

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

MAX RITTER AROLDI

**AS MUDANÇAS INSTITUCIONAIS NA ERA VARGAS SOB A PERSPECTIVA
NEOINSTITUCIONALISTA**

Porto Alegre

2022

MAX RITTER AROLDI

**AS MUDANÇAS INSTITUCIONAIS NA ERA VARGAS SOB A PERSPECTIVA
NEOINSTITUCIONALISTA**

Trabalho de Conclusão submetido ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Economia.

Orientador(a): Prof. Dr. Octavio Augusto Camargo Conceição.

Porto Alegre

2022

CIP - Catalogação na Publicação

Aroldi, Max Ritter
As mudanças institucionais na Era Vargas sob a
perspectiva neoinstitucionalista / Max Ritter Aroldi.
-- 2022.
50 f.
Orientador: Octavio Augusto Camargo Conceição.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade
de Ciências Econômicas, Curso de Ciências Econômicas,
Porto Alegre, BR-RS, 2022.

1. Neo-Institucionalismo. 2. Economia
Institucional. 3. Era Vargas. I. Conceição, Octavio
Augusto Camargo, orient. II. Título.

MAX RITTER AROLDI

**AS MUDANÇAS INSTITUCIONAIS NA ERA VARGAS SOB A PERSPECTIVA
NEOINSTITUCIONALISTA**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Octavio Augusto Camargo Conceição

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Octavio Augusto Camargo Conceição – Orientador
UFRGS

Prof. Dr. Eduardo Ernesto Filippi
UFRGS

Prof. Dr. Glauco Schultz
UFRGS

Ao meu amor, Larissa,
minha maior razão de seguir em frente.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer primeiramente aos meus pais, que fizeram de tudo para possibilitar a melhor educação possível ao longo de minha vida.

Depois, gostaria de agradecer ao meu amor, Larissa, que sem dúvidas foi a melhor coisa que aconteceu em minha vida, pelo apoio incondicional e pelas cobranças, sem as quais esse Trabalho de Conclusão dificilmente seria concluído.

Ao meu irmão e minha cunhada, por serem um apoio com o qual sempre posso contar.

Aos meus amigos próximos, cuja maioria conheci durante a graduação e fizeram com que esse processo se tornasse muito mais tranquilo.

Ao Prof. Conceição, orientador desse trabalho, pela disponibilidade e compreensão mesmo nos semestres onde as coisas não correram bem.

Aos Profs. Monteiro e Ronaldo, pela orientação das bolsas de pesquisa sem as quais eu ainda estaria em dúvida sobre o meu futuro.

E, finalmente, à minha família, mesmo aqueles que já se foram, pois contribuíram muito na minha formação enquanto cidadão.

RESUMO

A análise neo-institucionalista proporciona um entendimento da evolução e da adequação institucional em um determinado recorte do tempo e do espaço. A Era Vargas foi um período com alterações institucionais de extrema importância para o processo de substituição de importações no Brasil. Aspectos do arranjo institucional formado na Era Vargas perduraram por décadas após o fim do Estado Novo. Este Trabalho analisa a evolução institucional da Era Vargas e busca elucidar a importância dessa evolução. Descreve a maneira pela qual essa evolução se dá e seus impactos na alteração da visão habitual dos indivíduos através do ferramental de análise neo-institucionalista. Demonstra a gradualidade da evolução institucional, resultado da tendência inercial das instituições ao conservadorismo, e a inconformidade das instituições com as exigências do presente decorrente dessa gradualidade. Traça um paralelo entre conceitos veblenianos, como a Classe Ociosa, o consumo conspícuo e o ócio conspícuo, e a sociedade brasileira na Era Vargas.

Palavras-Chave: Neo-Institucionalismo. Economia Institucional. Era Vargas.

ABSTRACT

The neo-institutionalist analysis provides an understanding of institutional evolution and institutional adequacy in each time and space frame. The Vargas Era was a period with extremely important institutional changes for the import substitution process in Brazil. Aspects of the institutional arrangement formed in the Vargas Era lasted for decades after the end of the Estado Novo. This work analyzes the institutional evolution of the Vargas Era and seeks to elucidate the importance of this evolution. It describes the way in which this evolution takes place and its impacts on the alteration of the habitual view of individuals through the neo-institutionalist analysis tool. It demonstrates the graduality of institutional evolution, a result of the inertial tendency of institutions towards conservatism, and the nonconformity of institutions with the demands of the present resulting from this graduality. It draws a parallel between Veblenian concepts, such as the Leisure Class, conspicuous consumption and conspicuous leisure, and Brazilian society in the Vargas Era.

Keywords: Neo-Institutionalism. Institutional Economics. Vargas Era.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Crescimento médio por setor selecionado, em % (1920 – 1939)	22
Tabela 2: Capacidade de Importar e Termos de Troca, 1928 – 1932 (Índice com base 100 = 1928)	25
Tabela 3: Área colhida de Café e Algodão, 1931/1932 – 1940/1941 (Percentual médio do período entre os principais produtos agrícolas)	27
Tabela 4: Produção das duas principais culturas de exportação, 1925/1929 – 1944 (em toneladas)	27
Tabela 5: Impostos selecionados de competência da União, 1939 - 1945 (Percentual do total da receita tributária federal)	31

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	A ABORDAGEM INSTITUCIONALISTA.....	12
2.1	OS ANTIGOS INSTITUCIONALISTAS, O CORPO DE CONHECIMENTO NEO- INSTITUCIONALISTA E A CONTRAPOSIÇÃO DA NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL.....	12
2.2	O ARRANJO INSTITUCIONAL COMO OBJETO DE ESTUDO	19
3	REVISÃO HISTÓRICA DA ERA VARGAS (1930-1945)	21
4	EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL NA ERA VARGAS.....	38
5	CONCLUSÃO.....	46
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	48

1 INTRODUÇÃO

Conforme apontado por Conceição (2000), é de extrema importância a compreensão do papel das instituições ao longo dos diversos processos pelos quais passou a economia brasileira. Conforme o autor, a indústria nacional presente no Brasil a partir da década de 1930 foi “importada” sem que houvesse uma estrutura institucional compatível. O resultado desse movimento foi que o processo de substituição de importações acabou induzindo a formação do arranjo institucional que se verificou a partir da Era Vargas.

Tendo isso em vista, a análise do arranjo institucional da Era Vargas se mostra relevante ao se compreender a influência do legado institucional varguista nos períodos posteriores. Conforme Bastos e Fonseca (2012, p.8) apontam, “[...] a herança do tempo de Vargas se materializou em instituições e projetos que extrapolaram o contexto em que emergiram e continuaram a influenciar nossa história [...]”, os autores ainda indicam que as instituições criadas por Vargas ajudaram a direcionar o desenvolvimento socioeconômico do Brasil. Sendo assim, a caracterização desse arranjo institucional é de suma importância para a compreensão da evolução institucional brasileira, tendo o legado institucional dessa época reflexos presentes ainda hoje na sociedade.

O objetivo central da análise a ser desenvolvida nesse trabalho é, sem maiores pretensões, caracterizar a base institucional brasileira construída na Era Vargas. A ideia central é analisar, através das instituições (principalmente formais), o arranjo institucional construído ao longo da Era Vargas (1930 – 1945). Essa análise se dará sob a perspectiva neo-institucionalista, pois, como apontou Fonseca em seu artigo sobre a intencionalidade das políticas que fomentaram a industrialização na década de 30, o conceito de instituições dentro dessa abordagem “possui a vantagem de trazer consigo o caráter da historicidade” (Fonseca, 2003, p.135). Além disso o enfoque dado por essa corrente de pensamento ao caráter evolucionário das instituições se adequa ao objetivo proposto neste trabalho.

Para tal, em um primeiro momento será apresentada e discutida a base teórica sob a qual, posteriormente, será feita a análise. Nesse sentido, além de desenvolver os conceitos centrais à análise serão analisadas duas publicações que, calcadas no arcabouço teórico provido pelo neoinstitucionalismo, desenvolveram estudos sob determinados arranjos institucionais que ajudam a elucidar a metodologia visada pelo presente trabalho.

Isso feito, faz-se necessária uma revisão histórica da Era Vargas que apesar de não ter como objetivo ser completa, seja em função da extensão e da complexidade histórica ou da

necessidade em relação à análise, busca discutir os principais pontos do período com grande ênfase nas mudanças institucionais verificadas.

O último capítulo busca, por fim, conectar as mudanças institucionais arroladas no capítulo anterior com os conceitos da análise neo-institucionalista. Através dessa conexão se pretende levantar hipóteses sobre como evoluiu o arranjo institucional durante o período e sobre como a evolução institucional desse período específico serviu como base para o período desenvolvimentista brasileiro, que se seguiria por, pelo menos, mais três ou quatro décadas após o final do Estado Novo.

2 A ABORDAGEM INSTITUCIONALISTA

O presente capítulo irá se dividir em duas partes: o primeiro trata da abordagem neo-institucionalista e suas contribuições, passando pelo legado dos antigos institucionalistas que é resgatado pelos primeiros e, ao final, é brevemente apresentada a escola da Nova Economia Institucional (NEI) como “contraponto” ao neo-institucionalismo; a segunda seção trata, brevemente, de dois trabalhos distintos, Chang e Evans (2000) e Fonseca (2003a), que tiveram o arranjo institucional como objeto de estudo para suas análises.

2.1 OS ANTIGOS INSTITUCIONALISTAS, O CORPO DE CONHECIMENTO NEO-INSTITUCIONALISTA E A CONTRAPOSIÇÃO DA NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL

O Institucionalismo, em qualquer das abordagens abrangidas nesse termo, se distancia do mainstream ao trazer em sua base analítica e em sua metodologia o path dependence e focar as mudanças socioeconômicas, opondo-se assim aos conceitos de equilíbrio estático e agente maximizador centrais à teoria neoclássica. A compreensão do processo de crescimento econômico passa, significativamente, mas não apenas, pela compreensão do arranjo institucional e das mudanças proporcionadas por esse arranjo. Tendo isso em vista, entende-se as instituições como articuladoras do processo de crescimento econômico, uma vez que proporcionam mudanças estruturais, tais como inovações tecnológicas e organizacionais das firmas e políticas macroeconômicas. Uma vez que as interações institucionais ocupam papel central nessa dinâmica, é natural que diferentes abordagens institucionalistas tenham como ponto de partida diferentes conceitos de instituição. Conforme Conceição (2000, p. 17) aponta, “A amplitude e a complexidade do pensamento institucionalista não podem ser vistas como patrimônio de uma única e exclusiva “visão”, mas como produto de múltiplas concepções, que talvez permitam a constituição de uma “teoria dinâmica das instituições””. (Conceição, 2000)

Conceição (2002b) aponta que as ideias neo-institucionalistas se assemelham de tal maneira às ideias de Veblen que se constitui um resgate e uma atualização da base institucionalista introduzida por Veblen.

