada nacional”; enquanto o nacional-desenvolvimentismo “[...] é uma política econômica que tratava de combinar o Estado, a empresa privada nacional e o capital estrangeiro para promover o desenvolvimento, com ênfase na industrialização”. Se o capital estrangeiro deveria ser utilizado, segundo os nacionalistas, preferencialmente como empréstimo e financiamento, os nacional-desenvolvimentistas não se atinham a essa estratégia, dedicando-se à atração intensiva de capital estrangeiro pela via das multinacionais.

No turbulento período entre 1961 e 1964, duas posições foram definidas por Brum (2008, p. 273): o confronto se dava entre o “[...] nacionalismo reformista-populista estatizante” e o “capitalismo oligopolista multinacional-associado”¹⁹, para se referir a um momento de maior integração ou não a um “[...] modelo econômico associado ao capital internacional”. Ao fim de 1964 e, a partir de então, teria sido um modelo de desenvolvimento associado e dependente que se saiu vitorioso no Brasil (BRUM, 2008, p. 301-382)²⁰, reforçando e consolidando algumas tendências do governo JK, ainda que o período que vá pelo menos até 1979, com diferentes gestões militares, tenha variantes de gestão econômica e de conquistas sociais, especialmente no período Geisel, o que obriga a estudo próprio.

Mas é Fonseca (2015, p. 42) que reforça uma distinção dicotômica do período 1930-1964, consagrado na literatura a respeito do tema, elencando os subtipos do conceito de desenvolvimentismo como nacional-desenvolvimentismo e desenvolvimentismo dependente-associado. O primeiro é:

[...] de ideologia mais nacionalista, propunha maior papel ao Estado para alavancar recursos e realizar investimentos tidos como prioritários. A produção centrava-se nos bens de consumo populares, liderada pelo setor privado nacional. Como projeto, propunha avançar a industrialização para os bens de capital e intermediários; e politicamente, expressava-se como uma aliança entre este empresariado, segmentos

¹⁸ Essa distinção de Brum (2008) e as duas citações seguintes se apoiam em Fausto (1995).

¹⁹ Essa distinção é muito apoiada em Dreifuss (1981).

²⁰ Referimo-nos aos capítulos 7 e 8.

das ‘classes médias’ (nestes incluídos a burocracia) e trabalhadores urbanos, propondo a ‘incorporação das massas’, cuja expressão política seria o “populismo”. (FONSECA, 2015, p. 42).

O desenvolvimentismo dependente associado:

[...] assentar-se-ia nos investimentos externos, principalmente de grandes empresas oligopolistas, para alavancar um padrão de ‘industrialização restritiva’, pois que assentado na produção de bens duráveis de consumo e na indústria pesada, cuja demanda voltava-se às camadas de rendas mais altas. Não excluía de vez o Estado nem as burguesias locais, mas estabelecia entre eles outro tipo de associação, numa relação de subordinação ou dependência ao capital estrangeiro. (FONSECA, 2015, p. 43).

Fonseca (2015, p. 42) esclarece-nos que esses dois subtipos de desenvolvimentismo estão consagrados na literatura a respeito.

Poderíamos pensar o período brasileiro de 1930-64 como um longo processo político e teórico que se retroalimentou amadurecendo a necessidade – seja por influência do positivismo ou do receio do socialismo, mas ambos contrários, no mínimo, à influência de um liberalismo econômico – do intervencionismo voltado ao desenvolvimento econômico pela via industrializante, por meio de instituições de Estado e de medidas protecionistas de comércio internacional, assim como indução ao investimento interno, com o suporte de projetos ou de diferentes níveis de planejamento setorial ou global; essa preocupação foi complementada pela expansão de políticas sociais diretas como a trabalhista, a previdenciária, a educacional e a de saúde, sem contudo a implementação ou a materialização universal de acesso a esses direitos, donde também a redistribuição de renda e a reforma agrária foram discutidas.

1.3 Desenvolvimentismo ou Estruturalismo? Aproximações ao debate econômico

Desenvolvimentismo é mais um termo aplicado pelos estudiosos da práxis desenvolvimentista (Estados desenvolvimentistas) e da teoria desenvolvimentista do que pelos teóricos do desenvolvimento ou do subdesenvolvimento latino-americano, pelos quais o termo melhor recepcionado é estruturalismo (FONSECA, 2015, p. 15-16). Nós preferimos nos referir ao desenvolvimentismo como uma abordagem, caracterizada principalmente pelo intervencionismo, a qual se contrapõe a abordagem de tendência liberal, essa atribui maior relevância às leis de mercado para o desenvolvimento econômico e social, caracterizando um não intervencionismo ou uma intervenção no sentido de não obstruir as leis da livre

concorrência, podendo produzir uma regulamentação que visa a padronização de algumas normas de comércio ou produção.

Segundo Gala (2017, p. 19), Paul Rosenstein-Rodan, Ragnar Nurkse, Arthur Lewis, H. Singer, Albert Hirschman, Gunnar Myrdal e Hollis Chenery “[...] integram o grupo dos pensadores econômicos associados com o estruturalismo original, pioneiro do desenvolvimento”. Esses autores “[...] desafiaram a visão neoclássica a respeito da eficiência do mercado para promover a mudança estrutural necessária ao processo de desenvolvimento econômico”.

Sendo assim, a corrente estruturalista latino-americana não está sozinha ao desafiar os cânones neoclássicos que visavam legitimar um liberalismo econômico como aplicação para qualquer tipo de sociedade e qualquer estágio de desenvolvimento em que essa se encontrasse.

Devemos esclarecer, com isso, que não estamos opondo uma discussão entre dois sistemas societários de produção, capitalismo e socialismo, mas entre diferentes formas de capitalismo, ou seja, um de tendência maior ao liberalismo, e outro, de tendência maior ao intervencionismo estatal.

Os pontos seminais a serem trabalhados teoricamente pela escola econômica do estruturalismo latino-americano foram desenvolvidos por Raul Prebisch²¹, no texto inaugural da teoria da Cepal (PREBISCH, 1949), também batizado como *Manifesto latino-americano* por Albert Hirschman (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 26). Meses depois, no mesmo ano, a Cepal inauguraria sua série *Estudo econômico da América Latina, 1949*. Em 1951, *Problemas teóricos e práticos do crescimento econômico* (1951), de Prebisch, viria a reunir, segundo Bielschowsky (2000, p. 26), a teoria pioneira da Cepal, dos problemas relativos ao estruturalismo e à difusão do progresso técnico na periferia do capitalismo.

Segundo Bielschowsky (1996, p. 437)²², a abordagem estruturalista é uma colaboração coletiva, à qual Juan Loyola Vásquez, Oswaldo Sunkel e Anibal Pinto podem representar a contribuição mais relevante. Esses e outros que vieram a trabalhar na Cepal ou não, como Celso Furtado, José Medina Echavarría, Regino Botti e Jorge Ahumada, segundo Bielschowsky (2000, p. 25), “[...] com diferentes conceitos e maneiras de formular a questão,

²¹ Argentino, foi professor de economia política da Universidade Nacional de Buenos Aires, entre 1923-48 e funcionário público do Banco Nación entre 1930-43. Esteve entre os fundadores, em 1935, do Banco Central da Argentina, ocupando o cargo de presidente da instituição até 1943. Foi Secretário Executivo da Cepal de 1950-63. Foi Secretário Geral da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNTACD).

²² Nota de rodapé 11, do cap. 2.

todos colocavam a mesma mensagem central, a da necessidade de realizar políticas de industrialização como forma de superar o subdesenvolvimento e a pobreza”.

Ao contrário de um estruturalismo antropológico difundido por Levi Strauss e com raízes linguísticas, sem história, sincrônico²³, o cepalino é um método histórico-estruturalista, diacrônico. Bielschowsky (2000, p. 21) o tem como um método comparativo e indutivo.

A necessidade da utilização do planejamento e do protecionismo para o desenvolvimento dos países periféricos foi uma preocupação do pensamento estruturalista de Prebisch. Segundo Bielschowsky (1996, p. 27-28), *Commercial policy in the underdeveloped countries* (Política comercial nos países subdesenvolvidos, 1959) é uma grande expressão da “obsessão” de Prebisch sobre a necessidade do protecionismo, como ferramenta do planejamento e foi mais analiticamente “refinado” do que seus textos sobre planejamento.

Em 1959, Celso Furtado publica *Formação econômica do Brasil*, “[...] a grande obra da literatura econômica brasileira do período”, que “[...] correspondeu a um trabalho de consolidação da consciência desenvolvimentista brasileira” e “[...] também foi um momento de avanço na abordagem estruturalista” (BIELSCHOWSKY, 1996, p. 162), “[...] embora não seja seu objetivo teorizar sobre a abordagem estruturalista.” (BIELSCHOWSKY, 1996, p. 163).

Celso Furtado chegou a esclarecer seu posicionamento, rejeitando afinidades com as escolas e com o pensamento político europeu que outro autor tentava, a seu ver, aproximar-se teórica e metodologicamente:

Parece-me importante que se considere à parte o ‘estruturalismo’ latino-americano, que é uma escola de pensamento que tem grande afinidade com o marxismo, do ponto de vista da análise, mas não aceita a teoria cataclísmica da história de Marx. O estruturalismo tanto pode ser reformista como revolucionário, em função do contexto histórico. (FONSECA, 2015, p. 16)²⁴.

A influência de uma ideologia contra “o atraso” se reflete numa teoria do subdesenvolvimento que pode ser conferida em “Desenvolvimento e subdesenvolvimento” (1961), de Furtado (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 23), donde se percebe o subdesenvolvimento não como um estágio para o desenvolvimento de tipo capitalista, mas como uma condição histórica e social do que vinha a ser considerado o próprio desenvolvimento, isto é, das relações entre os países que foram compondo um sistema

²³ Cf. DOSSE, François. **História do estruturalismo**: v. 2: o canto do cisne, de 1967 aos nossos dias. São Paulo SP: Ensaio, 1994.

²⁴ Fonte original citada pelo autor: ARQUIVO CELSO FURTADO. **Carta a Riccardo Campa**. 22 jun. 1970.

mundial e produzindo uma divisão internacional do trabalho, favorecendo a “[...] penetração de empresas capitalistas modernas em estruturas arcaicas.” (FURTADO, 1996, p. 261).

Esse atraso produzia efeitos sociais internos não apenas de grave desigualdade, mas de subdesenvolvimento quanto às relações de trabalho e ao nível da capacidade de produção da materialidade, que fornece diferentes padrões de vida e de consumo. A preocupação social era modernizar as relações sociais a partir da transformação dos setores considerados dualistas da economia.

O dualismo foi tratado por Ignacio Rangel numa elaborada análise publicada em 1957 (RANGEL, 2005c). As peculiaridades da história do Brasil, na sua organização para a produção, segundo Rangel (2005c, p. 297), envolvem saber que a fazenda de escravos brasileira era, diferentemente dos regimes romano e grego, um estabelecimento, ao mesmo tempo, voltado à satisfação das próprias necessidades e ao comércio exterior, isto é, “[...] sujeita a duas ordens de leis: as do escravismo e as do capitalismo”.

Essas duas ordens de leis governam, respectivamente, as relações internas e externas da economia. Assim, não basta dizer que o latifúndio é uma economia mista, feudal-capitalista, mas é necessário compreender que é internamente feudal e externamente capitalista. (RANGEL, 2005c, p. 297).

Importa saber que a economia nacional como dualidade, segundo Rangel (2005c, p. 302), origina-se nas relações externas, “[...] desenvolvendo-se como economia complementar ou periférica”²⁵, acompanha assim “[...] a história do capitalismo”: “[...] o mercantilismo nos descobriu, o industrialismo²⁶ nos deu a independência e o capitalismo financeiro, a república”.

Esse processo da dualidade ajudava a explicar o atraso da constituição das forças produtivas nacionais e contribuía para justificar a necessidade de um desenvolvimento acelerado do qual só o Estado poderia ser o promotor. Se, para Eugenio Gudín e os liberais, não existia desemprego no Brasil, mas apenas baixa produtividade (BIESLCHOWSKY, 1996), a preocupação social da abordagem estruturalista era com o desemprego ou com o subemprego dos países periféricos, com a constituição de uma ampla economia de subsistência.

²⁵ Para uma detalhada exposição do autor sobre a evolução da dualidade nacional com as quatro externalidades e as quatro internalidades observadas, cf. Rangel (2005, p. 302).

²⁶ O ano de 1808 trouxe a corte portuguesa para reinar a partir do Brasil, fugindo das ameaças francesas napoleônicas e promoveu a abertura dos portos às nações amigas, um conjunto de medidas que possibilitou à recente indústria inglesa a comercialização de seus produtos no País, o que não deixou de ser um fator de dinamização econômica também para o Brasil. As medidas simbolizam o definhamento do regime colonial com ações para tornar o Rio de Janeiro mais habitável à alta corte. O ano trouxe, por exemplo, a primeira instituição bancária (Banco do Brasil), a expansão das burocracias administrativas, a permissão ao funcionamento da imprensa e a permissão da volta da atividade manufatureira, a qual fora proibida, em 1785 sob o argumento de prejudicar a produção do açúcar.

O efeito do impacto da expansão capitalista sobre as estruturas arcaicas variou de região para região, ao sabor de circunstâncias locais, do tipo de penetração capitalista e da intensidade desta. Contudo, a resultante foi quase sempre a criação de estruturas híbridas, uma parte das quais tendia a comportar-se como um sistema capitalista, a outra, a manter-se dentro da estrutura preexistente. Esse tipo de economia dualista constitui, especificamente, o fenômeno do subdesenvolvimento contemporâneo. (FURTADO, 1996, p. 253).

É assim que Furtado conclui pela causa de uma condição subdesenvolvida à época e por sua não conformidade com uma interpretação etapista da sociedade brasileira ou que quisesse vincular o desenvolvimento nacional às formulações das vantagens comparativas ricardianas, de tendência liberal. O desenvolvimento das forças produtivas nacionais não precisava estar fadado à produção de produtos primários sem grande complexidade econômica²⁷, porém, sem um impulso político determinando os caminhos do mercado e uma teoria própria voltada ao estudo dos processos específicos do Brasil e da periferia do sistema mundial, o subdesenvolvimento e as relações de dualidade seriam uma condição talvez muito persistente. “O subdesenvolvimento é, portanto, um processo autônomo, e não uma etapa pela qual tenham, necessariamente, passado as economias que alcançaram grau superior de desenvolvimento.” (FURTADO, 1996, p. 253).

De modo geral, é possível verificar que as investigações estruturalistas levaram a algumas categorias que permeiam as suas elaborações analíticas de modo central: as relações centro-periferia, a industrialização, a deterioração dos termos de troca, a inflação, o desemprego estrutural – o que nos traz a importância de revisitar o desenvolvimentismo –, o desequilíbrio externo, o planejamento, o protecionismo, a substituição de importações e o progresso técnico. Assim resumimos o rol basilar dos conceitos que se transformaram em categorias de análise contidas na abordagem estruturalista latino-americana.

Uma distinção cuidadosa faz Bielschowsky (1996) no empenho entre desenvolvimentistas nacionalistas e socialistas. Os primeiros restringiam suas análises e proposições, como economistas, à transformação de uma condição agrário-exportadora para uma economia industrial, mas, se ambos defendiam a intervenção do Estado para o desenvolvimento das forças produtivas, assim como o investimento público em setores estratégicos e um controle sobre o capital estrangeiro, os socialistas atrelavam a questão como “[...] parte da discussão sobre a etapa histórica de transição para o socialismo e sobre o posicionamento político adequado à promoção dessa transição.” (BIELSCHOWSKY, 1996, p. 182).

²⁷ Conceito mais atual que também pode ser entendido como sofisticação produtiva (GALA, 2017).

Segundo Bielschowsky (1996, p. 182), “[...] não houve, da parte dos socialistas, um esforço analítico semelhante ao que os estruturalistas realizaram”.

A rigor, é difícil, no caso dos socialistas, falar em teoria econômica subjacente às análises. Recusavam o uso da teoria econômica corrente para a interpretação da realidade brasileira de uma forma mais radical que os estruturalistas, que apenas preconizavam um uso seletivo e adaptado ao caso dos países periféricos. (BIELSCHOWSKY, 1996, p. 182).

Até Caio Prado Jr., conforme Bielschowsky (1996), como principal intelectual a difundir a análise marxista, promovia textos “[...] de natureza teórica e didática”, não “[...] aplicados à análise da economia brasileira.” (BIELSCHOWSKY, 1996, p. 183).

No texto seminal do estruturalismo latino-americano, Prebisch (1949, p. 48) deixa claro que a industrialização tem “[...] o fim social de elevar o nível de vida”. O protecionismo, que deve ser aplicado como uma política habilidosa e consciente das necessidades tanto da oferta quanto da demanda, não configura um fechamento ou a aversão ao comércio exterior, muito menos o modelo que defende uma sobrevivência sustentável a partir da exportação de produtos primários: “[...] a solução não está em crescer à custa do comércio exterior e, sim, em saber extrair, de um comércio exterior cada vez maior, os elementos propulsores do desenvolvimento econômico.” (PREBISCH, 1949, p. 49).

O tema da produtividade – sua necessidade, finalidade, aproveitamento dos seus frutos – é complexo e polêmico, ainda mais para um referencial marxista, que pode vê-la apenas como meio de acumulação privada, aplicada ao conceito de mais valia absoluta, o qual impõe a intensificação ou a extensão da jornada de trabalho sem o aumento de ganhos correspondentes pela produção obtida. Sendo assim, não pretendemos aqui resolver essa discussão, mas não podemos deixar de explicitá-la. Prebisch (1949, p. 51) resume, nessa passagem, o que qualquer economista – intervencionismo ou liberal – tende a defender: “[...] a elevação do nível de vida das massas depende, em última instância, de uma elevada quantidade de capital por homem empregado na indústria e na produção primária, assim como da capacidade para bem manejar esse capital”.

O estruturalismo aborda justamente a questão do aproveitamento dos frutos do progresso técnico na periferia, contestando uma divisão internacional do trabalho e uma ideologia que veio quase a solidificar as especializações produtivas dos países integrados num sistema mundial capitalista, isto é, entre produtores agrícolas e produtores de manufaturados.

A escolha metodológica passa então por entender a difusão da técnica, a criação e a distribuição da riqueza, ambas desiguais e a favor de onde a industrialização se intensificou, a partir de uma concepção centro-periferia do capitalismo mundial.

A deterioração dos termos de troca é um efeito deletério a longo prazo dessa relação desigual entre o centro industrializado e a periferia produtora de produtos agrícolas. A agregação de valor seria maior nos produtos manufaturados, com mais tecnologia e renda, causando um prejuízo na questão da empregabilidade, com menor aumento e qualidade de empregos urbanos. O prejuízo provoca também uma restrição externa à capacidade de importação de bens de consumo duráveis e de bens de capital pela capacidade de exportar produtos primários, os quais tenderiam a ter limites de elasticidade da demanda internacional²⁸, provocando uma restrição de divisas.

A inflação periférica tenderia a ser causada pelas restrições da estrutura da oferta, sempre que a demanda crescesse ou a própria estrutura da demanda se modificasse, exigindo mais da capacidade da oferta, voltando-se para as importações e para seu problema de restrição de acesso à moeda internacional, o que a encarece, gerando a própria alta dos preços dos produtos na comercialização, no mercado interno.

O estudo da industrialização espontânea dos países da América Latina leva às propostas de industrialização deliberada (RODRÍGUEZ, 2009, p. 119). Os graves desequilíbrios percebidos do processo espontâneo (intersetoriais produtivos, de balança comercial, de balança de pagamentos, com déficits que estrangulavam a capacidade de importação, com tendência à deterioração dos termos de troca e do subemprego) poderiam ser contidos com intervenção do planejamento de Estado, com proteção ao mercado interno, financiamento externo, integração regional, política anticíclica, atenuação das flutuações dos preços internacionais, assistência técnica (RODRÍGUEZ, 2009, p. 119-120).

Como esclarece Rodríguez (2009, p. 122), “[...] o planejamento não é considerado [...] um substituto da economia de mercado, mas um meio para dar maior eficiência ao seu funcionamento”. Segundo Souza (2012, p. 6), “[...] o método estruturalista tem o mérito de destacar as interdependências entre os setores produtivos e a necessidade de aperfeiçoar tais estruturas, assim como eliminar os pontos de estrangulamento do desenvolvimento”. Essa perspectiva e preocupação com o planejamento da sociedade, para os que a consideram positiva, pode ser aplicada a outras áreas do desenvolvimento, que não a da estrutura produtiva.

²⁸ Um exemplo desse limite pôde ser observado na crise cafeeira dos anos 1920-30. Apesar da crescente produção brasileira, a concorrência com o aparecimento de outros produtores internacionais contribuiu para a contenção e decrescente procura do produto nacional, o que exigiu do governo brasileiro, com a forte pressão dos cafeicultores, medidas de combate para conter a desvalorização dos preços do café. A elasticidade da demanda não acompanhou a elasticidade da oferta, sugerindo que a produção voltada à exportação, mesmo agrícola, precisa diversificar-se.

Para os estruturalistas, a industrialização dos periféricos latino-americanos deu-se com características sem precedentes no processo de industrialização dos países centrais, envolvendo, segundo Bielschowsky (1996, p. 18-21), o desemprego, a deterioração dos termos de troca, o desequilíbrio externo e a inflação.

A substituição de importações espontânea que houvera desde o começo do séc. XX, no Brasil, deveria passar a ser conduzida pelo Estado, ou essas contradições e desequilíbrios do processo industrializante tenderiam a persistir. O progresso técnico e os seus frutos não poderiam ser alcançados e homogeneizados apenas pelos instrumentos ou leis de mercado. O desemprego, explica Bielschowsky (2000, p. 34), “[...] resultava tanto da incapacidade das atividades exportadoras de absorver o excedente de mão de obra como da insuficiente capacidade de absorção pelas atividades modernas destinadas ao mercado doméstico”. E aqui entra a preocupação estruturalista com o conceito de mais valia relativa, que envolve justamente a substituição do trabalho vivo por máquinas e processos superiores de produção: “[...] para que essas últimas fossem capazes de absorver os subempregados, seriam necessárias taxas de formação de capital e de crescimento que, nas condições da economia periférica, representavam um enorme desafio.” (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 34). Em outras palavras, investimento produtivo, como proposto na teoria keynesiana.

Essa dificuldade imediata periférica envolvia tanto uma insuficiente poupança interna para investimentos, quanto a perspectiva de baixa formação no curto prazo pela grave heterogeneidade regional na geração de excedentes, com alta especialização e produtividade apenas em poucos setores da economia voltados à exportação primária (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 34).

Temos assim, os fundamentos da caracterização de uma política econômica intervencionista que se opunha à política econômica dominante do liberalismo, pelo menos, até os anos 1930, na política, e que, a partir dos anos 1950, propunha, no campo teórico, uma alternativa ou ideologia de desenvolvimento econômico e social.

Como Bielschowsky (1996, p. 15) afirma,

[...] a Cepal não foi simplesmente uma formuladora de propostas protecionistas oriundas da sua tese sobre deterioração nos termos de intercâmbio, como é comum de pensar fora da América Latina, [...] elaborou um amplo e original sistema analítico, que constituiu um poderoso instrumento de compreensão do processo de transformação das economias latino-americanas.

Porém toda teoria ou proposta de intervenção suscita avaliações e críticas as quais buscamos compreender a seguir.

1.4 Críticas ao desenvolvimentismo: anticapitalista, intervencionista e anti-intervencionista

Análises da realidade social brasileira e outras propostas desenvolvimentistas trazem, em si, a crítica de medidas aplicadas e das teorias elaboradas no seu interior, não podendo ser o desenvolvimentismo um modelo com um conjunto de ações estanques, por isso o tratamos como uma abordagem de intervenção estatal para o desenvolvimento econômico e social. A partir da análise das avaliações ao desenvolvimentismo, tentamos compreender a sua natureza, a concepção teórica ou ideológica que as embasam e alguns dos pontos mais relevantes da discussão.

Esta seção pretende buscar uma visão abrangente da teoria e da ação atribuídas ao desenvolvimentismo e suas consequências para a sociedade brasileira. As críticas contribuem para um olhar mais apurado sobre os problemas que possam ser persistentes e uma potencial reformulação dos seus tratamentos. Para servir de fonte de análise desse item, além do próprio trabalho de Bielschowsky (1996) e, de modo geral, os textos que integram os eixos de análise do Quadro 1 da metodologia, analisaremos, mais especificamente, o eixo *a crítica ao desenvolvimentismo*.

A partir da conceituação discutida anteriormente em Fonseca (2015) e Bielschowsky (1996), podemos considerar que o desenvolvimentismo proporcionou a ideologia do intervencionismo estatal nas relações de mercado para o desenvolvimento econômico com fins de desenvolvimento social, mas relação entre desenvolvimento (social) e crescimento (econômico) se explicitou e se mantém como questão a ser trabalhada.

Podemos dizer que, em 1970, o próprio Celso Furtado²⁹ acusava os riscos de o desenvolvimentismo ser identificado por muitos, como um modo de conservadorismo autocrático e de limitada cidadania sem a devida consciência da necessidade da incorporação do estruturalismo econômico na sua práxis:

O “desenvolvimentismo” é uma forma de conservadorismo, pois parte da premissa de que as estruturas econômicas e sociais que se formaram na Europa a partir da Revolução Industrial e que estão indissolivelmente ligadas ao capitalismo podem ser transplantadas para a América Latina. Se não se considera o estruturalismo, a classificação que me parece corresponder ao meu pensamento é a de ‘nacionalismo reformista’, embora meu reformismo esteja ligado à ideia de sociedade aberta e que meu ponto de vista seja de que a sociedade brasileira jamais foi aberta em seu setor rural. Esse ponto de vista o expus em minha *Pré-revolução brasileira* (1961). (FURTADO *apud* FONSECA, 2015, p. 16).

²⁹ ARQUIVO CELSO FURTADO. **Carta a Riccardo Campa**. 22 jun. 1970.

As avaliações ao desenvolvimentismo apresentadas aqui são de três naturezas: anticapitalista, intervencionista e anti-intervencionista. A intervencionista é a que se preocupa, em primeiro lugar, tanto em explicar os processos bem como manejar o intervencionismo, tendo uma natureza teórica mista que não pretendemos definir aqui. A natureza anticapitalista tende a ser de fundo marxista. A natureza anti-intervencionista é de base liberal.

Se a tendência anticapitalista ao intervencionismo opõe um sistema socialista a uma abordagem estatal desenvolvimentista, o intervencionismo contrapõe-se a um outro tipo de tipo de capitalismo, que podemos apresentar e simplesmente como subtipos de capitalismo: liberal ou intervencionista.

De todo modo, a abordagem anticapitalista não deixa de pretender a intervenção do Estado, mas suas avaliações tendem a instar basicamente a duas propostas: a redistribuição de renda e a troca do sistema capitalista.

Dito isso, trabalhar por reformas sob o princípio democrático parece exigir que se ultrapasse (não que se deixe de lado) a crítica à raiz fundante da sociabilidade burguesa e se caminhe em direção a estudar e a desvendar instrumentos e mecanismos que obstam o desenvolvimento social e econômico dentro do próprio capitalismo.

Detemo-nos um pouco mais na análise das críticas de natureza anticapitalista por supormos que elas podem, mais frequentemente, confundir o julgamento ou o empenho prático quanto à ação sociopolítica dentro da realidade de um sistema baseado num princípio que não cede, a propriedade privada, ou, em termos menos conflituosos, a livre iniciativa.

O clássico trabalho de Draibe (2004), de 1985, oferece, a nosso ver, um bom exemplo de considerações de natureza anticapitalista. A autora, sob uma noção de Revolução burguesa – e talvez como outros que analisaram o Estado brasileiro do período – parece tender a considerar que os rumos do intervencionismo econômico para o desenvolvimento prosseguiria – inclusive no presente período de reflexões da autora –, ainda que com diferentes impulsos de medidas econômicas, burocráticas e técnicas.

O período da autora dava numa conjuntura de reabertura democrática e de redefinição da estrutura republicana, então centralizadora política e administrativamente, na qual outra constituição da República seria elaborada, como a própria autora registra:

[...] a natureza das formas democráticas de ordenação institucional constituem ainda hoje um campo de incógnitas e desafios, tanto mais cruciais se pensarmos, no Brasil, o caráter tão mais centralizador, burocratizado, autoritário, e ‘autonomizado’ das estruturas estatais. (DRAIBE, 2004, p. 350).

Ao concluir então sobre a variável que influenciaria os rumos de um desenvolvimento econômico e social cada vez mais positivos para o conjunto da sociedade, estabelece a necessidade de um novo tipo de democracia pois “[...] é certo que o problema do controle público sobre a gestão estatal é hoje, ainda, um desafio.” (DRAIBE, 2004, p. 350).

A autora estabelece que “[...] o controle público sobre a atuação intervencionista e regulatória do Estado interessa a todos os cidadãos”, mas esse controle público “transcende o campo de alternativas liberais.” (DRAIBE, 2004, p. 350). Considerando que o liberalismo versa basicamente sobre a dupla dimensão das liberdades políticas e das liberdades econômicas, donde juntas representariam as liberdades individuais, supomos que esse liberalismo citado pela autora se refere à dimensão econômica. Posto isso, para nós, a autora parece usar o termo para se referir ao capitalismo.

Afora as “[...] incógnitas e desafios, porém, há algumas certezas” que a autora destaca: “[...] as formas democráticas de ordenação institucional a serem construídas seguramente deverão constituir uma superação das instituições liberais.” (DRAIBE, 2004, p. 350). A superação, entretanto, das instituições liberais não pode desprezar “[...] o problema do controle público por parte de todos os cidadãos e confundindo-se com o próprio liberalismo.” (DRAIBE, 2004, p. 350).

Draibe (2004) encerra sua análise sobre o período de afirmação e de reatualização do Estado brasileiro e do processo de industrialização, de 1930-1960 – e, depois de 25 anos do período analisado –, conclui que o desafio para o bom desenvolvimento da vida econômica e social é:

[...] o de encontrar soluções para a ampliação, o aprofundamento – a transformação mesmo – das instituições do direito público, para fazer que a vida econômica e social, em seu conjunto, se submeta a critérios verdadeiramente sociais e democráticos de racionalidade e controle político.

Para nós, fica exposto não apenas uma crítica ao desenvolvimentismo – considerando o conceito como uma abordagem de intervenção que não foge ao capitalismo, conforme estudado anteriormente –, mas uma oposição mais profunda que se refere ao próprio sistema capitalista (o qual se baseia no princípio burguês da propriedade privada). Não divergimos, entretanto, da proposta da autora, mas nos questionamos também sobre os limites dessa natureza crítica a ser aplicada dentro da própria realidade burguesa.

Exposto esse exemplo baseado no trabalho de Draibe (2004) sobre as críticas que nos parecem confrontar dois sistemas de produção – o capitalista e o socialista – prosseguimos

por uma breve análise sobre a amostra selecionada para completar nossa compreensão das críticas ao desenvolvimentismo.

A partir de 1966, as críticas anticapitalistas ao desenvolvimentismo e sua elaboração de aspectos do desenvolvimento dependente por uma abordagem teórico-metodológica marxista podem ser exemplificadas em Frank (2021). O autor fala em desenvolvimento dependente e subdesenvolvimento. Esse último é mencionado não como um estágio tal qual os países desenvolvidos apresentaram no seu passado, mas, “[...] em grande medida, o produto histórico da economia passada e continuada e de outras relações entre o satélite subdesenvolvido e os países metropolitanos hoje desenvolvidos”.

A interpretação equivocada do subdesenvolvimento, segundo Frank (2021), dá-se basicamente porque “[...] as teorias disponíveis falham completamente em refletir o passado da parte subdesenvolvida do mundo” e se assume “[...] que seu passado, e mesmo seu presente, assemelham-se às etapas iniciais da história dos países hoje desenvolvidos”; ou ainda se considera também que o subdesenvolvimento de um país “[...] pode ser entendido como o produto ou reflexo exclusivo de suas próprias características ou estrutura econômica, política, social e cultural”.

Frank (2021) esclarece que “[...] os países hoje desenvolvidos nunca foram subdesenvolvidos, embora possam ter sido não desenvolvidos”. Esse parece ser, portanto, um forte ponto de convergência entre o estruturalismo latino-americano e a visão anticapitalista.

Mas o autor critica as interpretações de estruturas sociais dualistas nas quais relações ou instituições feudais seriam “[...] obstáculos importantes ao seu desenvolvimento econômico”, e ainda que “[...] as recomendações políticas a que ela conduz, caso seguidas, servem comente para intensificar e perpetuar as próprias condições de subdesenvolvimento.” (FRANK, 2021).

Assim, uma das críticas mais centrais ao intervencionismo estatal, segundo o autor, é sobre o uso de capital estrangeiro e de suas próprias bases capitalistas:

Um ponto de vista relacionado com isso, e também amplamente errôneo, é que o desenvolvimento desses países subdesenvolvidos e, dentro deles, de suas áreas domésticas mais subdesenvolvidas, deve ser e será gerado ou estimulado pela difusão de capital, instituições, valores, etc. nos mesmos a partir das metrópoles capitalistas nacionais e internacionais. A perspectiva histórica baseada na experiência passada dos países subdesenvolvidos sugere que, ao contrário, o desenvolvimento econômico dos países subdesenvolvidos agora só pode ocorrer de modo independente da maioria dessas relações de difusão. (FRANK, 2021).

O autor conclui pelo desenvolvimento desigual e monopólico como típico da unidade global capitalista e diz que são esses pontos, junto com a “[...] persistência do capitalismo comercial em vez do industrial no mundo subdesenvolvido (incluindo seus países mais industrialmente avançados)”, que devem ser mais estudados para o entendimento do desenvolvimento econômico e das mudanças culturais, assim como das causas do desenvolvimento do subdesenvolvimento e do subdesenvolvimento do desenvolvimento (FRANK, 2021).

Para Oliveira (2003), o subdesenvolvimento, como uma dualidade entre o moderno e o atrasado, não é válido como singularidade, pois ela pode ser encontrada em várias formações histórico-econômicas, e funciona como uma unidade de contrários na qual um cresce e se alimenta do outro; esse acusado “[...] ‘subdesenvolvimento’ é precisamente uma ‘produção’ da expansão do capitalismo”, é “[...] uma formação capitalista e não simplesmente histórica.” (OLIVEIRA, 2003, p. 32-33).

Essa análise de 1972, a nosso ver, é uma crítica que se distingue das propostas reformistas do desenvolvimentismo ou do estruturalismo e que demarcam sua natureza anticapitalista de recorte marxista. É o capitalismo que cria um tipo de “subdesenvolvimento” que se quer combater com reformas contra a natureza do sistema capitalista, as quais seriam, portanto, inviáveis ou fadadas ao fracasso quanto à superação desse subdesenvolvimento.

Para Oliveira (2003), os esforços para entender o desenvolvimento desigual como um processo histórico entre países se enganam quanto à capacidade ou à vontade do setor “atrasado” em se transformar no “moderno”. Ambos os setores cumprem um papel para a existência dessa unidade capitalista de contrários, que só poderia ser descaracterizada se o próprio sistema capitalista, em algum desses dois setores, desarticulasse-se – ou, em outras palavras, a nosso ver, deixasse de ser dependente, porém, por essa perspectiva, é grande a tendência a essa impossibilidade, pois a dependência seria altamente funcional à sobrevivência do sistema, dessa unidade de contrários.

Mas o que está abandonado pelo autor, de fato, é a dualidade como fator explicativo da falta de desenvolvimento periférico, ou seja, a superação da dualidade ou a inserção de relações assalariadas e industriais não são suficientes para transformar a realidade da exploração e da concentração capitalista na periferia do sistema.

Oliveira (2003) quer promover uma ruptura com o conceito de modo de produção subdesenvolvido e, também, com a metodologia que consagra, no seu entender, esse conceito, a abordagem histórica centro-periferia, e recupera e salienta a abordagem marxista da luta de classes:

[...] os teóricos do “modo de produção subdesenvolvido” quase deixaram de tratar os aspectos internos das estruturas de dominação que conformam as estruturas de acumulação próprias de países como o Brasil: toda a questão do desenvolvimento foi vista sob o ângulo das relações externas, e o problema transformou-se assim em uma oposição entre nações, passando despercebido o fato de que, antes de oposição entre nações, o desenvolvimento ou o crescimento é um problema que diz respeito à oposição entre classes sociais internas. (OLIVEIRA, 2003, p. 33).

O risco negativo da simplificação dessa natureza crítica, a nosso ver, é duplo: (a) compreender daí uma defesa do afastamento da contribuição das relações centro-periferia e dos pontos que a escola estruturalista trabalhou e que o desenvolvimentismo trabalhista defendeu, os quais defendem a própria necessidade de intervencionismo nas relações de mercado, na proteção ao trabalho e na indução do desenvolvimento e da desconcentração de renda e; (b) uma maior adesão às tendências de políticas públicas de corte liberal, especialmente em relação ao livre fluxo de capitais e ao comércio exterior.

Como observa Oliveira (2003, p. 32):

[...] A oposição ao ‘modelo Cepal’, durante o período assinalado, não se fez nem se deu em nome de uma postura teórica mais adequada: os conhecidos opositores da Cepal no Brasil e na América Latina tinham, quase sempre, a mesma filiação teórica marginalista, neoclássica e keynesiana, desvestidos apenas da paixão reformista e comprometidos com o status quo econômico, político e social da miséria e do atraso seculares latino-americanos. Como pobres papagaios, limitaram-se durante décadas a repetir os esquemas aprendidos nas universidades anglo-saxônicas sem nenhuma perspectiva crítica, sendo rigorosamente nulos seus aportes à teoria da sociedade latino-americana.

Se, como diz o autor, “[...] o ‘economicismo’ das análises que isolam as condições econômicas das políticas é um vício metodológico que anda de par com a recusa em reconhecer-se como ideologia”, essa também não deixa de ter um papel na adesão da construção de um tipo de sociedade, e assim a Ciência Social “pura”, nesse sentido, é também um equívoco. Pois um dos papéis centrais do Estado seria buscar, a partir do planejamento e da técnica, desenvolver as condições para exercer funções as quais a sociedade determinaria para esse Estado. A partir dessa concepção, não se deve perder de vista que as nações estão em interação de valores e recursos, o que não invalida o instrumental teórico da abordagem centro-periferia.

Como reconhece Oliveira (2003, p. 31), seu estudo:

Não se trata, em absoluto, de negar o imenso aporte de conhecimentos bebido diretamente ou inspirado no “modelo Cepal”, mas exatamente de reconhecer nele o único interlocutor válido, que ao longo dos últimos decênios contribuiu para o debate e a criação intelectual sobre a economia e a sociedade brasileira e a latino-americana.

Se o “[...] estranho mundo da dualidade” acabou “[...] levando a proposições reformistas”, como coloca Oliveira (2003, p. 31), essas se fizeram no sentido de reformas que transformassem progressiva e profundamente a realidade social do país, sem rupturas as quais não se estava ao alcance imediato de teóricos de uma comissão econômica formada pela Organização das Nações Unidas (ONU) para assessorar governos periféricos de um sistema burguês mundial de troca de mercadorias.

Um dos questionamentos mais interessantes que o estudo de Oliveira (2003) promove é sobre a institucionalização do salário-mínimo. Merece destaque, pois versa sobre a distribuição da renda.

A chamada legislação trabalhista tem sido estudada apenas do ponto de vista de sua estrutura formal corporativista, da organização dos trabalhadores e da sua possível tutela pelo Estado, e tem sido arriscada a hipótese de que a fixação do salário mínimo, por exemplo, teria sido uma medida artificial, sem relação com as condições concretas da oferta e demanda de trabalho. (OLIVEIRA, 2003, p. 36).

Para Ignácio Rangel, conforme Oliveira (2003, p. 36), “[...] os níveis do salário mínimo [...] seriam níveis institucionais, acima daquilo que se obteria com a pura barganha entre trabalhadores e capitalistas no mercado”. Porém Oliveira aplica o princípio marxista que estabelece relações de interdependência entre Estado e mercado, querendo dizer que o salário mínimo é funcional ao capitalismo:

Em primeiro lugar, é estranha a abstração que se faz do papel do Estado na própria criação do mercado: a que mercado se referem, quando dizem que os níveis do salário mínimo foram ou são fixados acima do que se poderia esperar num ‘mercado livre’? Esse ‘mercado livre’, abstrato, em que o Estado não interfere, tomado de empréstimo da ideologia do liberalismo econômico, certamente não é um mercado capitalista, pois precisamente o papel do Estado é ‘institucionalizar’ as regras do jogo. (OLIVEIRA, 2003, p. 37).