Uma vez que a abordagem neo-institucionalista se assemelha ao antigo institucionalismo, faz-se necessário revisitar as principais ideias e conceitos daqueles que construíram a base sob a qual as contribuições neo-institucionalistas foram debatidas e desenvolvidas. A principal característica presente na obra dos antigos institucionalistas, cujo

expoente principal e pioneiro foi Veblen, é a rejeição do equilíbrio estático neoclássico e o enfoque no aspecto evolucionário inerente às instituições e à economia como um todo, traçando paralelos entre a evolução da economia e a evolução biológica (Conceição, 2002a). Conforme apontado por Hodgson (1998a), Veblen, apesar de influenciado por diversos autores da área econômica e da área biológica, atrelou sua lógica de explicação das instituições e dos indivíduos (e consequentemente da economia) às ideias evolucionárias Darwinistas.

A chave para entender a forma com que essa evolução se dá é o conceito do processo de causação cumulativa presente na obra de Veblen e nomeado por Hodgson (1993), através do qual as instituições afetam e são afetadas pelos indivíduos. Hodgson define esse conceito a partir da definição de evolução dada por Veblen em relação à história econômica do indivíduo:

The economic life history of the individual is a cumulative process of adaptation of means to ends that cumulatively change as the process goes on, both the agent and his environment being at any point the outcome of the last process. (Veblen, 1919, apud Hodgson, 1993, p. 17)¹

O primeiro dos conceitos centrais na obra de Veblen que buscam estruturar a relação entre indivíduos e instituições é o instinto. O instinto é o mecanismo de reação irracional dos indivíduos à determinadas situações. Alguns desses instintos são elencados didaticamente por Garcia e Conceição (2020), tais como: o instinto de trabalho eficaz, que gera uma aversão ao esforço fútil; o instinto familiar, que leva à uma consideração do bem-estar familiar e social nas escolhas do indivíduo; o instinto de curiosidade, que gera a valorização do conhecimento; e o instinto predatório, que leva a maior valorização das “conquistas” em relação ao trabalho produtivo, e que dá origem à Teoria da Classe Ociosa Vebleniana.

A classe ociosa nada mais é do que a descrição Vebleniana das classes pecuniárias superiores, cuja descrição passa pela aversão ao trabalho produtivo e pela necessidade de demonstrar sua riqueza aos demais, sendo perpetuada como um exemplo a ser seguido ou como um “estado” a ser alcançado pelos demais indivíduos. O ócio conspícuo, inserido nesse contexto, refere-se à busca dos indivíduos da classe ociosa pela excelência em aspectos que são pouco ou nada úteis ao trabalho produtivo, tais como talentos artísticos, conhecimento de esportes, música, moda, e, principalmente, domínio dos “códigos de etiqueta”. (Garcia e Conceição, 2020)

¹ “A história da vida econômica de um indivíduo é um processo cumulativo de adaptação de meios para fins que se altera cumulativamente de acordo com o andamento do processo, tanto o agente quanto o ambiente no qual ele está inserido são, em qualquer momento, o resultado do último processo.” (Veblen, 1919, apud Hodgson, 1993, p. 17, tradução nossa).

Tendo isso em vista, é primordial definir um conceito derivado que é fundamental para a análise posterior, o consumo conspícuo, que é muito bem definido por Garcia e Conceição (2020):

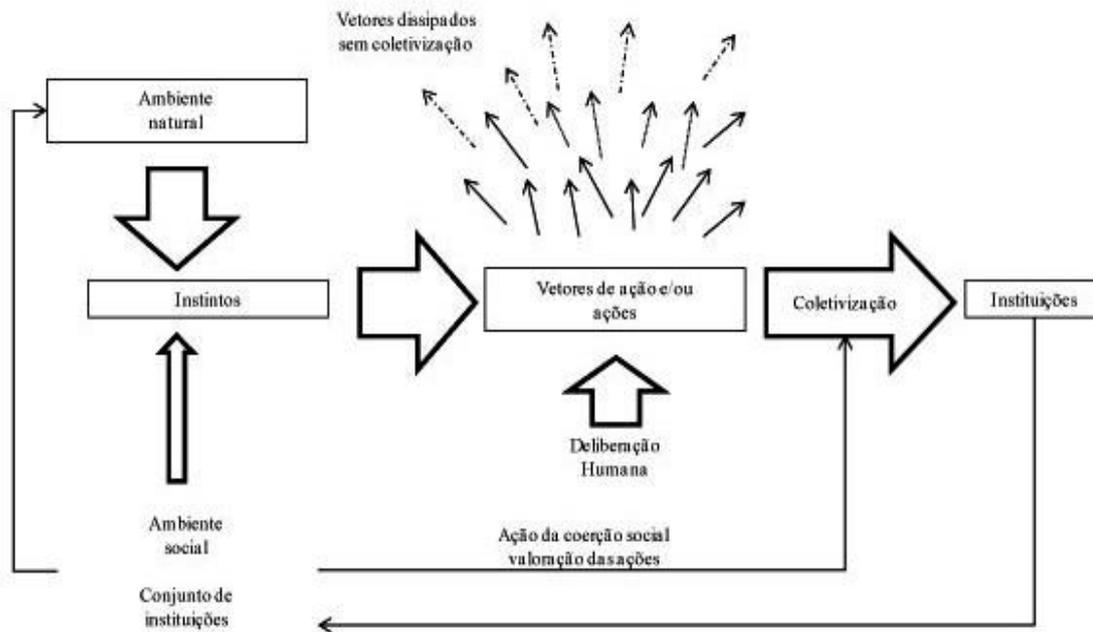
“... o padrão habitual de vida que rege os estímulos dos indivíduos na sociedade não são aqueles gastos de subsistência que já foram alcançados, mas sim os gastos supérfluos, que se motivam pelo impulso da competição, definida como hábito de comparação invejosa que desafia os indivíduos a superar os outros membros de sua classe, assim como cada classe a superar a classe imediatamente acima desta na hierarquia social. Esse dispêndio, denominada consumo conspícuo, é o que concede decência, honra e respeitabilidade a um indivíduo em relação aos outros componentes do grupo.” (Garcia e Conceição, 2020, p. 67)

A partir do conceito de instinto pode ser definido o conceito de hábitos mentais, que nada mais seriam do que os “padrões de conduta que especificam os meios a serem usados com vistas a satisfazer seus instintos, que passam por um processo contínuo no qual são mantidos ou alterados ao longo do tempo pelos próprios indivíduos, permitindo sua adaptação às circunstâncias adversas” (Garcia e Conceição, 2020, p. 60-61).

A própria definição de instituição, que em primeira instância diferencia as correntes institucionalistas entre si e em relação às demais correntes heterodoxas, é facilitada e complementada ao se resgatar o conceito de hábito, central aos antigos institucionalistas. Conforme definido por Hodgson (1998b, p. 178), “Habit can be defined as a largely non-deliberative and self-actuating propensity to engage in a previously adopted pattern of behavior. A habit is a form of self-sustaining, nonreflective behavior that arises in repetitive situations”². A visão habitual dos indivíduos em relação ao seu entorno atualmente define a maneira como a evolução das instituições se dará daqui em diante, uma vez que essa visão determina a maneira pela qual o indivíduo assimila os eventos ao seu redor e os transforma em um corpo de conhecimento (Veblen, 1899 e 1934, apud Hodgson, 1993, p. 16). Dessa forma se conectam dois dos conceitos centrais aos antigos institucionalistas e resgatados pelos neo-institucionalistas: o hábito e as instituições. A Figura 1 resume de forma simplificada e sucinta como os indivíduos, a partir da sua visão do seu entorno, afetam as instituições quando essa visão é coletivizada, e como, em contrapartida, as instituições, através do ambiente social por elas moldado, afetam os indivíduos, que invariavelmente são inseridos nesse ambiente.

² “O hábito pode ser definido como uma propensão amplamente não deliberativa e automática para se engajar em um padrão de comportamento previamente adotado. Um hábito é uma forma de comportamento autossustentável e não reflexivo que surge em situações repetitivas”. (Hodgson, 1998b, p. 178, tradução nossa).

Figura 1: Sistema Vebleniano a partir do livro *The Instinct of Workmanship and the State of Industrial Arts*



Fonte: Cavalieri (2013)

Segundo Conceição (2002a), o conceito de instituição proposto por Hodgson, no qual “Institutions are durable systems of established and embedded social rules that structure social interactions”³ (Hodgson, 2000, apud Conceição, 2002a, p. 125), pode ser visto como uma atualização do conceito de instituição Vebleniano, apontado como “... um conjunto de normas, valores e regras e sua evolução” (Conceição, 2002a, p. 122). É de suma importância estabelecer que, conforme Hodgson (1998a, p. 180-181), as organizações estruturadas nada mais são do que um tipo específico de instituições que envolvem um certo grau de coordenação consciente. Existem outras formas de instituições, tais como a moeda e as leis, que constituem instituições formais, mas não são organizações estruturadas.

Ainda, a partir do conceito de instituições de Hodgson supracitado, as instituições informais são todos aqueles sistemas de regras sociais que regem as interações sociais e que não possuem uma formalização. Apesar da diferenciação entre a formalidade e a informalidade ser própria da Nova Economia Institucional, a abordagem proposta se distancia da abordagem das instituições enquanto “restrições” da NEI. Ainda, North (1994) divide as instituições entre restrições formais e informais, diferente do objetivado pela abordagem neoinstitucional

³ “Instituições são um sistema duradouro de regras sociais estabelecidas e incorporadas que estruturam as interações sociais”. (Hodgson, 2000, apud Conceição, 2002a, p. 125, tradução nossa).

adotada, que não enxerga as instituições como restrições. Dito isso, a separação entre instituições formais e informais a partir dos conceitos de organização e de instituições de Hodgson (1998a) visa possibilitar a análise dos distintos processos de evolução que ocorrem nessas duas instâncias, conforme evidenciam estudos como o de Chang e Evans (2000), que será apresentado na próxima seção.