Oliveira então investiga a relação frequentemente afirmada entre aumento da produtividade e o aumento do salário real: “Encontra alguma sustentação empírica o crescente diferencial entre salário real e produtividade?” Não, em 25 anos de intenso crescimento industrial, segundo o autor (OLIVEIRA, 2003, p. 78).

Ao classificar três fases das transformações do salário mínimo real – excluindo trabalhadores rurais, funcionários públicos e autônomos (OLIVEIRA, 2003, p. 78-79) –, o autor afirma que “[...] difícil é não se tirar a conclusão de que a característica geral do período é a de aumento da taxa de exploração do trabalho, a qual foi contra-arrestada apenas quando o poder político dos trabalhadores pesou decisivamente.” (OLIVEIRA, 2003, p. 80).

Segundo o autor, a primeira fase (1944-1951), “[...] reduz pela metade o poder aquisitivo do salário”; a segunda fase (1952-1957) “[...] mostra recuperações e declínios alternando-se na medida do poder político dos trabalhadores: é a fase do segundo Governo Vargas, que se prolonga até o primeiro ano do Governo Kubitschek”; e a terceira fase (1958-1968) “[...] é marcada pela deterioração do salário mínimo real, numa tendência que se agrava pós-anos 1964, com apenas um ano de reação, em 1961, que coincide com o início do Governo Goulart.” (OLIVEIRA, 2003, p. 78).

Oliveira argumenta também que “[...] a parcela dos trabalhadores incluídos no salário-mínimo é insignificante em relação à força de trabalho total” e, também por isso, contesta a teoria do bolo: “[...] seria ingênuo pensar, como o fazem os adeptos da ‘teoria do bolo’, que os trabalhadores devem primeiro esperar que o ‘bolo’ cresça para reivindicar melhor fatia.” (OLIVEIRA, 2003, p. 80).

Enfim, para Oliveira (2003, p. 81), a institucionalização do salário mínimo:

[...] evita, precisamente ao contrário do que supõem alguns, o aparecimento no mercado de trabalho da escassez específica que tenderia a elevar o salário de algumas categorias, pela adoção de uma regra geral de excesso global. Em outras palavras, a fixação dos demais salários, acima do mínimo, se faz sempre tomando este como o ponto de referência e nunca tomando a produtividade de cada ramo industrial ou de cada setor como o parâmetro que, contraposto à escassez específica, servisse para determinar o preço da força de trabalho. A institucionalização do salário mínimo faz concreta, no nível de cada empresa, a mediação global que ele desempenha no nível da economia como um todo: nenhuma empresa necessita determinar o preço de oferta da força de trabalho específica do seu ramo, pois tal preço é determinado para o conjunto do sistema.

O autor explica-nos o que propiciou a desvalorização do salário real apesar dos aumentos nominais do período 1944-1968: a inflação (com exceção dos anos do governo Dutra e depois de 1964, nos quais, não se teve aumentos nominais):

[...] a própria elevação dos preços dos produtos industriais elevava o custo dos componentes industrializados que já faziam parte da “cesta” básica de consumo das classes trabalhadoras urbanas. Esse duplo movimento aumentava o custo de reprodução da força de trabalho urbana e ao mesmo tempo erodia os salários reais. Tem-se aí um aumento da taxa de exploração do trabalho, sem necessidade de que esse aumento fosse ostensivamente dirigido no sentido de rebaixamento dos salários nominais, objetivo que não se podia impor à coligação de forças políticas do período Kubitschek e dos períodos Jânio Quadros e João Goulart, que repousava exatamente na chamada aliança populista. [...] é possível verificar que, no período 1957/1962, a soma das variações anuais positivas no salário mínimo real da Guanabara e do Estado de São Paulo é sempre menor que a soma das variações anuais negativas, o que quer dizer que no período, longe de ter havido melhoria, houve de fato deterioração do salário real. (OLIVEIRA, 2003, p. 86).

Ou seja, temos aí uma demonstração de que a tese que prega que os salários são mais elevados na indústria é falsa – pelo menos para a totalidade dos trabalhadores industriais. A taxa de exploração na indústria, para os trabalhadores, é alta, a desigualdade entre as remunerações da maioria de trabalhadores da indústria (salários) e de capitalistas (lucro) é elevada, como a teoria marxista clássica defende.

Podemos supor que, na verdade, o que importaria, para os defensores do capitalismo, é que a geração de riqueza agregada é alta, e aqueles que têm remuneração em lucros (donos de meios de produção), rendas (donos de terras ou outros recursos arrendados móveis ou imóveis) e juros ou dividendos (produtos financeiros e participação em empresas) tendem a uma vida privilegiada e acabam funcionando como fatores dinâmicos de sustentação do capitalismo ao consumirem bens de luxo e serviços; além daqueles segmentos econômicos como o funcionalismo público, os profissionais liberais e os autônomos – ou a elite desses segmentos – as quais tendem a remunerações maiores que a da massa de assalariados e promovem o consumo de bens duráveis e serviços; além também dos cargos gerenciais e executivos que servem aos donos de meios produtivos, aos donos de bens arrendáveis e às empresas que lidam com produtos financeiros.

Mas uma hipótese que pode ser levantada para se contrapor à interpretação de Oliveira (2003) sobre a institucionalização do salário-mínimo como funcional ao sistema de exploração capitalista é a de que ele surge da pressão dos trabalhadores, e sua concessão é uma contrapartida para a continuidade do sistema, apesar de também se poder considerar, numa síntese, que essa concessão, por fim, beneficiou o sistema, pois o manteve.

Contudo é bom ter em mente que a escola liberal, no seu início, posicionou-se, por meio de Adam Smith, contra a regulação do salário: “[...] a experiência parece mostrar que a lei jamais consegue regular os salários adequadamente, embora muitas vezes tenha pretendido fazê-lo” (SMITH, 1996, p. 128), como até hoje outros defendem a partir dessa mesma escola a disfuncionalidade do salário-mínimo para o combate à concentração de renda e ao desemprego.

Aliás, segundo Medeiros (2005, p. 15), que os chama de “retórica conservadora”, são de três tipos aqueles “[...] argumentos contra o salário mínimo e de sua evolução segundo a variação do custo de vida”: (a) “Provoca desemprego”; (b) “Desestimula a produtividade”; (c) é “Ineficaz como política de distribuição de renda”. O argumento de Oliveira (2003) poderia ser inserido nesse último tipo, sem chamar de conservadora as intenções do autor.

Em um ambiente de economia de mercado (mas regulamentado pelo intervencionismo estatal) importa saber então como o valor do salário mínimo (seu aumento) atua sobre

variáveis como desemprego, determinação do salário médio, distribuição de renda, pobreza e impactando tanto as taxas do trabalho formal, quanto do informal. As pesquisas voltadas a essas investigações (CORSEUIL; CARNEIRO, 2001; CORSEUIL; SERVO, 2002; PEREIRA; MELO; XAVIER, 2017) apresentam um conjunto de resultados variados e teoricamente insuficientes, a nosso ver, para permitir uma generalização, o que fortalece inclinações sobre a necessidade de medidas em conjunto, para o desenvolvimento social, especialmente de caráter econômico, que concedam ao Estado um papel planejador, indutor e regulatório da economia nacional. O que queremos dizer é que apenas forçar a desconcentração de renda por meio do estabelecimento de salário mínimo para fortalecer o mercado interno consumidor e, assim, lidar com problemas de realização da produção pode ter um alcance limitado, como observa Oliveira (2003), ainda mais se levarmos em consideração que algumas pesquisas insinuam haver uma relação positiva entre aumento do salário mínimo e aumento da taxa de desemprego, especialmente para aquela mão de obra pouco ou não qualificada; ressaltando também que outras variáveis como crises, fatores regionais ou nível de capacitação podem ocasionar essa relação observada.

Em talvez um dos últimos programas políticos redigidos por Marx, de 1880, em conjunto com Jules Guesde, a quinta reivindicação econômica versava sobre salários e defendia “[...] *equal pay for equal work, for workers of both sexes*” (salário igual para trabalho igual, para trabalhadores de ambos os sexos). Marx justificou a elaboração do programa, que teve ainda a participação de Engels e Paul Lafargue: “[...] *this very brief document in its economic section consists solely of demands that actually have spontaneously arisen out of the labour movement itself*” (esse documento, muito breve em sua seção econômica, consiste apenas em demandas que realmente surgiram espontaneamente do próprio movimento operário) (MARX; GUESDE, [s. d.]). Há evidentemente uma diferença entre a instituição do salário mínimo e de salários por profissões ou trabalhos iguais.

Não podemos confundir, entretanto, a perspectiva de Oliveira (2003) que está falando contra a automaticidade do sistema em distribuir renda, não contra a necessidade ou os benefícios da industrialização estimulando toda uma cadeia interdependente de bens intermediários e de bens de capital: “Os estudos empíricos demonstram não haver nenhuma automaticidade no sistema que o leve a redistribuir, uma hipótese aliás que sempre esteve teoricamente formulada.” (OLIVEIRA, 2003, p. 111).

O setor de bens de capital, aliás, é aquele que mais costuma faltar a desenvolver nas economias periféricas, o qual promove grande parte da alta tecnologia voltada à produção e deriva em mão de obra e serviços de alta especialização. Se a maioria dos governos, a partir

de 1930, no Brasil, esforçaram-se para desenvolver as indústrias de base pesadas e extrativas, o setor de bens de capital dependeu muito de importações ou foi entregue à *expertise* das empresas estrangeiras que instalavam suas subsidiárias no país – e por aí pode passar a maior parte da crítica daqueles preocupados com a qualidade da industrialização brasileira, de sua sustentação no tempo, de sua diversificação e, conseqüentemente, da capacidade de geração de empregos e de renda agregada que se concentre no país, proporcionando também capacidade de autofinanciamento – de moeda e de tecnologia para financiar a sustentação do processo de desenvolvimento econômico³⁰.

Para combater então a falta de automaticidade de distribuição no sistema capitalista, entra em vigor um mecanismo social reivindicatório que promove a desconcentração de renda, a organização dos trabalhadores, possibilitando também a legislação social:

Segundo Kuznets, não há nenhuma automaticidade no sistema que leve a ela [distribuição de renda]; isto é, a tendência intrínseca seria para continuar aumentando a concentração da renda. A reversão, segundo o mesmo autor, operou-se tendo como fator principal a organização dos trabalhadores, e a legislação social de coibição dos excessos de exploração. (OLIVEIRA, 2003, p. 109).

Sendo assim, “[...] dois fatores, apenas, podem se opor à tendência concentracionista quase inerente ao sistema capitalista: o primeiro é a escassez de trabalho”; e o segundo é “[...] a pressão das classes trabalhadoras gerando a legislação social de coibição dos excessos da exploração do trabalho. [...]”; mas a época da análise do autor “[...] nenhuma dessas condições está presente, no momento.” (OLIVEIRA, 2003, p. 111-112).

De todo modo, o autor promove uma análise da “[...] questão da realização da mais-valia e da acumulação.” (OLIVEIRA, 2003, p. 107).

A elevação dos salários reais, que é conseguida mediante o crescente poder de barganha dos trabalhadores, amplia a capacidade de consumo dessas classes e passa a ser um componente estrutural da expansão do sistema capitalista; daí que constitua pedra de toque das políticas econômicas dos países capitalistas manter o pleno emprego ou algo muito próximo a ele, não por qualquer razão humanitária, mas simplesmente porque esta é a melhor forma de desempenho de uma economia capitalista. (OLIVEIRA, 2003, p. 109).

³⁰ Rangel (2005c, p. 340-341), ao analisar a instrumentalização do câmbio no processo de desenvolvimento da economia brasileira, observa: “A posição privilegiada em que fora colocada a indústria, operando em mercado interno fortemente protegido – vendendo a preços altos – ao mesmo tempo que contava com equipamento e ‘matérias-primas’ cada vez mais baratos, suscitou o aparecimento de ‘indústrias que nunca deveriam ter nascido’, nas palavras do ministro Osvaldo Aranha. Trata-se evidentemente das ‘indústrias de aparafusamento’, cuja característica é a extensão do conceito de ‘matéria-prima’ até sua identificação com o produto final. Assim, a indústria nacional no sentido sério do termo, antes beneficiada pelas condições favorecidas em que o controle cambial colocara o equipamento, as matérias-primas e os materiais auxiliares, como os combustíveis e a energia, enfrentava agora a competição da indústria estrangeira, cujos produtos quase acabados entravam por onde só aqueles fatores de produção deveriam entrar”.

Tanto as políticas a serem postas em prática quanto a corrente estruturalista não se desenvolvem sem resistência de outras correntes políticas, teóricas e sociais. Se o liberalismo foi uma resposta ao mercantilismo, o keynesianismo foi uma oposição ao liberalismo; e o estruturalismo latino-americano, por sua vez, uma alternativa à aplicação pura do keynesianismo à situação periférica. Essas correntes se debatem e se articulam no caldo das políticas públicas. Algumas delas tendem a prevalecer na liderança da expressão intervencionista. Ao país periférico, ainda que se lute para exercer a democracia, a política econômica não corresponde às políticas de pleno emprego.

A crença da necessidade do autoritarismo em 1964 desequilibrou totalmente a correlação de forças democrática que se construía e contribuiu para alterar os rumos do progresso desenvolvimentista de então.

O desempenho do Estado, nessas circunstâncias, modificou-se sensivelmente, ainda que não tenha abandonado o desenvolvimento industrializante por vias intervencionistas, mas perdeu seu caráter democrático num exercício de correlação de forças nas quais uma parte essencial dessas nutria uma simpatia pela causa tanto da necessidade do desenvolvimento puxado pelo Estado, quanto dos trabalhadores, os quais vinham proporcionando maior pressão e influência no centro decisório de poder. Foi, portanto, uma ruptura nas condições políticas de então (democracia) que prejudica a articulação da variável da manifestação trabalhista apontada por Oliveira (2003). Se o intervencionismo pré-1964 começa autocraticamente, ele modificou-se de um estado de qualidade para outro que parecia superior. Depois de 1964, a variável democracia, ainda que de acusado caráter populista, é retirada.

Para terminarmos a análise da crítica de Oliveira (2003), queremos enfatizar que sua contribuição se preocupa em revelar os mecanismos que obstam o fortalecimento da capacidade de consumo ao declinar os investimentos produtivos em favor daqueles injetados na especulação de ações e derivativos: “[...] nas condições [...] de poupança crescente sem atos correspondentes de inversão real, simultaneamente crescentes, o sistema chega a um ponto de ameaça da ‘realização da mais-valia’.” (OLIVEIRA, 2003, p. 116).

[...] a própria expansão da economia capitalista no Brasil, no último decênio [1962-1972], conduziu-a a uma situação em que os riscos de crise são mais latentes e mais fortes que nunca: a combinação de crescimento parcialmente voltado para ‘fora’ que alimenta a demanda dos setores chamados ‘tradicionalis’[,] a concentração da renda nos estratos mais ricos da população que alimenta um processo produtivo de caráter intrinsecamente inflacionário, o aparecimento precoce da especulação bursátil como forma de sustentação da acumulação real, são, hoje, elementos muito mais estratégicos e, por sua vez, muito mais vulneráveis do que o foram, no passado, o estrangulamento do setor externo e a debilidade da poupança; enquanto no passado

os elementos de crise tinham um caráter muito mais de contenção por insuficiência e recursos, os elementos hoje configuram qualquer crise como uma depressão do tipo clássico. (OLIVEIRA, 2003, p. 117).

Como se vê, se então, antes de 1964, o estrangulamento externo e a debilidade da poupança freavam a capacidade de investimento e a continuação do processo de substituição de importações, o autor passa a temer por uma crise que deprima fortemente a economia, por também falta de regulação na “especulação bursátil”. O crescimento “[...] parcialmente voltado para ‘fora’” é a exportação de produtos tradicionais, de baixa complexidade produtiva ou primários.

A seguir o autor depreende uma consequência ou uma necessidade a partir da realidade social e econômica e de um governo pós-1964 que optou por um modelo de desenvolvimento que intensificou as taxas de exploração, dificultando, segundo seu julgamento, seu prosseguimento, por ser com menor distribuição, de menor qualidade, menos sustentável, com mais riscos de crise econômica; o autor afasta uma espontaneidade intrínseca ao processo em curso, nem que seja para uma “[...] reconversão da economia a um padrão menos desigualitário”.

A superação dessas contradições não é um processo que possa ocorrer espontaneamente, nem os deserdados do sistema podem sequer pensar que uma reconversão da economia brasileira a um padrão menos desigualitário é uma operação de pura política econômica. (OLIVEIRA, 2003, p. 118).

Isto é, as contradições provocadas pelo processo de desenvolvimento não seriam voluntariamente resolvidas pela classe capitalista dominante, porém, ainda que se queira uma “[...] reconversão da economia brasileira a um padrão menos desigualitário”, por dentro do sistema, ela necessita de forças sociais que provoquem as reformas necessárias.

Talvez extrapolando o significado que o autor quer trazer, não se trata de sugerir que uma política econômica desenvolvimentista é o único instrumento para o combate à extrema desigualdade e à pobreza, pois a distribuição não se faz puramente por crescimento econômico (FONSECA, 2004), mas esse se torna um dos pilares de cuidados do Estado.

Em 1973, Marini (2017) empreende a uma análise teórica das “[...] leis de desenvolvimento do capitalismo dependente” (MARINI, 2017, p. 346), isto é, “[...] o tema do intercâmbio desigual, do mercado mundial capitalista em seu estado de maturidade” (MARINI, 2017, p. 348), e conclui que “[...] o fundamento da dependência é a superexploração do trabalho.” (MARINI, 2017, p. 353).

O autor aponta três processos que caracterizam essa superexploração: (a) o “[...] aumento da intensidade do trabalho”; (b) a “[...] prolongação da jornada de trabalho” e; (c) a

“[...] expropriação de parte do trabalho necessário ao operário para repor sua força de trabalho”, ou seja, a determinação “[...] em reduzir o consumo do operário mais além do seu limite normal [...], implicando assim em um modo específico de aumentar o tempo de trabalho excedente.” (MARINI, 2017, p. 333, 334). Esses mecanismos “[...] significam que o trabalho é remunerado abaixo de seu valor”, além de ser “[...] um modo de produção fundado exclusivamente na maior exploração do trabalhador, e não no desenvolvimento de sua capacidade produtiva.” (MARINI, 2017, p. 334).

Esse “[...] conceito de superexploração não é idêntico ao de mais-valia absoluta, já que inclui também uma modalidade de produção de mais-valia relativa — a que corresponde ao aumento da intensidade do trabalho.” (MARINI, 2017, p. 350).

Para Marini (2017), a economia dependente está fortemente encaminhada – mesmo desenvolvendo uma indústria a partir do entreguerras e, posteriormente, uma indústria pesada – a subpromover um mercado interno, sendo incapaz de substituir completamente o setor externo como motor da economia, pois esse mercado interno é agravado analiticamente por problemas de realização, em razão de um divórcio entre a produção e a circulação.

Se “[...] a industrialização latino-americana não cria, portanto, como nas economias clássicas, sua própria demanda, mas nasce para atender a uma demanda preexistente, e se estruturará em função das exigências de mercado procedentes dos países avançados” (MARINI, 2017, p. 340), é também:

[...] na medida em que a economia dependente se vá convertendo de fato num verdadeiro centro produtor de capital, que traz incorporada sua fase de circulação — o que alcança sua maturidade ao se constituir ali um setor industrial — é que se manifestam plenamente nela suas leis de desenvolvimento [...]. Os fenômenos da circulação que se apresentam na economia dependente deixam de corresponder primariamente a problemas de realização da nação industrial a que ela está subordinada para se tornar cada vez mais em problemas de realização referidos ao próprio ciclo do capital. (MARINI, 1973/2017, p. 347).

Marini, com isso, defende sua visão contrária das “[...] diferentes correntes chamadas desenvolvimentistas, que supunham que os problemas econômicos e sociais que afetavam a formação social latino-americana tivessem origem na insuficiência do desenvolvimento capitalista e que a aceleração deste bastaria para fazê-los desaparecer.” (MARINI, 1973/2017, p. 339).

Aqui há uma nítida oposição entre desenvolvimento de tipo capitalista e outro desenvolvimento de tipo não capitalista. Deveríamos supor ser um desenvolvimento de tipo socialista de fundo marxista, no qual a totalidade dos meios de produção privados passariam

para o Estado? Se for isso, toda a análise do desenvolvimento societário quanto ao econômico e ao social se encontra em outros parâmetros e modelos de comparação que fogem do nosso objetivo imediato, mas que não nos impediriam de defendê-lo como alternativa ao sistema capitalista de produção.

O que ainda devemos salientar é que o autor tem, em mente, que qualquer abordagem política que não confronte o desenvolvimento de tipo capitalista não pode superar os “problemas econômicos e sociais”, mas, ao mesmo tempo, ele sugere a necessidade de um desenvolvimento não dependente, autônomo, como modo de melhorar as condições econômicas e sociais:

[...] o problema de fundo que a teoria marxista da dependência está chamada a enfrentar: o fato de que as condições criadas pela superexploração do trabalho na economia dependente tendem a obstaculizar seu trânsito desde a produção da mais-valia absoluta à mais-valia relativa. (MARINI, 1973/2017, p. 352).

Fica sugerido então que, se o problema da superexploração pudesse ser combatido, o que nos leva à questão da circulação insuficiente, o chamado problema de realização da produção, isto é, o mercado interno se fortaleceria, podendo passar a ser o centro dinâmico da economia. Em outros termos, um problema ainda grave de acumulação de renda que vaza para o exterior, por algumas questões apontadas pelo estruturalismo latino-americano, como a deterioração dos termos de troca – que Marini (1973/2017) analisa.

Deve ficar claro que o autor se preocupa então em especificar:

[...] como incide na economia dependente a lei segundo a qual o aumento da produtividade do trabalho (e, por consequência, da composição orgânica do capital) acarreta um aumento da superexploração. (MARINI, 1973/2017, p. 352).

A explicação dessa “lei” que investiga como o aumento da produtividade pelo aumento da mais valia relativa proporciona o aumento da mais valia absoluta com maior expropriação de parte do trabalho necessário ao operário para repor sua força de trabalho deve servir, dentro do próprio sistema capitalista, para uma organização política e ideológica de regulamentos e de mecanismos que combatam ou anulem os efeitos da superexploração, promovendo um mercado interno consumidor e uma indústria de transformação cada vez mais diversificada para uma economia cada vez mais autônoma dos interesses do centro capitalista.

Assim, não se trata aqui de defesa de um sistema capitalista ou da propriedade privada como princípio de organização societário, mas de saber lidar melhor com os efeitos do seu sistema diminuindo e transformando aqueles que são negativos, especialmente os ligados à questão do desemprego e à concentração de renda, até que esse modo de acumulação possa

ser superado por condições que cabem – como a história vem demonstrando – não *apenas* à tomada de poder, mas à conscientização das massas de que as receitas econômicas – sejam de tendência liberais ou intervencionistas (dentro do próprio capitalismo) – e as experiências democrático-burguesas de mais duradouros períodos confirmem (à percepção das massas) seus limites de expansão do bem estar.

Em 2012, Castelo (2012) atribui um papel relevante aos “[...] grupos progressistas – dos trabalhistas aos comunistas, dos reformistas aos revolucionários – que apoiavam em maior ou menor grau o nacional-desenvolvimentismo”, mas diz que foram “[...] derrotados e massacrados por uma ditadura civil-militar de vinte anos, e o desenvolvimentismo tomou novos rumos sob o tacão de ferro dos militares, da tecnocracia estatal e da burguesia, hegemonizada pelos monopólios internacionais.” (CASTELO, 2012, p. 620). Assim, para o autor, o nacional desenvolvimentismo, em 1964, “[...] terminou com um trágico desfecho.” (CASTELO, 2012, p. 622).

Castelo critica todo o pensamento econômico novo desenvolvimentista, que identifica como um conjunto de propostas e medidas fadadas ao insucesso, “[...] a velha tragédia ganha, desta maneira, contornos de uma farsa contemporânea” (CASTELO, 2012, p. 623), e a compara com os movimentos do desenvolvimentismo clássico “[...] conciliando o inconciliável” (CASTELO, 2012, p. 622):

A despeito dos limites das lutas nacional-desenvolvimentistas, eles falavam em reformas estruturais com apoio popular, lutas anti-imperialistas e antilatifundiárias para pôr fim ao subdesenvolvimento. Hoje, o novo desenvolvimentismo reduz as lutas de classes ao controle das políticas externa, econômica e social para operar uma transição lenta e gradual do neoliberalismo para uma quarta fase do desenvolvimentismo. A grande política é, portanto, esvaziada do seu poder transformador [...]. (CASTELO, 2012, p. 630).

Para Castelo (2012, p. 633-634), a discussão sobre a necessidade de um novo desenvolvimentismo – o qual não é nosso objeto específico neste estudo – reforçou “[...] a decadência ideológica do pensamento burguês” em um duplo sentido:

[...] ignorou as críticas marxistas de Caio Prado Jr., Florestan Fernandes, Octávio Ianni e da teoria da dependência (Marini, Bamberger, Gunder Frank, dos Santos) realizadas nos anos 1960-70 ao nacional-desenvolvimentismo, críticas que representam uma fase áurea do pensamento social brasileiro, e esvaziou — teórica e politicamente — as contribuições clássicas do nacional-desenvolvimentismo sobre a teoria do valor-trabalho (produção, tecnologia e excedente), a vulnerabilidade externa, o subdesenvolvimento, a dependência e a revolução brasileira, destruindo em pouco mais de cinco anos uma reputação que os clássicos do nacional-desenvolvimentismo construíram ao longo dos últimos cinquenta.

Essa visão do autor, como se vê, compara e chega a atribuir potencialidades distintas de objetivos societários entre novas propostas desenvolvimentistas e o nacional-desenvolvimentismo, este em suas contribuições para pensar, entre outras questões, a dependência e a revolução brasileira. Não cabe aqui, entretanto, uma análise sobre o novo desenvolvimentismo abordado pelo autor, corroborando ou contradizendo sua visão.

Percebemos, contudo, que Castelo (2012) demonstra uma natureza crítica anticapitalista e procura enveredar pela inviabilidade do sistema – lamentando que os economistas que defendem e sugerem diferentes modelos desenvolvimentistas não salientem também essa inviabilidade todavia não deixa de reconhecer a importância da discussão anti-imperialista e das estruturas que condicionam o “[...] desenvolvimento do subdesenvolvimento”, na elaboração clássica de Frank (2021).

A segunda posição crítica avalia o desenvolvimentismo não para *simplesmente* se opor a ele, mas para entender o processo, seus mecanismos e a aplicação de seus instrumentos, aceitando-o como é: uma abordagem de intervenção estatal no processo de desenvolvimento capitalista. Essa natureza crítica visa reformar o intervencionismo.

Em 1963/64, Tavares (2010, p. 46) resume o processo de substituição de importações na América Latina:

[...] um processo de desenvolvimento “parcial” e “fechado” que, respondendo às restrições do comércio exterior, procurou repetir aceleradamente, em condições históricas distintas, a experiência de industrialização dos países desenvolvidos.

A autora aponta o que poderia se atribuir aos chamados “erros de governo” ou “falta de programação”:

Quando se trata, porém, de reconhecer que a industrialização tem conduzido, em geral, a uma insuficiente absorção da força de trabalho e a estrutura de mercado escassamente competitivas com custos de produção elevados, mantendo uma distribuição de rendas extremamente desigual, há um certo consenso de que tudo isso ocorreu por falta de medidas adequadas de política econômica. (TAVARES, 2010, p. 61).

Observando que não há “veleidades deterministas” na sua investigação dos problemas, Tavares (2010, p. 62) diz: “[...] devemos reconhecer, no entanto, que, dentro dos parâmetros básicos do modelo de substituição de importações, dificilmente o processo de industrialização conduziria a resultados radicalmente diferentes dos obtidos”.

E completa a autora em relação à realidade do sistema de organização capitalista no qual se desenvolve o processo:

Não nos parece objetivo, por outro lado, tentar reescrever a história e discutir teoricamente a viabilidade de outro modelo de desenvolvimento, que se baseasse em parâmetros totalmente distintos, como, por exemplo, uma estrutura de propriedade e de repartição do produto menos desiguais, das quais decorressem funções gerais de produção inteiramente diversas. (TAVARES, 2010, p. 62).

Ou seja, do ponto de vista da análise teórica, para a autora, importa lidar com o sistema que está posto, o que não se trata de aceitar deterministicamente as graves tendências concentracionistas, o surgimento de crises econômicas, nem a dependência da economia brasileira aos interesses, demandas ou aos impulsos externos.

A autora aborda as críticas frequentemente feitas aos altos custos, à falta de competição, à questão do emprego e a falta de planejamento. Dito isso, a avaliação da autora não era promissora, mas sugeria a necessidade de fugir da dinâmica do modelo de substituição de importações para um modelo de desenvolvimento global (TAVARES, 2010).

Defendeu Tavares (2010, p. 117) que o:

[...] processo de substituição de importações, enquanto modelo de desenvolvimento, já atingiu o seu estágio final e se apresenta a necessidade de transitar para um novo modelo de desenvolvimento, verdadeiramente autônomo (em que o impulso de desenvolvimento surja dentro do próprio sistema) e no qual os problemas de estrutura [...] terão de ser considerados. (TAVARES, 2010, p. 117).

As críticas, portanto, analisam medidas e aspectos desenvolvimentistas, e são revisões, na verdade, que já se apresentam como novas propostas (UNGER, 1997, SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2007, BRESSER-PEREIRA, 2016).

A necessidade de se desenvolver com uma indústria nacionalizada que seja capaz de competir no comércio internacional com as empresas que invadem o capitalismo brasileiro foi enfatizada por Furtado (1968b; 1972).

A preocupação em analisar por que as empresas nacionais não se desenvolveram no sentido proposto por Furtado (1968b; 1972) leva algumas pesquisas a analisar o papel da poupança externa no desenvolvimento nacional, chegando a concluir que seu uso preponderante trai os propósitos das políticas desenvolvimentistas, pois a poupança estrangeira pode acabar não se somando a nacional (BRESSER-PEREIRA; NAKANO, 2003; BRESSER-PEREIRA; GALA, 2007). Nesse sentido, outras análises não se opõem ao uso do capital estrangeiro desde que ele não seja de natureza especulativa (SICSÚ, 2009). Bresser-Pereira, Oreiro e Marconi (2015) chegaram a enfatizar a importância de uma adequada administração da taxa de câmbio para a competitividade industrial.

Como se vê, essas análises tendem a ultrapassar *simplesmente* a necessidade de uma política de aumento do salário-mínimo real, pela complexidade de se administrar um

capitalismo altamente competitivo e de evolução desigual, o que não impede que outras análises reformistas do intervencionismo não deixem de enfatizar a necessidade de distribuir renda para a ampliação da capacidade de consumo do mercado interno (KHAIR, 2009).

Uma terceira posição expressa nitidamente contra o desenvolvimentismo, isto é, contra seu pensamento, qualquer que seja ele, pode ser exemplificada como um anti-intervencionismo de fundo liberal, conforme verificamos em Pessoa (2009) e Lisboa e Pessoa, (2016). Sua tendência é francamente de oposição ao protecionismo, com apreço tanto pela abertura comercial quanto financeira. Tende ela a demonstrar preferência pelo livre mercado ou pela propriedade privada, podendo chegar a negar a necessidade da industrialização e do planejamento. Por essa perspectiva, por exemplo, uma sociedade nacional socialista tende a ficar inviabilizada, já que dois de seus fundamentos são contestados: a industrialização e o planejamento.

As variáveis *estabilidade monetária, poupança, educação, produtividade e ambiente de negócios* são mais frequentemente apontadas. Essa última variável se refere a regulamentações adequadas e estáveis quanto ao capital e ao trabalho. A estabilidade do ambiente de negócios é importante pois o contencioso jurídico é uma preocupação que obsta o desenvolvimento econômico, ou seja, a criação de renda e de empregos.

De certo modo, o anti-intervencionismo não deixa de propor uma intervenção no sentido de regulamentar regras básicas e não tanto no sentido de administrá-las em função da assimetria da posição desvantajosa de um país em relação aos demais desenvolvidos, e assim se afasta de um nacionalismo desenvolvimentista.

Uma diferença que julgamos relevante entre o pensamento intervencionista e o anti-intervencionista é que, para esse último, o investimento em educação passa a ser uma variável superior ao investimento produtivo. Ou seja, é a expansão da educação que desconcentra renda e impulsiona a atividade econômica e não a indução do investimento produtivo. Para Oliveira (2003, p. 118), “[...] é um sofisma bastante fraco o de analisar a distribuição da renda pela educação, em vez de analisar-se a educação pela distribuição da renda”.

O que poderíamos sugerir é que, em uma sociedade aberta, complexa e capitalista, a falta de capacitação sobre questões econômicas – linguagem preponderantemente utilizada para administrar a sociedade burguesa – obsta, em realidade, uma pluralidade mais qualificada, e pode afastar setores ou grupos sociais de entrar nessa discussão e decidir democrática e conscientemente a direção de seu tipo de desenvolvimento econômico que terá certamente consequências sociais.

2 A Primeira República: os elementos propulsores da intervenção do Estado do período 1930-1964

Para compreendermos melhor o período que irrompe a partir de 1930, convém um olhar introdutório sobre a Primeira República (1889-1930) no que diz respeito, especialmente, ao andamento das condições sociais e de vida pela dupla perspectiva da pressão observada a partir do movimento operário – por fora do sistema político-partidário – e do movimento que transformou bruscamente os rumos da República a partir de 1930 – por dentro da máquina estatal –, o qual começa por um sistema político-partidário e volta-se contra ele, tomando o poder de Estado, redefinindo suas diretrizes e aparelhando seu sistema administrativo, num longo período de três reconfigurações republicanas que vai até 1945. São os elementos propulsores da intervenção do Estado a partir de 1930 que queremos compreender.

2.1 A Primeira República e o movimento operário

O capital, para Marx, é “[...] uma relação social entre pessoas intermediada por coisas” (MARX, 1996, p. 384) que veio a caracterizar um modo de produção e influenciar a contradição entre as partes distintas dessa relação.

Meios de produção e de subsistência, como propriedades do produtor direto, não são capital. Eles tornam-se capital apenas sob condições em que servem ao mesmo tempo como meios de exploração e de dominação do trabalhador. (MARX, 1996, p. 385).

A relação então é possível não apenas pela existência de um mercado de trocas em dinheiro e de um mercado financeiro, mas por um modo de produção o qual a força de trabalho é uma mercadoria utilizada pela classe que detém o capital (DOBB, 1977, p. 18-19). A classe que não detém capital é a do trabalho assalariado. Sendo assim, a classe capitalista utiliza sua força econômica para impor sua ideologia, explora o trabalho e potencializa relações sociais de opressão, donde o resultado não visa, em primeiro lugar, senão os privilégios materiais e de existência social.

Conforme Dobb (1977, p. 17-18), não basta o espírito de empreender e a sistematização dessa atitude buscando o lucro e o cálculo racional na definição de Marx sobre o capitalismo, como é conceituado em Werner Sombart e Max Weber. Não basta também, em

Marx, a simples organização da produção para o consumo de um mercado distante, exterior, visando o lucro, como em outras conceituações (DOBB, 1977, p. 17-18).

Isso posto, o que observaremos nesse capítulo é a manifestação do conceito marxista de capitalismo. À nossa percepção, porém, o período da Primeira República marca *uma* variação de capitalismo, o qual sua tendência é fortemente liberal quanto às relações econômicas, especialmente no tocante à venda da força de trabalho, desenvolvendo-se quase sem regulamentação.

O incentivo ou a intervenção estatal quanto ao desenvolvimento das condições materiais (indústrias, infraestrutura) da sociedade brasileira estão presentes sobretudo na forma de favores, empréstimos especiais e garantias de rendas para empreendimentos estrangeiros em infraestrutura (BAER; KERSTENETSKY; VILLELA, 1973, p. 884).

As medidas de comércio exterior, tarifas alfandegárias voltadas às importações e os acordos bilaterais, se podem ser consideradas protecionistas, pareciam visar mais à arrecadação e à pressão dos países com os quais o Brasil firmasse um acordo do que a um esforço conscientemente coordenado para proteger e favorecer o desenvolvimento da indústria (VILLELA, [s. d.]). O princípio da nação mais favorecida³¹ chegou a ser estabelecido com os Estados Unidos, em 1923.

Muitas das medidas do governo brasileiro, até 1930, visavam ao favorecimento ou à manutenção da exportação de produtos que se mostraram demandados pelos países estrangeiros, como o café³².

O que está praticamente ausente são duas atitudes: (a) a intervenção nas relações sociais entendidas como surgidas da contradição existente entre as classes econômicas, aquelas concernentes entre o capital e o trabalho; e (b) a intervenção por meio da máquina

³¹ O princípio prevê que as tarifas diferenciadas concedidas em qualquer acordo com outros países teriam que ser aplicadas também bilateralmente, entre Brasil e EUA.

³² Furtado (1968a), no cap. XXX, afirma que o poder de influência dos cafeicultores aumentara com a federalização da República, especialmente sobre os governos regionais, os quais se incumbiam de pressionar o governo central: “[...] estados cafeeiros, cujo poder político e financeiro fora amplamente acrescido pela descentralização republicana.” (FURTADO, 1968a, p. 189). Em 1906, houve uma acalorada discussão em torno da primeira política de valorização do preço do café realmente implementada, visando manter um preço mínimo do produto, pactuada no chamado Convênio de Taubaté (RIBEIRO, 2011, p. 84). Embora a Primeira República tenha-se organizado politicamente de modo descentralizado, Furtado (1968a, p. 189-190) aponta uma mais numerosa e complexa aproximação de grupos de interesse sobre o governo central, a classe média urbana, a burocracia civil e a militar, os importadores do comércio, os industriais. Segundo Furtado (1968a, p. 190), o êxito dos arranjos financeiros, a partir do Convênio de Taubaté, reforçou o poder dos cafeicultores até 1930, e veio “[...] submeter o governo central aos objetivos de sua política econômica”. Os estados produtores tomaram empréstimos estrangeiros para financiar a compra de parte da produção para formar estoques reguladores, evitando assim que o preço do café despencasse a partir de um valor estipulado. Quanto à extensão da atuação governamental programada tentando manipular mecanismos que favorecessem o desenvolvimento de setores econômicos, como a taxa de câmbio, Neves e Vieira (2019) defendem que a depreciação cambial costumava ser um efeito independente da atuação intencional dos governos desde o período imperial.

estatal, sob a crença no planejamento, para o desenvolvimento das forças produtivas nacionais.

Quando nos referimos à intervenção, ou sua falta, queremos nos referir à ação por meio de políticas e de legislação voltadas ao desenvolvimento social e econômico.

Como Iamamoto e Carvalho (2006, p. 128) observam:

A pressão exercida pelo proletariado - presente mesmo nas conjunturas específicas em que sua luta não se faça imediata e claramente presente enquanto manifestações abertas - permanece constantemente como pano de fundo a partir do qual diferentes atores sociais mobilizam políticas diferenciadas.

Essa pressão é sobretudo feita por meio da greve, “[...] a arma de protesto do operariado contra todas as formas de exploração econômica impostas pela burguesia.” (CARONE, 1972, p. 216). Por parte do patronato e do Estado, o comportamento primeiro em relação à greve “[...] visava a mantê-la marginal aos processos institucionalizados da vida socioeconômica”, como explica Simão (1966, p. 223). Para esses dois segmentos da sociedade, donde se concentrava o poder econômico e o político, prevalecia a ideia de que a greve consistia em:

[...] agravar artificialmente, tornando coletivos e organizados, os difusos desajustamentos individuais no livre mercado de trabalho. No funcionamento deste, não se podiam incluir processos de pressão grupal, perturbadores da ordem econômica e constrangedores da liberdade de contrato de trabalho. (SIMÃO, 1966, p. 223).

Já para o movimento operário, segundo Simão (1966, p. 224), a greve era entendida como “[...] um dos processos inerentes às relações heteronômicas de produção. Seus efeitos primeiros consistem em reduzir o arbítrio das chefias naquelas relações, através da conquista de um poder normativo socialmente legitimado”.

O desenvolvimento econômico de tipo industrial perseguido – como veremos adiante – foi uma ideologia forçada por determinados agentes e grupos burgueses que só alcançou seu sucesso relativo pela tomada do poder político a partir de 1930, do qual as próprias Leis Sociais começaram a ganhar força e a se realizar de modo mais acelerado, o que, como já dissemos, também não deixa de ser fruto das reivindicações grevistas de operários organizados por segmentos católicos, socialistas, comunistas e especialmente anarquistas, dentre os quais uma corrente identificada como anarco-sindicalista influenciava fortemente a estratégia do movimento operário da época (CARONE, 1972, p. 199-213, COGGIOLA; 2015; SIMÃO, 1966).

Lopreato (1996), para além de corroborar a participação fundamental dos anarquistas no grande evento reivindicatório brasileiro do período, o qual, a partir de São Paulo, atinge proporções nacionais e é considerado um divisor de águas na história do movimento operário pela materialização dos efeitos da formação da consciência de classe, vem obstruir as interpretações que concedem um caráter espontâneo à greve de 1917. Para a autora, “[...] a deflagração da greve geral em Julho de 1917 se tornou possível graças ao trabalho de propaganda e de ação libertária desenvolvido pelos anarquistas, desde a virada do século, junto ao operariado paulistano.” (LOPREATO, 1996, p. 59).

Costa (1982) chama a atenção para a possível relevância de outros grupos ideológicos e de diferentes correntes anarquistas, influenciando e interagindo nos rumos do movimento operário.

Se já há manifestação organizada desde a década de 1860, na forma de jornais e a criação de ligas operárias na década de 1870, é a partir da década de 1890 que “[...] as organizações tomam formas mais duradouras”, segundo Carone (1972, p. 199), mas, mesmo assim, claudicantes, intermitentes. Coggiola (2015, p. 14-15) cita como a primeira greve do Rio de Janeiro, e talvez do Brasil, a de 1858, dos tipógrafos. Esses a fizeram no mesmo ano em que se agremiaram.

Observando o movimento operário pela influência ideológica marxista, tem-se um I Congresso Socialista no Rio de Janeiro em 1892, e, nessa década, surgem as tentativas iniciais de criação de um partido socialista, sendo considerado o primeiro Partido Operário Brasileiro que nasce desse congresso, o qual logo malogra (CARONE, 1972, p. 200, CARRION, 2022, p. 12-14). Também como exemplo, um jornal chamado *A Questão Social*, entre 1895-96, é operado por participantes da União Operária (ora chamada União Socialista), fundada um ano antes, em Santos (CARONE, 1972, p. 200, TURCI, 2007, p. 9). Em 1902, acontece o II Congresso Socialista Brasileiro, em São Paulo, do qual nasce o Partido Socialista Brasileiro. Grande parte dessas organizações não conseguem ter continuidade, encerram-se ou são, mais tarde, reatualizadas em alguma outra forma de coletivo por alguns de seus participantes.

Mas as lutas do operariado foram sendo organizadas a partir dessas inconstantes e disseminadas organizações distribuídas entre os estados pelas diferentes correntes ideológicas. Porém o movimento operário tem uma significativa definição de diretrizes influenciadas pelos anarquistas nos dois primeiros congressos operários nacionais da Primeira República, em 1906 e 1913, os quais reúnem um mesmo enfoque classista, o qual no entanto se afasta diretamente de uma participação político-partidária, pelo menos no interior (TOLEDO, [s. d.]; CARRION, 2022). Será no Primeiro Congresso Operário Brasileiro de 1906 que se decidirá

sobre o emprego do uso da palavra *Sindicato* pelas associações operárias e que essas não mantenham nenhum tipo de contribuição (caixa) que não seja voltada à resistência ao patronato (SIMÃO, 1966, p. 163, CARONE, 1972, p. 198). O mutualismo ou o cooperativismo atrairia a adesão de indivíduos sem o necessário brio para a luta que deveria ser a finalidade principal e última da associação sindical.

O III Congresso Operário Nacional será em 1920 e marcará o início do fim de uma ruptura entre as estratégias anarquistas, até então prevalecentes, e as comunistas ou social democratas.

Houve, em 1912, durante o governo de Hermes da Fonseca, um Congresso Operário considerado o quarto pelos seus organizadores, dentre os quais o próprio governo, não tendo relação com os organizadores dos Congressos de 1906 e 1913 (CARONE, 1972, p. 209-210). A Confederação Operária Brasileira (COB), que nasce como determinação do Primeiro Congresso de 1906, organizará o de 1913 como uma resposta contrária à formação do peleguista do ano anterior, sem o corte de classe da COB (CARRION, 2022, p. 16). Dois congressos, em 1892 e 1902, sem abrangência nacional e sem ligação com os organizados pela corrente operária do Congresso de 1906, foram considerados e somados a esse último, pelo chamado IV Congresso Operário de 1912.

A COB é considerada uma organização de significância para o movimento por ser uma primeira representação a dar uma unidade e identidade comum aos operários, com um corte nitidamente de classe (TOLEDO, [s. d.]). Ela entra em ação em 1908. O jornal da COB – *A Voz do Trabalhador* – editou seu último número em 1915. A atuação da Confederação deu-se nos períodos entre 1908-1909 e 1913-1915, e, quando ocorreu o III Congresso Operário de 1920, a COB não atuava mais (TOLEDO, [s. d.]).

“O sindicalismo típico do período”, segundo Simão (1966, p. 165), “[...] definia sua organização com referência às relações de produção”, assim os três congressos operários (1906, 1913, 1920) contribuíram para moldar uma luta classista sobretudo como representação sindical e por veículos de divulgação do movimento e não por luta partidária, evitando o mutualismo.

A partir da década de 1920, entretanto, o anarquismo perde força no movimento operário, e surge o Partido Comunista do Brasil (PCB), em 1922. Para Carone (1972, p. 228), “[...] a conscientização política, e não só aquela do meio sindical, surge com os comunistas, logo nos anos seguintes” ao período de 1917 a 1919, pois “[...] o operariado toma consciência de que pode açambarcar o poder; o que lhe falta é organização partidária”.

Apesar do marco da greve geral de 1917 – a partir de junho, em São Paulo, que acarretou uma sucessiva onda de adesões pelo país e “[...] inaugura a fase revolucionária das greves”³³, estendendo-se até 1919 – é o somatório das experiências grevistas que legitima a necessidade de mudanças táticas no movimento operário, para a intensificação da importância da penetração de indivíduos nos meandros da luta político-partidária.

O início da República apresenta greves “esporádicas”³⁴, mas elas ficam “mais frequentes”³⁵ no começo do século XX, tomando “grandes proporções”³⁶ a partir de 1905, ainda que com um relativo “refluxo das lutas operárias”³⁷ entre 1912 e 1916, para, a seguir, explodir a greve de 1917. Entre 1919 e 1921, elas começam a se frustrar e, conseqüentemente, a diminuir³⁸.

Se são as vitórias relativas e muitas vezes passageiras na queda de braço com os patrões; se são as derrotas consubstanciadas em não atendimento das reivindicações ou em demissões; se são as repressões das polícias estaduais às *parades*³⁹ e às associações dos trabalhadores (SIMÃO, 1966, p. 124); se são as leis⁴⁰ contra os anarquistas justificando a expulsão do país de seus líderes sindicalistas que influenciam a tendência a uma mudança de rumos na luta por melhores condições de vida e trabalho, em setembro de 1917, em razão da dimensão da greve geral, Simão (1966, p. 126) registra o reconhecimento por parte de “membros da burguesia liberal” de “[...] novos esquemas sociais de organização do trabalho e das relações entre o poder patronal e o poder operário em afirmação”, pelo que trazia o jornal O Estado de São Paulo⁴¹:

A torre dos privilégios desaba. Fê-la tremer em seus alicerces seculares a teoria socialista, a equivalência, ainda não reconhecida mas já vitoriosa, do capital e do trabalho. Os capitalistas bem avisados não ignoram, os governos cautos estão fartos de o terem notado, e ambos os grupos se harmonizam e colaboram à procura de uma solução sem conflito violento com a nova força que se apresenta em campo revestida de uma pujança invencível.

³³ Carone (1972, p. 228).

³⁴ Carone (1972, p. 217).

³⁵ Carone (1972, p. 218).

³⁶ Carone (1972, p. 220).

³⁷ Carrion (2022, p. 16).

³⁸ Cf. Carrion (2022, p. 30-32); Carone (1972, p. 233-237).

³⁹ Termo original usado pelo autor para se referir a uma greve.

⁴⁰ Decreto 1.641, de 7 de janeiro de 1907 (Lei Adolfo Gordo). Foi atualizada em 1913, no sentido de expandir a autoridade do governo a residentes estrangeiros de maior permanência no país (LANG, [s. d.]).

⁴¹ Edição de 25 de setembro de 1917, p. 6.

Conforme Simão (1966, p. 124), “[...] a ação da polícia foi mais frequente e intensa até 1920, mas ainda exercida na década de 1930”. “Após a greve de 1917”, diz Simão (1966, p. 166), que “[...] a maior parte das organizações foi desorganizada, conforme informação oral, tendo-se seguido um intenso trabalho para a sua reconstituição”.

Em novembro de 1911, disse o *Avanti*⁴² sobre as organizações operárias:

De organização em São Paulo se falou sempre. Tentou-se muitas vezes associar os operários em ligas de ofícios. Foi mesmo formada uma federação operária, que teve uma certa vida ativa por um pouco de tempo. Mas depois tudo terminou em nada. No nada em que nos encontramos presentemente. A greve é um esgotamento de forças e por conseguinte, exige que estas existam; e nós, invertendo completamente as partes, chegamos à concepção absurda de declarar a greve para depois organizar a classe. Se a greve, por um complexo de causas, quase estranhas às forças em lutas, obtinha bom êxito, a liga se constituía. Estimulava as outras classes a imitá-la, e, enquanto as causas geradoras existam, essa tinha vida. Se, no entanto, o resultado era uma derrota, era desfeita completamente por qualquer motivo. (SIMÃO, 1966, p. 166).

Assim Simão (1966) demonstra a instabilidade das formas associativas operárias, um certo espontaneísmo pela inconsistência das determinações de greve e de seus resultados, que, se negativos, consomem moralmente os indivíduos, afirmando também que os sindicatos somente adquirem estabilidade a partir de 1937.

Entretanto, enquanto as condições de trabalho extremamente adversas mostravam-se persistentes, as lutas se expandiram ainda que de modo irregular e descontínuo. A repressão estatal, associada ideologicamente com os interesses mais imediatistas do patronato – limitando sua visão de desenvolvimento econômico e social – encontraram, nas diversas aglutinações operárias, a resistência para provocar bem mais tarde um período de reformas na qualidade do capitalismo, mas não na da participação política, impulsionando novas relações de produção e instituições para o desenvolvimento como uma função cada vez mais identificada com o Estado.

O rol constante das reivindicações operárias do período envolveu: aumento salarial, redução da jornada de trabalho para oito horas, abolição de multas aos trabalhadores, substituição de mestres e contramestres, regulamentação do trabalho infantil e de mulheres, revogação das medidas legais que permitiam a expulsão de trabalhadores estrangeiros por organizarem e incentivarem processos reivindicatórios, descanso semanal, oposição à dispensa de trabalhadores, pagamentos em dia, etc. (CARONE, 1972, p. 216).

⁴² Publicação operária paulista considerada das principais na disseminação do socialismo, que, entre 1900-1919, teve várias interrupções e recomeços, chegando a uma longa ausência de suas atividades entre 1902-07 (DANTAS, [s. d.]).

Dentre os tantos registros de condições que se podem caracterizar como de exploração e precárias, verificamos que, no começo do século, trabalhadores em fábricas de tecido de São Paulo tinham jornada de 14 horas, enquanto crianças já chegaram a cumprir pelo menos 11 horas (CARONE, 1972, p. 196), em jornadas noturnas das 19 horas às 6 h da manhã (SIMÃO, 1966, p. 73), com registros de crianças abaixo de 10 anos e inclusive de crianças de cinco anos de idade (SIMÃO, 1966, p. 70). As multas e os castigos corporais a aprendizes de 14, 13 e 12 anos nos estabelecimentos fabris foram registrados, e faziam parte de um regime disciplinar por pontualidade, assiduidade, intensificação do ritmo e contra a interrupção individual do trabalho, a qual frequentemente devia ser permitida pelos mestres e contramestres (SIMÃO, 1966, p. 72-73).

Sobre as condições de vida e trabalho do operariado a partir do seu estabelecimento nos centros urbanos, o período aqui tratado, Iamamoto e Carvalho (2006), irão avaliar que:

Historiadores e sociólogos⁴³ que estudaram a situação do proletariado nesse período são concordes em que essa parcela da população urbana vivia em condições angustiantes. Amontoavam-se em bairros insalubres junto às aglomerações industriais, em casas infectas, sendo muito frequente a carência – ou mesmo a falta absoluta – de água, esgoto e luz. Grande parte das empresas funciona em prédios adaptados, onde são mínimas as condições de higiene e segurança, e muito frequentes os acidentes. O poder aquisitivo dos salários é de tal forma ínfimo que para uma família média, mesmo com o trabalho extenuante da maioria de seus membros, a renda obtida fica em nível insuficiente para a subsistência. O preço da força de trabalho será constantemente pressionado para baixo daquele nível pela progressiva constituição de um relativamente amplo exército industrial de reserva. A pressão salarial força a entrada no mercado de trabalho das mulheres e das crianças de ambos os sexos em idade extremamente prematura, o que funciona também como mecanismo de reforço do rebaixamento salarial. (IAMAMOTO; CARVALHO, 2006, p. 128-129).

Podemos inferir o que os autores sugerem por desenvolvimento material das condições de vida dos trabalhadores, ao elencar a precariedade e as privações de serviços de fornecimento de água, de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, rede e tratamento de esgoto, dentre outros. Esses serviços de infraestrutura urbana e habitacional são tanto necessários ao desenvolvimento das cidades, visando ao bem-estar dos indivíduos e à sua saúde, quanto ao desenvolvimento das atividades de mercado, ou seja, as atividades do comércio de bens, de serviços e de produção de mercadorias. Além de direitos ao trabalhador,

⁴³ Azis Simão, *Sindicato e Estado no Brasil*, São Paulo, Dominus, 1966. José Albertino Rodrigues, *Sindicato e desenvolvimento no Brasil*, São Paulo, Difel, 1968. Warren Dean, *A industrialização de São Paulo*, São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, 1977. Edgard Carone, *A República Velha* (t. I), São Paulo, Difel, 1976; *O movimento operário no Brasil*, São Paulo, Difel, 1979. Paula Beiguelman, *Os Companheiros de São Paulo*, São Paulo, Símbolo, 1977. Nesse capítulo sobre a Primeira República nos baseamos fortemente em dois dos trabalhos citados por Iamamoto e Carvalho (2006): o primeiro e o quarto. Acreditamos que o primeiro seja o mesmo que o nosso, apenas com um engano aqui no registro do título (pela inclusão da extensão “no Brasil”).

de melhores salários e condições de trabalho, pretendem-se melhores condições de vida, objetiva-se o mínimo necessário de desenvolvimento da vida material para também combater “as condições angustiantes”, os “bairros insalubres”, as “casas infectas”, isto é, a questão da higiene a qual se transforma em questão de saúde pública. Se aqueles grupos que mais influenciaram os rumos da sociedade, no capitalismo da Primeira República, a desenvolveram tendentes a absolutizar as leis de mercado – especialmente até a década de 1920 –, a disposição em prever, organizar e planejar a infraestrutura urbana, industrial e social por meio de aparelhamento estatal e legislações adequadas engatinhavam apegadas à ideologia do liberalismo econômico ortodoxo⁴⁴.

As modalidades de organização proletária, ou para o seu favorecimento e dos seus, envolveram o auxílio mútuo e o combate às determinações do patronato: caixas beneficentes de empresas, socorros mútuos, ligas operárias, sociedades de resistência, câmara ou bolsa de trabalho foram as formas mais comuns (CARONE, 1972, p. 196-199, SIMÃO, 1966, p. 159-166).

Os socorros mútuos sobrevivem até 1930 e envolviam assistências às necessidades de saúde, desemprego, invalidez, enterros fúnebres, etc. As caixas beneficentes foram operadas no âmbito de algumas das grandes empresas, eram abastecidas por parcelas dos salários e pelas multas sobre os trabalhadores anteriormente discutidas. As ligas operárias ficaram entre a assistência e as reivindicações trabalhistas, reunindo os trabalhadores de forma indistinta. Segundo Simão (1966, p. 162), as ligas “[...] pouca coisa realizaram, porque lhes faltava a força necessária mercê do amorfismo que as caracterizava”. A bolsa de trabalho, elaborada pelos anarquistas e aceita pelos socialistas, envolvia pesquisa, ensino e estudo do mercado de trabalho e de profissões, além da colocação de trabalhadores, “[...] espécie de superorganismo formado por representações sindicais.” (SIMÃO, 1966, p. 164-165).

Em 1907, no governo de Afonso Pena, os sindicatos profissionais, além das sociedades cooperativas, passam a existir em lei⁴⁵, permitindo sua livre constituição e sem a necessidade de autorização do ente estatal, como passaria a acontecer a partir da Revolução de 1930. Uma lei anterior de 1903⁴⁶, durante o governo Rodrigues Alves, facultava aos profissionais da agricultura e das indústrias rurais a organização de sindicatos para a defesa de seus interesses, conforme apontado por Moraes Filho (1952, p. 182-186).

⁴⁴ “A tentativa de organizar a vida econômica e social do país segundo princípios laissez-fairianos ortodoxos expande-se, teoricamente, da abolição do trabalho escravo, em 1888, até 1931.” (SANTOS, 1979, p. 71).

⁴⁵ Decreto n. 1.637, de 5 de jan. de 1907.

⁴⁶ Decreto n. 979, de 6 de jan. de 1903.

Segundo este autor (1952, p. 188-189), a lei de sindicalização urbana de 1907 teve influência da legislação francesa de 1884, que previa a sindicalização rural e urbana ao mesmo tempo, diferentemente do caso brasileiro, e de um dos criadores da Corporação Operária Cristã de Pernambuco, o industrial Carlos Alberto de Menezes. Esse escreve ao deputado Inácio Tosta por uma lei que possa organizar “[...] os profissionais das diversas profissões” – agora, nas palavras do deputado. E para quê? “Para o estudo e a defesa de seus interesses comuns” – justifica Tosta à apresentação do seu Projeto de Lei, pois “[...] sendo a profissão uma das instituições fundamentais da sociedade, não pode ela, como a instituição da família, escapar à ação vigilante e protetora do Estado”.

Para Moraes Filho (1952, p. 185-186), a Lei de 1903 objetivava à sindicalização agrícola uma finalidade creditícia e de cooperativa, nos seus Artigos 9 e 10, e não de organização dos trabalhadores no sentido de reivindicações maiores contra seus empregadores. De qualquer forma, se a Constituição da República liberal de 1891, no seu Parágrafo 8.º do Art. 72, permitia a todos “[...] associarem-se e reunirem-se livremente”, com a advertência de que a polícia interviria para manter a “ordem pública”, o Código Penal de 1890, no seu capítulo sobre os “crimes contra a liberdade de trabalho”, já penalizava as greves nos seus Artigos 205 e 206, sem usar o termo.

Moraes Filho (1952), que investiga a questão do sindicalismo único, no sentido de definir o que é liberdade sindical, e se seu exercício deveria ou não ser tutelado pelo Estado. Advoga o autor a liberdade sindical ao mesmo tempo que sua unidade, como mais favorável ao movimento operário. Opõe-se, entretanto, como um democrata, à unicidade imposta pela regulação estatal, restringindo a liberdade decisória do operariado de optar por sua pluralidade ou não. Investigando o referido problema, defende que todo o período antes de 1930 foi uma batalha operária que levou o governo de Getúlio Vargas, após 1930, a intensificar e a expandir as leis sociais que os legisladores, especialmente durante a década de 1920, já tratavam de conceder pela pressão dos trabalhadores.

Em 1917, um projeto de Código do Trabalho⁴⁷, de Maurício de Lacerda (MORAES FILHO, 1952, p. 206-207), o qual reunia propostas de leis que vinham pelo menos desde 1904, com 107 artigos, queria estabelecer regulamentações sobre o “[...] regime de trabalho industrial” – conforme seu Art. 1.º. Trazia seis títulos, dentre os quais: o contrato de trabalho, o dia de trabalho, acidentes de trabalho e as disposições gerais.

⁴⁷ As seguintes referências ao projeto podem ser conferidas em Brasil (1917).

Dentre outras medidas, estipulava o projeto: jornada de trabalho de 8 horas; pagamento de salário em moeda (Art. 22); pagamento sem direito a desconto ou redução por ato exclusivo do patrão (Art. 24); pagamento sem obrigação de ser gasto em estabelecimentos designados pelo patrão (25). Estes dois últimos hábitos do patronato chegaram a ser registrados por Simão (1966).

O código trazia também a regulamentação sobre o trabalho de crianças e mulheres. Sobre as crianças: proibía o trabalho de menores de 10 anos (Art. 8º), necessitando aqueles entre 10 e 15 anos do consentimento dos representantes legais (Parágrafo 1.º, Art. 6.º), com jornada reduzida a seis horas nessa idade (Art. 9º). Um programa social contra a evasão escolar e o analfabetismo era praticado no Art. 10º, que condicionava o emprego entre 10 e 15 anos àqueles que tinham certificado de escola primária ou que comprovassem estar frequentando-a. Sobre as mulheres: a atividade fabril noturna era proibida. A gestante e lactante passava a ter alguns direitos: o Art. 47 dizia que de 15 a 25 dias antes da presunção do parto e até 25 dias depois a mulher se podia licenciar do trabalho, “[...] sem perda do lugar que estiver ocupando, com direito a um terço do salário, no primeiro período, e à metade, no segundo”.

Nas disposições gerais do projeto do código do Trabalho de 1917: nos Artigos 92 e 93, definia-se que os conflitos coletivos de trabalho se dariam por conciliação e arbitragem e facultava a criação de conselhos de conciliação e tribunais de arbitragem nos seguintes termos: com três representantes do patronato e três do operariado, sob a presidência de um representante que seria sempre de uma esfera de governo, o qual teria o voto de desempate. Ainda se dizia que “[...] só poderão tomar parte em suas deliberações associações com personalidade civil” (Parágrafo 4.º, Art. 93), o que sugere o uso dos sindicatos na forma defendida por Moraes Filho (1952), com liberdade, autonomia, já que o código não menciona a necessidade do exercício sindical por meio de um vínculo com o Estado.

E os conflitos individuais de trabalho? O Art. 103 diz que “[...] as ações que se originarem da presente lei serão processadas perante a justiça comum, guardada as prescrições da respectiva lei de organização judiciária”.

A última menção que faremos é ao Art. 94, o qual criava o que chamou de Patronato do Trabalho, vinculando sua constituição e funcionamento ao Ministério da Agricultura (que, na época, era o predecessor do MTIE de Vargas). Era a regulamentação das condições fabris de higiene e a aplicação de inspeção e fiscalização. Esse projeto poderia ter precedido a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), de 1943.

Outros eventos como esse registra Moraes Filho (1952) para mostrar a movimentação legislativa no sentido de cumprir os anseios dos trabalhadores.

Em 1918, o Departamento Nacional do Trabalho é criado também pelos esforços legislativos do deputado Mauricio de Lacerda e oportuniza o surgimento do Conselho Nacional do Trabalho, porém apenas em 1923. Esse tentava cumprir compromissos das adesões do governo brasileiro a partir do Tratado de Versalhes, de 1919, que punha fim à Primeira Guerra Mundial e instituía a paz e criava a Organização Internacional do Trabalho (OIT), propondo o desenvolvimento de leis trabalhistas. O Conselho Nacional deveria funcionar apenas como órgão consultivo sobre a organização do trabalho e da previdência social, promovendo estudos e amparando a elaboração de uma legislação (MORAES FILHO, 1952, p. 207-209, 217, KORNIS, [s. d.]). Apenas formalmente existiu o Departamento Nacional, e, sem autonomia deliberativa, existiu o Conselho Nacional do Trabalho para propor e elaborar uma legislação.

Em 1919, um marco significativo foi a lei de acidentes de trabalho⁴⁸, estabelecendo circunstâncias e as categorias que seriam abrangidas, inclusive a “[...] incapacidade total e permanente para o trabalho.” (FREUDENTHAL, 2006, p. 37-40). Não significa, contudo, que houvesse amplo benefício aos trabalhadores, pois não foi planejada nos moldes de uma seguridade social, referente à constituição de um fundo ou da obrigatoriedade de um seguro (ESPINOSA, 2008), não havendo um benefício continuado no caso de invalidez permanente. Segundo Sussekind (1986, p. 106), foi a “[...] única lei que resultou, na verdade, de uma campanha operária, aliada a manifestações de parlamentares e intelectuais”.

Essa Lei seria ampliada em 1934⁴⁹ e novamente em 1944⁵⁰ (FREUDENTHAL, 2006; ESPINOSA, 2008). Sua primeira ampliação estabeleceu a compulsoriedade de seguro ou de um fundo para as indenizações. A segunda ampliação da regulação de obrigações quanto ao acidente de trabalho alcançou o campo e o comércio.

Em 1923, meses antes da instituição do Conselho Nacional do Trabalho, tem-se a lei sobre a instituição de Caixa de Aposentadoria e Pensões, mas apenas para os ferroviários. Sua regulamentação para os portuários e marítimos é feita em dezembro de 1927⁵¹, tendo sido estendida a Lei a eles um ano antes⁵². Em dezembro de 1925, uma Lei facultava 15 dias de

⁴⁸ Decreto n. 3.724, de 15 de janeiro de 1919, regulamentado, logo a seguir, pelo Decreto n. 13.498, de 12 de março de 1919.

⁴⁹ Decreto n. 24.637, de 1934.

⁵⁰ Decreto-lei n. 7.036, de 1944.

⁵¹ Decretos n. 17.940 e n. 17.941, de 11 de dezembro de 1927.

⁵² Lei n. 5.109, de 20 de dezembro de 1926.

férias⁵³, regulamentada em outubro de 1926⁵⁴. Em 1926, por meio de uma Emenda Constitucional, as relações de trabalho passam a ser matéria privativa do Congresso Nacional⁵⁵.

Não obstante a movimentação legislativa observada, reconhece Moraes Filho (1952, p. 215-216) que a “[...] legislação do trabalho somente passou a ser cumprida quando passou a ter atrás de si órgãos fiscalizadores e aplicadores de penalidades”. E isso se deu a partir da Revolução de Outubro de 1930, pela criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (MTIC)⁵⁶, em fevereiro de 1931 e pelo Departamento Nacional do Trabalho⁵⁷ (Decreto n. 19.671-A), uma reatualização de 1918, que “[...] não chegara a ter seus serviços regulamentados”, excluindo o Conselho Nacional do Trabalho: “[...] passavam as leis sociais a ter uma secretaria especial e própria para o seu controle, aplicação e sugestão”, atesta Moraes Filho (1952, p. 217), “[...] este, segundo nos parece, o maior mérito da revolução de outubro.” (MORAES FILHO, 1952, p. 218). As leis sociais, à época, são altamente identificadas com as trabalhistas.

No mais, diz Moraes Filho (1952, p. 218) – escrevendo em 1950 e opondo-se ao autoritarismo expressado pelo primeiro governo de Getúlio Vargas, assim como a promoção de sua figura como pai dos pobres:

[...] já vinha amadurecendo a legislação social [...] nos movimentos operários, nos congressos dos trabalhadores, nas mensagens do Executivo, nos trabalhos legislativos, na doutrina jurídica, nas plataformas políticas, enfim, na consciência da nação.

Porém, como observa Santos (1979, p. 72):

[...] a princípios da década de 20 inicia-se a produção de leis sociais efetivas [...], o que [...], de certo modo, não comprometia o ideário laissez-fairiano (visto tratar-se, ainda, de acordos por assim dizer privados entre empregadores e empregados).

Sobre as reivindicações operárias, Lopreato (1996, p. 13) também dirá que a vitória em acordo de greve com o patrão “[...] não garantia a efetivação das conquistas”.

Costa (1982, p. 222) relaciona o discurso ao comportamento dos empresários do período no que tangia à legislação:

⁵³ Lei n. 4.982, de 24 dezembro de 1925.

⁵⁴ Decreto n. 17.496.

⁵⁵ Art. 34, inciso 28.

⁵⁶ Decreto n. 19.667, de 4 de fevereiro de 1931.

⁵⁷ Decreto n. 19.671-A, de 4 de fevereiro de 1931.

Apesar de sua insistência na importância do respeito às leis, os empresários não pareciam se sentir obrigados a respeitá-la. Tanto é assim que as leis passadas pelo governo, com o objetivo de diminuir o conflito entre Capital e Trabalho, longe de receberem o seu apoio foram frequentemente objeto de oposição e crítica e só raramente foram obedecidas.

Conforme Sussekind (1986, p. 106), “[...] as raras leis adotadas no campo das relações de trabalho eram pouco aplicadas”.

Simão (1966, p. 72) atesta que, “[...] apesar da reivindicação de redução da jornada de trabalho para 8 horas, isto não foi senão esporádica e precariamente alcançado, em alguns setores industriais, até os meados da década de 1930”. Para o autor (1966, p. 125), “[...] até a década de 1930, não se estabeleceram vias institucionais para prevenir e resolver conflitos de trabalho”. A década de 1930 foi, no entanto, uma “[...] fase de transição em que se observou no patronato [...] uma tendência de ceder às disposições legais sobre o trabalho e a de preservar a antiga atitude de seu simples desconhecimento”, explica Simão (1966, p. 82), e continua:

A crescente ampliação da área de cumprimento das leis trabalhistas dependeu, de um modo geral, do aprofundamento das mudanças econômico-sociais que vinham se verificando desde a década de 1930. Direta e especialmente, influíram nesse processo a necessidade de mobilizar crescente número de mão de obra, a difusão do conhecimento dos direitos trabalhistas entre os assalariados, a ação do sindicato e a extensão dos quadros do Ministério e da Justiça do Trabalho. (SIMÃO, 1966, p. 83).

Simão (1966, p. 85-86) aponta o estabelecimento das inspetorias regionais do Mtc para o cumprimento da lei e a evolução para a Justiça do Trabalho, partindo das Comissões Mistas de Conciliação, de 1932, e das Juntas de Conciliação e Julgamento, em 1933, para, em 1939, o “[...] primeiro acabamento de um complexo sistema judiciário”, assim “[...] não se criavam apenas leis reguladoras do trabalho, mas também se assentavam novas formas institucionais para a resolução de seus problemas, relacionando nisto o sindicato, o patronato e o Estado”.

2.2 A Primeira República e a perspectiva da Aliança Liberal

Se estamos tentando compreender o período pré-1930 naquilo que o leva ao período seguinte, de intervencionismo estatal central, voltado ao desenvolvimento das condições materiais de existência e das relações sociais, especialmente das de produção, o que resulta na intensificação da legislação social e no seu crescente cumprimento, como vimos, vamos levar em conta os motivos declarados pela Aliança Liberal (AL), que os formulou no seu Manifesto

de 20 de abril de 1930, pouco antes da eleição presidencial, escrito por Lindolfo Collor, o primeiro Ministro do Trabalho do Governo Provisório (1930-34) de Getúlio Vargas.

Se os operários liderados em grande parte pelos anarco-sindicalistas nas suas diretrizes iniciais de fundo revolucionário e apartidário (manifestadas nos dois Congressos Operários de 1906 e 1913, tendo a greve como meio quase exclusivo de pressão, pelo menos até o começo da década de 1920, quando uma cisão dentro do movimento funda em 1922 o Partido Comunista do Brasil, perdendo os anarquistas a hegemonia na condução dos pioneiros esforços de dar uma identidade única aos operários) não conseguiram se organizar num nível suficiente para fazer valer seu pensamento, sua revolução ou suas reivindicações de modo integral e sumário⁵⁸, os aliancistas, de diferentes partidos e ideologias, uniram-se inicialmente não apenas para reivindicar, mas para pleitear o poder político e da máquina administrativa do Estado por meio de uma candidatura presidencial. Depois de derrotados no pleito, outros eventos e movimentações conspiratórias fizeram a AL conseguir o poder que queria – esses eventos, no entanto, não são o foco central de nossa discussão. Queremos assimilar do seu Manifesto as razões e verificar, principalmente, o que há em comum com a causa operária e social, suas precárias condições de vida e trabalho.

Vamos à perspectiva alimentada pela AL, que se assume parte dos problemas levantados pelos anarquistas e marxistas do movimento operário, como o reconhecimento do problema social pelo desenvolvimento urbano, que não objetiva a superação das classes, mas a disseminação de direitos de democracia política, sem fraudes eleitorais, e com representações nacionais de instituições políticas que transmitam e coordenem a vontade popular, pela reatualização de uma República verdadeiramente liberal quanto ao sistema eleitoral, exigindo medidas que garantam o voto secreto. Essa é a primeira parte da manifestação declarada, com a anexa defesa da anistia depois de os vencedores da emulação ideológica e política se assentarem no poder, para que os rumos do desenvolvimento da sociedade possam se fazer por um desenvolvimento mais estável, de paz e democrático (COLLOR, 2002, p. 140-149).

Para os aliancistas “[...] a oligarquia, é a doença mais grave da República.” (COLLOR, 2002, p. 152). Ela regionaliza a política e, uma vez no poder, trabalha pelos interesses dos grupos oligárquicos regionais, subvertendo os interesses mais prementes do conjunto da

⁵⁸ Segundo Toledo ([s. d.], [s. p.]), “[...] a análise das resoluções do Terceiro Congresso indica que foram poucas as conquistas efetivas e duradouras ao longo dos 14 anos que separaram a realização do primeiro e do terceiro congressos, com muitas das temáticas retomadas”. Ainda assim, para Toledo ([s. d.], [s. p.]), “[...] todas as experiências vividas ao longo desses anos, incluindo o esforço da COB na criação de uma articulação nacional do movimento, foram fundamentais para a construção dos trabalhadores como sujeitos políticos no Brasil”.

sociedade, e esclarecem os aliancistas que “[...] os governos não se devem confundir com os partidos, nem os partidos com os governos.” (COLLOR, 2002, p. 152).

A segunda parte do Manifesto reúne um conjunto de problemas – sociais, econômicos e fiscais – e defende algumas medidas e direções para o seu enfrentamento.

Dentre os problemas mais diretamente sociais são topicalizados: a instrução pública, a higiene e o que foi denominado ordem pública.

A instrução pública⁵⁹ trata do ensino no país, pretendendo “[...] difundir a instrução pública em todos os seus graus” – primário, secundário, profissionalizante, superior e de especialização. A instrução é justificada inclusive para “[...] elevarmos o nível da nossa política”.

Alguns dados de 1920 são mostrados, advertindo sobre a falta de sua atualização. O ensino primário tinha 21.748 escolas. Dessas, eram mantidas exclusivamente pelos municípios 4.712 (22% do total); subvencionadas pelos estados 9.612 (44%); particulares, 6.997 (32%); União, 447 (2%).

A instrução era matéria constitucional dos estados. Dizia o Manifesto que a “[...] precariedade da difusão do ensino” devia ser um problema “estudado”, “[...] atendido e auxiliado por uma força coordenadora central”. A União deveria “[...] distribuir, anualmente, parte das suas rendas para amparar e intensificar a difusão do ensino”.

O ensino profissional precisava ser “incessantemente ampliado”. O ensino superior “exige reformas substanciais”, e os cursos de especialização “[...] praticamente não existem entre nós”, diz o Manifesto. Os cursos “[...] diluem-se [...] em cursos gerais, pragmáticos e de alcance reduzido”. Mas “[...] quaisquer que sejam as alterações programáticas” voltadas ao regime universitário, essas devem se pautar pela “[...] autonomia administrativa e didática”. Defende-se que o Departamento Nacional do Ensino pode ser uma secretaria autônoma.

Além disso, não se diz expressamente que deve o Estado vir a ofertar em todos os graus, de modo universal, a instrução.

Da higiene pública⁶⁰, diz o Manifesto, “[...] depende o futuro do nosso país”. O Manifesto critica os gastos do governo de Washington Luiz com o embelezamento da Capital, observando a nova onda de febre amarela, por isso a “[...] urgente necessidade de organizar com mais eficiência os nossos serviços de saúde”.

Cita o Manifesto a mortalidade infantil, exemplificando-a com dados relativos à Capital do país, e reclama a manutenção de sua média desde 1900 a 1930, comparando-a

⁵⁹ Para as citações entre aspas do Manifesto sobre esse tópico (instrução pública): cf. Collor (2002, p. 152-153).

⁶⁰ Para as citações entre aspas do Manifesto sobre esse tópico (higiene pública): cf. Collor (2002, p. 153-154).

ainda com a que se mostrava decrescente em Nova York: em 1900, 180/1.000 crianças de até um ano morriam no Rio de Janeiro (capital), essa média se mantinha em 1910, 1920, e em 1930, segundo o Manifesto. Já Nova York, registrara um contínuo decréscimo: 150, 100, 90, 80.

Um governo “verdadeiramente bem intencionado” deveria se pautar pela instrução, educação e saneamento. Aqui se chama especial atenção para a educação profissional, citando Getúlio Vargas, e a necessidade do “[...] saneamento de vastas regiões ainda assoladas por enfermidades endêmicas”. Sugere-se a criação do Ministério da Saúde Pública para harmonizar seus trabalhos com os serviços organizados nos estados, inclusive provendo com recursos as unidades da federação que tivessem “[...] escassez de meios financeiros”. A “valorização da raça” seria enfrentada pelos seus três aspectos, “[...] o moral, intelectual e econômico”.

A preocupação com a saúde está aqui muito manifestada no nível das grandes endemias locais, as doenças que assolam determinadas regiões. E as diferentes federações, governadas ainda com bastante autonomia, tinham disparidade de condições de autofinanciamento, pelo nível de atividade econômica muito desigual. Aqui temos uma mostra de que os problemas sociais não são vistos em si, eles não deixam de depender de recursos financeiros que custeiem seu desenvolvimento. Mas não só, a organização, a atribuição do papel de organizar é uma preocupação dessa aliança que se une em torno de um liberalismo que se anunciava como político, reivindicando uma verdadeira democracia liberal.

A ordem social⁶¹ no Manifesto é o lugar de se tratar do que ele chama “problema social” ou “questão social”, no que diz respeito à legislação trabalhista. É, portanto, diretamente sobre os efeitos daquele amplo movimento operário do qual nos ocupamos anteriormente que trata esse tópico.

Diz o Manifesto: “[...] nós estamos convencidos [...] de que também aqui, como em todos os países civilizados, o problema social existe”. E continua:

Existe a questão social porque não poderia deixar de existir: existe nas cidades, nas vilas, nos campos; no comércio, nas indústrias urbanas, nas lavouras, nas indústrias extrativas; existe por força da imigração, que fugirá aos nossos portos, se não protegermos convenientemente os trabalhadores alienígenas. A existência da questão social entre nós nada tem de grave ou de inquietador: ela representa um fenômeno mundial, é demonstração de vida, de progresso. O que de inquietador e grave aparece no Brasil é a preocupação de ignorar oficialmente a existência de problemas dessa natureza e desse alcance.

⁶¹ Para as citações entre aspas do Manifesto sobre esse tópico (ordem social): Collor (2002, p. 154-156).

Ao interpretar a “questão social” – usada para se referir à falta de legislação trabalhista – podemos dizer que o Manifesto conclui: (a) é uma expressão do progresso, da atividade laboral que se desenvolve e se espalha, seja no campo ou nas cidades; (b) porém, mais ainda será um problema social por um Estado que a negue, assim sendo, para o Manifesto, não é insuperável, desde que admitida e legislada.

O Manifesto observa a adesão do Brasil ao *Bureau* Internacional do Trabalho, aponta a assinatura em 31 ou 32 convenções em dez anos e acusa que somente 6 chegaram ao Congresso Nacional, com o resultado prático de nenhum andamento.

Afirma então o Manifesto que começaria por “[...] examinar cuidadosamente todas essas convenções até agora votadas, a fim de aplicá-las, na medida do possível, às necessidades do Brasil”. É claro que não seria conforme às necessidades, o mais próximo da realidade seria exprimir o termo “possibilidades”.

Mas o Manifesto enumera a defesa de alguns daqueles direitos – como já vimos – reivindicados pelo movimento operário, “[...] em amparo do proletariado”. Começa defendendo: a liberdade sindical e a jornada de oito horas. Depois, defende “[...] o aperfeiçoamento e a ampliação das leis de”: férias e dos salários mínimos. A seguir, compromete-se com a “[...] proteção das mulheres e dos menores” – no que concerne à legislação trabalhista.