Ao longo do presente trabalho serão abordadas majoritariamente instituições formais, tanto pela facilidade da documentação dessas instituições quanto pela complexidade interdisciplinar que envolve a abordagem de instituições informais. Isso não implica, porém, que essas instituições serão aqui negligenciadas, pois como pontuaram Chang e Evans (2000), ao focar o papel constitutivo das instituições em conjunto com uma visão “culturalista” em relação a formação dessas instituições se torna possível realizar uma análise na qual as instituições e os indivíduos são mutuamente constitutivos. Todavia, é necessário ressaltar que, por vezes, a abordagem das instituições informais pode ser relativamente superficial, uma vez que essas instituições não são tão documentadas como as instituições formais principalmente para décadas passadas mais longínquas.

É necessário, para compreender as contribuições da escola institucionalista, compreender que todos os conceitos expostos estão calcados em um ambiente de evolução permanente e incerteza em relação ao futuro, bastante distinto do paradigma estático neoclássico. Para realizar uma análise a partir desse arcabouço teórico é necessário então evidenciar como as instituições, e por conseguinte os indivíduos, evoluem e se adaptam ao longo do tempo.

Tendo em vista que o desenvolvimento tanto das instituições como dos indivíduos se dá por uma seleção natural dos hábitos mentais mais favoráveis ao meio em que se vive e por uma adaptação necessária frente a mudanças desse mesmo meio, é fácil perceber que:

[...] as instituições têm de mudar com a mudança das circunstâncias, uma vez que é de natureza do seu método habitual corresponder aos estímulos que essas circunstâncias variáveis lhe proporcionam. O desenvolvimento dessas instituições é o próprio desenvolvimento da sociedade. (Veblen, 1983, apud Garcia e Conceição, 2020, p. 71).

Garcia e Conceição (2020) argumentam que as instituições são, por definição, conservadoras e inerciais, e tendem a se perpetuar até que alguma alteração externa gere pressão suficiente para forçar a adaptação das instituições, uma vez que o arranjo institucional outrora existente se torna insustentável em meio às novas circunstâncias. O fato de as instituições possuírem uma tendência conservadora e suas adaptações serem decorrentes de pressões externas ajudam a explicar o a relativa aleatoriedade da evolução das instituições, pois uma vez

que esse processo ocorre em decorrência de modificações externas que impactam no ambiente em que as instituições se inserem ele não é passível de previsões. Conforme Conceição (2000), Veblen entendia a evolução histórica como um “*blind drift*”, ou seja, uma evolução com trajetória indefinida. Com isso colocado, fica evidente que a evolução das instituições, proposta pelos antigos institucionalistas e resgatada pelos neoinstitucionalistas, não implica necessariamente uma “melhora”.

Tendo em vista a tendência apresentada pelas instituições ao conservadorismo e à inércia, a adaptação das instituições às circunstâncias que a forçaram a evoluir não é instantânea, ela ocorre de forma gradual e, por vezes, essa gradualidade confere à essa adaptação uma defasagem em relação às circunstâncias que a originaram, ou seja, “as instituições são o produto de processos passados, adaptados a circunstâncias passadas, e, por conseguinte nunca estão em pleno acordo com as exigências do presente” (Veblen, 1983, *apud* Garcia e Conceição, 2020, p. 72).

Ainda, essa tendência ao conservadorismo não implica que haja algo semelhante à um “estado estacionário” das instituições, ao contrário, existe uma tendência à permanente adaptação, gradual e relutante, das instituições em um processo de retroalimentação das mudanças das circunstâncias do ambiente em que elas estão inseridas, conforme Veblen (1983, *apud* Garcia e Conceição, 2020):

“Um passo rumo ao desenvolvimento já por si constitui uma mudança de situação a exigir uma nova adaptação; torna-se, com efeito, um ponto de partida para um novo passo rumo ao ajustamento, e assim por diante, interminavelmente.” (Veblen, 1983, *apud* Garcia e Conceição, 2020, p. 72).

Tentando sintetizar as contribuições neo-institucionalistas, Samuels (1995) defende que o “corpo de conhecimento” institucionalista é constituído principalmente de oito tópicos diferentes: ênfase na evolução socioeconômica orientada ao ativismo nas instituições sociais, ressaltando que as instituições não podem ser consideradas exógenas; afirmação da importância do controle social e das ações coletivas; enfoque na tecnologia como motor da mudança econômica; a alocação de recursos se dá através das instituições; o processo pelo qual os valores são incorporados nas instituições importa; a cultura apresenta uma dualidade entre formar estruturas sociais e hábitos quanto a ser produto dos mesmos; reconhecimento da estrutura desigual e hierárquica perpetuada pelo “corpo de conhecimento” neoclássico e reação plural e democrática dos institucionalistas à essa estrutura; e o institucionalismo é holístico à medida que busca explicações interdisciplinares.

Há de se considerar, mesmo que brevemente, as contribuições da Nova Economia Institucional (NEI), uma vez que, enquanto abordagem institucional mais próxima do *mainstream*, proporcionou debates e consequentes avanços teóricos dentro da abordagem neo-institucionalista. Conforme aponta Conceição (2002a), os principais autores dessa abordagem são Ronald Coase, Oliver Williamson e Douglass North. O autor aponta também que a NEI se preocupa, principalmente, com aspectos microeconômicos, abordando temas neoclássicos, como a teoria da firma, com enfoque custos de transação. Em relação aos neoclássicos, diferenciam-se principalmente por redefinir conceitos que antes eram bem estabelecidos no *mainstream*, como o próprio mercado. North (1994, p. 359-360), define instituições como restrições construídas que estruturam a interação humana e formadoras da estrutura de incentivo da sociedade.

Conceição (2002a) argumenta que:

“Três hipóteses de trabalho aglutinam o pensamento da NEI: em primeiro lugar, as transações e os custos a ela associados definem diferentes modos institucionais de organização; em segundo lugar, a tecnologia, embora se constitua em aspecto fundamental da organização da firma, não é um fator determinante da mesma; e, em terceiro lugar, as “falhas de mercado” são centrais à análise [...], o que confere importância às “hierarquias” do referido marco conceitual”. (Conceição, 2002a, p. 87).

A partir dessa caracterização, é possível perceber que, dentre as correntes abrigadas dentro do institucionalismo, a NEI é aquela que mais se aproxima do paradigma neoclássico, tendo seus estudos voltados, em primeira instância, para a microeconomia e para os custos de transação.

Diversas são as diferenças entre a NEI e os neoinstitucionalistas, as quais não são objeto desse trabalho e demandam um estudo próprio, todavia uma delas se faz necessária para evidenciar o tipo de análise proposta. North (1994), enquanto expoente da NEI, aponta que a interação entre instituições e organizações é o que determina a evolução institucional de uma economia, e, tendo isso em vista, as instituições podem ser vistas como a regra do jogo e as organizações como os jogadores. Com isso posto, fica evidente a diferença nesse aspecto entre neoinstitucionalistas e NEI, uma vez que primeiros colocam os indivíduos como atuantes e as organizações como formas específicas e formalizadas de instituições, conforme Hodgson (1998a), e os expoentes da NEI tomam o indivíduo como dado e colocam as organizações como atuantes na economia e restritas pelas instituições, entendidas como regras do jogo.

2.2 O ARRANJO INSTITUCIONAL COMO OBJETO DE ESTUDO

Chang e Evans (2000) realizaram dois estudos de caso visando elucidar a evolução das instituições e de arranjos institucionais, ou seja, como um arranjo institucional estável entra em decadência e como, a partir dessa situação, criam-se novas instituições ou se transformam instituições já existentes. No primeiro caso, referente ao declínio do estado desenvolvimentista coreano, é apontado que apesar das mudanças em instituições formais terem ocorrido no começo dos anos 80, no governo Chun, as instituições informais demoraram mais tempo para serem alteradas. O pensamento liberal, por exemplo, só se tornou dominante em relação ao pensamento intervencionista, característico do estado desenvolvimentista, nos anos 1990. Tal constatação, segundo os autores, evidencia que mudanças institucionais são processos complexos que envolvem interações entre instituições formais e informais. O segundo estudo de caso realizado pelos autores, referente a OMC, ajuda a elucidar a interação entre as instituições formais e informais, uma vez que a OMC é estruturada em uma democracia formal que por vezes, conforme os autores evidenciam através das votações e decisões da entidade, é sobreposta por uma oligarquia informal. Isso evidencia que, por vezes, a análise isolada das instituições formais pode levar à uma conclusão equivocada devido à divergência que pode ser observada entre a realidade e os documentos oficiais atrelados à determinada organização. Além disso, fica ressaltada a utilidade da análise das instituições informais, que pode tanto corroborar uma hipótese levantada a partir de uma observação de instituições formais quanto contrapô-la.

Fonseca (2003a) busca, através de uma análise do arranjo institucional, elucidar se houve ou não intencionalidade, por parte do governo, de realizar políticas com o objetivo de industrializar o Brasil na década de 1930. Ao analisar as mudanças em instituições formais, como os órgãos governamentais, em conjunto com as instituições informais, como os discursos dos líderes industriais e, principalmente, os discursos e escritos de Vargas, e destacando a legislação trabalhista desenvolvida e a participação direta do governo na economia através da Companhia Siderúrgica Nacional, da Companhia Vale do Rio Doce e da Usina de Volta Redonda, Fonseca conclui que houve intencionalidade de realizar políticas industrializantes no Brasil na década de 1930. O estudo de Fonseca mostra que o ferramental institucionalista pode ser usado com precisão para caracterizar um arranjo institucional em determinado momento. Conforme Fonseca, a análise das instituições:

[...] pode mostrar-se valioso metodologicamente ao permitir, com maior facilidade e precisão, que sejam empiricamente reveladas intenções, planos e projetos, [...], que precisam ser materialmente expressos não só “fisicamente” (caso de órgãos, institutos, ministérios, associações), como pela escrita (caso de leis, códigos e alguns símbolos) ou pela linguagem oral (caso de discursos e entrevistas, por exemplo). (Fonseca, 2003a, p. 134).

Os dois trabalhos apresentados evidenciam métodos de análise baseados no arcabouço teórico neoinstitucionalista, e mostram que esse tipo de análise é capaz de capturar aspectos que, por vezes, são negligenciados em análises desenvolvidas através de outras bases teóricas.