O restante do Manifesto topicaliza ainda questões que nomeia como de ordem econômica além de outras que apresenta em separado, mas conexas – balança comercial e balança de pagamentos, tarifas, finanças; questões ligadas à necessidade de obras para o desenvolvimento infraestrutural da sociedade – transportes, obras contra a seca; e, por fim, a questão da organização e da estruturação dos aparelhos de Estado – justiça, funcionalismo público, exército e marinha.

A ordem econômica prega a urgência do aumento produtivo de outros produtos de consumo interno, assim como os de colocação “[...] mais ou menos fácil nos mercados estrangeiros.” (COLLOR, 2002, p. 157). É a preocupação com a queda da participação do café no exterior e o decréscimo, durante a década de 1920, do saldo positivo da balança comercial.

No tópico da balança de pagamentos, a siderurgia é vista com elevada importância, pois “[...] bastará, só por si, para garantir a independência econômica e a prosperidade do país.” (COLLOR, 2002, p. 158).

As tarifas alfandegárias são carentes de revisão visando um certo protecionismo às fábricas, “[...] mas sem a extensão de favores a indústrias artificiais, que importam do

estrangeiro as matérias-primas e aqui se estabelecem para, à sombra das nossas pautas tarifárias, encarecer os preços nos mercados nacionais.” (COLLOR, 2002, p. 159).

A revisão das tarifas deve ser calcada em três aspectos: o econômico, o fiscal e o social. E o critério para classificar as taxas aduaneiras, no diz respeito ao social, é daquelas taxas “[...] que incidem sobre os gêneros e artigos de consumo geral, obrigatório, como são as substâncias alimentícias, vestuário, calçado, chapéus etc.” (COLLOR, 2002, p. 159-160).

Ao tratar das finanças, o Manifesto se aproxima de uma visão desenvolvimentista futura e antiliberal, nesse tema. A estabilização monetária, o equilíbrio orçamentário e o aumento da produção para alcançar o equilíbrio da balança de pagamentos, diz o Manifesto, são importantes para as finanças do país e é o que prega o processo clássico, mas “[...] os processos de estabilização admitem e preconizam a inversão do método, à condição, porém, de que todos os elementos do problema sejam a seu tempo atendidos.” (COLLOR, 2002, p. 160). Estamos diante de ideias, junto às do protecionismo, que demonstram que o liberalismo ortodoxo não mais estava nessa Aliança Liberal, e de liberal o que ela tinha estava mais próximo das intenções de um liberalismo político ou da chamada democracia.

A Primeira República, portanto, alimentou razões contra ela aos olhos de dois grupos básicos de descontentes: os mais radicais quanto à própria organização socioeconômica capitalista e os reformistas em relação à democracia de então. Os elementos propulsores da intervenção estatal do período pós-1930 parecem ser, pelo material e pela reflexão construída: (a) a limitação da participação política de atores que faziam questão de participação; (b) a negação ou obstrução às reivindicações do operariado urbano e as suas condições precárias de vida, que gera uma solidariedade nos reformistas; (c) a falta de avanço de uma visão menos ortodoxa na economia, que também precisava superar a predominância do café.

CAPÍTULO 3 – O IMPULSO DA PRÁXIS DESENVOLVIMENTISTA: 1930-1954

Para entendermos o desenvolvimentismo do período, julgamos que precisamos compreender (a) o que era desenvolvimento para os governos do período; (b) qual a intenção com esse desenvolvimento; e (c) quais os instrumentos pensados e/ou utilizados na prática, para se atingir o desenvolvimento. Dividimos o período 1930-1964 em dois capítulos, por dois motivos: para fins de simplificação da apresentação e por considerarmos que, de 1930 a 1954 – primeiro governo Vargas, governo Dutra e segundo governo Vargas – houve o impulso da ideologia intervencionista com vias ao desenvolvimento, com sua intensificação e consolidação a partir de 1956 (governo Juscelino Kubitschek).

Primeiramente analisamos a introdução das condições para uma práxis desenvolvimentista a partir da Revolução de 1930. Num segundo momento, observamos as quatro diretrizes básicas que julgamos guiar o movimento desenvolvimentista por todo o período. Em terceiro lugar, analisamos o primeiro e segundo governo Vargas em quatro seções consecutivas, nas quais a relação entre os elementos *intervencionismo*, *pobreza*, *capital estrangeiro*, *nacionalismo* e *trabalhismo* são analisados como centrais entre instrumentos para a ação e a preocupação que motivou a necessidade do desenvolvimento. A sétima seção trata do governo Dutra.

3.1 A práxis desenvolvimentista a partir de uma Aliança Liberal

A história de um Brasil republicano começa em 1889, sua primeira Constituição (1891) é a segunda da história brasileira, idealizada sob os princípios de um liberalismo filosófico ainda bastante excludente: seu regime democrático permitia apenas o voto masculino dos alfabetizados a partir dos 21 anos, excluindo os mendigos e os praças de pré, referindo-se aos militares de baixa patente, conforme o Art. 70 da Constituição de 1891.

Na prática, os interesses econômicos e classistas inconfessos estruturam a sociedade brasileira a partir de um longo período de colonização exploratória do trabalho humano o qual promoveu a escravidão, originando assim tanto o racismo, quanto a discriminação daquela classe que não tem bens para ostentar. A abolição do sistema escravista deu-se um ano antes da formação da República, em 1888. O clientelismo e o coronelismo são práticas que se institucionalizam nessa primeira república. O voto aberto – não secreto – proporciona o controle do eleitorado sobretudo no ambiente rural, o qual continha a maioria da população.

Os movimentos “tenentistas” da década de 1920 são expressões revoltosas de um sistema político e social muito aquém do prometido pela república constitucional, corrompido pelos arranjos oligárquicos que alcançavam a Presidência da República. A Coluna Prestes, que percorre o país de 1925 a 1927, expondo suas mazelas, contribui para uma conjuntura aliancista e revolucionária (PRESTES, 2016). Mas os “tenentes” almejavam, no máximo, reformas moralizantes e constitucionais, não tendo muitos vínculos com uma crítica anticapitalista (MONTEIRO, 1980). A grande exceção desse movimento será Luiz Carlos Prestes que, em 1930, já está fortemente identificado com o marxismo. Prestes recusa integrar a Aliança Liberal, divulgando seu Manifesto de Maio de 1930, no qual se alinha com reivindicações do PCB, conclamando pela necessidade da reforma agrária e de uma luta anti-imperialista (PRESTES, 2016). Ele será uma das maiores lideranças comunistas de militância partidária do País.

Outros fatores, construindo uma conjuntura favorável a um movimento revolucionário, embora dentro de uma ordem capitalista e sem uma organização ou participação vinda das massas mais subalternizadas, são notoriamente apontados pela literatura especializada para o fim da República Velha, como a articulação aliancista de veia revolucionária de um personagem como Oswaldo Aranha (FAUSTO, 2010, p. 133-134), e o assassinato de João Pessoa, Presidente da Paraíba, como se designava então o cargo de governador (SCHWARCZ; STARLING, 2015).

De certo modo, os desenvolvimentistas rompem uma barreira de pensamento tanto no campo do liberalismo, quanto do socialismo, propugnando que, mesmo o Estado capitalista, pode e deve ser agente do desenvolvimento econômico.

O auge da popularidade do pensamento e da ação do dirigismo, do desenvolvimento induzido pelo Estado durante o período tratado aqui foi no governo JK, de 1956-61 (BIELSCHOWSKY, 1996, p. 401). Já o hiato ou a menor dedicação de um governo voltado para a intervenção estatal para o desenvolvimento foi o do General Eurico Gaspar Dutra, de 1946-51 (IANNI, 1986).

A Aliança Liberal, a frente de oposição que lançou Getúlio Vargas ao pleito de 1930 contra Julio Prestes, o escolhido para continuar as políticas do Presidente Washington Luís e que depois apoiou o movimento que efetivamente deu na Revolução de 30, foi um “[...] balaio de intenções” a partir de diferentes espectros ideológicos. O que os uniu pode ser apontado como a determinação de acabar com um sistema político rural oligárquico que falseava as eleições, traindo assim ideais liberais da constituição de 1891, e determinava uma política pública protecionista que se dedicava quase exclusivamente ao café, o produto máximo de

exportação do Brasil, constituindo parte generosa da riqueza nacional. Os propósitos, depois de rompido o ciclo da República Velha, não eram de modo algum hegemônicos: frações tenentistas oriundas daquelas revoltosas de 1922 e 1924, menos afeitas a ideais meramente democráticos, misturaram-se com frações mais desejosas apenas de um constitucionalismo liberal no intuito de derrubar o governo e formar um novo paradigma (SKIDMORE, 2007, p. 21-31).

Sendo assim, um protecionismo para além do setor cafeeiro, intenções de liberdades civis e voto secreto constam de um programa rudimentar sustentado pela Aliança Liberal, com outras intenções mais ou menos profundas de transformação das condições sociais, o modo de se provocar avanços naquela realidade é que se distinguiam: estava em jogo a definição do modelo.

Vargas surge então dessa aliança oposicionista, identificado como o líder do movimento que insuflou a revolta armada e que pressionou Washington Luís a deixar o cargo em outubro de 1930, não chegando Julio Prestes a assumir como presidente eleito. O governo civil foi logo entregue a Vargas pelas forças militares.

3.2 Diretrizes da práxis desenvolvimentista: capitalismo, intervencionismo, nacionalismo e trabalhismo

A Revolução de 1930 provocou grandes mudanças na direção da sociedade brasileira, identificada como o estopim da Revolução Burguesa no Brasil – refletida por pensadores fundamentais da realidade brasileira, como Florestan Fernandes – e, por isso mesmo, essa direção é classificada como uma modernização conservadora (PIRES; RAMOS, 2009), com características de uma revolução vinda de cima, onde os interesses econômicos das elites acabam sendo preservados, e o acesso às deliberações políticas é vedado no mais essencial, e, assim, não coube uma ampla reforma agrária, tampouco as reivindicações mais fundamentais abertas pela perspectiva dos anarquistas ou da luta de classes marxista, que poderia implicar, no fim das contas, numa quase utópica sociedade sem governo ou sem propriedade privada.

Antonio Carlos Riberio de Andrada era de tendência liberal, sobrinho-neto de José Bonifácio (o Patriarca da Independência) e poderia ser considerado um dos sucessores lógicos dos arranjos oligárquicos que levavam à Presidência da República. Como Presidente de Minas Gerais, teria instado a reformas quando disse: “Façamos a revolução antes que o povo a faça”. Não foi o Presidente da República, mas foi um aliancista.

São vários os personagens que compõe a teia de determinações políticas, mas, para dar conta desse amplo panorama, optamos por seguir a história das transformações brasileiras desse período a partir da influência sobretudo da ação dos governos centrais.

Getúlio Vargas começa sua trajetória, desde os tempos de um político gaúcho, das oligarquias de fora dos arranjos entre Minas e São Paulo, como um positivista (FONSECA, 1999, p. 51-58; 288-289), tanto avesso ao liberalismo (FONSECA, 1999, p. 58-64) como ao comunismo, que vicejava na União Soviética (FONSECA, 1999, p. 250, 253), mas, mesmo assim, impôs o debate da necessidade de o Estado ser indutor da economia, isto é, da necessidade de um Estado planejador que tentasse ditar os rumos do mercado, pois a planificação era muito atribuída a um Estado socialista, e esse era frequentemente visto como uma ditadura (BIELSCHOWSKY, 1996, p. 60). Daí também a resistência ao planejamento estatal, em especial por parte de figuras como Eugenio Gudín que ostentam, por meio do liberalismo econômico, princípios e convicções que tendem a rejeitar a necessidade de regulamentação ou incentivo das atividades entre os agentes de um mercado que é visto como autorregulado.

Outras figuras que participaram ativamente dos governos do período e tiveram cargos em posições chave na condução da economia e que compartilhavam dos princípios liberais, mas talvez com uma menor severidade que Gudín, foram Octavio Gouvêa de Bulhões e Roberto Campos (BIELSCHOWSKY, 1996).

Já em novembro de 1930, Vargas criava o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (MTIC) com um enorme peso, reorganizando a administração pública, vinculando ao Ministério vários serviços e secretarias (FEE, 1983, p. 20) com a intenção de suprir as necessidades de um processo de industrialização. Criou também, no mesmo mês de novembro, o Ministério da Educação e Saúde Pública. A Saúde só se separa da educação em um ministério próprio, em 1953. Vargas, dirigindo-se ao Congresso e justificando a criação do MTIC, apontava a base de nossa economia como agrícola, com a indústria absorvendo apenas pequena parcela da atividade produtora: “[...] a densidade da massa proletária industrial não acusa índice elevado, restringindo-se a núcleos urbanos que dispõem de margem suficiente para empregarem a atividade com fácil e compensadora remuneração.” (FEE, 1983, p. 21).

Oswaldo Aranha, um dos artífices da Revolução de 1930 e personagem importante na composição do governo, tendo sido Ministro da Justiça, da Fazenda e embaixador no primeiro governo de Vargas, dizia-se, em dezembro de 1931, “[...] contrário à intervenção do governo na vida comercial do país para valorizar o produto e manter indústrias fictícias” (FAUSTO, 2010, p. 59).

Dirigindo-se ao Congresso, em 1933, Vargas defendeu um papel intervencionista do Estado, pois, segundo ele, a vida moderna trazia problemas morais e materiais, o que obrigou o Estado “[...] a intervir mais diretamente como órgão de coordenação e direção nos diversos setores da atividade social.” (FEE, 1983, p. 19). Segundo Fonseca (1999, p. 190), o intervencionismo não poderia ser confundido com estatismo, pois o autoritarismo de Vargas jamais atacou a propriedade privada: “[...] o estado deveria exercer papel de regulador e coordenador, mas não de produtor direto”. Embora, em toda a ação desenvolvimentista, o Estado sempre tenha assumido um papel direto, em especial, em setores estratégicos, os quais demandavam investimentos de vulto que afastam a capacidade privada e tidos como de grande interesse coletivo.

Fonseca (1999, p. 192) revela-nos o pensamento de Vargas por meio de suas palavras:

Na época que os fins sociais são preponderantemente econômicos, em que se organiza de maneira científica a produção e o pragmatismo industrial é elevado a limites extremos, assinala-se a função do Estado [...] como elemento coordenador desses múltiplos esforços.

Essa preocupação de uma organização científica da produção provoca uma disposição em separar as habilidades e as capacidades ao extremo, favorecendo uma divisão social do trabalho que estigmatiza tanto os indivíduos quanto os sexos de uma determinada classe social, assim como uma valorização diferente entre gerentes e operários e entre setores profissionais, com resultados sociais que podem ser bastante deletérios para o conjunto da sociedade. Além do que, passa a ser o volume da produção que importa para a realização de lucros privados, perdendo de vista o sentido humano do trabalho social e identificando os indivíduos como peças num processo produtivo. Essa é uma característica perversa que pode ser atribuída ao capitalismo como organização socioeconômica. O modo de remediar essa condição é atribuir ao Estado um papel regulador e redistributivo.

A partir dessas observações e constatações, devemos avaliar o período pelo que ele se propôs. Julgamos assim que as diretrizes fundamentais que guiaram o processo desenvolvimentista poderiam ser elencadas entre: capitalismo, intervencionismo, nacionalismo e trabalhismo. O capitalismo define o sistema de organização para a produção. Ao intervencionismo, atribuímos a finalidade da industrialização e da importância do planejamento e de sua formalização para ser apresentada à nação que vai se constituindo a partir da instrumentalização do Estado materializada nas suas funções e nas estruturas tecnoburocráticas. O nacionalismo apresenta, pelo menos, duas questões centrais: a ideologia da necessidade do desenvolvimento das forças produtivas e de uma economia que venha a ser

autônoma, libertando-se de interesses estrangeiros tanto sobre a direção política, quanto sobre a exploração da renda produzida internamente. O trabalhismo é uma das ideologias e dos instrumentos fundamentais que legitimam as ações dos governos do período.

3.3 Vargas, o intervencionismo e a pobreza

O capitalismo do período aqui tratado estava evidentemente em processo de cada vez maior intervenção em três dimensões destacadas, se comparado ao período do voto de cabresto, dos currais eleitorais, do coronelismo da República Velha: (a) nas relações trabalhistas, (b) no planejamento do desenvolvimento de uma infraestrutura industrial, ao menos, e (c) no aparelhamento técnico do Estado. Essas construções se destacam pelo ineditismo e pela importância estratégica em alavancar um novo tipo de capitalismo, o industrial.

O Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp) foi criado em 1938. Era uma ação voltada à organização e racionalização da administração pública, de uma burocracia que combatesse o extremo clientelismo e o empreguismo – embora o mérito tenha convivido com as indicações pessoais e o departamento tenha sido criado no pior contexto da Era Vargas, o de ditatorialidade do Estado Novo. O primeiro concurso público ocorrera no País um ano antes, em 1937, para o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (Iapi). A análise concreta de tal departamento, ainda mais no âmbito do Estado Novo, é complexa (RABELO, 2011; ARAÚJO, 2017).

Ainda assim, poderíamos dizer que seu ponto positivo aponta na direção à sedimentação da importância da existência de uma administração meritocrática e capacitada para gerir um serviço público e subsidiar tecnicamente as demandas de cada setor. O que se deve frisar é uma certa preocupação em formar, profissionalizar e organizar o funcionalismo público, por meio do mérito. O ponto negativo é a exacerbação ideológica da formação de uma tecnoburocracia que venha a querer substituir um regime democrático e de um desenho de regras com alta rigidez operacional.

Em grande medida, para Boito Jr. (1984, p. 18), foi o que aconteceu no período 1930-64, pois, em última instância, quem definiu “[...]a política econômica e a política social” foi a burocracia de Estado, ou seja, “[...] as cúpulas da burocracia civil e das Forças Armadas”. E devemos observar que semelhante e mais grave processo se deu com o golpe sobre João

Goulart. Por isso devemos lembrar que, numa democracia⁶², o ativismo de movimentos sociais e greves deveriam fazer parte da livre manifestação das liberdades reivindicatórias e das ideias, fomentando o debate público.

O Dasp teve suas funções alteradas ao longo de sua existência, especialmente com o fim do Estado Novo, e foi definitivamente encerrado em 1986, na urgência de novas reformas administrativas em meio à redemocratização do País.

A Companhia Vale do Rio Doce, criada em 1942, era a manifestação de uma preocupação desde a década de 1910, com as possibilidades de mineração por companhias estrangeiras que tinham o propósito de apenas exportar o minério bruto. As tentativas de desenvolver a siderurgia no País não vingavam, e a atividade de mineração chegou a ser fortemente incentivada, condicionada à construção de siderurgias. A Itabira Iron quase conseguiu pôr em prática planos de construção de uma siderúrgica na década de 1920, mas uma forte oposição contra essa exploração por companhias estrangeiras criou uma batalha jurídica. O direito aos minerais do subsolo foi distinguido do direito de propriedade do solo no Decreto-Lei n. 1.985, de 1940, e as reservas minerais foram nacionalizadas. A Vale foi privatizada em 1997, no governo de Fernando Henrique Cardoso. A siderurgia ficou a cargo também da ação política internacional de Vargas durante a Segunda Guerra, e, com financiamento norte-americano, foi criada a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) um ano antes da Vale, ambas privatizadas, sendo a CSN, em 1993, sob o governo de Itamar Franco.

Em 1945, Vargas criou a Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF). Em 1949, as obras começaram; em 1955 foi entregue a usina de Paulo Afonso, entre Alagoas e Bahia, abastecendo parte do Nordeste. Foi a primeira geradora e transmissora de energia elétrica pública do País. Em 1957, o governo de JK criou a Furnas, entre Minas Gerais e São Paulo, para abastecer parte do Sudeste; era a primeira empresa pública a levar energia elétrica para a região. A Eletrobrás foi aprovada pelo Congresso em 1961, mas havia sido proposta por Vargas desde 1954. A Eletrobras chega a ser citada na carta testamento de Vargas como se a obstaculização no legislativo fosse uma manobra das forças do capital estrangeiro no País. A ela coube organizar e projetar a necessidade de usinas, transmissão e subestações de energia

⁶² Se defendemos a democracia, não é num sentido de garantidora dos melhores resultados ou das melhores decisões ou da verdade. Os resultados são influenciados por um conjunto de estruturas sociais que abrangem e interrelacionam dialeticamente as dimensões econômicas, políticas, ideológicas, culturais, religiosas. As melhores decisões são, muitas vezes, limitadas às circunstâncias e advêm do que se imagina que seja a verdade obtida por processos de conhecimento. As verdades podem ser estabelecidas por investigações de cunho científico e, ainda assim, podem ter aplicação transitória. A democracia para nós é um instrumento de participação social sobre a ordem política e de liberdade de expressão e de interação. O que é praticado, por meio da democracia, a princípio, não é nada além do direito de persuadir. Sua limitação ou meios de exercício podem ser estabelecidos por processos democráticos.

no território nacional. O projeto original previa a produção de equipamentos, mas esse item foi vetado por Jânio Quadros. A falta de geração de energia é um dos graves gargalos para o crescimento econômico por meio da indústria. O País vivia apagões, e a frequência da energia diferia entre as regiões, uma operando em 50 Hz, e outra, em 60 Hz, o que impedia o uso dos mesmos aparelhos elétricos e dificultava o compartilhamento de transmissão entre as regiões em situações de falta de energia (WESTIN, 2021). Até então baixo interesse fora demonstrado por parte das empresas privadas, em investimentos que levassem eletricidade para fora do eixo Rio-São Paulo. Sasse e Saes (2016) defendem que o modelo adotado pelo governo, posto em marcha sobretudo no período militar, propiciou o desenvolvimento de empresas estrangeiras no país, voltadas à produção de equipamentos elétricos, ao mesmo tempo em que se deixou de direcionar suas encomendas para o capital nacional. Atualmente a Eletrobrás está em processo de privatização.

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), criado em 1952, é um instrumento essencial de coordenação e de definição de projetos e de aporte de recursos. Segundo Lessa (1981, p. 21), inicialmente o Banco se dedicou à infraestrutura, apesar da finalidade inaugural de apoio à diversificação industrial, que só ocorreu depois da metade da década de 1950. O BNDE foi fundamental na obtenção de recursos ao Plano de Metas de JK, assegurando o encaminhamento de crédito do exterior, corresponsabilizando-se pelos empréstimos obtidos pelas empresas e aprovando projetos, orientando assim os investimentos voltados aos interesses do Plano de Metas (LESSA, 1981, p. 59).

A Fábrica Nacional de Motores (FNM) foi criada dez anos antes, em 1942, e sua construção começou no ano seguinte, com direto interesse dos Estados Unidos e suporte tecnológico da indústria Wright de motores de aviões, com o propósito de montar aviões para a Guerra, e seu financiamento foi então garantido até o fim da Segunda Guerra, quando o interesse norte-americano cessou. A partir de 1946, a empresa sofreu uma série de reformulações nas suas atividades, procurando adequar-se aos nichos de mercado, chegando a produzir bicicletas, geladeiras, tratores, ônibus, carros, autopeças e outros componentes para outras empresas, como peças para a estrada de ferro e para a indústria têxtil. A sua atividade mais emblemática, porém, viria com a fabricação de caminhões em associações com a Alfa Romeo, outra estatal italiana (PAIVA, 2004, p. 192). A Fenemê, como era chamada, chegou a ser líder de vendas no seu segmento de caminhões pesados (PAIVA, 2004, p. 79, 194-195). Pode-se dizer que foi preterida durante o governo JK pela criação de uma indústria automobilística estrangeira no Brasil, isso graças ao Grupo Executivo da Indústria Automobilística (Geia), montado por JK para conduzir o setor e que tinha fortes inclinações

liberais, donde participava também Roberto Campos, inclusive como um dos grandes líderes da política industrial do período de JK, especialmente como diretor do BNDE (PAIVA, 2004, p. 161-175). O local foi um grande complexo com moradia, escola, atendimento médico (PAIVA, 2004, p. 151, 172) e com distribuição de lucros aos funcionários (PAIVA, 2004, p. 175). Sofreu o golpe definitivo ao ser privatizada em 1968 pelos militares e uma CPI (Comissão Parlamentar de Inquérito) chegou a ser aberta (PAIVA, 2004).

A Petrobras, criada em 1953, foi resultado de uma longa discussão desde os anos 1930 sobre a quem seria de direito a exploração do petróleo. A campanha “o petróleo é nosso” acabou tornando a exploração monopólio do Estado. Esse monopólio foi revogado em 1997. Desde os anos 1990, a empresa de capital misto sofre forte campanha por parte dos neoliberais para sua privatização.

É frequente que a tendência de alguns analistas sociais seja a de enfatizar a inviabilidade do capitalismo como sistema produtivo de inclusão universal e de justiça ampla, já que a perspectiva de análise da luta de classes tende a levar a essa conclusão. O que entra em jogo, entretanto, é o caminho a se persistir: ou pelas reformas por dentro da democracia burguesa ou pela revolta contra suas instituições de classe?

A princípio, tendemos a concordar com a conclusão marxista clássica no que tange ao insucesso para uma distribuição justa do produto social. Não obstante, nosso intuito é o de analisar, por meio da própria democracia burguesa, meios de expansão da redistribuição dos frutos do trabalho. Para isso, temos que constatar não apenas a exploração do trabalho e a desigualdade provocada por um sistema econômico que tende à concentração da renda e à centralização do capital, isto é, a existência de poucos grandes produtores nos diferentes setores econômicos monopolizando o capital e retendo a riqueza gerada pelo trabalho socializado; temos também que nos propor àquilo que é mais difícil e é o que tende a inviabilizar a perspectiva de gerência do capitalismo: esforçarmo-nos por conhecer os seus mecanismos concretos visando elaborar a capacidade de denúncia e de manipulação dos instrumentos criados para subtrair a riqueza aos trabalhadores em cada conjuntura e etapa de seu desenvolvimento.

Por isso, não nos esforçaremos em simplesmente negar as possibilidades de cada vez maior apropriação social da riqueza e de criação de mais e melhores condições de trabalho. Propomos assim tentar compreender quais determinações políticas e regulamentares provocaram, segundo a visão nacional desenvolvimentista, alterações perniciosas para o conjunto da sociedade e quais propiciaram um mais justo crescimento da riqueza no que tange à sua distribuição e proteção social.

Sendo assim, não é mais razoável correlacionar um extremo liberalismo econômico, proponente do *laissez-faire* em âmbito interno ou de um livre comércio entre países, como o propulsor por excelência do rumo do desenvolvimento econômico. Os Estados nacionais influíram direta ou indiretamente em diferentes ações políticas ou regulatórias, no desenvolvimento dos diferentes setores das economias capitalistas (CHANG, 2004; MAZZUCATO, 2015). O período que começa com a Revolução de 1930 mostra apenas uma alteração nos rumos do capitalismo nacional, com uma firme disposição de alguns de seus dirigentes políticos em industrializar o que antes era majoritariamente agrário e para fins de exportação.

Há, entretanto, algumas ponderações a se constituir quanto às intenções dos principais agentes do desenvolvimentismo. Mas é a partir do Estado Novo (1937-1945), segundo Fonseca (1999, p. 256), que a ideologia desenvolvimentista tem seu “aparecimento”. O caráter positivista de Vargas dá lugar a um “intervencionismo com compromissos com o futuro”, apesar de ainda conservador “[...] em oposição ao intervencionismo 'social-democrata' ou 'socialista'”, já que abandonava o “[...] dogma do orçamento equilibrado.” (FONSECA, 1999, p. 257). Segundo Gomes (2005, p. 191), “[...] a proposta de fundação de um novo Estado, 'verdadeiramente nacional e humano' é a grande tônica do discurso político dos anos do pós-37”; talvez, na própria interpretação do regime, “30 fora o início daquilo que 37 queria e devia realizar”. Pandolfi [s. d.] irá contestar, contudo, a interpretação daqueles que concedem a 1937 uma continuidade lógica da Revolução de 1930. Para ela, “[...] o período situado entre os dois acontecimentos foi marcado por disputas de projetos e por um processo constante de depuração e realinhamento das elites civis e militares do país.” (PANDOLFI, [s. d.], p. 188).

De qualquer modo, é fundamental observar, afirma Gomes (2005, p. 197), que “[...] a questão social surgiu então como a grande marca distintiva e legitimadora dos acontecimentos políticos do pós-30”. Ainda conforme Gomes, “[...] se nenhum dos governos do pré-30 reconheceu a prioridade da questão social no Brasil, isto se deu justamente porque encaravam o problema da pobreza como inevitável e até funcional para a ordem socioeconômica.” (GOMES, 2005, p. 197).

Gomes (2005, p. 197) sintetiza a lógica sobre a questão social pré-30 e a utilidade de uma legislação social:

Alguns, como os socialistas, consideravam-na um problema de repartição de riquezas, sem atentar para as condições do Brasil, país pobre que precisava realizar enormes esforços para alcançar um melhor status econômico no mercado

internacional. Outros insistiam que se tratava de uma questão de produção, já que a miséria em que vivia grande parte do povo brasileiro era oriunda da ausência de capacidade e habilidade de trabalho de nosso homem. Diante destes diagnósticos era óbvio que tudo que se fizesse no campo da legislação social seria inútil ou improdutivo.

Para Fonseca, o intervencionismo de Vargas no Estado Novo mostrou um caráter social mais direto ao assumir seu lado populista nos discursos, e esse lado “[...] sofreria desde logo a contestação de parte das elites.” (FONSECA, 1999, p. 262). Os discursos de Vargas, além de defenderem, a criação da “base permanente das suas indústrias fundamentais”, defenderam também, nas palavras de Getúlio Vargas, em 1940, que a:

[...] esfera de ação do Estado ampliou-se consideravelmente e persistimos no firme propósito de extinguir tudo quanto seja ou possa parecer privilégio do indivíduo, grupos ou zonas, ampliando equitativamente as rendas públicas (FONSECA, 1999, p. 262-263).

Outro exemplo discursivo de Getúlio Vargas ilustrará seu viés social:

A economia, dantes soberana e obediente do dogma de livre concorrência e domínio dos mais aptos, teve de adaptar-se à necessidade primordial de amparar massas sofredoras, em vez de continuar como energia cega, aplicada ao objetivo de criar homens para produzir riquezas em lugar de produzi-las para utilização dos homens. (FONSECA, 1999, p. 263).

Podemos dizer, então que Vargas incorpora a questão da exploração do trabalho – tema central marxista – como causa da pobreza e assume que o desenvolvimento das bases industriais com intervenção estatal e regulamentação trabalhista é um modo de combater a questão social que se desenvolve pela insidiosa e corrupta República liberal, a qual se teria duas concepções mais imediatas no horizonte: uma revolução socialista, tal qual a recente ocorrida na União Soviética, ou outra concepção republicana que preservasse as bases da propriedade privada burguesa, mas que centralizasse, de modo autoritário, as decisões políticas e administrativas, e que assim se pudesse conciliar os interesses mais imediatos das classes para o desenvolvimento mais adequado e possível, como um verdadeiro projeto de engenharia social, tal qual materializada no Estado Novo. Um projeto de engenharia social não é, no fundo, o real problema, sua formulação autoritária é que o condena. Isso combina com a emergência de uma solução hobbesiana, a qual vê, na figura do soberano, o modo de voltar-se para um estado de ordem que convirja as forças sociais para o sentido do progresso.

Fonseca (1999) defende que os ataques velados à ordem oligárquica tradicional e o apelo direto às massas – querendo contornar ou pressionar com isso um sistema político democrático de tipo parlamentar burguês, o que foi chamado depreciativamente por Francisco Weffort de populismo – proporcionou ao intervencionismo varguista “[...] um cunho 'social'”

que de fato inaugurava nova política no Brasil.” (FONSECA, 1999, p. 263).

Segundo Stormowski (2011, p. 212), “[...] o reconhecimento da necessidade de enfrentar a pobreza era fundamental para justificar o próprio desenvolvimento”, tanto em Vargas quanto em JK. Porém, na avaliação da autora, “Vargas, mais do que JK, expressou reflexões amplas e abarcou temas polêmicos nos discursos (e não apenas aqueles direcionados à população em geral), a fim de buscar o entendimento da questão da pobreza.” (STORMOWSKI, 2011, p. 212).

Stormowski (2011, p. 212), que em seu estudo aplica a análise de discurso sobre Vargas e JK, afirma em relação ao primeiro:

A simples necessidade de apoio popular não justifica a amplitude de suas reflexões, das políticas sociais e institucionais que efetivamente procuravam criar mecanismos de proteção ao trabalhador, de forma coerente com o discurso em prol do desenvolvimento – ainda que a proteção ao trabalhador formal alcançasse apenas parcela restrita da população.

A avaliação de Stormowski mostra uma busca da compreensão da questão da pobreza por parte de Vargas ao menos mais exposta e compartilhada com a opinião pública do que em JK.

3.4 Vargas e o capital estrangeiro

Em junho de 1945, o Decreto-Lei n. 7.666 elaborou uma das questões fundamentais de Vargas: a relação com o capital estrangeiro. Definindo os atos contrários aos interesses da economia nacional e nocivos ao interesse público, proibia a associação de empresas em âmbito internacional (IANNI, 1986, p. 146-147). Batizada de Lei Malaia, visava combater a formação de trustes e cartéis e promover a concorrência. Determinava a instauração da Comissão Administrativa de Defesa Econômica (Cade), vinculada à esfera administrativa e não à judiciária, o que pode ter contribuído para sua rejeição (VENÂNCIO FILHO, 2010), além do quê, o governo americano a interpretava como uma medida protecionista extrema, desencorajando a entrada de novos capitais no Brasil (BANDEIRA, 1975, p. 3). Em outubro, Vargas deixava o poder. Em novembro, José Linhares revogava o decreto.

Uma nova lei com propósitos voltados à proteção da concorrência só ganharia nova edição em 1962, com a Lei n. 4.137, também chamada de Lei do Abuso do Poder Econômico ou Lei Antitruste, porém sem grande eficácia (FORGIONI, 2018).

Fonseca identifica duas gerações do PRR gaúcho (Partido Republicano Rio-Grandense) e inclui Vargas entre a segunda, a geração de 1907. A essa, várias questões já são trabalhadas: a crítica às oligarquias exportadoras; a prejudicialidade da monocultura; a necessidade de proteção ao mercado interno; a crítica à utilização dos instrumentos cambiais e monetários protegendo essa especialização agroexportadora, sobretudo o café; e a uma dupla diferenciação que estará na Cepal sobre a atuação do capital estrangeiro, aquele que vem por empréstimo e aquele que vem como investidor direto (FONSECA, 1999, p. 81-82). Vargas podia ser a favor dos dois, mas suas circunstâncias de entrada tinham que ser observadas e condicionadas. Na verdade, hoje em dia, estamos alertados que ambos podem arruinar uma economia capitalista a depender de definições contratuais, como a indexação a taxas cambial ou de inflação, ou à própria definição do que será considerado capital estrangeiro, como o exemplo que se segue.

Como poder executivo eleito, Vargas expôs uma regulamentação interna do setor da Carteira de Câmbio do Banco do Brasil – o qual fazia muitas das funções de um Banco Central como temos hoje – que burlava o Decreto-Lei n. 9.025, de 27 de janeiro de 1946, do governo Dutra, de fevereiro de 1946, sobre a porcentagem permitida quanto à remessa de lucros, juros e dividendos, além de o que seria considerado como capital estrangeiro que pudesse ser remetido (IANNI, 1986, p. 97-101). A sangria representava forte expatriação de renda que deixava de ser distribuída em território nacional e que poderia servir de poupança interna voltada a inversões produtivas.

Segundo Vargas, o Presidente e o Consultor Jurídico do Banco do Brasil reconheciam a burla do decreto pelo regulamento da Carteira de Câmbio, além do parecer jurídico encomendado ao Consultor-Geral da República. Com base em dados extraídos dos relatórios do Banco do Brasil e pela Fiscalização Bancária, Vargas afirmou que, “[...] em menos de cinco anos, se logrou subtrair à economia nacional uma soma fabulosa, quase equivalente ao total do papel-moeda circulante no País.” (IANNI, 1986, p. 98).

A burla financeira, segundo essa denúncia de Vargas, significava registrar anualmente como capital estrangeiro o que era resultado de lucros acumulados no País (IANNI, 1986). O decreto permitia o retorno anual de 20% do capital estrangeiro aplicado no Brasil, e mais 8% sobre os juros, lucros e dividendos. Com a burla do regulamento do banco ao decreto presidencial, permitiu-se que os 8% que ultrapassassem os juros, lucros e dividendos se transformassem em capital estrangeiro a ser retirado anualmente (IANNI, 1986, p. 98). Assim, o percentual permitido aplicado sobre o montante do capital estrangeiro o qual não parava de crescer indevidamente, significava, conforme Vargas:

[...] uma dívida contraída pelo Brasil no estrangeiro e que terá que ser paga, ou melhor, 'restituída' dentro de certo prazo. E vamos restituir o que, pagar o quê? Pagar o que não devemos; restituir o que não recebemos, o que foi majorado por simples magia de cifras, a fim de supervalorizar o capital estrangeiro, em detrimento dos valores do trabalho brasileiro e da produção brasileira. (IANNI, 1986, p. 100).

E ilustrou Vargas o que essas cifras representavam, em termos de intervenção central de planejamento, no desenvolvimento da economia nacional:

Essa vultosa cifra em cruzeiros equivale a mais de 830 milhões de dólares [...]. E se a Nação souber que os técnicos já calcularam as necessidades financeiras do Brasil, para levar a cabo um importante programa de desenvolvimento econômico, em cerca de 500 milhões de dólares, compreenderá [...] que o total do dinheiro criminosamente arrancado ao povo brasileiro e ilegalmente incorporado ao capital estrangeiro foi, no triênio 1948-1950, muito superior à quantia de que necessitamos para a nossa própria recuperação econômica [...]. (IANNI, 1986, p. 100).

Lições macroeconômicas e de fundo keynesiano tentam demonstrar que o gasto de alguém é a renda de outros. Já lições da economia política latino-americana estruturalista evidenciaram a relação assimétrica de capacidade de investimentos e de acumulação de renda na relação centro-periferia do capitalismo mundial. Na medida em que uma poderosa e crescente burguesia internacional se apropria de fatia generosa da renda gerada internamente é um sinal preocupante, para os desenvolvimentistas de tipo nacionalista, de que a riqueza ou a grande burguesia manufatureira que se desenvolve é realmente de propriedade e de gestão majoritariamente internacional, deixando assim de atender a interesses internos. A renda a ser distribuída tanto pela via direta do trabalho, quanto pela via de serviços públicos ou a ser investida pelos agentes públicos e privados nacionais tem uma fuga constante que se torna prejudicial à nação quando o balanço de pagamentos se mostra reincidentemente negativo, já que a fuga de renda não se constitui como poupança nacional. Assim, o país passa a depender cada vez mais de capital estrangeiro, o qual, no entanto, pode ter baixa efetividade quanto à formação de um sistema próprio de estímulos à pesquisa e ao desenvolvimento que se retroalimente para a constituição de capital fixo genuinamente nacional e que crie capacidade de geração de empregos de maior renda pelo valor agregado adicionado à produção, o que exige consequentemente maior especialização, passando a concorrer com as multinacionais – detentoras de maior capital tecnológico e de melhores condições de autofinanciamento – e proporcionando uma dinamização da economia capitalista menos dependente das decisões daquele capital estrangeiro. Parte da dívida brasileira gerada pelo uso da poupança estrangeira para o desenvolvimento da economia nacional tem seus mecanismos ilustrados na denúncia de Vargas, por meio de uma regulamentação de incentivos duvidosos à atração de investimento estrangeiro direto. Conforme Bastos (2011, p. 349), Vargas “[...] não era

xenófobo nem 'entreguista', mas sim flexível, pragmático e politicamente realista”, porque, ainda segundo Bastos (2011, p. 350), “[...] continuava carecendo contornar a escassez de reservas cambiais e obstáculos que adversários conservadores colocavam à centralização de recursos locais”.

Parece mais rigoroso afirmar que o objetivo de Vargas não era rejeitar a associação externa, mas lutar por termos de associação que atendessem a finalidades nacional-desenvolvimentistas, em barganhas que maximizassem interesses nacionais, em circunstâncias econômicas e políticas restritivas. (BASTOS, 2011, p. 350).