3 REVISÃO HISTÓRICA DA ERA VARGAS (1930-1945)

Conforme pontua Cano (2012), a análise cepalina clássica, que compreende a industrialização como resultado de um processo de substituição de importações estimulado por desequilíbrios externos, é tida atualmente como insuficiente por considerar que o processo é desencadeado principalmente por choques exógenos, ignorando os aspectos endógenos. Enquanto um dos principais expoentes das teses cepalinas, Furtado (2007), em seu consagrado livro “Formação Econômica do Brasil”, caracteriza a industrialização da década de 1930 como um resultado inesperado da política de defesa do café praticada à época. Esse aspecto da teoria de Furtado é contestado por Fonseca (2003a), que, ao examinar as instituições (inclusive informais, através dos discursos documentados de Vargas e de industriários da época) consegue demonstrar “a consciência e a intencionalidade do governo de direcionar a economia para o mercado interno, sob a liderança do setor industrial” (Fonseca, 2003a, p. 147).

Compreender como se deu esse processo no Brasil é central para caracterizar corretamente o arranjo institucional da Era Vargas, uma vez que a evolução desse arranjo ocorre no cenário posterior a crise de 1929, que, segundo Tavares (2000, p. 222), “pode ser encarada como o ponto crítico da ruptura do funcionamento do modelo primário-exportador”. Todavia, compreender como se deu esse processo passa também por compreender a acepção do termo “substituição de importações” que, conforme apontado por Tavares (2000), é pouco feliz, pois o objetivo do processo designado por esse termo não visa diminuir o nível das importações, mas sim responder à uma restrição externa que gera a necessidade de produzir internamente determinados bens outrora importados.

A análise do arranjo institucional deste período tem sua importância evidenciada pelo desempenho econômico apresentado pelo Brasil à época e, conforme aponta Furtado (2007), pela mudança do centro dinâmico da economia da agricultura cafeeira para o setor industrial. É importante evidenciar que a perda de importância do café sobre o total das exportações se deu não só em relação à indústria, mas em relação a outros produtos agrícolas como o algodão, que saltou de 1,9% do valor das exportações no período 1924-1929 para 17,6% no período 1934-1939, ao passo que o café reduziu sua participação de 72,5% para 47,8% (Fonseca, 2003b). Essa mudança no centro dinâmico da economia pontuada por Furtado pode ser evidenciada nas taxas de crescimento verificadas após a crise de 1929, quando se verificou uma taxa média de crescimento no Brasil, entre 1934 e 1937, de 6,5% ao ano e a agricultura, outrora responsável por liderar o crescimento econômico nacional, teve uma modesta taxa de crescimento de pouco

menos de 2% ao ano no período 1933-1930, ao passo que a indústria teve, no período 1933-1939, uma taxa de crescimento de 11,2% ao ano, conforme evidencia a tabela 1.

Tabela 1: Crescimento médio por setor selecionado, em % (1920 – 1939)

Anos	Agricultura	Agricultura de Exportação	Produção Industrial
1920 – 1929	4,0	7,5	2,8
1929 – 1933	2,5	3,7	4,4
1933 – 1939	1,6	1,1	11,2

Fonte: Villela e Suzigan (2001)

A industrialização durante a primeira república dependia de diversos fatores que fugiam ao controle dos industriais e aqueles que eram controlados pelo Estado não eram direcionados ao setor industrial. Uma das características desse período é a descontinuidade da industrialização: acelerou-se em alguns momentos a ampliação da capacidade produtiva, em períodos favoráveis à importação de bens de produção, e em outros momentos, uma vez que já estava implantada uma capacidade produtiva básica, a produção era impulsionada pela retração das importações. Além dos fatores cambiais, a importação dos bens de produção dependia, principalmente, das divisas geradas pelo setor cafeeiro. (Fausto, 1990, p. 231).

A formação da Aliança Liberal, encabeçada pela chapa Getúlio Vargas – João Pessoa, em vistas da eleição presidencial de 1930, ocorre em um contexto de crescente contestação da dominância política dos cafeicultores do sudeste por diversos segmentos sociais, ainda que com pouca organização e representatividade (Fonseca, 1999). Os movimentos que se opuseram à essa dominância eram, por boa parte das vezes, instrumento de pressão fruto do descontentamento de oligarquias afastadas do poder executivo brasileiro, como na Aliança Liberal, a qual agrupou gaúchos, relativamente unidos sob a possibilidade de ter Vargas como presidente; paraibanos encabeçados por João Pessoa, representando os interesses de boa parte dos estados do Norte e do Nordeste; e parte dos oligarcas mineiros⁴, revoltados pela indicação de Júlio Prestes como candidato sucessor de Washington Luís, uma vez que a indicação de dois representantes paulistas consecutivos para a presidência ia contra o pacto político mantidos pelos dois estados até então (Fonseca, 1999; Fausto, 1990).

⁴ Fonseca (1999) aponta que a insatisfação da oligarquia mineira era tamanha que o ex-presidente Artur Bernardes, que havia ocupado a presidência no período exatamente anterior à presidência de Washington Luís, manifestou apoio à Aliança Liberal.

Após a derrota nas eleições de 1930, parte dos representantes políticos da Aliança Liberal (uma parte permaneceu contrária à uma revolução armada) passou a aceitar a aproximação com o movimento “tenentista” em vista de promover uma espécie de “último recurso revolucionário”. Conforme Fausto (1990, p. 227), “as forças que realizam a revolução não são exatamente as mesmas que formam a Aliança e a derrota eleitoral explica apenas em parte a opção revolucionária”. Fonseca (1999) aponta que a saída encontrada pelos militares, ainda na década de 1920, para expressar seu descontentamento com a conjuntura política foram as insurreições, como o levante do Forte de Copacabana, em 1922, e a Coluna Prestes, em 1924. Essas manifestações mostraram indícios de que poderia e, de fato ocorreu, o apoio militar à uma revolução armada. A mobilização da revolução foi acelerada pelos reflexos da crise de 1929 em território nacional (ainda que não tenham sido usados como plataforma pelos revolucionários), que reintroduz sob uma ótica mais preocupante a problemática do excesso da produção cafeeira, até então resolvido em sua maior parte pela política cambial que teria de ser revista devido à impossibilidade de obtenção de empréstimos externos para financiar essa política. Uma breve observação se faz em relação a data de “início” da revolução de 30 (a saber, 3 de outubro), que talvez não teria sido a mesma não fosse a reação ao assassinato de João Pessoa (candidato à vice-presidência pela Aliança Liberal nas eleições de 1930) ocorrido no final de julho daquele ano. (Fonseca, 1999)

No período compreendido entre a Revolução de 30 e o início do chamado “hiato democrático”, um cenário que se tornou rotineiro foi a disputa entre o tenentismo e a base política tradicional que apoiou o movimento revolucionário. Conforme apontam Fonseca (1989) e Fausto (1990), Vargas procurava se posicionar acima dessas disputas, por vezes se manifestando como representante de uma espécie de “consciência” do movimento revolucionário, que era referido como um processo ainda persistente até mesmo para justificar o adiamento de novas eleições.

A aproximação de Vargas ao tenentismo teve como resposta, nos primeiros anos da década de 1930, a organização do movimento defensor da volta da democracia em partidos ou em frentes-únicas, como o Partido Social Nacionalista em Minas; a aliança entre Partido Republicano e Partido Libertador no Rio Grande do Sul; e o Partido Democrático em São Paulo, que ao não ter seu indicado (Francisco Morato) nomeado como interventor federal e assistir a nomeação de um tenente (João Alberto) para o cargo, mobiliza a luta armada contra o governo de Vargas. Todavia, uma vez que não houve apoio do resto do país a rebelião se esvaiu. Nota-se, em meio a esses movimentos, a alteração gradual da base de apoio político de Vargas, como exemplo da pequena burguesia paulista, outrora responsável pelas manifestações pró Getúlio

durante a campanha da Aliança liberal, que cerca de dois anos depois era responsável pela rebelião armada contra o governo de Vargas. (Fausto, 1990)

A Revolução de 30 representa também um ponto de inflexão para a trajetória do operariado brasileiro enquanto classe com representação política. À época do movimento, embora o operariado começasse a se desenvolver, possuía poucos elementos de uma classe social politicamente ativa, e a pequena fração que estava na vanguarda do que viria a se tornar a classe operária brasileira nas décadas seguintes não se posicionou favoravelmente ao movimento revolucionário. Todavia, conforme aponta Fausto (1990, p. 246), “há indicações de que a massa operária simpatizava com os revolucionários, como se verifica por algumas manifestações – por exemplo, a adesão de operários do Brás ao cortejo de Getúlio, quando o candidato visita São Paulo – e, pelo menos no Recife é possível apontar uma participação limitada nos acontecimentos”. Esse fato não seria apenas observado por Getúlio nos anos que seguiram como se tornaria motivo de atenção do Governo, remodelando a relação entre governantes e trabalhadores urbanos dali em diante.

Ao assumir a chefia do Governo Provisório no mês do novembro de 1930, Vargas se depara com o país e o mundo sofrendo as consequências da grave crise econômica de 1929, resultando na queda de importações e exportações. Além disso, características inéditas eram verificadas pelo Brasil enquanto país exportador de produtos primários, tanto no âmbito interno quanto externo, as quais, segundo Fonseca (1989), propiciaram um cenário fértil às mudanças que vieram a acontecer. A ascensão dos Estados Unidos postulou uma dificuldade aos países dependentes da exportação de produtos primários, uma vez que, quando comparado a Inglaterra (até então detentora da hegemonia econômica mundial), os EUA apresentavam uma grande capacidade de produção de produtos primários, diminuindo a necessidade de importação desses itens dos países periféricos. Ao mesmo tempo que essa via de exportação se estreitava, os países centrais tinham cada vez mais o foco de sua produção industrial nas atividades próximas a fronteira tecnológica, ao passo que a indústria de bens de consumo de massa desses países tinha seu peso econômico cada vez menor, abrindo espaço para o desenvolvimento dessa indústria nos países periféricos. (Fonseca, 1989, p. 184 a 186).

Nesse contexto, o cenário dos anos posteriores a crise de 1929 se mostrava preocupante para o Brasil, com a capacidade de importar diminuindo cerca de 35% entre 1928 e 1932, assim como os termos de troca, que despencaram cerca de 33% no mesmo período, conforme mostra a tabela 2. Somado a isso, as reservas de 31 milhões de libras que o país possuía em 1929 haviam desaparecido por completo já em 1931 (Abreu, 1990). Após uma tentativa inicial de liberalizar o câmbio, o monopólio cambial do Banco do Brasil foi restituído no final de 1931 e

prioridades cambiais foram definidas, além da desvalorização da moeda brasileira à época, o mil-réis, e de diversos decretos de moratória de dívidas externas (Abreu, 1990; Fonseca, 2003b).