Ianni (1986, p. 101) também nos diz que talvez os dados apresentados pelo próprio Vargas “[...] não sejam conclusivos, mas são bastante significativos da direção em que se orientou a relação entre o Estado e a economia do País”. Para Ianni (1986, p. 101), o que se poderia chamar ironicamente de liberalismo econômico ia assim produzindo um resultado concreto: a reelaboração das condições de dependência, “[...] a reintegração do subsistema econômico brasileiro, no âmbito do sistema econômico mundial, sob a hegemonia dos Estados Unidos”.

3.5 Vargas, o capital estrangeiro e o nacionalismo

Para termos uma ideia da complexidade da leitura do jogo político num sistema capitalista de interesses privados, nacionais, concorrentes e predatórios, podemos conferir que Vargas, em janeiro de 1952, atua contra o que denunciara no final de 1951, por meio do Decreto n. 30.363, o qual proibia aplicar um cálculo de reinvestimentos de lucros para remeter mais renda nacional ao estrangeiro, e que foi “[...] um verdadeiro instrumento de confronto ao capital internacional”, segundo Campos (2003, p. 54) – ao investigar o uso do capital estrangeiro nas estratégias de desenvolvimento do segundo governo Vargas. As remessas totais em 1952 caíram para cerca de um quinto do verificado no ano anterior (CAMPOS, 2003, p. 55). Porém, em janeiro de 1953, a chamada Lei do Mercado Livre de Câmbio⁶³ permitia que os reinvestimentos de capital entrassem na base de cálculo para a remessa de lucros (CAMPOS, 2003, p. 56). Como Lessa (1981, p. 58) acusa, a partir de 1953, há a adoção de uma “[...] política extremamente liberal quanto à incorporação de poupança externa, na forma de investimento direto ou empréstimo, contrastando fortemente com a adotada no período 47/52”, pois as transações se realizaram pela livre formação da taxa de

⁶³ Lei n. 1.807, de 7 de janeiro de 1953.

câmbio. Campos quer apontar como Vargas podia facilmente ser acusado pelos nacionalistas ou comunistas de entreguista, entretanto havia uma condicionalidade na lei: um critério de essencialidade para a saída e a entrada de capitais. Isso, para Campos (2003, p. 56), revela a lei como um instrumento de barganha política voltada aos interesses da economia nacional coordenada pelo Estado. É evidente que esse tipo de barganha é fruto tanto da habilidade de cada ator na arena política entre os diversos atores de interesses conflitantes, quanto da conjuntura que os oportuniza. Mas, para Campos (2003, p. 57), Vargas não deve ser visto como “[...] um mero ator que respondia por seus atos apenas como efeito do cenário conjuntural vigente, sem ser reconhecido como um dos determinantes dele”. Para Boito Jr. (1984, p. 15), quanto ao cálculo que permite o reinvestimento de lucros para a remessa de capitais, “[...] é evidente que tal iniciativa configura uma tentativa de negociar com o imperialismo e, não, de romper com ele”.

Boito Jr. (1984), que investigou o papel da burguesia nacional do período e o caráter do golpe de 1954 sobre Vargas, sustentou que “[...] a crise de 1953-1954 é uma crise da política populista” e “o golpe de agosto é dado pelo conjunto das frações burguesas e pelo imperialismo contra a política populista.” (BOITO JR., 1984, p. 20). Para o autor, Vargas nem era um “[...] instrumento servil do imperialismo norte-americano, nem o chefe de um governo anti-imperialista”, mas, sim, um nacional-reformista, o qual procurava pressionar e negociar com o imperialismo (BOITO JR., 1984, p. 16).

Em outubro de 1953, criou-se a Instrução n. 70 da Sumoc, instrumento que controlava a entrada de investimento estrangeiro direto, visando, com isso, selecionar, com base em critério de importância para a estratégia de desenvolvimento, o gasto de dólares com importações (CAMPOS, 2003, p. 62). No mesmo mês, a Petrobras é criada, tendo o monopólio da extração e da produção. Em novembro, Vargas tenta aprovar sua lei dos lucros extraordinários, contendo novamente a remessa de lucros anual que uma empresa estrangeira poderia fazer, de 10%, conforme o Decreto n. 30.363, para 8%. Sua frustração é grande, o embargo da lei chega a ser citado na sua carta testamento de outubro do ano seguinte. "Em vez de os dólares produzirem cruzeiros, os cruzeiros é que estão produzindo dólares e emigrando", disse Vargas, em dezembro de 1953, em defesa da lei (BRANDI, 2010).

Esses anos de 1952 a 1954 marcam as tensões derradeiras dos esforços de atração seletiva e direcionada do capital estrangeiro referente à estratégia nacionalista de Vargas para um capitalismo autônomo. A greve dos 300 mil, de março de 1953, teria mostrado aos capitalistas, industriais ou não, que o controle sobre as massas trabalhadoras não estava assegurado com o governo de Vargas, aponta Boito Jr. (1984). A pressão sobre o governo de

Vargas aumentava, com seu próprio vice-presidente Café Filho agindo contra sua política, declarando, em abril de 1953, na Federação das Associações Comerciais do Brasil, que ele era pela ordem e pela liberdade de iniciativa, ao contrário do resto do governo. A Revista da Associação Comercial aplaudiu, pediu por Café Filho para acabar com a demagogia, ou seja, o populismo, e com o dirigismo estatal sobre a livre empresa (BOITO JR., 1984, p. 74-75).

Se há um ponto crítico narrado pela historiografia para o golpe que vai pedir a deposição de Vargas, é esse: em 1º de maio de 1954, sob a ameaça de nova greve, Vargas concede novo aumento de cem por cento do salário mínimo, depois de longa tratativa política que custou o cargo de João Goulart como Ministro do Trabalho – um aumento originalmente proposto por ele próprio.

Oswaldo Aranha, Ministro da Fazenda, fora contra a proposta de Goulart, alegando que o Tesouro não podia arcar com os custos (D'ARAÚJO, 1992, p. 139). Em fevereiro, o Manifesto dos Coronéis, com assinatura de 82 oficiais, reclama das condições das forças armadas, repudiando ainda o aumento do salário-mínimo, já que ele se equipararia a valores recebidos por militares de baixa patente, o que poderia frear o ingresso na carreira.

Esse tipo de concessão do governo aos trabalhadores irritava, como vemos, não só os empregadores, mas toda uma ideologia que insiste na necessidade da diferenciação social pelos ganhos monetários, e também é uma amostra da estratégia dos governos de Vargas – e muito atribuída a Goulart naquele momento, acusado de ser estimulador de greves e amigo dos comunistas (D'ARAÚJO, 1992, p. 139) – em conciliar com os sindicatos, negociando e ouvindo o que era do interesse de cada segmento de trabalhadores, alimentando assim as análises que classificam Vargas de populista, assim como o período aqui tratado.

Por um lado, esse populismo alimentava um corporativismo, concedendo benefícios ou direitos a uma classe econômica de trabalhadores e não a outra. Por outro, uma vez que as manifestações trabalhistas se faziam em um ambiente agora mais democrático, multipartidário e com imprensa livre, não era mais tão simples esconder ou reprimir as contradições e as insatisfações tanto populares, quanto das elites. Nesse sentido é que a democracia poderia contribuir para a resolução de conflitos, justamente na medida em que os expõe e suas insatisfações podem ser debatidas, não prometendo, contudo, uma solução simples, tampouco integralmente pacífica, muito menos definitiva.

Porém aquele aumento salarial de cem por cento alimentou a pressão entreguista sobre o governo de Vargas, a qual vinha da oposição, dos grandes jornais, dos militares e sobretudo dos capitalistas não industriais (BOITO JR., 1984). Chegou-se a se acusar o receio de uma república sindicalista no País (D'ARAÚJO, 1992, p. 31). O temor contra a atividade dos

trabalhadores num ambiente democrático no qual um governo cada vez mais tolerava tais manifestações e, eventualmente, as atendia, amedrontava as classes burguesas, industriais ou não, a ponto de se desejar uma reconfiguração dos atores no centro do poder político e burocrático, promovendo assim o golpe, ou seja, a ação dos militares que ordenou a deposição de Vargas (BOITO JR., 1984). As denúncias de corrupção contra o governo têm grande motivação na insatisfação das elites e da oposição, com seus interesses e simpatias associados aos capitais estrangeiros e a ideologia liberal norte-americana, servindo as denúncias para conspurcar a imagem de Vargas à opinião pública e facilitar sua deposição.

3.6 Vargas, o trabalhismo e o nacionalismo

O trabalhismo que se desenrola desde o começo da Revolução de 1930 pode ser visto como o reconhecimento do atraso como expressão da exploração colonial que ainda moldava fortemente as relações durante a República Velha. Isso fomenta um nacionalismo dirigista, racionalizador e de identificação com as formas capitalistas industriais para o avanço, não querendo, de fato, romper com ele, mas ousar pressionar a princípio os grandes países capitalistas para cooperar com um desenvolvimento nacional não independente, mas com certa autonomia de gestão econômica vista como o principal meio de promover o desenvolvimento social, para o melhor aproveitamento da expansão econômica industrial, concentrando, tanto quanto possível, a maior parte do fruto da renda entre os agentes econômicos nacionais.

A não instauração instantânea de uma democracia burguesa não era mais do que a percepção de que essa não passava de um liberalismo concentrador de renda e poder, sendo assim, Vargas achava-se democrático pois governava para os interesses do povo (FONSECA, 1999, p. 279-280). Esse, por sua vez, seria muito vulnerável aos ardis e às intenções escamoteadas das elites econômicas e políticas (FONSECA, 1999, p. 285-286). Já que, para Vargas, os “[...] fins sociais são preponderantemente econômicos”, havia a necessidade de se organizar “[...] de maneira científica a produção”, e assim “[...] o pragmatismo industrial é elevado a limites extremos”, ao qual só o Estado pode ser o “[...] elemento coordenador desses múltiplos esforços” (FONSECA, 1999, p. 192), não existindo, assim, outras formas superiores de redistribuição que pudesse combater, ao mesmo tempo, a pobreza e a exploração. Assim, o comunismo poderia ser considerado também um sistema – além de repressor das liberdades individuais, para os mais liberais –, incapaz de promover, ao mesmo

tempo, o combate à pobreza e à exploração ou impraticável pela conjugação política a qual Vargas estava disposto a enveredar.

Devemos observar que a democracia idealizada por Platão também pode ser considerada excludente, já que o preparo intelectual era uma condição para um governo democrático que soubesse claramente o que era o bem e a justiça (FRANCO DE SÁ, 2017). O socialismo real, a partir da Revolução Russa de 1917, também enveredou por problemas graves, deixando de cuidar apenas da administração das coisas e cuidando também do governo sobre as pessoas, como era o propósito inicial (LENINE, [19-], p. 20), limitando fatalmente a participação proletária e popular no interior das deliberações do partido e da própria sociedade comunista (REIS FILHO, 1983, POMERANZ, 2018⁶⁴).

O que se apresenta como questão no regime de Vargas, além das causas da pobreza e da desigualdade, é a própria noção de democracia, ou seja, qual seria o meio de se deliberar encaminhamentos de enfrentamento da pobreza e da desigualdade. A democracia, a princípio, não seria então a resposta contra esses problemas, mas apenas um meio de se legitimar uma sociedade no tocante aos reencaminhamentos ou à administração das coisas e não, como bem propôs o marxismo, o governo sobre as pessoas

Podemos dizer então que o nacionalismo foi a construção de um sentido do todo e de um sentimento que visasse unir os setores da sociedade, especialmente pelo viés da contradição existente entre capital e trabalho, num projeto no qual a necessidade de intervenção econômica para a superação da pobreza fosse despertada – a qual chegou a ser atribuída, na virada do século XIX para o XX, a problemas de raça pelo movimento higienista. Segundo Ianni (1986, p. 80), “[...] o nacionalismo econômico revelou-se como uma manifestação da ideia de desenvolvimento, industrialização e independência, em face dos interesses econômicos dos países dominantes”. Porém, em Getúlio, esse componente nacionalista – o qual “[...] implicava na nacionalização das decisões sobre economia nacional” (IANNI, 1986, p. 80) – parece-nos mais predominante, sendo amenizado no seu sucessor eleito.

3.7 Dutra: intervencionismo acanhado pela crença liberal

Segundo Skidmore (1982), o Governo Dutra ostentou nitidamente os ditames liberais,

⁶⁴ Capítulo 2.

“[...] à medida que surgia a nova Constituição, em 1946, o governo Dutra rapidamente desmontou o aparelho *ad hoc* de controles diretos dos tempos da guerra” e seu ministro da Fazenda, em 1947, declarou “[...] o retorno às normas do livre comércio.” (SKIDMORE, 1982, p. 97).

Enquanto Getúlio Vargas incitava os gaúchos a se organizarem em torno do seu recém-criado Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), rompendo com o governo de Dutra em 1946, esse até se mostrava “tranquilamente apolítico”, pedindo o retorno à tranquilidade durante seu mandato (SKIDMORE, 1982, p. 91), dizendo que a nação estava cansada de “[...] demagogia sem finalidade.” (SKIDMORE, 1982, p. 426)⁶⁵. O populismo perdia espaço com o General Dutra, mas seu governo manteve a autonomia sindical muito próxima da praticada pelo governo anterior, promoveu um alinhamento automático com os Estados Unidos nas relações internacionais e enfraqueceu o caráter nacionalista da república.

A política econômica “[...] do início do governo Dutra, baseada em um mínimo de controles em cada setor, bem cedo se mostrou contraproducente” (SKIDMORE, 1982, p. 97), o que o levou à práticas intervencionistas para além da política monetária contracionista, praticando o controle das divisas a partir de 1947, o que implicou uma restrição aos tipos de bens importados de modo a favorecer a industrialização, visto que as reservas cambiais acumuladas, durante a guerra, haviam rapidamente se exaurido na importação de bens considerados supérfluos ou nos quais, em muitos casos, havia a produção interna de similares.

Uma baixa restrição à importação ou a chamada abertura comercial é normalmente uma tentativa de controle inflacionário – embora também sirva no ideário liberal, a qualquer tempo ou conjuntura, como estímulo ao empreendedorismo e à produtividade interna –, porém, como o país não emite os dólares que consome, há que se haver normalmente muita entrada de divisas por diferentes meios para se pagar por essas importações, abastecendo as chamadas reservas internacionais.

Os meios mais observados de entrada de dólares são comumente contabilizados como exportação de bens, recebimentos por serviços e rendas (correspondentes a turismo, fretes, royalties, remessas de lucro, pagamento de juros, etc.) e recebimentos pela conta de capitais, donde os capitais financeiros, como os investimentos diretos, empréstimos e financiamentos, eram francamente cobiçados pelo Brasil, em todos os governos do período, é verdade – e até hoje. A aposta de desenvolvimento e o empenho do governo Dutra parecem ter-se voltado sobretudo para a entrada do que se contabiliza como conta financeira, com restrito sucesso,

⁶⁵ A referência refere-se à nota de rodapé 40 da página citada.

muito apontado pela literatura devido à conjuntura de reconstrução da Europa no fim da Segunda Guerra, a qual impossibilitou a captação de empréstimos e de financiamentos, mas também por ilusões alimentadas pela interlocução com o governo norte-americano, por meio, principalmente da Missão Abbink no Brasil, a qual diagnosticou estrangulamentos e fez recomendações sem de fato atender às expectativas de financiamento que o governo Dutra alimentava (VIANNA, 2014; AYRES; FONSECA, 2017), embora Ayres e Fonseca (2017) reconheçam certo empenho do governo nesse sentido e salientem algum sucesso na atração de investimento estrangeiro direto.

Esses modos de entrada de dólares citados acima são um dos lados da balança que registra também as saídas pelos mesmos meios. E é na análise não apenas da diferença entre a entrada e a saída, mas de como um capital entra – por qual registro contábil e sua finalidade – e de como ele deixará o país que interessa ao nacional desenvolvimentismo.

O balanço de pagamentos é um dos grandes instrumentos de verificação empírica sobre o andamento – tanto quantitativo, quanto qualitativo – do comércio internacional de mercadorias, serviços, rendas e dos fluxos de capitais, sejam especulativos ou não. Sua análise mais profunda contribui para revelar o comportamento da acumulação capitalista e os estrangulamentos do país a nível mundial. A entrada de dólares no Brasil, pela contabilização de serviços e rendas, é cronicamente deficitária. Essas duas balanças sugerem deficiências estruturais no desenvolvimento das nossas forças produtivas, o que promove uma saída constante de renda e estrutura a centralização do capital no Brasil com baixa nacionalização, dificultando ainda mais o transbordamento tecnológico para uma economia interna de tipo capitalista, o que poderia ser essencial para a criação de mais empregos com melhores rendas.

Ao fim do governo de Dutra, houve um crescimento per capita de 3,2% ao ano, entre 1945 e 1951 (SKIDMORE, 1982, p. 99), mas esse crescimento e a industrialização obtida “[...] não foi, de modo algum, produto de uma política deliberada”, na visão de Skidmore (1982, p. 98), porém tampouco foi resultado de medidas liberais, pelo contrário.

Vianna (2014) chama atenção para o fracasso das ilusões liberais que o governo tinha, e aponta o papel do Banco do Brasil na concessão de crédito, mesmo quando o governo anunciava e trabalhava para a contração dos gastos federais, especialmente nos anos de 1947 e 48, tentando controlar o déficit público para restringir a inflação; “[...] o crédito real à indústria cresceu 39%, 19%, 28% e 5% nos anos de 1947, 1948, 1950, 1951, respectivamente.” (VIANNA, 2014, p. 114). O déficit também foi praticado pelos Estados que agora tinham maior autonomia do Governo Federal, dada pela Constituição liberal de 1946 (VIANNA, 2014, p. 117).

Vianna (2014) também observa que o câmbio sobrevalorizado, a partir da nova política de controle das importações, beneficiou a indústria especialmente de bens duráveis, aquela de eletrodomésticos, a qual começou a se desenvolver no período de 1947 a 1952, conforme também aponta Maria da Conceição Tavares (VIANA, 2014, p. 113), e também freou as exportações, o que pode ter favorecido o abastecimento do mercado interno.

O Plano Salte, do governo Dutra, foi sua tentativa de planejamento – cujo acrônimo corresponde à saúde, alimentação, transporte e energia –, porém costuma ser amplamente considerado um fracasso pela literatura disponível. Otávio Ianni explica esse fracasso sobretudo pelas diretrizes liberais do governo e por sua base parlamentar igualmente liberal, dizendo também que “[...] o governo preocupou-se em desempenhar apenas tarefas supletivas, relativamente ao comportamento espontâneo do setor privado.” (IANNI, 1982, p. 103). Ianni (1982, p. 101-104) fundamenta-se ainda em duas avaliações sobre o plano francamente negativas até quanto às possibilidades de conduzir um acompanhamento do que foi ou não feito, concluindo que as movimentações orçamentárias que puderam ser verificadas são residuais às previstas.

Ianni também contesta a disposição para o planejamento por parte de Dutra dizendo que até a criação dos dois órgãos para o desenvolvimento regional no seu governo – a Comissão do Vale do São Francisco (CVSF) e a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA) – eram destinações orçamentárias constitucionais. A SPVEA somente foi constituída no governo seguinte, em janeiro de 1953; a CVSF foi uma iniciativa de alguns membros do Congresso; e o governo de Dutra somente apresentou um plano econômico para o Vale do São Francisco em dezembro de 1950, no fim do governo, observa Ianni (1986, p. 104-105).

Ainda assim, Skidmore vê nisso uma disposição de planejamento econômico ao menos regional, mas também afirma que era por previsão constitucional, ainda que conclua que não havia uma aversão ao planejamento por parte do governo de Dutra, como atestam os que o classificam como liberal e anti-intervencionista (SKIDMORE, 1982).

Já Ayres e Fonseca (2017), em estudo mais recente, reconhecem, no início do governo, medidas e discursos ortodoxos ou liberais, não obstante associam o governo Dutra com o desenvolvimentismo, embora classificando-o como um “[...] desenvolvimentismo dependente associado, em oposição do nacional-desenvolvimentismo de Vargas do período precedente” (AYRES; FONSECA, 2017, p. 229), salientando que o regime de licenciamento de importações e os créditos concedidos à indústria estão entre as medidas mais fortes que caracterizam a ambição desenvolvimentista, além de um discurso verificado para esse fim e

de obras de infraestrutura que funcionariam sobretudo como pontos de germinação da industrialização nacional (AYRES; FONSECA, 2017, p. 213-222). Ayres e Fonseca (2017, p. 230) defendem então uma “ruptura apenas parcial” com o projeto do governo anterior de Getúlio Vargas de industrializar o país enfrentando o capital estrangeiro e aproximam o tipo dependentista associado do governo Dutra ao de Juscelino.

Nossa percepção reserva ao governo Dutra o elo mais fraco da cadeia nacional desenvolvimentista dentro do período aqui tratado. O intervencionismo mais acanhado, relativamente aos outros governos do período até 1964, remete ao maior apego aos ditames da doutrina liberal.

CAPÍTULO 4 – A CONSOLIDAÇÃO DA PRÁXIS DESENVOLVIMENTISTA: 1956-1964

Aplicamos a este capítulo as mesmas questões do capítulo anterior, visto que apenas dividimos o período 1930-1964 entre 1930-1954 e 1956-1964 para fins de simplificação da apresentação e por julgarmos que, se até o Segundo Governo Vargas, houve o impulso da ideologia desenvolvimentista, a partir do governo Juscelino Kubitschek houve sua intensificação e consolidação, ainda que aí esteja o ponto alto da aceleração do processo de industrialização, com Kubitschek, e a grande crise desse longo processo desde 1930, durante o governo de João Goulart, que não resistiu às forças do retorno de uma ideologia autoritária.

Para entender o desenvolvimentismo, objetivamos compreender: (a) o que era desenvolvimento para os governos do período; (b) qual era a intenção com esse desenvolvimento e; (c) quais são os instrumentos em comum pensados ou utilizados para se atingir o desenvolvimento.

Primeiramente, analisamos o governo de Juscelino Kubitschek, e, em segundo lugar, o de João Goulart.

4.1 Juscelino Kubitschek e o nacionalismo associado: planejamento ativo e forte atração do capital estrangeiro

O governo de Juscelino Kubitschek (JK) é o auge da aceitação da ideologia desenvolvimentista (BIELSCHOWSKY, 1996), nele se amplia ainda mais a base que permite o desenvolvimento de uma indústria pesada e, especialmente, de uma infraestrutura nos setores elétrico e de transportes, com a preferência pelas rodovias.

A habilidade política de JK para balancear os interesses das elites produtoras, dos militares e dos partidos políticos e conseguir uma estabilidade política relativamente favorável aos seus projetos de desenvolvimento econômico foi estudada por Benevides (1976).

O intervencionismo e o nacionalismo, para além da questão trabalhista, intensifica-se sobre o uso do capital estrangeiro na sua dupla função: empréstimo e investimento direto. Como Benevides (1976, p. 237) chama a atenção sobre a posição de Celso Furtado, ainda em 1962, não se tratava para ele de ser contra ou a favor do capital estrangeiro em absoluto:

Permitir o seu influxo desordenado será, seguramente, privar o país, no futuro, das reais vantagens da cooperação desses capitais, em setores de tecnologia menos

acessível. Por outro lado, criar condições de hostilidade generalizada aos capitais estrangeiros significará aumentar o preço que sempre teremos de pagar pela contribuição indispensável da técnica alienígena e, assim, dificultar o desenvolvimento do país. (FURTADO, 1962, p. 87-88).

O nacionalismo furtadiano, a nosso ver, é um instrumento muito mais cordial ao socialismo e racional à realidade econômica do que o desenvolvimento de tipo não-nacionalista ou o de tipo mais ligado ao setor privado – como mencionados por Bielschowsky (1996) –, pois ambos conservam mais raízes em um liberalismo econômico, ostentando uma distanciação do socialismo a qual vem vencendo no campo das ideias, seja vilanizando a atuação do Estado na gestão pública – e, por isso, minimizando o seu papel como instrumento de combate à questão social – ou transformando o mero crescimento econômico – aquele sem desenvolvimento que diversifique a capacidade produtiva do País – em uma medida indicativa de desenvolvimento societário possível.

Para Stormowski (2011, p. 213), os discursos de JK praticamente se ativeram à definição de pobreza cuja superação seria em resultado das políticas desenvolvimentistas. JK via o atraso, não a exploração, diz Benevides (1976, p. 240-241).

Segundo Belluzzo (1981, p. 7):

Juscelino ganhou as batalhas que Getúlio concebeu. O 'desenvolvimentismo' como projeto de um capitalismo nacional cumpriu seu destino através do Plano de Metas: integrou definitivamente a economia brasileira ao movimento de internacionalização do capitalismo. Nesse sentido, Juscelino perdeu as batalhas que Getúlio teria imaginado ganhar.

Nos termos de Benevides (1976, p. 239), JK era mais desenvolvimentista do que nacionalista.

Ao avaliar o Plano de Metas de JK, formulado quase todo no tocante à previsão de demanda setorial, Lafer (1975) conclui pela sua boa implementação, já que suas metas foram frequentemente alcançadas e até ultrapassadas, ainda que adotada uma técnica de revisão de metas durante a implementação. Foi o primeiro grande planejamento econômico feito no Brasil, ainda que de caráter setorial e não global. Cinco grandes setores compunham o Plano: energia, transportes, alimentação, indústrias de base e educação, e cada qual se subdividia. Ao setor de energia, destinou-se quase metade dos recursos; 30% desses ficaram com o setor de transportes. A educação previa 3,4% e tinha a ambição de formação de pessoal técnico.

De 1957 a 1962, o crescimento médio do PIB foi de 7%; os períodos 1947-51 e 1952-56, em conjunto, obtiveram média de 5,2%; a renda real per capita alcançou, no primeiro período, crescimento de 3,9%, enquanto os outros dois em conjunto registraram 2,1% (LAFER, 1975, p. 42).

Segundo Lafer (1975, p. 49) sugere, o sucesso do Plano de Metas, esforçando-se para se financiar no curto prazo, contribuiu para graves problemas econômicos posteriores, e o modelo de substituição de importações, tal como vinha sendo tocado, teria chegado ao seu fim.

Para Carlos Lessa, um financiamento voluntário num país subdesenvolvido como o Brasil era mesmo utópico (LESSA, 1981, p. 75), dadas então as condições do contexto de falta de divisas suficientes das exportações e da ausência de um mercado de capitais no qual o empresário privado se pudesse financiar a longo prazo (LESSA, 1981, p. 57-59), restou a JK recorrer a uma política econômica que acabou provocando uma pressão inflacionária no fim do seu governo (LESSA, 1981, p. 75, 82-85).

A política econômica de JK, para Lessa (1981), sustentou-se em quatro pilares: (a) a atração do capital estrangeiro, (b) a ampliação da participação direta do setor público, (c) o estímulo às inversões prioritárias e (d) uma política de estabilidade monetária subordinada aos objetivos do desenvolvimento industrial acelerado.

A atração do capital externo teve, na Instrução n. 113 da Sumoc, um dos seus grandes instrumentos, pois possibilitava a importação sem cobertura cambial, provocando uma desvantagem competitiva ao empresariado nacional, acusado por esse, conforme Bielschowsky (1996, p. 392-393). A Instrução n. 113 não fazia restrição à importação pelo investidor externo de equipamentos similares já fabricados no País, o que fortalecia o privilégio ao capital estrangeiro e provocou uma associação do empresário nacional à empresa forânea, mas de modo fortemente dependente das decisões externas, já que a associação impunha ceder 51% das ações, transferindo o controle administrativo (BANDEIRA, 1975, p. 10; MOREIRA, 2011, p. 253). Ademais, segundo Bandeira (1975, p. 11), havia uma excessiva valorização dos equipamentos, os quais muitas vezes já eram importados obsoletos, isentos de tarifas alfandegárias, impostos e com uma taxa de câmbio que favorecia as remessas de lucros concedendo vantagens que burlavam a boa concorrência e transferiam renda nacional para o exterior.

Nesse sentido, também a entrada de capital estrangeiro não solucionava o desequilíbrio na balança de pagamentos, indicava a Cepal, devido às remessas de rendimentos (BIELSCHOWSKY, 1996, p. 391). Caio Prado Jr., em meados dos anos 1950, por exemplo, era partidário do capital estrangeiro apenas para financiamento, posição que se distinguia da grande maioria dos demais desenvolvimentistas (BIELSCHOWSKY, 1996, p. 391).

Já Roberto Campos era quase o outro oposto: o capital estrangeiro, possuidor de alta densidade de capital, é visto como aquele que traz o desenvolvimento ao País, pois muitas

áreas precisam de investimentos que exigem grande quantidade de capital por unidade de produto, longo período de maturação e envolvem riscos muito altos ou rentabilidade relativamente baixa para o capital nacional se aventurar a suportar (BIELSCHOWSKY, 1996, p. 122-123).

No tocante às remessas de lucros, Roberto Campos não via uma grande fuga indevida da renda nacional, pois alegava que tais remessas correspondiam à pequena parcela do passivo no balanço de pagamentos, não vendo grande benefício em se legislar a distinção da entrada de capital dos reinvestimentos de capital querendo, com isso, aumentar o limite das remessas. Além do mais, defendia Roberto Campos, as críticas ao capital estrangeiro não consideravam o positivo efeito na capacidade produtiva elevando globalmente o produto nacional e proporcionando uma difusão tecnológica (BIELSCHOWSKY, 1996, p. 124).

Podemos apontar dois fatores fundamentais que contradizem a preferência indiscriminada pela atração do *know how* e da maior capacidade de autofinanciamento das grandes empresas internacionais em seus respectivos segmentos: (a) a difusão tecnológica, caso o investimento direto estrangeiro (IDE) não venha associado ao capital nacional em posição de influência de gestão, é acusada de ter baixa efetividade na geração de empresas manufatureiras nacionais; e (b) o centro decisório das subsidiárias estrangeiras, no País, está fora, sendo assim, o desenvolvimento de produtos, as estratégias de inserção no mercado, o que deverá ser lançado ou não, fazendo uso de suas próprias cadeias produtivas, inclusive por meio de mecanismos semelhantes à cartelização e trustes, modernamente assimilados em *holdings*, demonstra a concentração do capital, limitando assim o capitalismo concorrencial, transformando-o num sistema oligopolizado (FURTADO, 1968b; CHANG, 2013).

Até as frequentes interpretações que apontam para a carência de recursos humanos adequados para uma economia mais eficiente e competitiva, e a causa dessa como o deficiente sistema educacional brasileiro, não deixam de indicar a baixa ou irregular assimilação tecnológica de empresas nacionais por regiões ou diferentes níveis de tecnologia (ROSSI; SANTOS; SANTOS, 2017; CHIARINI, 2016), indicando, como fato, que há condicionalidades para a transferência internacional de tecnologia ou o chamado transbordamento de produtividade. Chiarini (2016) propõe uma falta de aptidão tecnológica das empresas nacionais, que se teria dado por uma dependência da trajetória histórica (*path dependence*) do desenvolvimento brasileiro industrial, altamente subsidiado. Essa, contudo, parece não deixar de ser a tese de um mercado protecionista que promoveu a baixa competitividade. Será, porém, que faltou concorrência, ou o tipo de desenvolvimento que atraiu o capital estrangeiro permitiu uma associação dependente do capital nacional ao

externo, promovendo ainda uma concorrência desleal favorável a esse último?

Carminati e Fernandes (2013) apontam que o crescimento econômico pode ser turbinado por maior atração de IDE, porém os obstáculos são a infraestrutura deteriorada e ultrapassada, a política cambial inadequada, a falta de um sistema financeiro robusto, etc., ou ainda a alta carga tributária ou a instabilidade política. Ou seja: o crescimento econômico tende a ser observado de modo dependente da entrada de IDE, o qual também é apontado como importante “[...] fonte de financiamento para a economia nacional.” (CARMINATI; FERNANDES, 2013, p. 167).

Chiarini (2016) observa, no entanto, que o IDE se faz por três meios principais de investimento: (a) por produção de novo ativo (investimento *greenfield*), (b) por fusões e aquisições (investimento *brownfield*) e (c) por investimento em carteira. Se esse último meio corresponde ao financiamento citado por Carminati e Fernandes (2013), é sobretudo o lado financeiro especulativo do IDE que está sendo observado, com baixa proporção de transferência de tecnologia (CHIARINI, 2016, p. 287).

Já Gonçalves (2004) reforça importantes evidências que não nos deixam ser entusiastas do IDE como uma conseqüente força positiva em qualquer de seus meios de aplicabilidade: ele aponta efeitos negativos para o transbordamento de produtividade horizontal, isto é, entre diferentes empresas de uma cadeia produtiva fornecedora, mas aponta efeitos positivos para o transbordamento vertical, o que se dá entre as matrizes e suas subsidiárias ou entre aquelas empresas licenciadas pelas matrizes para operar.

Porém, Gonçalves (2004) faz ressalvas pertinentes tendo em vista os efeitos positivos verificados sobre um transbordamento vertical:

Para um país, o risco de abrir mão da produção de tecnologia nacional é ficar preso num padrão de divisão internacional do trabalho, perpetuando sua condição subdesenvolvida, com todos os problemas que ela acarreta, principalmente os conhecidos princípios da causalidade cumulativa, de Myrdal, e da deterioração dos termos de troca, de Prebisch. Para atingir estes objetivos, as políticas de incentivo ao IDE devem ser parte de uma política industrial geral, que inclua programas de apoio tanto aos investidores estrangeiros quanto aos nacionais. Uma das prioridades de uma política industrial que leve em consideração o papel desempenhado pelas ETNs [empresas transnacionais] deve ser estimular a formação de encadeamentos, o que pode ser feito por duas vias: estimulando o desenvolvimento das empresas domésticas e usando instrumentos que procurem influenciar o comportamento do IDE. (GONÇALVES, 2004, p. 18).

A educação também é um fator importante na equação do desenvolvimento, entretanto partidários da teoria dos recursos humanos (POSTERNAK, 2014) como variável determinante ou independente do desenvolvimento ou da desconcentração de renda parecem

pouco considerar os efeitos negativos das estratégias competitivas desleais por parte das transnacionais no curso do desenvolvimento brasileiro e que, por isso mesmo, contribuíram para a cristalização do subdesenvolvimento e da dependência econômica, ou seja, a prática de cartéis e trustes (BANDEIRA, 1975); ou à destinação de medidas que foram aplicadas em diferentes contextos de desenvolvimento industrial dos países hoje mais ricos como proteção tarifária por parte de governos às suas economias e outros modelos de promoção da indústria como subsídios à exportação, redução de tarifas de insumos voltados à exportação, concessão de direito de monopólio, acordos para a cartelização, créditos diretos, planejamento de investimentos, planejamento de recursos humanos, apoio à pesquisa e ao desenvolvimento e promoção de instituições para viabilização de parceria público privada (CHANG, 2004, p. 115); ou ao volume de recursos direcionados a investimentos públicos em ciência e tecnologia que serão eventualmente aplicados pela iniciativa privada (MAZZUCATO, 2015).

Zucoloto e Toneto Jr. (2005), com maioria de dados referentes ao ano 2000, apontaram fortes evidências de como a difusão do progresso técnico *pode* ser influenciada para uma produção preocupada em se voltar para a exportação, competindo entre aquelas empresas interessadas em serem produtoras de alcance internacional. Os autores da pesquisa mostram o baixo desempenho da indústria brasileira comparada a outros países, referente a investimentos voltados para o progresso técnico. Depois da abertura comercial dos anos 1990, no Brasil, há a elevação das importações de produtos com mais alto valor agregado, especialmente nos setores químico, eletrônico e de informática, justamente aqueles de maior geração e difusão de progresso técnico com potencial para gerar externalidade aos demais setores produtivos, sustentam Zucoloto e Toneto Jr. (2005, p. 352), conseqüentemente trazendo maior empregabilidade e renda.

Apontam os autores que os setores brasileiros que representaram as exceções em altos índices de investimentos em P&D buscando eficiência e alta capacidade competitiva para ganhar mercado: foram os setores de petróleo, de aeronaves, de madeira, de celulose e de papel. A Petrobras e a Embraer foram as estatais que se destacaram em âmbito mundial, e a indústria de celulose e papel também teve altos incentivos estatais por meio de programas específicos para o seu desenvolvimento, contrariando a crença de Roberto Campos de que seria preferível que grandes projetos empresariais fossem entregues a empresas estrangeiras por essas terem necessariamente o *know how* e a competência (tecnológica, gerencial, de recursos humanos) insubstituíveis para sustentar seus negócios, mas Roberto Campos estava certo quanto à capacidade de autofinanciamento superior das grandes empresas estrangeiras: as empresas nacionais, especialmente as nascentes, precisam de políticas de apoio e de

crédito de seus governos para crescerem, ainda frente a um mercado bancário privado tão receoso em conceder crédito de longo prazo, o que demonstra a premência de bancos públicos de investimento como o Bndes para o desenvolvimento nacional, um marco da visão de longo prazo no projeto de Vargas (MOREIRA, 2011, p. 254), trazendo empregos e concentrando renda ao menos dentro do País.

O que podemos inferir é que apenas a exposição à concorrência de mercado não garante o bom desempenho de um setor industrial ou mesmo da prestação de serviços de alta especialização, ainda mais quando esse mercado está dominado por empresas estrangeiras de maior porte, com mais recursos para competir com empresas nascentes, com suas atividades voltadas para a instalação e para manutenção de subsidiárias em países periféricos ou com unidades fabris voltadas para a exportação. Os competidores nacionais, especialmente aqueles dos setores de média alta e alta tecnologia, precisam de estímulos e de recursos para se desenvolverem e ganhar mercado, talvez já tendo, em suas diretrizes, a produção para a exportação, como forma de competir dentro do próprio mercado interno já dominado pelo capital estrangeiro.

Segundo Lessa (1981, p. 85), o Brasil abriu a década de 1960 “[...] com um perfil industrial de economia madura”, em termos qualitativos, embora esse sistema industrial fosse muito mais integrado em termos verticais do que horizontais. A participação dos equipamentos importados, que representava 54% na oferta interna em 1949, caiu para 33% em 1958; a Cepal previa, em estudo publicado em 1962, que a demanda por equipamentos de petróleo, siderurgia, energia elétrica, cimento e papel e celulose seria suprida internamente, em 80% para toda aquela década (LESSA, 1981, p. 86).

O PIB real *per capita* cresceu durante a década de 1940 a uma média anual de 3,48%; para a década de 1950, a média anual foi de 4,23%; para a década de 1960, foi de 3,18% (MATTOS, 2011, p. 35). O PIB real per capita (em valores equivalentes a R\$ 1 mil⁶⁶) vai então de 2,35, em 1940, para 3,31, em 1950 e para 5,01b, em 1960 (MATTOS, 2011, p. 35).

O crescimento da produtividade média anual da indústria, durante a década de 1940, foi de 3,78%; a década de 1950 alcançou 6,94%; já a década de 1960, com a crise do fim do modelo de substituição de importações, registra 0,01% (MATTOS, 2011, p. 37). Teoricamente o aumento de produtividade deveria aumentar a renda dos trabalhadores. Se, por exemplo, o PIB *per capita* cresce e a participação da remuneração do trabalho na renda nacional diminui, pode ser evidência de que há maior concentração.

⁶⁶ Cálculos referentes a dezembro de 2008.

Segundo Pochmann (2010, p. 21, 24), durante 1945-64, o poder de compra do salário mínimo cresceu e o rendimento do trabalho na renda nacional chegou a alcançar 56,6% em 1959/60, mas a partir daí, a trajetória foi de queda.

Mattos (2011, p. 41) calcula taxas de desemprego, iniciando em 1950: estabelece a taxa de 1,26% em 1950; 2,96% em 1960; 2,01% em 1970.

Em 1960, a industrialização do País, induzida pelo Estado, atingiu resultados talvez inimagináveis, em 1930. Mesmo assim, o emprego formal e qualificado não pode ser garantido a todos que trabalham ou queiram trabalhar, ainda mais quando a modernização produtiva, no seu extremo, significa a substituição da força de trabalho viva pela automatização. O trabalho formal, que representava 12,1% do total, em 1940, alcançava 49,2% em 1980 (POCHMANN, 2010). Durante toda a década de 1950, a taxa anual de crescimento demográfico foi superior à taxa de empregos na indústria, de 2,8% (LESSA, 1981, p. 76). A crença é que o setor de serviços é o natural substituto do setor produtivo e do primário, acolhendo a mão de obra. Apesar de essa crença não se realizar integralmente, ainda mais sem intervenção de políticas adequadas a cada região, o fato é que a indústria é o setor que oferta mercadorias para o consumo das famílias e para a prestação de qualquer serviço.