Tabela 2: Capacidade de Importar e Termos de Troca, 1928 – 1932 (Índice com base 100 = 1928)

Anos	Capacidade de Importar	Termos de Troca
1928	100,0	100,0
1929	103,2	98,1
1930	72,6	65,1
1931	77,0	61,7
1932	64,8	66,8

Fonte: Villela e Suzigan (2001)

Conforme Villela e Suzigan (2001, p.333), as prioridades cambiais foram estabelecidas de tal maneira, sob o controle do Banco do Brasil, que as compras do governo e o serviço da dívida externa se sobrepujam às demais demandas, tendo as importações essenciais prioridade média e, por último, vinham todos outros motivos para se demandar divisas.

O controle sobre as divisas proporcionado pelo monopólio cambial, apesar de central em períodos de escassez de divisas, mostrou-se insuficiente para a continuação do pagamento da dívida externa, levando o Governo a instituir, em 1933 a obrigatoriedade da internalização das receitas de exportação, que viria a gerar as divisas necessárias para o pagamento supracitado, e da venda da moeda estrangeira proveniente dessas receitas para o Banco do Brasil ou bancos autorizados a operar em câmbio, visando evitar a fuga de capitais do país. (Laan, Cunha e Fonseca, 2012)

Nos anos seguintes, e, principalmente em 1934, acelerou-se o movimento de liberalização do mercado cambial, com a liberação para os bancos comerciais a operar no mercado livre de câmbio, ainda que em um primeiro momento restritos às divisas originárias de outras fontes que não a exportação. Ao longo de 1934, mais fontes de divisas foram liberadas para a operação pelos bancos comerciais, primeiro todas as exportações não tradicionais e, em setembro daquele ano, todas as exportações foram liberadas exceto o café, que continuava a ser controlada pelo Banco do Brasil. (Villela e Suzigan, 2001)

À compra dos excedentes de café por parte do governo federal é creditada a suavização das consequências da crise de 1929 sobre o produto, que em 1931, pior ano da crise, era 5%

menor do que o patamar pré-crise, e em 1932 já apresentou recuperação crescendo 4% ao ano, e cerca de 9% ao ano nos dois anos seguintes. No início de 1933 essa política intervencionista teve seu padrão definido, que perduraria até 1937, estabelecendo-se que 40% da colheita de café seria destruída, 30% retida e 30% negociada livremente. Como resultado dessa política, manteve-se artificialmente o preço do café em patamares considerados aceitáveis, e entre 1931 e 1943 foram destruídas cerca de 70 milhões de sacas de café. (Abreu, 1990; Furtado, 2007).

Criaram-se, enquanto isso, tributações sobre o café exportado e sobre novas plantações de café para tentar controlar o excedente de café que se acumulava a cada ano decorrente das políticas de defesa e incentivo à produção cafeeira da Primeira República. Ao implementar tais tributações, Vargas, já nos primeiros anos de governo, distanciava-se das políticas implementadas no período anterior e sinalizava o potencial problema aos produtores de café, apesar de continuar realizando a compra dos excedentes. (Fonseca, 2003b)

Destacam-se, nesse âmbito, o imposto de 20% do café exportado, cobrado em sacas do produto visando a retirada de parte da mercadoria de circulação, o imposto de mil réis sobre novos cafeeiros no estado de São Paulo, e o imposto de 10 *shillings* a cada saca de café exportada, recolhidos em moeda estrangeira. Em maio de 1931 é criado o Conselho Nacional do Café, tendo em vista o controle dos impostos de exportação, a venda do café retirado do mercado pelo governo e a administração do apoio ao setor cafeeiro em geral. Em 1933 o Conselho é sucedido pelo Departamento Nacional do Café. Na prática essa mudança visava federalizar o controle, em oposição ao controle de delegados dos estados na época do Conselho. (Fonseca, 1989, p. 150-151)

Como resultado das medidas tomadas no sentido de desestimular o plantio de café, dado o excesso de oferta, viu-se a participação da área colhida de café em relação à área colhida dos principais produtos agrícolas despencar, como evidencia a tabela 3. Conforme aponta Fonseca (1989, p. 155-156), a diminuição da colheita de café não foi só relativa como também absoluta, passando de 3,9 milhões de hectares em 1931 para 2,4 milhões de hectares em 1939, evidenciando o impacto das medidas supracitadas e, ainda segundo o autor:

Mesmo sem levar em conta [...] a atuação estatal com respeito à produção industrial e de outras culturas agrícolas, não resta dúvida de que, somente pelas medidas levadas a efeito na área do café, sua posição apostava, em prazo maior de tempo, na superação do “exclusivismo” cafeeiro. (FONSECA, 1989, p. 155).

Tabela 3: Área colhida de Café e Algodão, 1931/1932 – 1940/1941 (Percentual médio do período entre os principais produtos agrícolas)

Anos	Café	Algodão
1931 – 1932	35,8 %	6,5 %
1937 – 1938	25,5 %	16,9 %
1940 – 1941	18,7 %	18,7 %

Fonte: Villela e Suzigan (2001)

Somado a tentativa de conter o excesso de produção cafeeiro ocorreram incentivos a diversificação agrícola, sendo o algodão o produto que obteve os melhores resultados do período junto ao café.

Em relação ao incentivo à diversificação, destacam-se a criação dos institutos, tais como o Instituto Nacional do Açúcar e do Álcool (1933), que visava organizar o setor e evitar a expansão do plantio tal qual ocorrera no setor cafeeiro. Ainda em 1931 havia sido criado o Instituto do Cacau da Bahia, sem tanto alarde, e, nos anos que se seguiram, outros institutos foram criados nos mesmos moldes, como o Instituto Nacional do Mate (1938), o Instituto Nacional do Pinho (1941) e o Instituto Nacional do Sal (1941). (Draibe, 1985)

O grande aumento da produção de algodão em meio às outras culturas ocorre por um conjunto de fatores distintos, dos quais se destacam: as pesquisas do Instituto Agrônomo de Campinas (vinculado ao Estado de São Paulo), desenvolvendo sementes de maior qualidade e produtividade; o programa de defesa do preço do algodão dos EUA, essencial na sustentação dos preços internacionais do produto; e a maior possibilidade de utilização das fibras na indústria nacional, tanto pelo desenvolvimento da indústria têxtil como pela melhor qualidade do algodão. (Vilella e Suzigan, 2001)

Tabela 4: Produção das duas principais culturas de exportação, 1925/1929 – 1944 (em toneladas)

(continua)

Anos	Café	Algodão
1925 – 1929	1.239.251	119.090
1930	1.634.145	95.486
1931	1.301.670	112.789
1932	1.535.745	76.416

Tabela 4: Produção das duas principais culturas de exportação, 1925/1929 – 1944 (em toneladas)

(conclusão)

Anos	Café	Algodão
1933	1.776.600	151.253
1934	1.652.538	284.604
1935	1.135.872	297.306
1936	1.577.046	351.543
1937	1.406.959	405.024
1938	1.404.143	436.628
1939	1.157.031	428.523
1940	1.002.062	468.695
1941	961.552	503.003
1942	829.879	376.954
1943	921.934	496.247
1944	686.686	589.701

Fonte: Villela e Suzigan (2001)

O retrato dessa conjunção de fatores é o aumento da área colhida de algodão, tanto em termos relativos como absolutos: em 1931-1932 o algodão representava menos de 20% da área colhida do café, e em 1940-1941 os valores já eram equivalentes (ambos os produtos representavam 18,7% na composição da colheita dos principais produtos agrícolas), conforme evidencia a tabela 3; e, de maneira complementar, a produção de algodão aumentou de 95 mil toneladas em 1931 para 503 mil toneladas em 1941, conforme mostra a tabela 4.

O protecionismo começava a ser verificado em decisões governamentais, como o Decreto n.º 19.739 de 1931 (que perdurou até 1937), que restringia a importação de máquinas para algumas indústrias, alinhado aos pedidos dos industriais, que temiam um possível agravamento da superprodução. A reforma tributária de 1934, apontada como protecionista por industriais da época, como Roberto Simonsen, estabeleceu limites mínimos e máximos para tarifas, visando definir uma margem sob a qual pudessem ser negociados acordos comerciais com outros países. (Fonseca, 1989)

A reforma tributária, implementada através da constituição de 1934, tratou de remodelar as competências tributárias vigentes, reduzindo a autonomia dos estados, incluindo a esfera municipal na divisão tributária e possibilitando uma menor dependência em relação ao

comércio exterior. Além disso, proibiu-se impostos interestaduais, visando a consolidação do mercado nacional enquanto alternativa ao comércio exterior e a inserção de todo o país nessa dinâmica. (Scherer, 2007)

Draibe (1985) aponta que, ainda que a União tenha aumentado percentualmente sua parte na receita fiscal, financeiramente se agravou a situação na medida assumia novos compromissos com programas sociais e econômicos.

Ainda em 1930, durante o Governo Provisório, é criado o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, com a legislação trabalhista implementada com foco para os trabalhadores urbanos, sendo os trabalhadores rurais privados de férias, do 13º salário, do direito à greve e da carteira de trabalho (Fonseca, 2012).

Conforme aponta Fausto (1990, p. 253), não se pode desvincular algumas concessões do Governo ao proletariado das motivações políticas que também estavam presentes nessas medidas, tal qual o reconhecimento e a oficialização dos sindicatos enquanto meios apolíticos de pautar reivindicações de um segmento profissional, buscando limitar a influência crescente do comunismo e do anarquismo nesse âmbito.

A estruturação dos sindicatos dessa maneira pode ser vista como uma antecipação estatal à organização sindical como instrumento político da luta de classes, nesse caso especificamente a classe operária, mas não como tentativa de desorganizar esse movimento, uma vez que não estavam estruturados politicamente e em sindicatos (Draibe, 1985)

Em relação à ação estatal sobre os aspectos trabalhistas, Draibe (1985) pontua que:

O caráter tutelar da ação do Estado sobre o mercado de trabalho e as próprias relações trabalhistas manifesta-se claramente nos instrumentos legais da década de 1930, e completa-se antes de 1945, com a Consolidação das Leis do Trabalho. Esse conjunto de regulações abrange os aspectos trabalhistas, a legislação previdenciária, a legislação sindical e a organização da Justiça do trabalho. Conformava-se um sistema de “organização” das relações de trabalho eminentemente corporativista, sob a égide do Estado. [...] O Estado criou uma base jurídica institucional para o funcionamento e integração do mercado de trabalho, e também organizou, sob sua tutela, o próprio sistema de representação classista, levando a extremos econômicos e sociais a sua ação regulatória e intervencionista. (DRAIBE, 1985, p. 82).