Um país sem diversificada capacidade industrial tende a ter que praticar volumosas importações. A importação é paga com moeda estrangeira pela qual o País paga em moeda nacional a qual tende a ser frequentemente desvalorizada frente à moeda de referência do comércio internacional. Sem mercadorias com alto valor agregado para exportar, o País terá geralmente que ser alto exportador de commodities para gerar um saldo positivo e poder pagar pelos bens que não produz. A balança de pagamentos precisará ser muito positiva para ser capaz de praticar a importação de bens manufaturados em grande escala.

Uma indústria de firmas nacionais com boa diversificação de mercadorias é necessária para gerar renda interna e provocar uma cultura de reinvestimentos no país, tanto na expansão e na diversificação da produção, quanto no alargamento da fronteira tecnológica, com a condição de que se regule adequadamente o setor financeiro para que iniba os ganhos baseados em juros e em especulação acima de produtividade. Dowbor (2017) alerta que, em tempos de capital improdutivo, sua caracterização também pode ser expressa como uma economia do pedágio, na qual os intermediários financeiros ou de commodities são especuladores que manipulam e inflacionam o sistema de preços, já corrompido no seu mecanismo tradicional da oferta e da procura.

A condição de ser um País industrializado traz relativa autonomia econômica e política, diminuindo possíveis ingerências de outros países ou instituições supranacionais.

Uma alta capacidade produtiva e autonomia financeira são passos fundamentais para a construção de uma sociedade que lute sobretudo contra a concentração de renda e a centralização do capital em âmbito interno, pois, mesmo que Marx e Engels (2008, p. 29), tenham dito, no Manifesto Comunista, que “[...] o proletariado de cada país tem que derrotar, antes de tudo, sua própria burguesia”, quanto mais essa for dependente e associada aos valores de uma burguesia imperialista, a tendência é o acirramento da resistência burguesa nacional à construção de novos valores societários e de novas políticas públicas que não interessem às forças capitalistas externas. Nesse sentido, se se faz uma escolha de luta política pela via reformista ou democrática – como defendida por Coutinho (1979) –, desenvolver significa, antes de tudo, dissociar e independentizar a burguesia nacional da estrangeira, estimulando-a para que concorra e substitua tanto o quanto possível aquela imperialista, e nisso só o ente estatal com crença interventiva tem força para atuar diretamente tanto na questão econômica, quanto na social.

Com isso, deduzimos que identificar a ideologia dos atores que compõem a seara política é fundamental para a constituição de políticas públicas, e esses atores necessitam de força coletiva para a sustentabilidade de seus planos. Na prática do jogo político, essa força se constrói em torno de ideologias, de interesses de classe, de alianças e de coletivos partidários – esses últimos com um papel sempre militante e educativo, como o marxismo já propõe. Quando Marx e Engels dizem que “[...] toda luta de classes é, contudo, uma luta política” (MARX E ENGELS, 2008, p. 25), eles estão propondo um processo político revolucionário que deve ser incentivado conscientemente nas esferas civis. A revolução é assim um processo civil com atuação político partidária, e, enquanto uma transição total ao socialismo não seja possível, de modo algum, devemos-nos imiscuir de tentar modificar a realidade social inclusive pelas suas estruturas econômicas (produtivas).

Apesar de condicionar o processo que deflagre a justa distribuição de renda ao fim do modo de produção capitalista, é o desenvolvimento das forças produtivas a grande preocupação imediata do marxismo uma vez deflagrado o processo de transição. É do progresso técnico com o uso de máquinas e da extensão do domínio sobre os segredos da natureza que a riqueza material é produzida e pode servir às necessidades ou aos desejos humanos mais variados. A formação de uma indústria ampla e diversificada corresponde, em qualquer tempo, à necessidade do desenvolvimento marxista das forças produtivas.

Marx e Engels listaram dez medidas gerais que poderiam ser inicialmente aplicadas a um Estado de transição, e, entre elas, – além de preocupações com a “[...] integração da educação com a produção material”, com o imposto progressivo e o crédito público – estão a

“[...] multiplicação das fábricas e dos instrumentos de produção pertencentes ao Estado”, a “[...] organização conjunta da agricultura e da indústria”, o “[...] trabalho obrigatório para todos” e a “[...] constituição de brigadas industriais.” (MARX; ENGELS, 2008, p. 45-46). Marx (2012), preocupado em esclarecer sobre a necessidade do desenvolvimento material e em substituir a noção de igualdade que o direito burguês, fomentada pela necessária noção de equidade, que traz melhor justiça social, afirmou que:

[...] quando, juntamente com o desenvolvimento multifacetado dos indivíduos, suas forças produtivas também tiverem crescido e todas as fontes da riqueza coletiva jorrarem em abundância, apenas então o estreito horizonte jurídico burguês poderá ser plenamente superado e a sociedade poderá escrever em sua bandeira: “De cada um segundo suas capacidades, a cada um segundo suas necessidades!” (MARX, 2012, p. 33).

Assim estava posto o reconhecimento que seria pela possibilidade de alta geração de meios materiais que as condições para uma sociedade de transição se consolidariam, e não apenas pelo trabalho livre e espontâneo, mas pelo trabalho estimulado e pela produção direcionada e coordenada. Na sociedade capitalista, o acesso a essa abundância material também precisa de intervenção tanto direta, quanto regulatória nas relações econômicas, de políticas de descentralização do capital e de desconcentração da renda, as quais possibilitem constante vigilância e reestruturação do mercado, para distribuir a renda pelo próprio sistema laboral, criando vagas de emprego, pois o movimento natural do mercado leva a taxas permanentes de desemprego e de compressão de renda, pelos efeitos já conhecidos: a competitividade excludente, a tendência a formação de oligopólios, as crises econômicas cíclicas, a criação destrutiva tal qual apontou Schumpeter, etc.

Lênin (2011) caracterizou o que chamamos de imperialismo não simplesmente como aquele de força militar dedicado à expansão territorial como um fim em si, mas e sobretudo como de força econômica, que não exporta só mercadorias, mas exporta capital, expandindo seu poderio de proprietário com poder decisório, influenciando culturalmente e administrativamente, monopolizando setores econômicos e mercados internacionais, evoluindo para a hegemonia do capital financeiro, que passa a parasitar e se reproduzir na especulação e no rentismo, deixando de ser aplicado na produção real. Cria-se uma riqueza financeira baseada nos seus próprios mecanismos de acumulação virtual, com baixa participação do conjunto da sociedade, mas com capacidade de provocar crises econômicas nacionais (OSTRY; LOUNGANI; FURCERI, 2016).

Segundo Losurdo, a Revolução Cultural Chinesa, em 1966, proclamou também que fazer a revolução significava estimular a produção, tanto na agricultura quanto na indústria,

com o desenvolvimento tecnológico e científico para o fortalecimento de um Estado socialista (LOSURDO, 2011, p. 226), sobretudo para que esse seja resistente às investidas ideológicas e militares do capitalismo liberal na luta por uma hegemonia imperialista. Como também observa Losurdo (2011, p. 234), as críticas às formas despóticas e, em especial, ao socialismo real, embora necessárias, frequentemente caem em uma apologia do capitalismo liberal.

No final do governo JK, o desequilíbrio monetário agravava-se. O governo de João Goulart, proporcionado pela renúncia de Jânio Quadros, sofreria um desgaste muito acusado pela literatura especializada como de esgotamento de um modelo de substituição de importações, o que passaria a necessitar de outros impulsos internos de investimento governamentais para se manter as altas taxas de crescimento – e esse foi o diagnóstico da Cepal (LESSA, 1981, p. 86) em trabalho publicado em março de 1964, assinado por Maria da Conceição Tavares, intitulado *Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil*, produzido depois da crise econômica que colaborou para o golpe contra João Goulart.

4.2 João Goulart: nacionalismo reforçado em meio à desaceleração econômica

Pode-se observar, por alguns exemplos ao longo da história, que crises econômicas⁶⁷ dão ensejo a crises políticas as quais, por sua vez, reestruturam o poder e a direção econômica. Foi assim com a crise mundial de 1929 e a Revolução de 1930; a crise da dívida externa de 1982 deu impulso para o fim do regime militar, com uma abertura política “lenta, gradual e segura” que fora iniciada por Geisel em 1974 e que teve o fim do bipartidarismo apenas em 1979, quando foi permitido que novos partidos políticos se organizassem. O confisco monetário de 1992, planejado por uma política de estabilização, promoveu uma crise econômica e essa favoreceu o *impeachment* do presidente Fernando Collor, assim como a crise econômica de 2016, atribuída às “pedaladas fiscais”, provocou o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff.

Manifestações talvez como consequência tanto das dificuldades econômicas, quanto das novas possibilidades que o desenvolvimento urbano traz, com a expansão das classes

⁶⁷ Segundo Mészáros (2011, p. 1.076): “Tempos de grande crise econômica abrem sempre uma brecha razoável na ordem estabelecida [...]. Entretanto, desde que as manifestações imediatas da crise são econômicas – da inflação ao desemprego, e da bancarrota de empresas industriais e comerciais locais à guerra comercial em geral e ao colapso potencial do sistema financeiro internacional – a pressão que emana da referida base social inevitavelmente tende a definir a tarefa imediata em termos de encontrar respostas econômicas urgentes ao nível das manifestações da crise, enquanto são deixadas intactas as suas causas sociais”.

operária e média, cresceram nos primeiros anos da década de 1960, mesmo com uma legislação que dificultava, no nível dos trabalhadores, a organização e a manifestação sindical fora da tutela do governo. As regiões do País registravam grandes diferenças no seu desenvolvimento econômico e social, com uma disparidade negativa para o que não fosse as regiões Sul e Sudeste. Goulart era visto por parte dos militares como um apoiador de uma República sindicalista ou um simpatizante dos comunistas, assim como por adversários políticos, como Carlos Lacerda.

O desenvolvimento econômico, em 1962, dava sinais de fim de ciclo, mas esses sinais não foram percebidos ao longo do ano. Houve um crescimento menor do PIB e uma disparada inflacionária, e esse declínio econômico persistiu até 1964.

O Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social apresentado em fins de 1962 era assinado pela equipe de Celso Furtado, o Ministro do Planejamento. Os objetivos básicos do Plano eram oito: (a) manter um crescimento anual do PIB a 7%; (b) reduzir a inflação à metade, em 1963, e a 10%, em 1965; (c) promover o aumento dos salários reais a taxas idênticas a da produtividade; (d) Intensificar a ação do governo na educação, na ciência e tecnologia, e na saúde pública; (e) orientar a atividade econômica e reduzir as disparidades regionais; (f) eliminar entraves institucionais para acelerar a assimilação de novas técnicas em setores produtivos, em especial a modificação da estrutura agrária; (g) refinanciar a dívida externa, que pressionava o governo por ser de curto prazo; (h) promover a “unidade de comando” para a consecução dos objetivos (BRASIL, 1962).

O sexto objetivo tinha o caráter voltado a grandes reformas de base, compreendendo principalmente as áreas administrativa, bancária, fiscal e agrária, mas outras reformas eram elencadas, como: a universitária, a eleitoral, a cambial e a urbana. Talvez, a agressividade política com que a reforma agrária e outras reformas de base tenham sido defendidas no Comício das Reformas, em março de 1964, tenham contribuído, em especial, para a derrubada do governo, mas não estamos apontando esse fato como determinante, pois um forte conjunto de fatores interrompeu um processo, em certa medida, positivo para o progresso de reformas capitalistas.

Para Lessa (1987, p. 130), o Plano Trienal tentou compatibilizar as taxas de crescimento econômico com a estabilização monetária e representava uma tentativa de subverter a preponderância dos objetivos de planejamento de curto prazo, promovendo uma maior intervenção nos problemas de integração regional.

Conforme Macedo (1975), porém, o governo não conseguiu avaliar, a tempo, as causas das indicações do declínio no crescimento econômico do ano de 1962 para a

formulação do Plano, o qual foi concebido em cerca de seis meses e lançado no final daquele mesmo ano.

O ano de 1962 registrou um declínio no crescimento econômico, e a inflação anual bateu 51%, um recorde. Se, para 1963, a meta de inflação era a metade, alcançou 78%; o crescimento do PIB foi de apenas 1,6%; o déficit fiscal atingiu quase o dobro do programado; os meios de pagamento expandiram-se em 65%, para uma previsão de 34%, possivelmente contribuindo para uma pressão inflacionária (MACEDO, 1975, p. 61); o aumento salarial proposto pelo governo ao funcionalismo, de 40%, foi cedido a 60% (MACEDO, 1975, p. 62); os investimentos em capital fixo, em termos reais, cresceram apenas 3%, tendo sido de 13%, em média, no período de 1957-61, contudo os investimentos privados aumentaram 14% em 1963, enquanto os de caráter público se contraíram em 18% (MACEDO, 1975, p. 65). Esses são alguns dados do período que, no entanto, não estão aqui para explicarem a si mesmos nem para justificarem o baixo crescimento, mas para exemplificarem o andamento do desenvolvimento depois do grande sucesso da industrialização de JK.

Se um alto aumento inflacionário distorce os preços relativos, isso poderia servir de explicação para o decréscimo de investimento do setor privado, já que o cálculo da taxa de retorno fica mais incerto, juntamente com o aumento da carga tributária praticada, com a política de crédito retensiva, e, claro, com a grande instabilidade política deflagrada pela resistência dos militares à subida de Goulart ao poder (MACEDO, 1975).

Macedo (1975) também avalia que, se o Plano não acertou sobre a distribuição dos investimentos em formação de capital por setores, é porque era uma simples previsão com base na distribuição de dispêndios anterior. Sendo assim, se o fim daquele modelo de substituição de importações não pôde ser diagnosticado e com a inflação em disparada distorcendo os preços relativos e dificultando o cálculo da margem de lucros, tudo se deu, em boa medida, pela falta de instrumentos adequados de aferição de indicadores, da interdependência entre setores, da experiência em planejamento econômico e da institucionalização de mecanismos de controle e execução, concluindo que “[...] o Plano Trienal pouco ou nada influiu na magnitude e na alocação dos investimentos em 1963.” (MACEDO, 1975, p. 66).

Embora a explicação do declínio econômico, a partir de 1962, pelo fim do modelo de substituição de importações fortemente baseado na importação de bens de capital seja sustentado por Macedo em alusão ao estudo da Cepal – *Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil* –, para Moreira (2011, p. 243), “[...] o próprio 'milagre' econômico, assim como o II PND, esmoreceu essa tese do esgotamento”.

Apesar dos esforços voltados para a estabilização, aqueles anos imediatamente aos de JK não abandonaram a industrialização, prosseguindo com os investimentos em infraestrutura, especialmente em transporte e energia, e nos de insumos básicos e de bens de capital, constata Lessa (1981, p. 135).

Pelas desigualdades regionais, setoriais e sociais, algumas providências voltadas para esses desníveis foram formalmente conseguidas e modestamente materializadas, diz Lessa (1981, p. 136). A partir da criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), em dezembro de 1959, ainda sob JK, dois objetivos foram postos: o desenvolvimento de uma base industrial e a modificação da estrutura agrária, segundo os Planos Diretores formulados pela entidade (LESSA, 1981, p. 137). Lessa (1981, p. 137) aponta resultados variáveis, mas conclui pelo maior êxito para o desenvolvimento do setor agropecuário. A Sudene teve Celso Furtado como responsável quanto à estratégia e à importância do planejamento como instrumento para a ação, e foi também quem influenciou JK pela importância de um projeto voltado ao desenvolvimento econômico do Nordeste, e não apenas pela política de açudagem para o incremento da produção rural, como vinha sendo feito (CABRAL, 2011, p. 21-22).

No ano anterior à criação da Sudene, uma grande seca na região – mesmo com a existência do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs), desde 1945 – ajudou a promover o êxodo rural. Esse evento e as condições locais precárias, a exploração dos latifundiários e a atuação das Ligas Camponesas a favor dos trabalhadores rurais foram também direcionadas para ajudar no convencimento da opinião pública de ações e de instituições voltadas especificamente para a região, em série de matérias publicadas por Antonio Callado (CABRAL, 2011). O Dnocs era acusado de malversação de seus recursos pela influência política e administrativa das oligarquias locais, as quais rivalizaram com o projeto batizado de Operação Nordeste, recebendo forte resistência política (CABRAL, 2011).

A criação da Sudene foi uma conquista especial para Celso Furtado, que voltara ao Brasil em 1958 e ingressara no BNDE como um de seus diretores com a condição de se dedicar ao problema do Nordeste. Apesar da preocupação que havia, desde Getúlio Vargas, com as secas no sentido de estimular o êxodo rural, que por sua vez, abastecia os grandes centros urbanos em formação, contribuindo para o acirramento no preenchimento de vagas de trabalho nas cidades, o desenvolvimento econômico regionalizado sofreu forte resistência da obtusidade de lideranças políticas e de interesses oligárquicos regionais que tendiam a ser correspondidos todos no curto prazo da concentração de renda e da centralização do capital.

A política do governo Goulart continuava, portanto, voltada à independência

econômica do país em relação ao resto do sistema capitalista mundial. Seu desenvolvimento nacionalista se aproximava ao trabalhismo de Vargas, ambos líderes do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), desde sua criação, em 1945, quando o Estado voltava a se abrir à democracia representativa.

Em busca de “justiça social” e “paz interna”, Goulart afirmou que “[...] se desejássemos provocar a rebelião, não estaríamos defendendo reformas para evitá-la”, e que a “emancipação econômica” era a “missão de sua geração.” (SILVA, 2019, p. 8).

Goulart defendia suas Reformas de Base com o argumento da necessidade de melhor distribuição da renda para ampliação do mercado interno e ativação da produção: “[...] no instante em que, através das reformas, pudermos melhorar o poder aquisitivo do povo brasileiro, a própria indústria nacional será a grande beneficiada”; assim enfrentava-se “problemas resultantes da capacidade ociosa” que só poderiam ser resolvidos “[...] com a expansão do mercado interno”. Assim as reformas propiciariam “[...] transformar a grande maioria da população brasileira, que permanece marginalizada, em elementos ativos do processo econômico” (SILVA, 2019, p. 9). “Os benefícios do surto industrial”, afirmou Goulart, “[...] estão sendo amesquinados por uma estrutura agrária que encarece os custos de nossa produção e não oferece a necessária expansão do mercado interno.” (SILVA, 2019, p. 15-16). Sendo assim, a reforma agrária era um modo de intensificar a produção do campo multiplicado pela ação de pequenos agricultores em conjunto com a “assistência técnica e financeira” do governo, pois “[...] a produção industrial sofre o risco de parar, por insuficiência de uma estrutura agrícola.” (SILVA, 2019, p. 14).

Goulart defendeu a extensão dos direitos trabalhistas urbanos para o campo: a massa de camponeses que se encontrava marginalizada, “[...] sem existência econômica que lhe permita adquirir as manufaturas produzidas no país” carecia também “[...] de um sistema de defesa de seus direitos trabalhistas, segundo os preceitos da justiça social”. Assim, para Goulart, “[...] só resta uma alternativa: a reforma de base no campo, nos mesmos moldes da reforma encetada por Getúlio Vargas nos centros urbanos.” (SILVA, 2019, p. 15).

O Estatuto do Trabalhador Rural foi finalmente aprovado legislativamente e sancionado em março de 1963, trazendo os benefícios da CLT para o campo, depois de uma tentativa durante a gestão de Vargas em 1945, embora a definição das normas não dessem conta da realidade do trabalhador do campo, e ainda ocasionou uma troca por parte dos empregadores de trabalhadores permanentes pelos chamados volantes ou boias-frias, que vale ser creditada, em parte, pela complexa e perversa racionalidade da acumulação capitalista (FERRANTE, 1976). O Artigo 158 criava o Fundo de Assistência e Previdência do

Trabalhador Rural, mas, segundo Ferrante (1976, p. 191), a previdência rural também não chegou a ser efetivada.

A maioria das reformas de base pretendidas por Goulart não puderam ser efetivadas, mas boa parte dessas reformas foi incorporada pelo Regime Militar que derrubou o governo de João Goulart, tanto no Plano de Ação Econômica do Governo (Paeg), lançado em 1964, quanto no Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), lançado em 1974, de acordo com Moreira (2011).

A incompreensão sobre as medidas reformistas durante o governo de Goulart e o receio de perda de privilégios econômicos e de revoltas populares anticapitalistas se parecem somar contra aqueles que, ao longo do chamado período populista, dirigiam-se às massas e propunham intervenções econômicas e sociais. A resposta militar de 1964 como sendo uma revolução para se preservar a democracia é difícil de ser legitimada já que o governo de Goulart se desdobrava sobre bases democráticas burguesas.

Segundo Silva (2019, p. 12) – que fez um estudo baseado nos discursos de Goulart –, esse “[...] fez questão de destacar que a reforma agrária por ele defendida não estava apenas desvinculada de qualquer avanço comunista, como também seria uma forma de combatê-lo”. Goulart recorreu também à realização das reformas pela “[...] perspectiva democrática e cristã” (SILVA, 2019, p. 13), apelando, nos seus discursos “[...] aos ideais de fraternidade cristã” (SILVA, 2019, p. 12), a uma “[...] reforma agrária justa, cristã e democrática.” (SILVA, 2019, p. 14).

Silva (2019) atesta um ideário varguista e um trabalhismo cristão, assim como manifestado por Vargas. Com a ajuda de Moreira (2011, p. 314), confirmamos, nas palavras de Goulart, para além de medidas reformistas, sua aproximação ideológica com o varguismo: “Quero reafirmar a minha fidelidade aos princípios de justiça social, definidos por Getúlio Vargas. Trabalhadores, ninguém nos arrancará das mãos a bandeira que Getúlio Vargas nos entregou”. Moreira confirma a aproximação entre Goulart e Vargas quanto aos objetivos, com o marco doutrinário do trabalhismo, a “[...] agenda mais radicalmente nacionalista”, e “[...] até frágil base de sustentação política que marcou o segundo governo Vargas.” (MOREIRA, 2011, p. 331).

Àquela época, de expansão e exercício do domínio geopolítico e geoeconômico norte-americano, num contexto de Guerra Fria e de Revolução Cubana, ao travar uma batalha para desenvolver uma política internacional não alinhada automaticamente aos interesses dos EUA (BANDEIRA, 1975; MOREIRA, 2011), somada à batalha em relação à disciplinarização do capital estrangeiro, Goulart expôs-se, assim como Vargas, à incompreensão de forças

conservadoras, reacionárias e entreguistas.

O Governo nacionalista e trabalhista sofreu uma propaganda contrária altamente organizada. Dois institutos com propósitos de disseminação ideológica conservadores e servindo aos interesses estrangeiros se formaram naquele período e financiaram inclusive candidaturas políticas, tanto com contribuições de empresários brasileiros, quanto com recursos norte-americanos: Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (Ipes) e Instituto Brasileiro de Ação Democrática (Ibad). O primeiro surgiu no princípio de 1962, por empresários paulistas e cariocas, depois da renúncia de Jânio Quadros; o segundo vinha desde 1959 e teve suporte da CIA, agência de inteligência norte-americana (BANDEIRA, 1975).

A Lei da Remessa de Lucros, que representava, desde Vargas, uma disputa contra os interesses estrangeiros e visava conter a fuga de renda nacional, foi assim defendida por Goulart:

É indispensável a regulamentação para a remessa de lucros para o exterior. Nenhum país em desenvolvimento, verdadeiramente independente, deixa de defender a sua economia e de disciplinar a aplicação interna do capital estrangeiro, que deve ser estimulado quando verdadeiramente se incorpora ao esforço nacional pelo progresso do país, não se podendo, evidentemente, adotar o mesmo critério àquele que tiver finalidade meramente especulativa, ou se converter em instrumento de espoliação da economia nacional. (MOREIRA, 2011, p. 314)

A Lei da Remessa de Lucros⁶⁸ foi promulgada pelo Congresso em setembro de 1962, e não pelo Presidente da República. Ela limitava as remessas anuais de capital originalmente investido em 10%, e trazia a proibição que talvez mais importasse: a de que os lucros reinvestidos fossem incorporados como capital estrangeiro. O embaixador norte-americano chegou a ser o emissário de proposta que baixasse de 10% para 4% as remessas, mas que permitisse que os reinvestimentos fossem considerados como capital estrangeiro (BANDEIRA, 1975).

A lei era uma das medidas que tentavam contribuir para o freio à remessa de divisas, acusada como grande contribuinte para o problema crônico nacional de déficit no balanço de pagamentos (BANDEIRA, 1975, p. 109-114).

Como podemos observar na Tabela 1, apesar da balança comercial ser negativa em apenas dois anos do período observado – que representa o saldo entre exportações e importações –, o balanço de pagamentos é negativo em sete anos de doze. As transações correntes são o saldo entre a balança comercial mais o pagamento devido por serviços e a remessa de lucros e mais as transferências monetárias unilaterais. A conta capital e financeira representa o capital estrangeiro por investimento direto e por empréstimo. Além das

⁶⁸ Lei n. 4.131, de 3 de setembro de 1962.

exportações, será o saldo positivo constante pela entrada de capital estrangeiro que financia as remessas de lucro, o pagamento por serviços e a dívida gerada com os empréstimos, os quais compõem a conta financeira. Apesar do alto saldo positivo na balança de pagamentos em 1965, não foi a conta capital e financeira que pagou pela balança de serviços e rendas, ambas negativas, mas sim uma exportação composta acima de 80% por produtos básicos, sendo o restante de semifaturados e manufaturados, com o café ainda representando mais de 40% do total das exportações (LOPES, 2020).

Tabela 1 – Balanço de pagamentos – em milhões US\$ – 1954-1965

	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965
Balança comercial (FOB)	147	319	407	106	66	72	-24	111	-90	112	343	655
Serviços. e rendas (líq.)	-378	-344	-419	-393	-327	-407	-498	-389	-402	-326	-317	-446
Transferências unilaterais correntes	-5	-10	-11	-13	-4	-10	4	15	39	43	55	75
Transações correntes	-236	-35	-23	-300	-265	-345	-518	-263	-453	-171	81	284
Conta capital e financeira	236	34	190	309	425	345	493	390	472	210	134	-35
Erros e omissões	11	13	16	-170	-190	-25	11	51	-137	-76	-217	-31
Balanço de Pagamentos	11	12	183	-161	-30	-25	-14	178	-118	-37	-2	218
Haveres da autoridade monetária (-=aumento)	-11	-12	-183	161	30	25	14	-178	118	37	2	-218

Fonte: Moreira (2011, p. 134).

Ao mesmo tempo, a década de 1960 representou o início nessa mudança da composição da pauta exportadora, pois, durante toda a década de 1950, os manufaturados não chegavam nem a 5% das exportações (LOPES, 2020).

Os nacionalistas acusam a necessidade de formação de firmas com capital nacional tanto para a permanência de renda circulando dentro do país, gerando mais inversões e consumo interno, quanto para uma menor dependência de investimentos e de financiamentos externos, os quais geram constantes remessas de lucros e de pagamentos de juros pelas dívidas feitas com os empréstimos. Fora isso, essas inversões privadas são frequentemente vistas pelos nacionalistas mais à esquerda como insuficientes para um desenvolvimento adequado que gere empregos de qualidade e em quantidade suficiente para a totalidade da população, fazendo-se necessária uma permanente intervenção do governo na economia, integrando os setores e as regiões e corrigindo os desníveis entre eles.

Nesse sentido, podemos entender a diferença entre dois padrões de substituição de exportações, aquele que privilegie bens de produção e bens não-duráveis e outro que seja de

bens de produção e bens duráveis. O primeiro teria sido aplicado por Vargas, e o segundo, por JK, com Goulart tentando reintroduzir o primeiro padrão (MOREIRA, 2011, p. 50-51).

As vantagens do primeiro seria uma maior expansão do mercado interno e da distribuição de renda, com crescimento mais horizontalizado, desenvolvendo uma cadeia produtiva interna e com mais oportunidades sociais de formação de pequenas e médias empresas que viriam a se tornar grandes com maior índice de nacionalização da produção, também conforme a preferência estratégica de desenvolvimento da Cepal. Já o segundo exigiria uma maior concentração de renda e de inversão em tecnologia que seria, de imediato, possível apenas a partir da instalação de grandes empresas, privadas ou públicas (FONSECA, 1988 *apud* MOREIRA, 2011, p. 51).

Segundo Bandeira (1975, p. 108), Goulart não sancionou, de imediato, a lei de remessa de lucros quando ela foi aprovada no Congresso, em fins de 1961, pois tentou utilizá-la como moeda de troca com o governo americano, porém, com uma dívida externa galopante a curto prazo e com a recusa norte-americana em negociar os seus termos ou novos empréstimos, Goulart, a partir de julho de 1963, encaminhou a regulamentação da lei. Esta regulamentação só ocorreu em janeiro de 1964⁶⁹. Ela foi, contudo, revogada pelo governo militar de Castelo Branco⁷⁰ e a Lei de Remessa de Lucros foi abrandada.

O Plano Trienal não alcançou seus objetivos de desenvolvimento e contenção da inflação, mas, conforme Macedo, contribuiu no sentido de “[...] intensificar o esforço de planejamento do País” (MACEDO, 1975, p. 68), e foi “[...] o acontecimento de maior relevo após o Plano de Metas e o Programa de Estabilização Monetária (1958-1959).” (MACEDO, 1975, p. 51).

De 1956 a 1964, o país viveu, com JK, o “canto do cisne”⁷¹ de um desenvolvimentismo democrático. Se o governo de JK consolidou o intervencionismo pelo planejamento ativo, acabou acelerando o desenvolvimento pela forte atração do capital estrangeiro, dando azo a um nacionalismo que se desenvolve associado a esse capital.

Goulart pode ter herdado dificuldades administrativas e uma crise de JK, mas o papel da ideologia autoritária e anticomunista atribuiu a Goulart uma intenção que seu governo muito provavelmente não tinha. Para os críticos do populismo, o problema às vezes parece ser o povo sendo chamado a apoiar o governo, mas os trabalhadores exercerem certa pressão no

⁶⁹ Decreto n. 53.451, de 20 de janeiro de 1964.

⁷⁰ Lei n. 4.390, de 29 agosto de 1964

⁷¹ A expressão refere-se ao ápice ou às proezas que um indivíduo proporciona antes de sucumbir; no caso, à conjugação de ideologia desenvolvimentista e seus bons resultados com um regime democrático.

seu interior.

A evolução histórica de um intervencionismo com vias ao desenvolvimento econômico produziu certos avanços no interior de um governo que a ideologia autoritária interrompeu.

Nas transformações do período, três variáveis ideológicas – intervencionismo, democracia e trabalhismo – desalinham-se pela ação de uma autoritária: se a ideologia do desenvolvimento intervencionista prosseguiu, a variável democracia foi retirada. Assim perde força a ideologia do trabalhismo anti-imperialista (representado pelo governo de Goulart) que se alimentava das pressões populares que a democracia favorece.

CAPÍTULO 5 – DESENVOLVIMENTISMO E LEGISLAÇÃO SOCIAL NO PERÍODO 1930-1964

Podemos dizer que a organização da sociedade burguesa, no seu início, foi guiada pelo princípio da obtenção das necessidades sociais nas relações de mercado, por meio da renda do trabalho de cada indivíduo ou família, delegando ao Estado um papel mais restrito.

Porém o governo Dutra, em 1946, reconhecia que:

Hoje, não se pode mais admitir que o Estado tenha a sua ação cerceada ou limitada pelo pequeno conjunto de funções ou finalidades convencionalmente consideradas essenciais nos tratados clássicos de direito público. [...] A ação do Estado deve-se fazer sentir em todos os domínios das atividades humanas onde haja uma parcela de interesse público. (BRASIL, 1950, p. 3).

Mas advertia Dutra sobre a expansão e a ordem que hierarquizava a atuação do Estado: “[...] o Estado tem o dever de formular a programação sistemática das realizações que lhe são impostas, em proporção à sua capacidade financeira.” (BRASIL, 1950, p. 3-4).

A partir de 1930, no Brasil, uma democracia foi rompida pela força, e quinze anos depois de alguns avanços contraditórios no interior do Estado, a ainda recente república brasileira retornava a um regime democrático, e o Presidente eleito reconhecia essas novas funções. A formação da ideia dessas novas funções estatais não deixou de ser intensificada pelas pressões dos trabalhadores, como já vimos. Um governo depois do Dutra, e a ideia de que “[...] o progresso social se vinculará solidamente ao desenvolvimento econômico”, permanecia, pois assim declarou Getúlio Vargas em 1951 (VARGAS, 1951, p. 13).

Era o segundo governo Vargas, agora em um regime democrático. Vargas esclarece, na sua mensagem de abertura do exercício parlamentar de 1951: “A elevação dos níveis de vida, num país como o Brasil, depende, assim, muito menos da justa distribuição de riqueza e do produto nacional, do que do desenvolvimento econômico. A grande verdade é que temos pouco que dividir.” (VARGAS, 1951, p. 12).

Vargas demonstrou preocupar-se em promover uma justiça social a qual passava por lidar com a desigualdade de acumulação, ao mesmo tempo em que precisava administrar o crescimento e o desenvolvimento econômico capitalista, altamente conflituoso e complexo:

Devemos, portanto, por um lado, atender ao problema de justiça, corrigindo os abusos e a ostentação de uma minoria, e ainda elevar a produtividade através de melhores níveis de consumo, mas por outro lado, não devemos permitir que uma distribuição insensata venha prejudicar o potencial de capitalização necessário ao desenvolvimento econômico geral, e, assim a criação de maiores e mais amplas oportunidades de emprego e de salários. (VARGAS, 1951, p. 13).

Podemos dizer que esse foi o tom do período até 1964. A perspectiva de recursos financeiros determina a extensão dos gastos e dos cuidados prestados pelo Estado à população.

Dentre os outros problemas sociais, por exemplo, a saúde, em 1951, ainda era “[...] fiel reflexo da pobreza”, a maioria do povo “[...] só é doente porque ainda não possui os meios para comprar sua saúde, sob a forma de alimentação adequada, ambiente higiênico e sadio regime de trabalho”, declarou Vargas (1951, p. 197).

Neste capítulo, buscamos uma breve análise das intenções e da realização da legislação social do período até 1964, aquela que se voltou para uma intervenção social direta. A partir de programas e planos dos governos de Dutra (BRASIL, 1950), Juscelino Kubitschek (OLIVEIRA, 1955) e João Goulart (BRASIL, 1962), e da Mensagem de 1951 de Vargas ao Congresso (VARGAS, 1951), somando com algumas publicações (FEE, 1983, OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1989, DRAIBE, 1992) sobre as políticas sociais do período tomamos conhecimento de alguns aspectos das condições da população, da implementação e da extensão dessas políticas.

O primeiro item trata da legislação trabalhista; o segundo, da questão da reforma agrária e da habitação; o terceiro trata da questão da educação e da saúde; e o quarto faz um balanço da intervenção social do período e apresenta seus marcos legais.

5.1 Regulamentando as relações de trabalho: a política social por excelência do período

Em 1943, era aprovada a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), um projeto atualizado das regulamentações elaboradas desde 1930. Dentre algumas das principais medidas que poderiam atender – num contexto capitalista – o interesse dos trabalhadores, podemos citar o próprio reconhecimento formal da condição de trabalhador: a carteira profissional⁷². A extensa legislação social vinculada às relações de trabalho seria criada no decorrer da década de 1930.

A carteira profissional propiciou uma forma de registro para a garantia do cumprimento de direitos. Ao mesmo tempo em que reivindicações trabalhistas eram intermediadas por órgãos administrativos de Estado, as greves tendiam a ser proibidas pela

⁷² O Decreto n. 21.175, de 21 de março de 1932, instituiu-a. Outros dois decretos, de julho e de outubro, regulamentam-na.

legislação desde a criação do Brasil republicano e não só durante o Estado Novo (PISTORI, 2005, p. 42-43, SIQUEIRA; RODRIGUES, 2019), o período ditatorialmente crítico do Primeiro Governo Vargas – correspondente à Terceira República (1937-1945).

A tendência repressiva legal à paralisação dos trabalhadores persistiu também durante a Quarta República (1945-1964), quando mesmo uma democracia representativa liberal retornou, depois de finda a democracia corporativista autoritária, porém social, segundo os apoiadores da ideologia estado-novista (GOMES, 2005, p. 198-264).

Talvez o ápice da oposição formal à greve tenha sido a Constituição Federal de 1937, mencionando-a assim como ao locaute (*lockout*), no seu Art. 139, como “[...] recursos antissociais nocivos ao trabalho e ao capital e incompatíveis com os superiores interesses da produção nacional”. Favorece-se assim uma compreensão de que, para aquele regime estado-novista, o desenvolvimento econômico acelerado era a melhor garantia de combate aos efeitos nocivos da pobreza, dependendo da conciliação irrestrita entre capital e trabalho.

A Constituição seguinte, de 1946, reconheceu o direito à greve, mesmo assim precisando ser regulamentada pelo Estado, e sendo os dissídios trabalhistas de competência da Justiça do Trabalho, a qual havia sido regulamentada apenas em 1941, durante o Estado Novo, mesmo sendo uma determinação da Constituição de 1934. No entanto, há indícios de que a repressão sindical do Estado constitucional liberal do governo de Eurico Gaspar Dutra tenha sido potente e fora contraditoriamente denunciada pelo próprio Vargas (D'ARAÚJO, 1992, p. 99), o qual produzira a legislação contra a autonomia e a pluralidade sindical, visando poder conciliar os conflitos entre os trabalhadores e não provocar uma luta de classes aberta.

Rômulo Almeida – importante personagem do período e um dos difusores da ideologia nacional desenvolvimentista – testemunha que, embora Vargas fosse contra a luta de classes, não deixava de falar em classe e na importância da sindicalização, buscando, claro, mobilizar os trabalhadores na defesa das suas políticas (D'ARAÚJO, 1992).

Outras iniciativas republicanas previram mecanismos de regulamentação e de deliberação das relações de trabalho, sem, contudo, realizações amplas de intervenção, como os tribunais rurais do Estado de São Paulo, de 1922, e o Conselho Nacional do Trabalho, de 1923, o qual permaneceu praticamente “inativo”, segundo Carvalho (2015, p. 68-69). Podemos dizer que as disputas eram mais observadas no âmbito dos contratos individuais. Temos então uma disputa de âmbito administrativo e sem uma regulamentação forte que se sobreponha aos acordos individualmente firmados.

Em 1932, o Governo Provisório da Revolução de 1930 cria as Juntas de Conciliação e

Julgamento. A Constituição de 1934 institui a Justiça do Trabalho no seu Artigo 122, mas a vincula à esfera executiva. Será, a partir de 1946, vinculada formalmente à esfera judiciária.

Um debate fundamental que se impõe é o da necessidade de uma regulamentação – ou de qualquer regulamentação – do Estado sobre o direito à greve para o interesse dos trabalhadores (ROMITA, 1999). A primeira lei penal⁷³ da República Brasileira, de ano seguinte à sua fundação, criminalizava a greve no seu Artigo 206, apesar de que, dois meses depois, um novo decreto⁷⁴ referente aos Artigos 205 e 206 – os da paralisação do trabalho – impunha a necessidade de violência para as penalidades de prisão e de multa contra a ação grevista (PISTORI, 2005, p. 42).

A questão da sindicalização corrobora a visão de mundo de Vargas voltada à necessidade, naquele contexto histórico, de uma democracia tutelada para o desenvolvimento industrial que se daria dentro do capitalismo. O trabalhador poderia contestar o patronato e o governo até o ponto em que esse achasse que era seguro para a ordem do seu sistema.

A sindicalização do operariado foi regulamentada em 1931, mas subordinou as reivindicações ao crivo das instituições do Estado, legalizando as organizações sindicais para poder controlá-las, prevendo um processo que condicionava ao acordo, buscando evitar as iniciativas grevistas, mas querendo estimular um sistema de participação laboral junto a um governo mais centralizado, enfraquecendo, o quanto possível, o sistema partidário que viesse a confrontar uma administração centralizada por meio do poder legislativo. Uma democracia partidária tenderia a um sistema liberal de representação de interesses que fugiriam ao do sistema de corporações laborais, com cada sindicato expressando suas reivindicações por meio do governo e da regulamentação devida.

Esse tipo de sindicalismo tutelado prevaleceu até o fim da Era Vargas, em 1945, porém também serviu de base para os governos posteriores. Seus efeitos são repetidos no período democrático, de 1945 a 1964, o que não chegou a impedir a realização de greves, mas sustentou uma forma de conflito que se negociava entre dirigentes sindicais e representantes do Estado (FEE, 1983). Esse tipo de resolução das insatisfações laborais teve, como resultado, apontado pela literatura, privilégios e diferentes direitos e benefícios distribuídos às diferentes categorias profissionais.

Uma questão transversal nas reflexões de compreender as intenções do discurso e julgar os resultados da ideologia desenvolvimentista neste trabalho é a questão dos ganhos sociais em se subtrair o Estado como mediador – por meio de seus vários órgãos e instituições

⁷³ Decreto n. 847, de 11 de outubro de 1890.

⁷⁴ Decreto n. 1.162, de 12 de dezembro de 1890.

– das relações entre os interesses conflitantes do capital e do trabalho sem, contudo, que se tenha efetivamente abolido o capital. A princípio, para nós, não bastaria reformar o Estado no sentido de restringir ao máximo do poder de regulamentar as relações sociais e econômicas, como anseia parte de uma corrente liberal.

Elbe (2019, p. 1.573), intérprete do marxista Pachukanis – teórico crítico do estabelecimento do Direito regulando as relações humanas –, argumenta que Pachukanis concordaria que o Direito e as instituições que garantem sua aplicação não poderiam ser suprimidas enquanto o capitalismo vigorasse.

Isso nos oportuniza uma analogia sobre a intervenção do Estado regulando a questão como o direito de greve. Podemos perguntar-nos o quanto ou como, para além do seu reconhecimento, o Estado deveria interferir, considerando também as diferentes categorias de trabalhadores – embora essa reflexão específica não esteja no centro de nossa pesquisa.

A segunda questão transversal – nas reflexões de compreender as intenções do discurso e de julgar os resultados da ideologia desenvolvimentista – é o da penetração das intervenções tanto na vida privada, quanto na econômica, em se tratando de verificar e de correlacionar os múltiplos efeitos das determinações políticas.

O Governo Provisório da Revolução de 1930 (1930-1934) voltou-se para a regulamentação das relações trabalhistas: em 4 maio de 1932, a jornada de trabalho passava a ser de oito horas diárias, com um dia de descanso para os trabalhadores urbanos, no comércio ou na indústria; no dia 17 de maio, proibia-se a demissão de grávidas sem justa causa, assim como o pagamento menor a trabalhos iguais discriminando a mulher; em 1940, o salário mínimo é criado – esse tinha valores diferenciados por estados e sub-regiões, sendo nacionalmente unificado em 1984.

A previdência existente, derivada da Lei Eloy Chaves, de 1923 – a qual beneficiava apenas os ferroviários, pois eram aqueles que tinham o poder à época de parar o Brasil, como já foi observado na literatura –, organizava fundos por empresas e trazia a assistência médica – eram as Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs). Ainda assim, era das criações mais significativas daquele início de século para a legislação social, antes da Revolução de 1930, promovendo também a previdência para funcionários da União, em 1926⁷⁵, e subordinando as CAPs ao Conselho Nacional do Trabalho, criado em 1923, então vinculado ao Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio (CARVALHO, 2015, p. 69; ALZIRA, 2010).

Esse sistema previdenciário tinha 27 CAPs com 41.192 segurados ativos, em 1925; em

⁷⁵ Decreto n. 5.109, de 20 de dezembro de 1926.

1930, eram 47 CAPs com 142.464 segurados ativos, 8.009 aposentados e 7.013 pensionistas (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1989, p. 342).

Um decreto de dezembro de 1930⁷⁶ suspendeu a concessão de aposentadorias até 31 de março, alegando a necessidade de estudo da questão por um crescente aumento das concessões. A previdência foi então transformada, as CAPs deram lugar aos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs). Esses eram autarquias por associação profissional.

Ao longo da década, os IAPs foram sendo criados; o primeiro veio em 1933, Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos (IAPM); em seguida, vieram os de outras corporações, dos comerciários (IAPC), dos industriários (Iapi), dos bancários (IAPB), etc. Em 1936, chegou a haver 183 caixas (entre CAPs e IAPs) com 682.580 segurados ativos, 15.926 aposentados e 23.587 pensionistas; em 1945, eram 35 caixas (entre CAPs e IAPs) com 2.762.822 segurados ativos, 110.724 aposentados e 124.401 pensionistas; em 1963, eram 5.710.818 segurados ativos, 590.524 aposentados e 637.358 pensionistas (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1989, p. 342).

Na Tabela 2, pode-se ter uma ideia da baixa proporção da população classificada como economicamente ativa (PEA) que trabalhava com a perspectiva de aposentadoria, assim como de serviços voltados à saúde, pois que estavam vinculadas aos institutos previdenciários.

Tabela 2 – Previdência – Números absolutos e % sobre a PEA – 1920-1963

	1920	1925	1930	1936	1940	1945	1950	1960	1963
População residente *	30.635.605	33.235.371	35.514.170	38.573.914	41.236.315	45.729.317	51.944.398	70.070.457	76.611.824
PEA *	7.321.174	-	-	-	25.929.542	-	33.441.181	-	-
PBI *	1.121.117	-	-	-	3.108.212	-	2.970.272	-	-
Previdência (Segurados ativos CAPs e IAPs) **	-	41.192	142.464	682.580	1.912.972	2.762.822	2.857.163	4.422.470	5.710.818
					7,37%		8,54%		
Aposentadorias e Pensões **	-	-	15.022	39.513	97.975	235.125	463.904	1.216.114	1.227.882

PEA (População economicamente ativa): Pessoas ocupadas, excluindo as que exerciam atividades domésticas não remuneradas e atividades escolares discentes, sem ocupação suplementar em outro ramo da atividade. Exclui-se também aquelas classificadas como inativas.

PBI⁷⁷ (População economicamente inativa): Desempregados, aposentados, pensionistas, detentos, pessoas que viviam exclusivamente de rendas.

Fonte: Elaboração própria a partir de * Ipeadata [s. d.]; ** Oliveira e Teixeira (1989).

A Tabela 3 estima a PEA voltada à proporção de força de trabalho no campo e no

⁷⁶ Decreto n. 19.554, de 31 de dezembro de 1930.

⁷⁷ Ainda que a denominação “PEI” não seja muito corrente, reproduzimos conforme a fonte citada.

ambiente doméstico, a qual, no seu conjunto, não usufruía de cobertura previdenciária, a menos que estivesse vinculada como dependente do titular do direito, já que as caixas também abrangiam, mais frequentemente, serviços de saúde, especialmente, hospitalares.

Tabela 3 – Proporção da PEA (campo e atividade doméstica) – em números absolutos e % – 1920-1960

	1920	1940	1950	1960
PEA Agricultura, pecuária, silvicultura	5.141.643 70, 22 %	9.453.514 36,45 %	9.846.437 29,44 %	12.304.497
PEA Atividades Domésticas etc.	249.980 3,41 %	11.909.494 45,93%	16.415.085 49,08 %	-

Fonte: Elaboração própria a partir de Ipeadata [s. d.].

Na exposição de motivos do projeto de Consolidação das Leis de Proteção ao Trabalho⁷⁸, assinada pelo Ministro do Trabalho Marcondes Filho, comemora-se o “diploma do idealismo excepcional do Brasil” (parágrafo 12), graças, em parte, aos “[...] sentimentos de humanismo cristão” e celebra-se o “espírito de equidade” com o qual se “[...] confraternizaram as classes na vida econômica” (parágrafo 15). Há, portanto, o apelo a uma humanidade cristã para a promoção e cumprimento do código. Essa proteção garantia a precedência das normas de tutela do trabalho sobre os contratos de trabalho (parágrafos 28) e confirmava a necessidade da carteira de trabalho como o instrumento obrigatório de registro (parágrafo 27). A exposição de motivos diz que “[...] o Direito Social é, por definição, um complexo de normas e de instituições voltadas à proteção do trabalho dependente da atividade privada.” (parágrafo 31) (MARCONDES FILHO, 1948).

A invocação humanista cristã e a definição de direito social dão pistas da constituição do caráter do regime varguista e estado-novista por trás do estímulo à legislação trabalhista. Segundo Gomes (2005, p. 257), a “[...] dimensão espiritualista de nosso corporativismo era frequentemente reiterada por Marcondes Filho em suas palestras” com menções à *Rerum Novarum*.

A *Rerum Novarum* é uma encíclica papal de 1891, em “[...] auxílio dos homens das classes inferiores” (LEÃO XIII, [20--?]). Nela as “corporações antigas” eram fonte de proteção de cada segmento profissional, as quais foram destruídas pelos novos tempos da

⁷⁸ MARCONDES FILHO, Alexandre. Exposição de motivos [da Consolidação das Leis de Proteção ao Trabalho]. In: BRASIL. **Consolidação das Leis do Trabalho e leis complementares**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1948. p. 3-10. Disponível em: <https://juslaboris.tst.jus.br/handle/20.500.12178/29280>. Acesso em: 2 dez. 2021.

Revolução Industrial, junto com “os princípios e o sentimento religioso”, esses desaparecidos “[...] das leis e das instituições públicas”.

Na *Rerum Novarum*, os socialistas são criticados pela pregação contra a propriedade particular, vista como um direito natural, a qual é “[...] a razão intrínseca do trabalho”, e o que o trabalhador pretende “[...] é conquistar um bem que possuirá como próprio”. Os socialistas “[...] instigam nos pobres o ódio invejoso”, estão entre aqueles que querem “[...] excitar as multidões e fomentar desordens.” (LEÃO XIII, [20--?]).

Os socialistas parecem estimular mais a elaboração da encíclica do que “a indignação da multidão”, a qual é um efeito, segundo o Papa Leão XIII, da “[...] influência da riqueza nas mãos dum pequeno número”. O Papa pede pela “[...] concórdia das classes”, dizendo que, em primeiro lugar, “[...] o homem deve aceitar com paciência a sua condição”, pois seria “[...] impossível que na sociedade civil todos sejam elevados ao mesmo nível”. A justificativa da desigualdade econômica vem novamente da natureza, pois foi ela “[...] que estabeleceu entre os homens diferenças tão múltiplas como profundas”. Essas diferenças são “[...] de inteligência, de talento, de habilidade, de saúde, de força”. São, pois, todas “[...] diferenças necessárias, de onde nasce espontaneamente a desigualdade das condições”, a qual se “[...] reverte em proveito de todos”. Houve, para a encíclica, a corrupção dos costumes, e o resultado final é um “temível conflito” (LEÃO XIII, [20--?]).

A encíclica reconhece que “[...] o trabalho muito prolongado e pesado e uma retribuição mesquinha dão, não poucas vezes, aos operários ocasião de greves”, porém essas também causam dano “[...] ao comércio e aos interesses comuns”, colocando “[...] em risco a tranquilidade pública”. A solução “[...] é prevenir o mal com a autoridade das leis”. Aqui o Estado tem um papel claro e a encíclica reconhece sua força. A Igreja alerta contra um Estado que dispute o poder patriarcal no seio de uma “sociedade doméstica” (a família), a qual é “anterior a toda a sociedade civil”. Sendo assim, querer que “[...] o poder civil invada arbitrariamente o santuário da família, é um erro grave e funesto”, “[...] substituindo a providência paterna pela providência do Estado, os socialistas vão contra a justiça natural e quebram os laços da família.” (LEÃO XIII, [20--?]).

Além do mais, o comunismo, para a encíclica papal, representa “[...] a igualdade na nudez, na indignação, e na miséria”. Ao enfrentar a questão social, “[...] se não apelarmos para a religião e para a Igreja, é impossível encontrar-lhe uma solução eficaz”. O Estado então – na interpretação da Igreja – já perde força para tratar da questão social, suas leis não superam a força da caridade como “solução definitiva”, que exige “[...] a restauração dos costumes cristãos”, porém à autoridade pública ainda se pode recorrer, “[...] se pois os interesses gerais,

ou o interesse duma classe em particular, se encontram ou lesa-dós (sic) ou simplesmente ameaçados, e se não for possível remediar ou obviar a isso de outro modo.” (LEÃO XIII, [20-?]).

Isso tudo está na interpretação da *Rerum Novarum*, a qual traz, como definição de tema: sobre a condição dos operários. O regime varguista parece, de fato, bem inspirado nessas concepções.

Gomes, ao analisar o caráter e o nascimento da ideologia trabalhista, corrobora as menções ao sistema de corporações da Idade Média pelos aparelhos do regime estado-novista (GOMES, 2005, p. 256), e acusa, a partir de 1943, o planejamento do caráter sindicalista corporativo do regime (GOMES, 2005, p. 254), o qual estabeleceu um modelo para durar depois do término da Segunda Guerra e conviver com uma democracia liberal partidária (GOMES, 2005, p. 261).

Segundo Gomes (2005, p. 256-257), sobre a legislação social estado-novista:

Vargas não buscava a proteção do trabalhador como indivíduo, isto é, como um ser econômico submetido às regras da livre competição do mercado. O trabalhador era uma pessoa que se realizava *pele e no* trabalho e através dele se relacionava com os outros homens e com o Estado. [...] Era pela lei, que tem justamente a função de impessoalizar e tornar iguais as relações sociais, ou seja, que tem a função de criar indivíduos, que o Estado se afirmava como criador de pessoas. A legislação social, por seu caráter humanitário e cristão, reabilitava o trabalhador integralmente.

Temos então uma legislação social trabalhista autorizada por uma inspiração humanista cristã, e não marxista – na qual os homens precisam se ver livres da exploração do trabalho assalariado capitalista por provocar sua alienação. Humanismo cristão que sabe da luta de classes, mas não admite a causa marxista da propriedade privada dos meios de produção, concebendo então, o enfrentamento da questão social pelo trabalho modernizado nas suas formas relacionais em relação ao empregador, ao mesmo tempo, em que a própria classe dominante precisa ser conscientizada do seu dever de se modernizar e aceitar os novos encargos trabalhistas, em última instância, pelo privilégio de ser a classe que detém o capital, assim como também o resto da população, que precisa ver, na dedicação ao trabalho, a forma mais nobre de significação social (GOMES, 2005).

Na exposição de motivos da CLT, justificou-se também, em especial, a regulamentação do trabalho dos menores de idade como medidas protetivas necessárias. Seu parágrafo 48, porém, evidencia uma contradição, ao dizer que o que:

[...] não poderia ser admitido, em uma Consolidação que se propõe a sistematizar os princípios do nosso Direito Social, era a persistência de um singular privilégio para uma categoria de trabalhadores, quando o prestígio das instituições públicas exige

exatamente uma igualdade de tratamento para situações sociais idênticas. (MARCONDES FILHO, 1948, p. 7).

Admitia-se, entretanto, no parágrafo 49, a desigualdade como uma “[...] medida de proteção especial correlata de peculiares condições de trabalho.” (MARCONDES FILHO, 1948, p. 7). Todavia, o parágrafo 73 da exposição de motivos, ao tratar dos trabalhadores rurais, diz que esses estavam inseridos nas regras básicas do contrato individual, com exclusão do estatuto da estabilidade e do regime de garantias em caso de rescisão, pois – e é o que nos chama atenção – a falta de representação sindical ocultava quais seriam os interesses dos trabalhadores rurais nesses temas.

A Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)⁷⁹, no seu Artigo 7.º, dizia que os seus preceitos não caberiam aos empregados domésticos, trabalhadores rurais, servidores públicos ou de empresas públicas, salvo nas disposições em contrário. Dentre as disposições em contrário quanto aos trabalhadores rurais, o salário mínimo (Art. 76) e as férias (Art. 129) são direitos concedidos. Ao tratar da carteira profissional, o Art. 13 da CLT dizia que ela seria “[...] obrigatória para o exercício de qualquer emprego ou prestação de serviços remunerados”, mas o que não havia era um instituto previdenciário que se vinculasse aos trabalhadores rurais e domésticos. As “situações sociais idênticas” a serem consideradas quanto a “uma categoria de trabalhadores”, isto é, a essas classes econômicas excluídas via de regra da CLT, poderia ter sido simplesmente a da condição de trabalhador ou de empregado assalariado, o que, entretanto, não foi assim compreendido pela CLT, que queria ainda a manifestação das demandas dos trabalhadores rurais via organização sindical. Com isso, a proteção social de trabalhadores rurais e domésticos ficou prejudicada (BRASIL, 1943).

Dezemone (2007) demonstra que, mesmo a CLT excluindo via de regra os trabalhadores rurais, esses, em alguma medida, frente à simples existência da legislação trabalhista e à sua divulgação na imprensa e no rádio, influenciou a atitude de trabalhadores que recorreram aos tribunais com base nos artigos do código, inclusive com ganho de causa. Isso contribuiu para a compreensão dos efeitos do poder regulamentar e de uma figura tal qual Vargas, que se punha ao povo como alguém contra o poder das oligarquias locais e a favor daqueles da classe trabalhadora e dos mais humildes. A classe operária e pobre, ainda que tutelada e dentro do capitalismo, foi reconhecida pelo Estado, assim como o valor do seu trabalho. Esse processo de reconhecimento da diferença entre as classes, em alguma medida,

⁷⁹ BRASIL. **Decreto-lei n. 5.452, de 1.º de maio de 1943**. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Diário Oficial [dos] Estados Unidos do Brasil: secção 1, Rio de Janeiro, DF, ano 82, n. 184, p. 1.1937-1.1984, 9 ago. 1943. Disponível em: <https://juslaboris.tst.br/handle/20.500.12178/19276>. Acesso em: 2 dez. 2021.

saiu do estado de natureza que a *Rerum Novarum* tentou solidificar.

Podemos dizer que a legislação social, no Brasil, desenvolve-se fortemente a partir da Revolução de 1930, porém esse desenvolvimento esteve altamente vinculado às relações de trabalho e atingia suas melhores garantias de cumprimento da legislação aos trabalhadores urbanos da indústria, do comércio e do Estado, fossem vinculados ao funcionalismo, às autarquias ou às empresas públicas. Os benefícios da legislação – serviços de saúde e até de recreação – vinculavam-se à formalização do trabalho.

Em 1960, o Ministério do Trabalho, da Indústria e do Comércio passa a se chamar Ministério do Trabalho e da Previdência Social, e surge a Lei Orgânica da Assistência Social (Lops), unificando a legislação sobre previdência. Um benefício importante é a criação do auxílio-reclusão (NOLASCO, 2012), embora a Lops continue excluindo os trabalhadores rurais e os domésticos⁸⁰, mas o seu Artigo 166 estipulava que um projeto fosse encaminhado ao legislativo, dentro de um ano, para atender os trabalhadores rurais e domésticos.

Em 1963, no governo de João Goulart, num contexto legislativo mais favorável ao trabalhismo (LAMARÃO; MADEIROS, 2010), surge o Estatuto do Trabalhador Rural, estendendo direitos previstos na CLT ao campo, inclusive como o direito à aposentadoria. Em 1954, já houvera a tentativa do executivo em promover similar projeto, mas esse não foi acolhido no legislativo (LAMARÃO; MEDEIROS, 2010). O Estatuto do Trabalhador Rural, no entanto, apesar de trazer o Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural beneficiando os trabalhadores do campo e de atribuir ao Iapi sua administração, ficou devendo uma regulamentação que previsse a operacionalidade do sistema previdenciário para atender o trabalhador rural (BRUMER, 2002, p. 55).

5.2 A questão da reforma agrária e da habitação

A questão da reforma agrária traz outra fonte de constatação que revela os limites da Era Vargas e sua prevalência por um compromisso ou sentimento de necessidade de composição política com os setores tradicionais da economia brasileira para um certo tipo de desenvolvimento que não ferisse os interesses mais agudos de uma maioria que poderia, a qualquer momento, voltar-se contra ele. Segundo Fonseca (1999, p. 193), o regime de Vargas não pretendia excluir, de antemão, as oligarquias, aqueles políticos locais tradicionais ou os

⁸⁰ Lei n. 3.807, de 26 de agosto de 1960, Art. 3.º, inciso II.

setores de uma economia agroexportadora, “[...] mas, na medida do possível, compor com eles”.

Assim, o governo “[...] não efetivou nenhuma medida fundamentalmente contrária aos interesses rurais; a reforma agrária, acenada brevemente durante a campanha da Aliança Liberal, foi esquecida”, porém o incentivo à diversificação agrícola ocorreu através de órgãos voltados para esse fim, além da escuta dos problemas e do atendimento de algumas questões mais imediatas (FONSECA, 1999, p. 193-194).

O grande diferencial nesse tema e durante todo o período desenvolvimentista analisado aqui foi o governo de João Goulart. Suas Reformas de Base lutaram por uma reforma agrária. Essa dependia de uma alteração constitucional que permitisse o pagamento das desapropriações em títulos públicos, ao que só era cabível se a indenização ao proprietário da terra fosse prévia e em dinheiro. Não obtendo apoio político para a alteração constitucional, Goulart anunciou, a 13 de março de 1964, um conjunto de reformas, incluindo a agrária, no que ficou conhecido como o Comício das Reformas.

Goulart assinou, no mesmo dia, um decreto autorizando a Superintendência de Política Agrária (Supra), criada em 1962, a prosseguir com determinadas desapropriações. Ao mesmo tempo, assinou um decreto que encampava as refinarias privadas de petróleo. No dia seguinte, Goulart assinou outros decretos sobre a questão habitacional, nos quais desapropriava imóveis que estivessem desocupados e impunham teto a aluguéis. As condições das habitações espalhadas pelo país também eram precárias e muito desiguais, como podemos ter ideia ao conferir a tabela 4. A proporção de domicílios com água canalizada e com energia elétrica mostrava uma grande defasagem de condições. Apesar de esses dados mostrarem uma evolução significativa, a distância temporal denuncia uma necessidade bem maior de intervenção na infraestrutura habitacional, especialmente na questão da água canalizada.

Tabela 4 – Condições habitacionais – n. total e % sobre Domicílios – 1940-1960

	1940	1950	1960
Domicílios	9.085.368,00	10.046.199,00	13.497.823,00
Domicílios c/ água canalizada	1.025.562,00 11,28 %	1.563.272,00 15,56 %	2.845.620,00 21,08 %
Domicílios c/ iluminação elétrica	1.317.967,00 14,50 %	2.466.898,00 24,55 %	5.201.521,00 38,53 %

Fonte: Elaboração própria a partir de Ipeadata [s. d.].

O Comício das Reformas teve ainda o marcante discurso de Leonel Brizola, que insuflou uma massa de cerca de 150 mil pessoas com a recomendação de se fazer uma nova

Constituição que servisse aos interesses nacionais e populares que, segundo Brizola, eram negados pelo Congresso Nacional ao rejeitar as Reformas de Base do governo.

Análises apontam que os discursos do Comício das Reformas, assim como outras medidas como essas citadas, provocaram um esgarçamento do governo com o PSD, partido que dava sustentação política junto às forças de centro-direita. Auro de Moura Andrade (do PSD), Presidente do Senado, anunciou, no dia 15 de março de 1964, um rompimento com o Executivo. Os eventos da Marcha da Família com Deus pela Liberdade, com associações femininas e católicas, foram às ruas demonstrando a força do conservadorismo brasileiro naquele mês de março, contra o governo e que reunia o receio de avanços comunistas. Auro de Moura, no dia 30 de março, manifestou-se pedindo a intervenção militar em nome de uma democracia abalada pelo governo Goulart. Boa parte da imprensa apoiou uma ação drástica contra Goulart (BANDEIRA, 1978, p. 143, SKIDMORE, 2007, p. 361).

Por um lado, havia o receio de alterações de costumes, por outro, o de revoltas populares que provocassem um rearranjo profundo nas instituições de Estado e na organização da propriedade. Provavelmente, ambos os receios se somavam.

Qualquer análise da realidade social tem que considerar, com grande relevância, as medidas e as personagens políticas e sociais, pois concretamente são desses que se geram as transformações sociais, mas, por trás delas, há o contexto e as forças ideológicas que se associam, as quais, na verdade, podem não se ver conscientemente como pertencentes a uma classe, mas a um segmento social. Cada segmento demonstra seus interesses ou motivações que vêm de uma formação ideológica, e é essa, sobretudo, que pode ser melhor identificada. Como os interesses que as unem podem ser momentâneos, não é estranho que não só as composições se modifiquem, mas que neguem as formas de intervenção que antes legitimavam.

Em fins de março de 1964, a ala mais à direita das Forças Armadas aprontou-se, motivada, em boa medida, por um apoio civil que foi manifestado tanto pelos jornais, quanto pelas passeatas, inclusive com a “benção” de setores religiosos. O governo eleito pela democracia de tipo representativa, com o voto dos alfabetizados, foi deposto pela força dos militares, mas foi incentivado por segmentos civis.

Temos assim três variáveis que podem ser correlacionadas: a instabilidade política, a crise econômica e a intervenção militar, no entanto as duas primeiras são insuficientes para determinar a intervenção militar. Há outra variável a ser descoberta. Essa pode ser o insuficiente apego às instituições democráticas para resolver os conflitos sociais.

Porém tendemos a acreditar que transformações sociais dependem de fatores políticos.

A transformação econômica provocada pelo Estado desenvolvimentista dependeu de fatores políticos. Ao mesmo tempo uma grande instabilidade econômica pode determinar uma grande instabilidade política.

A melhora social advinda de certas transformações na estrutura econômica não é decerto suficiente, visto que melhorou o padrão de vida de forma muito desigual, o que faz necessárias intervenções políticas vinculadas diretamente à legislação social protetiva contra a insuficiência de renda e o desemprego, a menos que se considere que o desemprego é voluntário.

O desemprego voluntário, como causa do desemprego de massa, tende a ser aceito apenas no pensamento econômico liberal ou na teoria clássica (KEYNES, 1996), a qual tende a não promover, assim, o intervencionismo, o nacionalismo e o trabalhismo, mas um capitalismo mais desregulamentado. O keynesianismo, o marxismo e o estruturalismo latino-americano não concordam, nesse ponto, com o liberalismo econômico.

As reflexões durante esta pesquisa nos levam a fortalecer a concepção do Estado como fator não apenas de promoção da desigualdade de classe ou de um comitê central da burguesia, como pretendeu uma posição marxista, mas como força que pode atuar sobre essa desigualdade, desde que imbuída de uma ideologia intervencionista nacionalista. E, para isso, a construção e a disseminação de uma ideologia que confronte a tendência ao liberalismo econômico é a única arma no curto prazo, por dentro dos mecanismos e das instituições da democracia.

5.3 A questão da educação e da saúde pública

Podemos verificar, pelos dispêndios e pela avaliação dada às questões da educação e da saúde, conforme o Plano Trienal do governo de João Goulart, o caráter ainda muito deficitário que tinha a educação e a definição restrita da cobertura à saúde pública dadas pelo período do Estado desenvolvimentista.

Enquanto a assistência médica estava ligada ao serviço previdenciário, a saúde pública empreendia um caráter sanitário, de combate a endemias e epidemias, a surtos de doenças infectocontagiosas, com alguns programas de controle preventivo (HOCHMAN; FONSECA, 1999, HOCHMAN, 2009).

O Plano Trienal dizia que, “[...] partindo da premissa de que a melhoria dos padrões de saúde resulta da elevação dos níveis econômicos, que se exprimem na renda per capita, o

programa de saúde deverá integrar-se no esquema geral de desenvolvimento econômico-social” (BRASIL, 1962, p. 93), e justificava o gasto conjunto das esferas federais destinado ao setor, de 1,4% do PIB, como equivalente ao observado em países de semelhante renda, os quais ficavam entre 1% e 2% (BRASIL, 1962, p. 97).

Já a questão da educação era mensurada, segundo o próprio Plano Trienal, pelo número de diplomados nos três níveis de ensino. Altíssimos déficits eram apontados. O ensino secundário era dividido em dois ciclos, o primeiro sendo o ginásial, e o segundo, sendo o colegial. O Plano acusava que apenas 52% das crianças de 7 a 14 anos tinham acesso ao curso primário. O Plano pretendia a elevação quantitativa e qualitativa, “[...] de modo a preparar a população para participar mais eficientemente do processo de desenvolvimento econômico.” (BRASIL, 1962, p. 90). Acusava uma deficiência na relação professor e aluno: um professor para cada 30 alunos no primário, um para 16, no secundário, e um para quatro, no curso superior (BRASIL, 1962, p. 90).

Os registros acusavam, nas quatro séries do primário, o ensino a 600 mil crianças e estipulava o Plano Trienal a necessidade de elevar para, pelo menos, 2 milhões; no ensino médio, considerando dois ciclos, 120 mil adolescentes anualmente eram educados no seu primeiro ciclo, mas se deveria alcançar 720 mil; 60 mil eram educados no seu segundo ciclo, mas se devia chegar a 300 mil; o ensino superior, por sua vez, alcançava apenas dois em cada 1.000 habitantes, e se deveria quintuplicar esse número para alcançar países como Argentina e Uruguai (BRASIL, 1962).

Sendo assim, o Plano estimava (reconhecendo que os investimentos eram ainda modestos) comprometer-se a seis anos de primário para todos nas zonas urbanas e a quatro anos para todos nas zonas rurais. Passava a reconhecer a continuidade do grande déficit no ginásial, estimando elevar as matrículas a 40% da população e a 20% ao colegial. Construções de escolas e treinamento de professores faziam parte das diretrizes do programa de educação.

Uma das reformas de base de Goulart era a reforma universitária, que envolvia uma autonomia por instituição que promovesse maior liberdade docente na formulação dos cursos, com formação técnica, substituindo as indicações vitalícias ao sistema de cátedras docentes, mas, ainda assim, com estabilidade e com um processo seletivo próprio definido (MOREIRA, 2011, p. 299-304). Essa reforma teve, em Darcy Ribeiro, um de seus idealizadores, que foi ministro da Educação e da Casa Civil. O sistema departamental visava também à economia de escopo em relação ao sistema de cátedras, que assim podia combater a “[...] subutilização de recursos didáticos”, nas palavras de Darcy Ribeiro (MOREIRA, 2011, p. 302).

Essa reforma universitária não pôde ser desenvolvida, assim como a maioria das

reformas de base pretendidas por Goulart.

5.4 Um balanço da intervenção social e seus marcos legais

Ao promovermos um balanço sobre a intervenção social direta no que tange aos marcos legais do período, recorreremos também a Draibe (1992), como exposto no Quadro 2, relacionando cronologicamente por áreas de proteção social comumente elencadas: trabalho, previdência, saúde, educação, habitação e assistência social; e julgamos que não podemos deixar de recorrer à Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946, vigente em 1964.

Quadro 2 – Intervenção social direta – por áreas de proteção – 1930-1964

Trabalho	Previdência	Saúde	Educação	Habitação	Assist. Social + Programas de Alim. e Nutrição
1932 Carteira profissional Jornada de trabalho de 8hs Proibição de demissão de gestantes s/ justa causa e de pagamento menor a mulher por trabalho igual ao do homem 1933 Lei de férias (reformada a partir da de 1925) 1934 Lei sobre acidentes de trabalho (reformada a partir da de 1919) 1940 Salário-mínimo 1943 CLT - Segurança e Medicina do Trabalho - Salário Maternidade 1944 Lei sobre acidentes de trabalho (reformada) 1949 Repouso	1930-1938 IAPs (Instituto de Aposentadoria e Pensões) 1960 Lops (Lei Orgânica da Previdência Social) Autônomos	1930 Ministério da Educação e Saúde 1942 Serviço Especial de Saúde Pública 1953 Ministério da Saúde 1956 Departamento Nacional de Endemias Rurais	1930 Ministério da Educação e Saúde Escolaridade básica de quatro anos 1931 Reforma Francisco Campos Organização do Ensino Secundário 1942 Reforma Capanema (ensino secundário) 1953 Ministério da Educação 1961 Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional Conselho Federal de Educação	Financiamento de habitações pelos IAPs. 1946 Fundação da Casa Popular	1940 Plano de Alimentação de Trabalhadores 1942 LBA (Legião Brasileira de Assistência) 1950 Programa de Alimentação de Gestantes Programa de Alimentação Escolar

semanal remunerado de 20 dias					
1962 Gratificação de Natal					
1963 Salário família					
Estatuto do Trabalhador Rural					

Fonte: Adaptado a partir de Draibe (1992) e do texto.

Reis e Peruzzo (2002)⁸¹ sintetizam (Quadro 3) as alterações na proteção social direta, classificando o perfil das intervenções políticas antes e depois de 1930. Relacionam o pré-1930 a uma regulação com perfil próprio do *laissez faire* e o pós-1930, a uma regulação com perfil populista de traços desenvolvimentistas. Se a primeira etapa, até 1930, era de ajuda mútua, a segunda etapa, depois de 1930, é subdividida em duas fases: de introdução a um sistema de proteção até 1943 e, posteriormente, de uma expansão fragmentada e seletiva até 1964.

Quadro 3 – Síntese da periodização e configuração do sistema de proteção social no Brasil

Perfil da Regulação Política	Etapa	Período	Fase
Política Social do <i>laissez faire</i>	I	Antes de 1930	Ajuda Mútua
Política Social populista com traços desenvolvimentistas	II	1930-1943	Introdução ao Sistema de Proteção
		1943-1964	Expansão fragmentada e seletiva

Fonte: Reis e Peruzzo (2002, p. 6).

Como Fonseca (2015) analisa, se o núcleo comum do conceito de desenvolvimentismo reúne quatro atributos principais (projeto nacional deliberado, intervenção estatal consciente, industrialização, capitalismo), nada impede que outras preocupações que não tiveram força no contexto da experiência histórica desenvolvimentista não caracterizem outros subtipos de desenvolvimentismo.

O caso brasileiro não deixou de demonstrar uma disposição crescente dos governos centrais de incorporarem necessidades redistributivas, ainda mais pelas pressões a governos que se pareciam identificar com a causa trabalhista. As desapropriações para a reforma agrária, por exemplo, constam no Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social

⁸¹ Os autores baseiam-se nos estudos de Draibe (1992) e de: PEREIRA, Potyara A. P. **Necessidades sociais: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. São Paulo: Cortez, 2000.

(BRASIL, 1962, p. 194-195), que trazia o termo “social” no título do plano.

A partir de 1930, a legislação social foi fortemente identificada com a trabalhista, vinculada à ideia de concessão de um direito por meio do trabalho, por merecimento; porém, possivelmente havia uma questão prática, a qual se vinculava à capacidade de financiamento da prestação do direito, ou seja, de como se desenvolver uma estrutura de serviços previdenciários e de saúde, de um dia para o outro, que se autofinanciasse. A restrita capacidade imediata de universalizar serviços públicos essenciais, os quais aparecem como gasto corrente, possivelmente contribuiu para impedir a institucionalização do surgimento de coberturas sociais amplas que operem pelo princípio da não contributividade direta.

O Estado Novo foi o modo mais radical de pensar a urgência da necessidade de desenvolver a economia, não só pelo seu autoritarismo como notadamente ao declarar, na sua Constituição, a greve como uma ação antissocial pelos interesses da produção nacional, como vimos.

De qualquer modo, esses governos do período se foram afastando dos princípios liberais de não intervenção nas relações de mercado e foram reconhecendo os problemas sociais, lutando por meios de enfrentá-los politicamente, com muita resistência ideológica.

Contudo a ideologia intervencionista resistiu à crise econômica durante o governo de Goulart, ainda que por um novo rearranjo de forças institucionais e civis conservadoras, retroagindo quanto à liberdade política.

Mas não podemos deixar de considerar que apesar dos avanços e das preocupações manifestadas pelo desenvolvimentismo, a Constituição de 1946, vigente no fim de nosso período estudado, ainda mantinha em seu texto condicionalidades e/ou limitações relevantes para se julgar, referentes, por exemplo, à educação e à saúde.

Dentre os seus nove títulos, a Constituição reservava o título VI para tratar especificamente “da família, da educação e da cultura”. Separava esse título em dois capítulos, destinando um para falar sobre a educação e a cultura. O art. 164, do outro capítulo referente à família, dizia que era “obrigatório, em todo território nacional, a assistência à maternidade, à infância e à adolescência. A lei instituirá o amparo de famílias de prole numerosa” (BRASIL, 1946).

Ao tratar da educação, a Constituição elencava-a como "direito de todos" (art. 166). O ensino primário era "obrigatório" (art. 168, inciso i) e o "ensino público oficial" era "gratuito para todos" (art. 168, inciso II). Já o "ensino ulterior ao primário será gratuito para quantos provarem falta de recursos" (art. 168, inciso ii). Assim, o "ensino secundário oficial" e o "superior oficial" estavam, constitucionalmente, mais restritos quanto à sua prestação no

âmbito estatal (BRASIL, 1946).

Havia uma responsabilização às empresas – industriais, comerciais e agrícolas – com mais de 100 empregados para prestar ensino primário para seus servidores e filhos (art. 168, inciso iii). O financiamento da educação se faria com a destinação de “nunca menos” que 10% dos recursos da União e 20% daqueles referentes aos estados e municípios (art. 169). Os Estados e o Distrito Federal deviam organizar seus sistemas de ensino (art. 171), e o sistema federal de ensino teria caráter supletivo, “nos limites das deficiências locais” (art. 170, parágrafo único). O artigo 172 previa ainda “obrigatoriamente serviços de assistência educacional que assegurem aos alunos necessitados condições de eficiência escolar”, manifestando com isso uma preocupação que não deixa de ser relevante para o desenho de políticas educacionais voltadas às populações mencionadas como necessitadas (BRASIL, 1946).

Quanto à saúde, a Constituição de 1946, logo no seu início, demonstrava uma preocupação latente: competia à União “organizar defesa permanente contra os efeitos das (...) endemias rurais” (art. 5º, inciso xiii) (BRASIL, 1946).

O título v constitucional, ao tratar da “ordem econômica e social”, inseria a saúde como uma prioridade a ser tratada e financiada pelos modos de trabalho formais abrangidos pela legislação competente e pelas estruturas da previdência social que delas se desdobrassem.

O art. 157 da “ordem econômica e social” deixava claro suas intenções: “a legislação do trabalho e a da previdência social obedecerão nos seguintes preceitos, além de outros que visem a melhoria da condição dos trabalhadores”: “higiene e segurança do trabalho” (inciso viii), “assistência sanitária, inclusive hospitalar e médica preventiva, ao trabalhador e à gestante” (inciso xiv) (BRASIL, 1946), o que desobrigava o Estado, constitucionalmente, a ofertar o mesmo àqueles que estivessem fora da previsão da legislação trabalhista e previdenciária, isto é, àqueles sem um trabalho formalizado no âmbito da legislação estatal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo nos serve como uma ampla aproximação sobre o tema do desenvolvimentismo clássico de 1930-1964. Nossas conclusões não deixam de ter um caráter temporal, pois concernem ao material consultado, ao tempo que foi possível ser dedicado, e à capacidade do aprofundamento de nossa reflexão.

Nosso objetivo foi compreender o desenvolvimentismo clássico quanto a seus aspectos econômicos e sociais, investigando as linhas gerais dos governos do período (Getúlio Vargas, Gaspar Dutra, Juscelino Kubitschek, João Goulart), assim como compreender os aspectos básicos da teoria desenvolvimentista ou estruturalista, e como perceberam a necessidade de intervenção e de compreenderem o que seria ou propiciaria o desenvolvimento social.

Para isso, tratamos de elementos tais como: (a) o que era desenvolvimento para os governos do período; (b) qual é a intenção com esse desenvolvimento; e (c) quais são os instrumentos, os meios ou os mecanismos em comum, pensados ou utilizados para se atingir o desenvolvimento.

Nossa abordagem mesclou intenções, meios utilizados e resultados. Sem conhecer as intenções, não se pode julgar os meios; sem conhecer os meios, não se pode reproduzir os resultados; sem fazer uma ideia dos resultados, não se pode aprovar os meios.

As intenções visavam ao desenvolvimento econômico e à superação de condições sociais precárias. Pela perspectiva dos atores que lideraram o processo, o desenvolvimento econômico era o próprio meio de transformar as condições sociais. Dentre os meios utilizados, demos evidência a três: a industrialização, a intervenção declarada nas relações de mercado e o capital estrangeiro. Os resultados são extremamente desiguais, porém com evidente progresso material.

O desenvolvimentismo serve como uma abordagem política interventiva, não apenas como um modelo fechado em si. As medidas podem variar de acordo com o andamento, com os propósitos e com os objetivos do desenvolvimento.