Vargas, buscando abordar uma preocupação que já havia sido demonstrada na plataforma da Aliança Liberal, pôs em prática ainda no primeiro ano de governo a reforma educacional. Tal reforma fora iniciada oficialmente pela criação do Ministério de Educação e Saúde Pública, e buscava capacitar, principalmente, profissionais ligados diretamente a produção, fosse ela industrial ou agrícola. Para tanto, introduziu-se cursos técnicos de níveis médio como opção aos cursos “preparatórios” até então vigentes. Além disso, a opção pelo

curso profissionalizante deveria se dar também no ensino superior, assim criando a “Universidade do Trabalho”, sem enfraquecer o modelo de ensino superior vigente, uma vez que esse ainda teria a função preparar a elite dirigente das próximas décadas. (Fonseca, 1989, p. 233-234; Fonseca, 2012)

Ao passo que o Governo buscava capacitar a mão-de-obra pela reforma educacional como base para um projeto deliberado de industrialização que aconteceria a partir de 1937, buscava também construir uma base estatística para calcar os órgãos e planos que seriam criados. Ainda em 1933 o Conselho Brasileiro de Geografia foi criado com responsabilidade de coordenar os serviços estatísticos, e em 1934 é criado o Instituto Nacional de Estatística voltado para esse fim (Draibe, 1985).

Há de se destacar ainda, no período anterior ao Estado Novo, o tratado de comércio com os Estados Unidos no qual, conforme Abreu (1999), o Brasil realizou concessões tarifárias à diversos produtos estadunidenses, principalmente bens de consumo durável, enquanto os Estados Unidos mantiveram livre de tributos alguns produtos brasileiros, incluindo o café, e reduziram pela metade os impostos de importação do minério de manganês, das bagas de mamona e das castanhas do Pará.

Em 1934 a assembleia constituinte, reunida em vistas da elaboração de uma nova constituição para legitimar o governo até então provisório, elegeu Vargas como Presidente da República, dando início ao breve período que ficaria conhecido como “hiato democrático”. A constituição elaborada foi insuficiente para acalmar a oposição, resultando em 1937 no golpe, articulado por Vargas com o apoio das forças armadas, que deu origem ao Estado Novo (Fonseca, 2003b).

O Estado Novo foi instaurado em novembro de 1937, desarticulando a estrutura republicana que existia até então e centralizando o poder no executivo federal, que nomearia interventores para os cargos executivos a nível estadual. A justificativa dada pelo Governo para o golpe de estado abordou a polarização política e a dificuldade de implementar seu projeto (Fonseca, 2003b). Esse período ficaria marcado pelo forte autoritarismo e pela tentativa do Estado de induzir o desenvolvimento industrial através de agências governamentais, da legislação trabalhista, da regulação econômica e da produção direta (Lacerda et al, 2010). Conforme pontuado por Abreu (1990), dentre os instrumentos de política comercial, os mais utilizados no período do Estado Novo foram o controle cambial e o controle de importações, sendo o último, segundo o autor, mais eficaz para reduzir o nível das importações do que para favorecer as importações essenciais em relação as demais.

A alta nas importações, que haviam crescido 40% entre 1936 e 1937, levou à escassez nas divisas, forçando o governo à, logo após o golpe, adotar o monopólio cambial com uma taxa desvalorizada, obedecendo uma lista de prioridades cambiais semelhante, porém mais detalhada, às estabelecidas em 1931 (Abreu, 1990; Villela e Suzigan, 2001). Além disso, o governo suspendeu o pagamento da dívida externa para os anos de 1938 e 1939 e passou a cobrar um imposto de 3% sobre as transações no mercado cambial (Fonseca, 2003b; Villela e Suzigan, 2001).

Com a melhora das condições cambiais ainda no ano de 1938, foi possível o retorno à uma relativa liberdade cambial a partir do Decreto nº 1.201 de 8 de abril de 1939, o qual estabeleceu três taxas de câmbio: a taxa livre, de livre flutuação e usada na venda das divisas provenientes das exportação integralmente para os bancos comerciais, os quais eram obrigados a repassar 30% dessas divisas para o Banco do Brasil à taxa oficial; a taxa oficial, administrada pelo Banco do Brasil e fonte de recursos para suprir as necessidades cambiais governamentais; e a taxa livre especial, que operava sobre transações não comerciais. (Villela e Suzigan, 2001)

O intervencionismo sinalizado desde que Vargas assumiu o governo provisório em novembro de 1930 atingiu novos patamares depois do golpe do Estado Novo, visíveis na própria admissão de novos funcionários públicos, cujo processo passou a ser conduzido pelo recém-criado DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), através de concursos, e esse modelo é replicado a nível estadual com os “Daspinhos”. Tal movimento teve dois resultados: a emergência de um novo segmento social, a burocracia, e a perda de poder e de cargos dos políticos outrora nomeados para cargos no governo. (Fonseca, 2003b).

Conforme apontado por Villela e Suzigan (2001), é digno de nota a importância cada vez maior do imposto de renda, que passou a ser o segundo imposto mais importante de arrecadação da união, substituindo o posto ocupado anteriormente pelo imposto de importação, conforme pode ser observado na tabela 5. Esse efeito é resultado da redução das importações devido à Segunda Guerra Mundial e da combinação das reformas tributárias com o aumento da população urbana (Villela e Suzigan, 2001).

Tabela 5: Impostos selecionados de competência da União, 1939 - 1945 (Percentual do total da receita tributária federal)

(continua)

Anos	Imposto de Importação	Imposto de Renda
1939	32,4 %	9,4 %

Tabela 5: Impostos selecionados de competência da União, 1939 - 1945 (Percentual do total da receita tributária federal)

(continua)

Anos	Imposto de Importação	Imposto de Renda
1940	29,3 %	11,5 %
1941	28,0 %	13,2 %
1942	16,6 %	22,8 %
1943	11,6 %	27,4 %
1944	13,5 %	29,0 %
1945	12,4 %	27,1 %

Fonte: Villela e Suzigan (2001)

Conforme aponta Draibe (1985), os planos de industrialização apresentados pelo governo foram elaborados, em um primeiro momento, pelo DASP, buscando definir critérios para ordenar os gastos públicos. Em 1939 o DASP elaborou o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional, que correspondeu à cerca de 10% da despesa orçamentária dos 5 anos que se seguiram, e teve como principal beneficiado o Ministério da Guerra e Marinha. Posteriormente, em 1943, o DASP elaborou, em conjunto com a Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda, o Plano de Obras e Equipamentos que, em suma, colocava-se como uma continuidade do plano apresentado pelo DASP em 1939. Draibe (1985) aponta ainda, que ambos os Planos citados tiveram a mesma limitação: restringir-se ao ordenamento do investimento público sem abranger a tentativa de orientar o investimento privado para os setores visados pelo planejamento.

Tendo em vista a tentativa de dotar os elaboradores de políticas públicas (principalmente dos Planos que viriam a seguir) e os reguladores dos setores da economia de informações úteis à tomada de decisão e à alocação de recursos, surge a necessidade de centralizar os serviços estatísticos. Em 1938, o Instituto Nacional de Estatística é transformado no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, conforme Draibe (1985) sinaliza:

No que tange à extensão da “autoridade” e à centralização de dispositivos de controle sobre a “realidade nacional”, a criação de um sistema nacional de estatística foi passo importante, conferindo maior consistência ao monopólio da informação por parte do Executivo federal e, ao mesmo tempo, oferecendo subsídios à elaboração das políticas econômicas. (DRAIBE, 1985, p. 85)

Em relação as diretrizes estabelecidas na área de educação nos anos anteriores, voltadas principalmente ao ensino profissionalizante, Fonseca (1989) aponta que, apesar de não terem sido completamente abandonadas, essas diretrizes cederam espaço para as disciplinas humanísticas a partir da tentativa de “conscientizar” os cidadãos frente ao avanço comunista e sob o pano de fundo estabelecido pelas tensões internacionais e, a partir de 1939, pela guerra.

A quantidade de órgãos criados durante o Estado Novo é extensa, todavia, como essas organizações são centrais para a análise do arranjo institucional, ainda que não se discorra sobre todas elas, é relevante que ao menos sejam citadas para que sirvam como base para a posterior análise do arranjo institucional. Conforme apontado por Fonseca:

[...] a maioria destes órgãos dizia respeito diretamente à indústria e às riquezas estratégicas (Conselho Nacional do Petróleo, Aparelhamento de Defesa, Conselho de Águas e Energia, Comissão de Defesa da Economia Nacional, Fábrica Nacional de Motores, Comissão Executiva do Plano Siderúrgico Nacional, Companhia Siderúrgica Nacional, Comissão de Combustíveis e Lubrificantes, Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial — SENAI, Comissão do Vale do Rio Doce, Companhia Nacional de Álcalis, Serviço Social da Indústria — SESI, Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial). Alguns se voltavam ao fomento de culturas específicas (Instituto de Mate e do Pinho, Serviço Nacional do Trigo) e, outros, à racionalização administrativa e de tomada de decisões (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Plano de Obras Públicas, Conselho Nacional de Ferrovias, Coordenação de Mobilização Econômica, Comissão de Planejamento Econômico e Superintendência da Moeda e do Crédito — SUMOC). (FONSECA, 2003b, p. 38-39).

Durante o período do Estado Novo, o Banco do Brasil assumiu papel central na concessão de crédito e como banco do governo. Dentro desse cenário as carteiras mais destacadas foram a de Crédito Agrícola e Industrial (1937) e a de Exportação e Importação (1941), além do Banco de Crédito da Borracha e da Comissão de Financiamento da Produção (1943) e da Comissão de Financiamento do Investimento (1944). Além disso, o Instituto de Resseguros do Brasil, instituído em 1940, assumiu a regulação dos seguros privados, até então sob a alçada do Departamento Nacional de Seguros Privados e Capitalização vinculado ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio desde 1934. (Draibe, 1985)

A Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc), instituída pelo Decreto-Lei nº 7.293, de 2 de fevereiro de 1945, foi a autoridade monetária criada já no final do Estado Novo. Sua criação partiu de um esforço do governo de elaborar e organizar a criação de um Banco Central no futuro. O contexto econômico da época foi em larga medida responsável pela ideia (defendida e proposta por Octavio Gouvêa de Bulhões⁵) de que uma instituição que

⁵ Economista brasileiro, que durante o Governo Vargas integrou a Delegação do Brasil à Conferência Monetária e Financeira de Bretton Woods (1944) e foi Chefe da Seção de Estudos Econômicos e Financeiros (1939-51).

intermediasse a criação de um Banco Central fosse preferível à ação de criação imediata do órgão - com esse propósito, instituiu-se a Sumoc. Conforme explicita Bulhões (2019, p. 103), a Superintendência foi criada “pela necessidade de melhor controlar os meios de pagamento e de haver uma combinação mais sistemática entre as autoridades monetárias e as autoridades fiscais”.

Até então, o papel de autoridade monetária era assumido pelo Banco do Brasil, que também atuava como fiscalizador bancário. Após a criação da Sumoc, o Banco do Brasil ainda manteve algumas de suas atribuições anteriores, não sendo resumido a um banco comercial. Nesse período inicial da instituição, a Superintendência ficou subordinada ao Ministro da Fazenda, que iria presidir o Conselho da Sumoc. Além dele, o Conselho era formado também pelo Presidente do Banco do Brasil, pelo Diretor Executivo da Sumoc (nomeado pelo Presidente da República) e por dois diretores do Banco do Brasil (Diretor da Carteira de Câmbio, Diretor da Carteira de Redescontos e Caixa de Mobilização e Fiscalização Bancária).

Mesmo sendo uma instituição criada para servir em um período de transição, a Superintendência foi atuante por quase duas décadas, até a criação do Banco Central em 1964. Em seu período de atuação existiam demandas imediatas que a Sumoc foi proposta a intervir: coordenar as políticas monetária e creditícia do governo e servir como interlocutor para as relações internacionais empreendidas a partir da criação de instituições financeiras pelo Acordo de Bretton Woods. A Sumoc servia como representante do Governo Federal ao Fundo Monetário Internacional (FMI).

Órgãos e entidades voltados a setores industriais específicos foram criados em números significativos apenas depois de 1937, levantando debates pelos analistas sobre a intencionalidade ou não, por parte do Governo, da industrialização no período 1930-1937. A tese consagrada da não intencionalidade da industrialização é atribuída a Furtado (2007), que descreve o início do processo de substituição de importações como subproduto da defesa do café por parte do Governo Federal. Fonseca (2003a) confronta essa tese e busca evidenciar a intencionalidade do Governo a partir da análise institucional do período, examinando discursos (principalmente de Vargas), decretos, criação de órgãos e até mesmo a reação dos industriais da época em relação as medidas que afetavam o setor.

Apesar desse debate, a intencionalidade da industrialização a partir da instauração do Estado Novo é praticamente um consenso entre os analistas, e um dos fatores que torna essa análise mais clara do que a do período anterior é a criação de diversos órgãos visando a organização e coordenação do setor industrial, tais como a Comissão Executiva do Plano Siderúrgico Nacional (1940), a Comissão Nacional de Combustíveis e Lubrificantes (1941), a

Comissão Nacional de Ferrovias (1941), a Comissão Executiva Têxtil (1942), a Comissão Vale do Rio Doce (1942), a Comissão da Indústria de Material Elétrico (1944), entre outras comissões que atuaram no mesmo sentido. (Draibe, 1985; Fonseca, 2003a)

Além dessas comissões e órgãos, o governo passa a ser um produtor industrial através das empresas estatais, sendo a primeira delas a Companhia Siderúrgica Nacional (1941), que envolveu longo planejamento estatal e obtenção de empréstimo junto ao Eximbank para que enfim fosse construída a Usina de Volta Redonda, seguida pela Companhia Vale do Rio Doce (1942), pela Companhia Nacional de Álcalis (1943), pela Fábrica Nacional de Motores (1943) e pela Companhia Hidrelétrica de São Francisco (1945). Além disso o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) (1942) e o Serviço Social da Indústria (SESI) (1943) são criados como órgãos de suporte social e de qualificação profissional da área industrial. (Draibe, 1985; Fonseca, 2003a; Abreu, 1990)

Em relação aos recursos naturais o Departamento Nacional da Produção Mineral (DNPM), criado ainda em 1934, serviu como primeira tentativa de organização do setor, que depois teria nos Conselhos os responsáveis pelas respectivas políticas setoriais, sendo eles: Conselho Nacional do Petróleo (1938); Conselho de Águas e Energia Elétrica (1939); e Conselho de Minas e Metalurgia (1940). Além disso, visando a regulamentação e delimitação dessas atividades foram criados, ainda em 1934, o Código de Água, o Código de Minas e o Código de Florestas. Esses códigos também tinham como objetivo a proteção e o controle do Governo Federal sob recursos considerados essenciais, principalmente considerando a tensão internacional da década de 30 que culminaria na Segunda Guerra Mundial. (Draibe, 1985; Fonseca, 2003b)

Abreu (1990) aponta que as exportações só voltaram a crescer após 1941 devido aos acordos de suprimento assinados com os Estados Unidos e à demanda de produtos originalmente suprida pelos Estados Unidos e pelo Reino Unido (que passaram a focar a economia de guerra). As importações, por sua vez, encontravam-se restritas uma vez que as potências estavam com as atenções voltadas à guerra (Abreu, 1990). Tendo isso em vista, é natural que o Brasil tenha obtido, nesse período, um saldo positivo em transações correntes e, conseqüentemente, afrouxado a política cambial e a política monetária, evidenciada pela aceleração da inflação ocorrida no período (Fonseca, 2003b).

As restrições de importações impostas pela conjuntura internacional tiveram uma dualidade de efeitos, uma vez que abria espaço para a produção interna de determinados bens na ausência de alternativas de importação e, ao mesmo tempo, limitava o desenvolvimento da indústria, visto que a importação de insumos e bens de capital também estava restrita. O que se

verificou em meio à essa situação foi um maior crescimento industrial no período de maior escassez de importações (9,9% ao ano entre 1942 e 1945 frente a 1,6% ao ano entre 1939 e 1942), dando a entender que o primeiro dos efeitos das restrições de importações teve maior impacto no setor industrial brasileiro. O ano de 1942 representou também um ponto de inflexão, uma vez que o crescimento industrial se acelerou, em contraste com os anos anteriores, o Brasil passou a acumular reservas devido ao saldo positivo em transações correntes e capitais privados estadunidenses ingressaram no país. Além disso, 1942 representa também a adoção de políticas expansionistas por parte do governo, uma vez que, até 1941 o financiamento do déficit se deu pela emissão de títulos e em 1942 passou a ser financiado pela emissão monetária. Além disso, o saldo de empréstimos ao setor privado passou a crescer 20% ao ano 1942 como reflexo direto da operação da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil. (Abreu, 1990).

Frente à essa conjuntura internacional que se apresentava, Fonseca (1989) aponta que:

No discurso político, a posição “de equidistância” do Brasil assumia a seguinte forma: elogiavam-se os regimes de força, o fim do utopismo liberal e as vantagens da economia corporativa; condenavam-se, não obstante, alguns excessos [...] e reafirmava-se o compromisso do governo com a democracia. Se é verdade, como afirma Hélió Trindade, que a política brasileira possui tradição de retórica liberal e prática autoritária, o Estado Novo foi dos poucos momentos em que ambas, retórica e prática política, revestiram-se de profundo autoritarismo. (FONSECA, 1989, p. 279)

As bases do acordo de Bretton Woods, assinado em 1944 e que estabeleceu a hegemonia estadunidense, condenava o intervencionismo e o protecionismo, que surgiram em resposta à crise de 1929 e ainda eram vigentes em diversos países, inclusive no Brasil. Tendo isso em vista e considerando que o apoio brasileiro aos aliados já havia evidenciado contradições entre a política interna e externa da ditadura Vargasista, apesar da tentativa de redemocratização visando a continuidade de Vargas no poder, ele é deposto por um golpe militar em 1945. Há de se ressaltar que Vargas havia criado dois partidos, o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e o Partido Social Democrático (PSD) enquanto a oposição estava unificada na União Democrática Nacional (UDN) e, na eleição realizada no último mês de 1945, sagrou-se vitorioso o antigo Ministro da Guerra de Vargas, Eurico Gaspar Dutra do PSD. (Fonseca, 2003b)

Conforme pontuado por Abreu (1990), o governo estadunidense, com a perspectiva de término da guerra, começou a revisar o apoio à governos ditatoriais na América Latina, inclusive a ditadura do Estado Novo, que outrora era vista como menos nociva do que as demais. Segundo o autor o forte apoio dos Estados Unidos à redemocratização no Brasil foi importante para desestabilizar e posteriormente depor Vargas. Além disso, os EUA também não cumpriram o que haviam prometido em relação ao suprimento de insumos e de bens de capital que o Brasil

necessitava, conforme aponta Abreu (1990). Essa mudança de receptividade dos EUA para com o Brasil após o final da guerra também está associada à prioridade que os norte-americanos conferiram ao financiamento da reconstrução da Europa, em detrimento daquilo que haviam sinalizado para a América Latina durante o confronto. Além disso, a contradição da ditadura do Estado Novo foi, ao longo da guerra, ficando cada vez mais evidente internamente e essa pressão interna, somada à pressão externa já citada, tornou insustentável a postergação da redemocratização, que veio a ocorrer no final de 1945.

4 EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL NA ERA VARGAS

O objetivo do presente capítulo é tentar demonstrar, ou pelo menos levantar hipóteses sobre como evoluiu o arranjo institucional da Era Vargas a partir da primeira república e como esse arranjo se solidificou em instituições formais e informais que serviram de base para o período desenvolvimentista brasileiro. Retoma-se aqui a explicação de Conceição (2000), que explicita o componente aleatório presente na evolução aqui descrita e, como consequência disso, a indefinição qualitativa sobre a trajetória evolutiva.

Para tal, é central demonstrar, primeiramente, como a visão dos indivíduos em relação ao seu entorno foi modificada ao longo do período 1930-1945, tendo em vista a acentuação e o retorno posterior de alguns aspectos nas décadas que se seguiram não foi algo tão disruptivo como poderia ser, uma vez que eram ideias, modelos e propostas que já haviam sido apresentados outrora, e tratavam de uma sequência na alteração da visão dos indivíduos em relação ao seu entorno, e não de uma quebra.

Essa visão é, como explicitado por Veblen (1899 e 1934, apud Hodgson, 1993), a base da evolução das instituições dali em diante, uma vez que é através dela que o indivíduo assimila os acontecimentos e constrói o seu conhecimento enquanto membro pertencente e influente de uma sociedade.