O desenvolvimentismo clássico, para nós, envolveu quatro diretrizes fundamentais: capitalismo, intervencionismo, nacionalismo e trabalhismo. Conforme Fonseca (2015), o núcleo comum do conceito de desenvolvimentismo é composto de quatro atributos: projeto nacional deliberado, intervenção estatal consciente para viabilizar o desenvolvimento, industrialização e capitalismo. Isso não proíbe, contudo, que outros subtipos de desenvolvimentismo sejam classificados.

As diretrizes que elencamos tanto podem funcionar como instrumento quanto como ideologia, agregando e desagregando classes e segmentos sociais: o capitalismo é o sistema e o princípio geral de organização da produção – ideologia e instrumento; o intervencionismo voltou-se para a industrialização e para a necessidade de implementar níveis de programação e planejamento – ideologia e instrumento; o nacionalismo é ideologia e finalidade que alimentam a necessidade do intervencionismo num contexto de capitalismo mundial, ainda mais pela abordagem centro-periferia produzida pelo estruturalismo latino-americano; e o trabalhismo nasce de uma requisição histórica do operariado brasileiro, como vimos durante a Primeira República, ao buscarmos identificar os elementos propulsores da intervenção do Estado – é instrumento que visa pacificar as relações entre capital e trabalho, serve como ideologia que agrega os trabalhadores em torno de quem o defende e é finalidade social.

No contexto de um capitalismo mundial e na relação de desequilíbrio do balanço de pagamentos ou no atraso de desenvolvimento entre países, um pensamento sobre a superação desse atraso se foi desenvolvendo no Brasil a partir da Aliança Liberal em fins da Primeira República, que ocasionou a Revolução de 1930.

O desenvolvimento induzido em face ao atraso brasileiro foi pensado e praticado como uma questão premente, sendo a primazia do seu financiamento o condicionante desse desenvolvimento econômico: o capital estrangeiro. Esse se apresenta, ao mesmo tempo, como recurso tecnológico (conhecimento) e recurso financeiro indispensáveis ao crescimento. É esse fator preponderante que se transforma concomitantemente em solução e em potencial problema. Como solução, desenvolveu, num curto espaço de tempo, uma estrutura produtiva; como problema em potencial, tende a condicionar essa estrutura aos interesses das grandes corporações que instalam suas subsidiárias no País, as quais mantêm seus centros decisórios no exterior e ainda tendem a oligopolizar grandes setores da estrutura da oferta nacional. A capacidade de geração de renda agregada para o país também tende a se distanciar negativamente dos grandes centros do capitalismo mundial.

A abordagem centro-periferia da Cepal e sua chamada escola estruturalista de pensamento econômico voltada aos países periféricos foi um avanço que talvez tenha sido relegado cedo demais por aqueles preocupados em explicar os problemas sociais ou a injustiça social apenas pela má distribuição interna do produto social.

Se o desenvolvimento social foi priorizado a partir do desenvolvimento econômico, esse não deixa de ser uma necessidade. Ao analisarmos não apenas as avaliações às realizações e ao planejamento desenvolvimentista levado a cabo pelos governos do período, mas as avaliações e críticas ao próprio pensamento desenvolvimentista e/ou estruturalista é

que nos defrontamos com as ideologias, as preferências societárias ou as opções teórico-metodológicas para avaliar e abordar a necessidade apregoada do intervencionismo estatal e, com isso, podemos entender melhor o provável alcance dessas avaliações críticas para os desdobramentos práticos das políticas públicas. Assim pudemos observar, pelo menos, três conjuntos de críticas e sua natureza: a anticapitalista, a anti-intervencionista e a intervencionista.

O estudo das críticas é fundamental para nos ajudar a compreender o objeto, pois nos oferece pontos e perspectivas de atenção que sozinhos seríamos incapazes de perceber. Concluimos que todas podem cumprir um papel para explicar o desenvolvimento e suas falhas.

Para nós, o anticapitalismo evidencia a abordagem da contradição entre as classes, que suscita especialmente modos de pensar a construção de políticas públicas que priorizem o princípio da universalidade e da não contributividade direta na prestação de serviços e na garantia de direitos sociais, porém sua colocação parece insistir numa oposição entre sistemas – capitalismo e socialismo –, o que pode induzir a nos concentrarmos apenas nessa questão, dificultando a construção de outras formas de estudar o processo desigual de desenvolvimento capitalista.

A oposição anti-intervencionista, para nós, apresenta dificuldades mais graves de conciliar suas ideias e supostas evidências com o desenvolvimento sob o princípio do capital. Chega a negar a necessidade da industrialização e do planejamento para o desenvolvimento periférico. Dito isso, sua crítica nos parece mais adequada que a anterior, no sentido de rivalizar subtipos de capitalismo.

Já as críticas que acusamos apenas como intervencionistas propõem uma análise dos processos em curso, no sentido, por exemplo, de pensar o manejo de mecanismos e de instrumentos macroeconômicos, como a influência do câmbio no processo do desenvolvimento da estrutura produtiva nacional e sua conseqüente construção de riqueza.

Por fim, o processo intervencionista, impondo a diretriz do trabalhismo, evoluiu para um regime democrático e para a necessidade de forçar politicamente a expansão da redistribuição, promovendo sistemas de previdência, de saúde e de educação. O intervencionismo, com vias ao desenvolvimento econômico, não se mostrou necessariamente incompatível com a expansão de políticas sociais diretas. Se o considerarmos como ideologia, ele precisaria ser recuperado, sem dispensar a diretriz nacionalista com sentido exclusivamente econômico.

A pesquisa tem limites pelo seu caráter geral e aproximativo sobre um tema amplo e

pela reduzida amostragem dos seus eixos de análise, mas, como possíveis desdobramentos dela, propomos um avanço sobre as posições referentes ao desenvolvimentismo – positivas ou negativas – que o esclareçam como abordagem de intervenção para o desenvolvimento econômico e social dentro da realidade do sistema capitalista, propiciando a expansão ou não da renda, do mercado de trabalho e do bem-estar.

Essa pesquisa nos propiciou reflexões que podem contribuir com o campo de pesquisa sobre a formação e o trabalho em política social. Sugerimos que, dentro da realidade de um sistema capitalista, o aprofundamento naquilo que embasa teoricamente o direcionamento de políticas públicas de desenvolvimento pode enriquecer a análise sobre as dimensões tanto econômica, quanto social, pois esse se mostra relacionado com os pressupostos teóricos e distributivos debatidos. Diz-se isso para capacitar o profissional sobre a história econômica e os argumentos empregados na sua ciência, nos seus conceitos, nas teorias e nos instrumentos mais básicos utilizados, para debatê-la, confrontá-la e tomar parte na discussão de modo, cada vez mais, legítimo e reconhecido.

REFERÊNCIAS

- ABREU, Alzira Alves. Institutos de aposentadoria e pensões. *In: ABREU, Alzira Alves de et al. (coord.). Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930*. Rio de Janeiro, RJ: Cpdoc, 2010. Sem paginação. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/institutos-de-aposentadoria-e-pensoes>. Acesso em: 4 dez. 2021.
- ADLER, Mortimer J.; NOREN, Charles van. **Como ler livros**. São Paulo: É Realizações, 2010.
- ARAÚJO, Rodrigo Oliveira de. **Nas engrenagens do Estado Novo**: a centralidade do Dasp na reforma administrativa e na criação de redes organizacionais de produção (1938-1945). 2011. 367 f. Tese (Doutorado em História) – Instituto de História, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2011.
- AYRES, Leonardo Staevie; FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Liberalismo ou desenvolvimentismo associado? Uma interpretação da política econômica do governo Dutra (1946-1950). **Análise Econômica**, [s. l.], v. 35, n. especial, jan./dez. 2017.
- BAER, Werner; KERSTENETZKY, Isaac; VILLELA, Annibal V. As modificações do papel do Estado na economia brasileira. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 4, p. 883-912, dez. 1973. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6554>. Acesso em: 24 ago. 2022.
- BANDEIRA, Moniz. **Cartéis e desnacionalização**: a experiência brasileira: 1964-1974. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.
- BANDEIRA, Moniz. **O governo João Goulart**: as lutas sociais no Brasil: 1961-1964. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.
- BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. Qual era o projeto econômico varguista? **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 41, n. 2, p. 345-382, abr./jun. 2011.
- BATISTA, Leonardo dos Santos; KUMADA, Kate Mamhy Oliveira. Análise metodológica sobre as diferentes configurações da pesquisa bibliográfica. **Revista Brasileira de Iniciação Científica (RBIC)**, IFSP, Itapetininga, v. 8, p. 1-17, jan./dez. 2021.
- BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. Apresentação [de 15 anos de política econômica]. *In: LESSA, Carlos. 15 anos de política econômica*. São Paulo, SP: Brasiliense, 1981.
- BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **O governo Kubitschek**: desenvolvimento econômico e estabilidade política. Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra, 1976.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.). **Cinquenta anos de pensamento na Cepal**: vol. 1. Rio de Janeiro, RJ: Record, 2000.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro**: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo (1930-1964). 3. ed. Rio de Janeiro, RJ: Contraponto, 1996.
- BOITO JR., Armando. **O golpe de 1954**: a burguesia contra o populismo. São Paulo, SP: Brasiliense, 1984.
- BRANDI, Paulo. Vargas, Getúlio. *In: ABREU, Alzira Alves de et al (coord.). Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930*. Rio de Janeiro, RJ: Cpdoc, 2010. Disponível

em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/getulio-dornelles-vargas>. Acesso em: 2 dez. 2021.

BRASIL. Anais da Câmara. **Projeto de Lei n. 284, de 25 de outubro de 1917**. [Votação do Regime do Trabalho Industrial, de 1917, pelo deputado Mauricio de Lacerda, 2ª discussão]. Brasília, DF: Câmara de Deputados, 1917. Disponível em: http://www.ciespi.org.br/media/Base%20Legis/PROJ%20LEI%20284_25_OUT_1917.pdf. Acesso em: 21 jul. 2022.

BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 20 nov. 2022.

BRASIL. Decreto-Lei n. 5.452, de 1. de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. **Diário Oficial [dos] Estados Unidos do Brasil**: secção 1, Rio de Janeiro, DF, ano 82, n. 184, p. 1.1937-1.1984, 9 ago. 1943. Disponível em: <https://juslaboris.tst.br/handle/20.500.12178/19276>. Acesso em: 2 dez. 2021.

BRASIL. Departamento Administrativo do Serviço Público. **O Plano Salte**. Rio de Janeiro, RJ: Departamento de Imprensa Nacional, 1950.

BRASIL. **Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social**: 1963-1965, síntese. Brasília, DF: Presidência da República, 1962.

BRUMER, Anita. Previdência social rural e gênero. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 4, n. 7, p. 50-81, jan./jun. 2002, p. 50-81.

CABRAL, Renan. 1959: das ideias à ação: a SUDENE de Celso Furtado: oportunidade histórica e resistência conservadora. **Cadernos do Desenvolvimento**, [s. l.], v. 6, n. 8, p. 17-34, maio 2011.

CAMPOS, Fábio Antonio de. **Estratégias de desenvolvimento nacional**: o papel do capital estrangeiro entre o segundo governo Vargas e o governo Castelo Branco (1951-1966). 2003. 157 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Instituto de Economia da Unicamp, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Campinas, 2003.

CAMPOS, Fábio Antonio de. Internacionalização brasileira e Instrução 113 da Sumoc. **Revista América Latina em la Historia Economica**, [s. l.], v. 24, n. 2, p. 93-124, maio/ago. 2017.

CARMINATI, J. G. de O.; FERNANDES, E. A. Impacto do investimento direto estrangeiro no crescimento da economia brasileira. **Planejamento e Políticas Públicas**, [s. l.], n. 41, p. 141-172, jul./dez. 2013.

CARONE, Edgard. **A República Velha**: instituições e classes sociais. 2. ed. São Paulo: Difel, 1972.

CARONE, Edgard. Roberto C. Simonsen e sua obra. **Revista de Administração de Empresas**, [s. l.], v. 11, n. 4, p. 23-28, out./dez. 1971.

CARRION, Raul K. M. A fundação do partido Comunista do Brasil. **Revista Princípios**, [s. l.], v. 41, n. 163, p. 9-62, jan./abr. 2022. Disponível em: <https://revistaprincipios.emnuvens.com.br/principios/article/view/172>. Acesso em: 30 jul. 2022.

CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira, 2015.

CASTELAR, Armando. O Brasil precisa de uma estratégia de crescimento? *In*: SICSÚ, João; Castelar, Armando (org.). **Sociedade e economia: estratégias de crescimento e desenvolvimento**. Brasília: Ipea, 2009.

CAVALLINI, Marta. Reforma trabalhista completa 3 anos; veja os principais efeitos. **G1**, [s. l.], 11 nov. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/concursos-e-emprego/noticia/2020/11/11/reforma-trabalhista-completa-3-anos-veja-os-principais-efeitos.ghtml>. Acesso em: 20 dez. 2021.

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: Editora da Unesp, 2004.

CHANG, Ha-Joon. **23 coisas que não nos contaram sobre o capitalismo**. São Paulo, SP: Cultrix, 2013.

CHANG, Ha-Joon. **Economia: modo de usar**. São Paulo, SP: Portfolio-Penguin, 2015.

CHIARINI, Tulio. A inércia estrutural da base produtiva brasileira: o IDE e a transferência internacional de tecnologia. **Revista de Economia Política**, [s. l.], v. 36, n. 2 (143), p. 286-308, abr./jun. 2016,.

COGGIOLA, Osvaldo. Origens do movimento operário e do socialismo no Brasil. **Germinal: marxismo e educação em debate**, [s. l.], v. 7, n. 2, p. 51–91, 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/revistagerminal/article/view/14971>. Acesso em: 17 jun. 2022.

COLLOR, Lindolfo. Manifesto da Aliança Liberal, redigido por Lindolfo Collor (20 de abril 1930). *In*: BONAVIDES, Paulo; AMARAL, Roberto. **Textos políticos da história do Brasil: v. 4: Revolução de 30 e Governo Provisório**. 3. ed. Brasília, DF: Senado Federal. 2002.

CORSEUIL, Carlos Henrique; CARNEIRO, Francisco Galvão. **Os impactos do salário mínimo sobre emprego e salários no Brasil: evidências a partir de dados longitudinais e séries temporais**. Texto para discussão n. 849. Rio de Janeiro, RJ: Ipea, 2001.

CORSEUIL, Carlos Henrique; SERVO, Luciana M. S. **Salário mínimo e bem-estar social no Brasil: uma resenha da literatura**. Texto para Discussão n. 880. Rio de Janeiro: Ipea, 2002.

COSTA, Emilia Viotti da. A nova face do movimento operário na Primeira República. **Revista Brasileira de História**, São Paulo, v. 2, n. 4, p. 217-232, set. 1982.

COUTINHO, Carlos Nelson. A democracia como valor universal. *In*: SILVEIRA, Ênio *et al.* **Encontros com a Civilização Brasileira: v. 9**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

DANTAS, Carolina Vianna. Avanti. *In*: Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro**. Rio de Janeiro: FGV, [s. d.]. Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/verbetes/primeira-republica/AVANTI.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2022.

D'ARAÚJO, Maria Celina. **O segundo governo Vargas 1951-1954: democracia, partidos e crise política**. 2. ed. São Paulo: Ática, 1992.

DEZEMONE, Marcus. Impactos da Era Vargas no mundo rural: leis, direitos e memória. **Revista Perseu**, Fundação Perseu Abramo, n. 1, ano 1, p. 177-205, jan./dez. 2007. Disponível em: <https://revistaperseu.fpabramo.org.br/index.php/revista->

perseu/article/view/144. Acesso em: 1 dez. 2021.

DOBB, Maurice. **A evolução do capitalismo**. 6. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.

DRAIBE, Sonia. **Brasil: o sistema de proteção social e suas transformações recentes**. Projeto Reformas Políticas para Aumentar a Efetividade do Estado na América Latina.

CEPAL/Divisão de Desenvolvimento Econômico. *In: SEMINÁRIO REGIONAL SOBRE REFORMAS DE POLÍTICAS PÚBLICA*, 1., Santiago do Chile, 1992. **Anais [...]**. Santiago do Chile: Cepal, 1992. Disponível em:

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/33824/S9200594_pt.pdf?sequence=1&is. Acesso em: 3 set. 2022.

DRAIBE, Sonia. **Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1964**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.

ELBE, Ingo. Teoria geral do direito e marxismo de Eugen Pachukanis. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, UERJ, v. 10, n. 2, p. 1.554-1.582, jan./dez. 2019.

ESPINOSA, Ricardo. Evolução histórica da lei sobre acidente de trabalho. **Consultor Jurídico**, [s. l.], 13 jun. 2008. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2008-jun-13/evolucao_historica_lei_acidente_trabalho. Acesso em: 20 jul. 2022.

FAUSTO, Boris. **A revolução de 1930: historiografia e história**. São Paulo: Cia das Letras, 2010.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA (FEE). **A política social brasileira 1930-64**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 1983.

FERRANTE, Vera Lúcia Silveira Botta. O estatuto do trabalhador rural e o funrural: ideologia e realidade. **Perspectivas: Revista de Ciências Sociais**, v. 1, jan./dez. 1976. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/108067>. Acesso em: 8 dez. 2021.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. **Da hegemonia à crise do desenvolvimento: a história do BRDE**. Porto Alegre: BRDE, 1988.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. **Desenvolvimentismo: a construção do conceito**. Texto para discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2015. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4580/1/td_2103.pdf. Acesso em: 13 ago. 2022.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Desenvolvimento econômico e distribuição de renda. *In: SALVO, Mauro; PORTO JR., Sabino da Silva (org.). Uma nova relação entre Estado, sociedade e economia no Brasil*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2004, p. 269-292.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. **Vargas: o capitalismo em construção**. São Paulo: Brasiliense, 1999.

FORGIONI, Paula A. **Os fundamentos do antitruste**. 10. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

FRANCO DE SÁ, Alexandre. Platão e a beleza ambígua da democracia (i): a tensão entre filosofia e democracia. **Archai**, n. 19, p. 15-32, jan./abr. 2017.

FRANK, Andre Gunder. O desenvolvimento do subdesenvolvimento. Traduzido por Fernando Lima das Neves. **A terra é redonda**, [s. l.], 2021. Disponível em: <https://aterraeredonda.com.br/o-desenvolvimento-do-subdesenvolvimento/>. Acesso em: 13 set. 2022.

- FREUDENTHAL, Sergio H. Pardal B. **A evolução da indenização por acidente do trabalho**. 2006. 196 f. Dissertação (Mestrado em Direito das Relações Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, SP, 2006.
- FURTADO, Celso. **Análise do ‘modelo’ brasileiro**. 3. ed. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira, 1972.
- FURTADO, Celso. Desenvolvimento e subdesenvolvimento. *In*: BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo (1930-1964)**. 3. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.
- FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 8. ed. São Paulo, SP: Companhia Editora Nacional. 1968a.
- FURTADO, Celso. **Um projeto para o Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro, RJ: Saga, 1968b.
- GALA, Paulo. **Complexidade econômica**. Rio de Janeiro, RJ: Contraponto, 2017.
- GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. Ed. São Paulo, SP: Atlas, 2008.
- GOMES, Angela de Castro Gomes. **A invenção do trabalhismo**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.
- GONÇALVES, João Emilio Padovani. Transbordamentos de produtividade na indústria brasileira: evidências empíricas 1997-2000. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA 057, 32., 2004. **Anais [...]**. Rio de Janeiro, RJ: ANPEC, 2004. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2004/artigos/A04A057.pdf>. Acesso em: 6 dez. 2021.
- GRAVAS, Douglas. Após reforma, ações na Justiça caíram, mas alta prometida no emprego não ocorreu: Quatro anos depois, desocupação é maior que antes das mudanças na CLT. **Folha de S. Paulo**, [s. l.], 11 nov. 2021.
- HOCHMAN, Gilberto. 'O Brasil não é só doença': o programa de saúde pública de Juscelino Kubitschek. **História, Ciências, Saúde – Manguinhos**, Rio de Janeiro, v. 16, supl. 1, p. 313-331, jul. 2009.
- HOCHMAN, Gilberto; Fonseca, Cristina M. O. O que há de novo? Política de saúde pública e previdência, 1937-45. *In*: PANDOLFI, Dulce (org.). **Repensando o Estado Novo**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- IAMAMOTO, Marilda V; CARVALHO, Raul de. **Relações sociais e serviço social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 19. ed. São Paulo: Cortez, 2006.
- IANNI, Octavio. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEADATA). **Base de dados macroeconômicos e sociais**, [s. l.], 2021. Disponível em: www.ipeadata.gov.br. Acesso em: 23 dez. 2021.
- KEYNES, J. M. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo, SP: Nova Cultural: Círculo do Livro, 1996. (Coleção: Os Economistas).
- KHAIR, Amir. Caminhos para o desenvolvimento – uma visão estratégica. *In*: SICSÚ, João; CASTELAR, Armando (org.). **Sociedade e economia: estratégias de crescimento e desenvolvimento**. Brasília: Ipea, 2009.

- KORNIS, Monica. Conselho Nacional do Trabalho (CNT). *In*: CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DE HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL. **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro**. Rio de Janeiro: FGV, [s. d.]. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/conselho-nacional-do-trabalho-cnt>. Acesso em: 17 jul. 2022.
- LAFER, Celso. O planejamento no Brasil: observações sobre o Plano de Metas (1956-1961). *In*: LAFER, Betty Mindlin (org.). **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1975.
- LAMARÃO, Sérgio; MEDEIROS, Leonilde Servolo. Estatuto do Trabalhador Rural. *In*: ABREU, Alzira Alves de et al. (coord.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930**. Rio de Janeiro, RJ: Cpdoc, 2010. Sem paginação. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/estatuto-do-trabalhador-rural>. Acesso em: 2 dez. 2021.
- LANG, Alice Beatriz da Silva Gordo. Leis Adolfo Gordo. *In*: CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DE HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL. **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro**. Rio de Janeiro, RJ: FGV, 2022. Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/verbetes/primeira-republica/LEIS%20ADOLFO%20GORDO.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2022.
- LEÃO XIII, Papa. Carta encíclica Rerum Novarum: sobre a condição dos operários. (1891). A Santa Fé. **Libreria Editrice Vaticana**, [s. l.], [2021]. Sem paginação. Disponível em: https://www.vatican.va/content/leo-xiii/pt/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum.html. Acesso em: 4 dez. 2021.
- LÊNIN, V. I. **Imperialismo**: etapa superior do capitalismo. Campinas, SP: FE/UNICAMP, 2011.
- LENINE, Vladimir I. **O Estado e a revolução**. Traduzido por J. Ferreira. [s. l.]: [s. n.], [2019]. Disponível em: lutasocialista.com.br/livros/LENIN/. Acesso em: 6 maio 2021.
- LISBOA, Marcos de Barros; PESSOA, Samuel. Crítica ao novo-desenvolvimentismo. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 19, p. 181-189, jul./dez. 2016.
- LOPES, Victor Tarifa. A reprimarização das exportações brasileiras em perspectiva histórica de longa duração. **Revista Carta Internacional**, Belo Horizonte, v. 15, n. 3, p. 174-203, jan./dez. 2020.
- LOPREATO, Christina da Silva Roquette. **O espírito da revolta**: a greve geral anarquista de 1917. 1996. 273 f. Tese (Doutorado em História) – Departamento de História, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1996.
- MACEDO, Roberto B. M. Plano trienal de desenvolvimento econômico e social (1963-1965). *In*: LAFER, Betty Mindlin (org.). **Planejamento no Brasil**. São Paulo, SP: Perspectiva, 1975.
- MARCONDES FILHO, Alexandre. Exposição de motivos [da Consolidação das Leis de Proteção ao Trabalho]. *In*: BRASIL. **Consolidação das Leis do Trabalho e leis complementares**. Rio de Janeiro, RJ: Imprensa Nacional, 1948. (p. 3-10). Disponível em: <https://juslaboris.tst.jus.br/handle/20.500.12178/29280>. Acesso em: 2 dez. 2021.
- MARINGONI, Gilberto. Simonsen versus Gudin: a controvérsia pioneira do desenvolvimento. **Desafios do desenvolvimento**, Brasília, DF, Ipea, n. 73, ano 9, jan./dez. 2012.
- MARX, Karl. **Crítica do programa de Gotha**. São Paulo, SP: Boitempo, 2012. Disponível

em: <http://www.afoiceeomartelo.com.br/>. Acesso em: 20 maio 2021

MARX, Karl. **Manuscritos econômico-filosóficos**. São Paulo: Boitempo, 2004.

MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política: livro 1: o processo de produção do capital (tomo 2). São Paulo: Nova Cultural, 1996.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MARX, Karl; GUEDES, Jules. The Programme of the Parti Ouvrier, 1880. **Marxists.org.**, [s. l.], 2022. Disponível em: <https://www.marxists.org/archive/marx/works/1880/05/parti-ouvrier.htm>. Acesso em: 23 set. 2022.

MATTOS, Fernando Augusto Mansor. **Emprego público no Brasil**: aspectos históricos, inserção no mercado de trabalho nacional e evolução recente. Texto para Discussão 1582. Brasília: Ipea, 2011.

MAZZUCATO, Mariana. **O Estado empreendedor**. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2015.

MEDEIROS, Carlos Aguiar de. Salário mínimo e desenvolvimento econômico. *In*: BALTAR, Paulo Eduardo de Andrade; DEDECCA, Claudio Salvadori; KREIN, José Dari (org.). **Salário mínimo e desenvolvimento**. Campinas: Editora da UNICAMP, 2005.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital**: rumo a uma teoria da transição. São Paulo: Boitempo, 2011. Disponível em: <https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/208/o/para-alem-do-capital.pdf>. Acesso em: 18 maio 2021.

MINAYO, M. C. S (org.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. Petrópolis: Vozes, 1994.

MONTEIRO, Marília Pessôa. O tenetismo e a revolução de 30. **Clio, Revista de Pesquisa Histórica**, [s. l.] v. 3, n. 1, jan./dez. 1980. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/revistaclio/issue/view/1762/showToc>. Acesso em: 26 nov. 2021.

MORAES FILHO, Evaristo. **O problema do sindicato único no Brasil**. Rio de Janeiro, RJ: Editora A Noite, 1952.

MOREIRA, Cássio Silva. **O projeto de nação do governo João Goulart**: o plano trienal e as reformas de base (1961-1964). 2011. 404 f. Tese (Doutorado em Economia do Desenvolvimento), Faculdade de Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, 2011.

NEVES, Ana Cristina P.; VIEIRA, Heleno Piazzentini. Câmbio e incerteza macroeconômica na economia brasileira do período 1808 a 1930. OLIVEIRA, Lélío Luiz de; MARCONDES, Renato Leite; MESSIAS, Talita Alves de (org.). *In*: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DE HISTÓRIA DE EMPRESAS E ENCONTRO DE PÓS GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA ECONÔMICA, 7., 9., Ribeirão Preto. **Anais [...]**. Ribeirão Preto: USP/ABPHE, 2019. Disponível em: <https://www.abphe.org.br/ix-encontro-de-pos-graduacao-em-historia-economica>. Acesso em: 31 jul. 2022.

NOLASCO, Lincoln. A Evolução histórica da Previdência Social no Brasil e no mundo. **Âmbito Jurídico**, [s. l.], 2012. Sem paginação. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-previdenciario/evolucao-historica-da-previdencia-social-no-brasil-e-no-mundo/>. Acesso em: 5 dez. 2021.

OLIVEIRA, Francisco de. **A economia brasileira: crítica à razão dualista**. São Paulo: Editora da USP, 2020. Disponível em:
https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2195645/mod_resource/content/0/10%20Cr%C3%A9ditica%20a%20Raz%C3%A3o%20Dualista%20a_economia_brasileira.pdf. Acesso em: 16 set. 2022.

OLIVEIRA, Gilson Batista de. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. **Revista FAE**, Curitiba, v. 5, n. 2, p. 37-48, maio/ago. 2002.

OLIVEIRA, Gilson Batista de. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. **Revista FAE**, Curitiba, v. 5, n. 2, p. 37-48, maio/ago. 2002. Disponível em:
<https://revistafae.fae.edu/revistafae/article/view/477>. Acesso em: 22 ago. 2022.

OLIVEIRA, Jaime A. de Araújo; TEIXEIRA, Sonia M. Fleury. **Imprevidência social: 60 anos de história da previdência no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 1989.

OSTRY, Jonathan D.; LOUNGANI, Prakash; FURCERI, Davide. **Neoliberalism: Oversold Finance & Development**, v. 53, n. 2, jun. 2016. Disponível em:
www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2016/06/ostry.htm. Acesso em: 19 mar. 2022.

PAIVA, Eduardo Nazareth. **A FNM e a indústria automotiva no Brasil: uma análise antitética do ponto de vista da teoria ator-rede**. 2004. 458 f. Tese (Doutorado em Ciências em Engenharia de Sistemas e Computação), Coordenação dos Programas de Pós-Graduação de Engenharia, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, 2004.

PANDOLFI, Dulce Chaves. O golpe do Estado Novo (1937). In: BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Getúlio Vargas e seu tempo**. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, Mauad, 2022. (p. 183-189).

PEREIRA, Girleno Costa; MELO, André de Souza; XAVIER, Leonardo Ferraz. Efeitos da política de salário mínimo sobre o mercado de trabalho metropolitano: um análise empírica a partir de vetores autorregressivos (VAR) - (2003-2015). **Revista de Economia Contemporânea [online]**, v. 21, n. 1, jan./dez. 2017. Disponível em:
<https://doi.org/10.1590/198055272113>. Acesso em: 21 set. 2022.

PESSOA, Samuel. Duas visões a respeito das estratégias de desenvolvimento. In: SICSÚ, João; Castelar, Armando (org.). **Sociedade e economia: estratégias de crescimento e desenvolvimento**. Brasília, DF: Ipea, 2009.

PIRES, M. J. de S.; RAMOS, Pedro. O termo modernização conservadora: sua origem e utilização no Brasil. **Ren – Revista Econômica do Nordeste**, v. 40, n. 3, jul./set. 2009.

PISTORI, Gerson Lacerda. Direito de Greve: origens históricas e sua repercussão no Brasil. **Caderno de Doutrina e Jurisprudência da Ematra XV**, v. 1, n. 2, p. 37-43, mar./abr. 2005.

POCHMANN, Marcio. **Desenvolvimento, trabalho e renda no Brasil: avanços recentes no emprego e na distribuição dos rendimentos**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010.

POMERANZ, Lenina. **Do socialismo soviético ao capitalismo russo**. Cotia: Ateliê Editorial, 2018.

POSTERNAK, Leo. **A teoria do capital humano no Brasil: pioneirismo, resistências e sua recente influência na formulação de políticas sociais**. 2014. 160 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

PREBISCH, Raúl. O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas. **Revista Brasileira de Economia**, v. 3, n. 3, p. 47–111, jan./dez. 1949.

PRESTES, Anita Leocádia. **Luiz Carlos Prestes: um comunista brasileiro**. São Paulo, SP: Boitempo, 2016. Disponível em: <https://docero.com.br/doc/e808v50>. Acesso em: 26 nov. 2021.

RABELO, Fernanda Lima. O Dasp e o combate à ineficiência nos serviços públicos: a atuação de uma elite técnica na formação do funcionalismo público no Estado Novo (1937-1945). **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, [s. l.], v. 3, n. 6, p. 132-142, dez. 2011.

RANGEL, Ignácio. Dualidade básica da economia brasileira (1957). *In*: RANGEL, Ignácio. **Os desenvolvimentistas: obras reunidas**: Ignacio Rangel: v. 1. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005c.

REIS, Carlos Nelson dos; PERUZZO, Juliane Feix. Sistema de Proteção Social e Modernização Produtiva: notas preliminares sobre seus impactos em Caxias do Sul. *In*: 1º ENCONTRO DE ECONOMIA GAÚCHA, 1., 2002, Porto Alegre. **Anais [...]**. Porto Alegre: FEE, 2002. Disponível em: <https://arquivofee.rs.gov.br/eventos/encontro-de-economia-gaucha/1-encontro-de-economia-gaucha-2002/>. Acesso em: 3 set. 2022.

REIS FILHO, Daniel Aarão. **URSS: o socialismo real (1921-1964)**. São Paulo, SP: Brasiliense, 1983.

RIBEIRO, Fernando. A política econômica e o Convênio de Taubaté na economia cafeeira (1889-1906). **Pesquisa & Debate**, São Paulo, v. 22, n. 1 (39), p. 75-93, jan./dez. 2011.

ROBINSON, Joan; EATWELL, John. **Introdução à economia**. Rio de Janeiro, RJ: Livros Técnicos e Científicos, 1979.

RODRIGUES, Carlos Henrique Lopes. Roberto Simonsen e Eugênio Gudin: origem de um debate ainda não superado na economia brasileira. **Cadernos do desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 23, p. 129-154, jul./dez. 2018. Disponível em: www.cadernosdodesenvolvimento.org.br/ojs-2.4.8/index.php/cdes/article/view/335/pdf. Acesso em: 20 nov. 2021.

RODRÍGUEZ, O. **O estruturalismo latino-americano**. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira, 2009.

ROMITA, Arion Sayão. Justiça do Trabalho: produto do Estado Novo. *In*: PANDOLFI, Dulce (org.). **Repensando o Estado Novo**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

ROSSI, Marta Cristiane Timóteo; SANTOS, Gervásio Ferreira; SANTOS, André Luís Mota. Empresas estrangeiras e ganhos de produtividade setoriais e regionais na indústria brasileira. **Planejamento e Políticas Públicas**, [s. l.], n. 48, jan./jun. 2017.

SANTOS, Elinaldo Leal; BRAGA, Vitor; SANTOS, Reginaldo Souza; BRAGA, Alexandra Maria. Desenvolvimento: como um conceito multidimensional. **DRD – Desenvolvimento Regional em Debate**, Santa Catarina, ano 2, n. 1, p. 44-61, jul. 2012.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro, RJ: Campus, 1979.

SASSE, Carla Muller; SAES, Alexandre Macchione. A Eletrobras e as empresas fornecedoras de equipamentos para o setor elétrico brasileiro (1960-1980). **Revista de História**, São Paulo,

n. 174, p. 199-234, jan./jun. 2016.

SHWARCZ, Lilia M.; STARLING, Heloisa M. **Brasil: uma biografia**. São Paulo, SP: Cia das Letras, 2015.

SHYMURA, Luiz Guilherme. Uma ação vital para o desenvolvimento econômico. *In*: SICSÚ, João; CASTELAR, Armando (org.). **Sociedade e economia: estratégias de crescimento e desenvolvimento**. Brasília, DF: Ipea, 2009.

SICSÚ, João. A construção de uma estratégia de desenvolvimento. *In*: SICSÚ, João; CASTELAR, Armando (org.). **Sociedade e economia: estratégias de crescimento e desenvolvimento**. Brasília, DF: Ipea, 2009.

SICSÚ, João; CASTELAR, Armando (orgs.). **Sociedade e economia: estratégias de crescimento e desenvolvimento**. Brasília: Ipea, 2009.

SICSÚ, João; PAULA, Luiz Fernando de; MICHEL, Renaut. Por que novo-desenvolvimentismo? **Revista de Economia Política**, v. 7, n. 4 (108), p. 507-524, out./dez. 2007.

SILVA, Aline de Vasconcelos. João Goulart e as reformas de base. **Textos e Debates**, Boa Vista, v. 1, n. 32, p. 5-20, jan./jun. 2019.

SILVA, Ilmar Ferreira *et al.* Seguro desemprego e abono salarial anual: algumas considerações sobre os programas de garantia de renda no Brasil. **BID**, [s. l.], 2013. Disponível em: <https://publications.iadb.org/pt/seguro-desemprego-e-abono-salarial-anual-algumas-consideracoes-sobre-os-programas-de-garantia-de>. Acesso em: 4 dez. 2021.

SILVA, Roberto Pereira. O debate entre Celso Furtado e Otávio Gouveia de Bulhões sobre o planejamento econômico no Brasil (1953). **História Econômica & História de Empresas**, [s. l.], v. 24, n. 1, p. 65-97, jan./abr. 2021.

SIMÃO, Azis. **Sindicato e Estado: suas relações na formação do proletariado de São Paulo**. São Paulo, SP: Dominus Editora, 1966.

SIMONSEN, Roberto. **Evolução industrial do Brasil e outros estudos**. São Paulo, SP: Nacional, 1973.

SIQUEIRA, Gustavo Silveira; Rodrigues, Júlia de Souza. Os significados do conceito de greve na legislação no Governo Vargas (1931-1945). **Passagens – Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, p. 329-347, set./dez. 2019.

SKIDMORE, Thomas. **Brasil: de Getúlio a Castelo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas: v. 1**. São Paulo, SP: Nova Cultural, 1776/1996. (Coleção Os Economistas). Disponível em: <http://www.projetos.unijui.edu.br/economia/files/Adam-Smith-2.pdf>. Acesso em: 18 set. 2022.

SOUZA, Nali de Jesus de. **Desenvolvimento econômico**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

STORMOWSKI, Marcia Sanocki. **Interpretações sobre a pobreza na época do desenvolvimentismo: análise dos discursos de Vargas e JK**. 2011. 230 f. Tese (Doutorado em História), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

SÜSSEKIND, Arnaldo. O Brasil e a Organização Internacional do Trabalho. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**, São Paulo, v. 55, p. 105-116, jan./dez. 1986. Disponível

em: <https://juslaboris.tst.jus.br/handle/20.500.12178/93665>. Acesso em: 30 jul. 2022.

TAVARES, Maria da Conceição. **Desenvolvimento e igualdade**: homenagem aos 80 anos de Maria da Conceição Tavares. Rio de Janeiro, RJ: Ipea, 2010.

TAVARES, Maria da Conceição; SERRA, José. Além da estagnação: uma discussão sobre o estilo de desenvolvimento recente do Brasil. *In*: BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**: v. 2. Rio de Janeiro, RJ: Record, 2000. p. 589-608.

TOLEDO, Edilene. Confederação Operária Brasileira (COB). *In*: CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DE HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL. **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro**. Rio de Janeiro: FGV, 2022. Disponível em: [https://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/verbetes/primeira-republica/CONFEDERA%C3%87%C3%83O%20OPER%C3%81RIA%20BRASILEIRA%20\(COB\).pdf](https://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/verbetes/primeira-republica/CONFEDERA%C3%87%C3%83O%20OPER%C3%81RIA%20BRASILEIRA%20(COB).pdf). Acesso em: 10 jun. 2022.

TURCE, Alex Neriz. **Para um estudo da questão do socialismo no Brasil**: os primórdios em Santos através da publicação de A Questão Social. 2007. 165 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2007.

UNGER, Roberto Mangabeira. A nova alternativa latino-americana. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 4 maio 1997.

VARGAS, Getúlio. **Mensagem ao Congresso Nacional** [apresentada pelo Presidente da República na abertura da sessão legislativa de 1951]. Rio de Janeiro: [s. n.], 1951.

VELLOSO, João Paulo dos Reis. Estratégia de “economia criativa” – sob o signo da incerteza. *In*: SICSÚ, João; CASTELAR, Armando (org.). **Sociedade e economia**: estratégias de crescimento e desenvolvimento. Brasília, DF: Ipea, 2009.

VENÂNCIO FILHO, Alberto. Lei Malaia. *In*: ABREU, Alzira Alves de et al (coord.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930**. Rio de Janeiro, RJ: Cpdoc, 2010. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbeta-tematico/lei-malaia>. Acesso em: 6 dez. 2021.

VERDÉLIO, Andreia. Brasil gasta 3,8% do PIB em saúde pública. **Agência Brasil**, Brasília, 1 nov. 2018.

VIANNA, Sérgio Besserman. Política econômica externa e industrialização, 1946-1951. *In*: ABREU, Marcelo de Paiva (org.). **A ordem do progresso**. Rio de Janeiro, RJ: Elsevier, 2014.

VILLELA, André. Política Comercial na Primeira República. *In*: CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DE HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL. **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro**. Rio de Janeiro: FGV, 2022. Disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/verbetes/primeira-republica/POL%C3%8DTICA%20COMERCIAL%20NA%20PRIMEIRA%20REP%C3%9ABLICA.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2022

WESTIN, Ricardo. Antes da criação da Eletrobras, que agora pode ser privatizada, Brasil vivia rotina de apagões. **El País**, [s. l.], 17 jun. 2021.

ZUCOLOTO, Gabriela Ferreira; TONETO JR., Rudinei. Esforço tecnológico da indústria de transformação brasileira: uma comparação com países selecionados. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, p.337-365, maio/ago. 2005.