É a partir dessa argumentação que a importância da interação entre instituições formais e informais é explicitada e que se percebe que a análise única e exclusivamente das instituições formais pode levar à conclusões equivocadas sobre o arranjo institucional estudado. Exemplo disso é o estudo de Chang e Evans (2000) sobre a estrutura política da Organização Mundial do Comércio, que formalmente se apresenta como uma democracia, mas que, através de suas votações, evidencia uma oligarquia instaurada informalmente.

Somado a isso, resgata-se a explicação de Garcia e Conceição (2020), que demonstra o caráter conservador e inercial das instituições, o qual só se torna insustentável mediante uma pressão externa (às instituições, não ao país) suficientemente grande para gerar a necessidade de adaptação das instituições.

É a partir dessa pressão que o próprio período de 1930-1945 se inicia, uma vez que a própria Revolução de 30 é resultado de uma confluência de diversos fatores que culminaram na ruptura com o sistema político vigente até então. O primeiro desses fatores é pura e simplesmente político, a formação da Aliança Liberal, que representava a oposição das oligarquias afastadas do poder, mas que não era nada estranho ao arranjo institucional da época. A excepcionalidade que gerou a pressão necessária, e consequentemente levou à revolução, se

configurou principalmente em dois âmbitos: econômico, uma vez que reverberavam no país os efeitos da crise de 1929 e, somado a isso, a ascensão dos Estados Unidos, com grande capacidade de produção de produtos primários, à hegemonia econômica mundial representava um problema para os países exportadores desses produtos; e sociopolítico, já que a adesão do movimento tenentista à revolução representou um fato inédito, pois durante a Primeira República, os militares haviam expressado descontentamento através de, no máximo, insurreições⁶, sem apoiar tentativas de tomada do poder até então.

Ainda durante o período referente ao governo provisório já apareciam indícios de alterações institucionais em diversos âmbitos. Em relação direta à economia, a evolução institucional em relação a Primeira República foi sinalizada e induzida pelo Governo já através das tributações instituídas visando o desestímulo à plantação de novos cafeeiros, na contramão da política anterior, que realizava a defesa do café via compra dos excedentes, mas não tentava controlar ou limitar a superprodução cafeeira que se acelerava cada vez mais. Todavia, essa tentativa de controlar a produção cafeeira dentro de um patamar sustentável, demonstrava que, devido à insustentabilidade econômica, a classe detentora do poder e de influência política quase ilimitada nas últimas décadas passava a ter que lidar, de maneira inédita com limitações impostas pelo Estado.

Retoma-se aqui o conceito de classe ociosa Vebleniana explicitado por Garcia e Conceição (2020), tentando traçar um paralelo com a sociedade brasileira no início da década de 1930. Se a descrição dessa classe inclui a aversão ao trabalho produtivo e a demonstração da sua riqueza sempre que possível, é natural a conexão, na sociedade da época, aos cafeicultores. Conforme aponta Fonseca (1989, p. 124), se referindo ao início da reforma educacional voltada ao ensino profissionalizante promovida na Era Vargas, “Até Então, o ensino era meramente teórico e preparador de elites (centrado no estudo de línguas, como Português, Latim e Francês e de “humanidades”, como História e Filosofia)”. Tendo isso em vista, a conexão com o ócio conspícuo (busca da classe ociosa por excelência em estudos pouco úteis ao trabalho produtivo) explicado por Garcia e Conceição (2020) parece bastante evidente.

Com isso posto, é natural que os padrões de consumo supérfluos dessa classe sejam entendidos como os padrões de consumo conspícuo da sociedade brasileira da época, assim como é natural que os seus hábitos de pensamento tenham influenciado os hábitos de pensamento das classes pecuniárias inferiores. Assim sendo, as limitações impostas direta ou indiretamente aos cafeicultores teriam como resultado a alteração das condições sob a qual a

⁶ Fonseca (1999) aponta o levante do Forte de Copacabana de 1922 e a Coluna Prestes de 1924 como exemplos dessas insurreições.

classe ociosa exerce a sua influência, tendo sido o Estado no período referente a Era Vargas um acelerador e, por vezes, um indutor dessas alterações. Seriam essas alterações suficientes para modificar de maneira significativa o padrão de consumo conspícuo e os hábitos de pensamento da classe ociosa e da sociedade como um todo? Tendo em vista a dificuldade de responder essa questão com precisão, alguns aspectos socioeconômicos podem ajudar a indicar uma resposta, apesar de que para elucidar essa questão por completo seria necessário um estudo muito mais profundo e completo de diversos âmbitos da Era Vargas e também dos períodos que a precederam e sucederam⁷, a fim de determinar a disruptividade desse período em meio à evolução institucional brasileira.

Atendo-se aos aspectos que podem ajudar a elucidar essa questão, a mudança do centro dinâmico da economia do setor cafeeiro para o setor industrial, apontada por Furtado (2007), é essencial para a compreensão das alterações descritas uma vez que impacta dualmente a classe ociosa: constata-se, por um lado, a diminuição do poder dos cafeicultores, diminuindo assim a influência dessa classe sobre o restante da sociedade; por outro lado, e de maneira menos óbvia, constata-se o início de uma alteração gradual na própria composição da classe ociosa, com a inserção cada vez maior da burguesia industrial que começava a ganhar corpo. Além disso, essa mudança do centro dinâmico da economia também faz parte da alteração da visão dos indivíduos sobre o seu entorno, uma vez que representa o início da mudança de percepção do Brasil como país rural e dependente da exportação de produtos primários para um país em industrialização e em pleno processo de urbanização⁸.

Associado a esse processo de urbanização estão os avanços na legislação trabalhista durante a Era Vargas. O movimento estatal que culminou na implementação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) nos anos finais do período referente ao Estado Novo abrangeu a legislação previdenciária e sindical, além da organização da Justiça do Trabalho, conforme aponta Draibe (1985). Apesar desses avanços serem representativos para a classe operária, não representam nada de disruptivo em relação à evolução institucional, uma vez que representam apenas a “seleção natural” das instituições, ou seja, são resultado da tensão social e culminam em uma evolução do sistema vigente para um novo paradigma, em prol de garantir sua própria manutenção.

Essas medidas não podem, apesar de parecer lógico à primeira vista, serem entendidas como uma tentativa de “freio” à classe ociosa por parte do governo, uma vez que não

⁷ Pelo menos até 1979, apontada por Fonseca (2015) como final do período geralmente ligado ao desenvolvimentismo.

⁸ Conforme Villela e Suzigan (2001), o processo de urbanização brasileiro se acelerou depois de 1940.

objetivavam esse fim e também possuíam efeito dúbio: por um lado favoreciam uma classe pecuniária inferior; por outro agia como facilitador para à réplica do consumo conspícuo e dos hábitos de pensamento da classe ociosa por parte da classe operária, uma vez que instituía condições mínimas para que isso pudesse acontecer. Ainda, a própria legislação sindical é apontada por Draibe (1985) como uma tentativa do governo de estruturar o sindicalismo de estado. Mesmo que o sindicalismo ainda não estivesse estruturado politicamente de maneira independente antes desse movimento do Estado, isso pode ser entendido como uma tentativa de monitorar e restringir possíveis movimentos políticos oposicionistas de base⁹.

Ainda no contexto da industrialização da década de 1930, é interessante apontar a alteração no padrão de consumo (inclui-se aqui o consumo conspícuo) decorrente da inclusão dos bens de produção nacional resultantes da substituição de importações. É natural que as restrições da capacidade da importar decorrentes da crise de 1929 e, posteriormente, da Segunda Guerra Mundial, quando associadas à aceleração do crescimento da produção industrial nacional a partir do começo dos anos 30, com acentuação no período referente a Segunda Guerra Mundial, indiquem uma alteração nos padrões de consumo conspícuo em direção aos produtos nacionais. Para confirmar essa hipótese é necessário um estudo mais aprofundado dos produtos importados que foram, pelo menos parcialmente, substituídos por semelhantes nacionais na Era Vargas, a fim de determinar se esses produtos compõem o espectro do consumo conspícuo.

Essa nacionalização da produção de bens de consumo por si só já representa mais um passo na alteração da visão dos indivíduos sobre o seu entorno, porém a partir do Estado Novo o processo de industrialização, além de ser acentuado, ganha um novo participante. Conforme pontua Draibe (1985), o governo passa a ser um produtor industrial através da Companhia Siderúrgica Nacional, da Companhia Vale do Rio Doce, da Companhia Nacional de Álcalis, da Fábrica Nacional de Motores e da Companhia Hidrelétrica São Francisco. A inserção do Estado Brasileiro enquanto produtor industrial pode ser considerada disruptiva no período do Estado Novo, uma vez que não foi praticada durante a Primeira República e passou a fazer parte da economia brasileira até os dias atuais. Esse foi o início de um processo gradual de entendimento dos indivíduos sobre a produção direta do Estado brasileiro e de uma maior intervenção governamental na economia, características centrais à política econômica até o final da ditadura militar.

⁹ A principal agenda política nesse sentido era o combate ao comunismo, presente diversas vezes inclusive no discurso de Vargas, como aponta Fonseca (1989).

Esse movimento de profunda alteração das instituições formais no período referente ao Estado Novo havia seria coordenado pelo funcionalismo público, tendo isso em vista foi criado o DASP à nível federal e os “Daspinhos” a nível estadual. Suas atribuições e as mudanças no funcionalismo público a partir da sua criação já foram debatidos no capítulo anterior, todavia a análise de alguns aspectos relacionados a esse órgão é central para entender a evolução institucional do período. Conforme apontam Chang e Evans (2000) a “elite burocrata” ocupa um papel de protagonista nos modelos de desenvolvimento com maior intervenção estatal, ao ponto de experiências desenvolvimentistas, como a Coreia do Sul, terem seu declínio associado ao enfraquecimento proposital da confiança nos burocratas estatais.

A mudança na forma de admissão¹⁰ pode ser entendida como uma tentativa de promover uma espécie de “revolução” institucional dentro do funcionalismo público. Essa “revolução” visava, em última instância, possibilitar o aprofundamento do processo de substituição de importações através do planejamento estatal, para isso era necessário alterar os hábitos de pensamento daqueles que faziam “a engrenagem girar”, substituir a mentalidade naturalmente conservadora dos indicados à cargos de confiança por uma mentalidade dos concursados que tendia a ser mais progressista. Fazendo um paralelo com o exposto por Garcia e Conceição (2020), essas medidas seriam uma tentativa de restringir, ainda que parcialmente, o caráter conservador e inercial das instituições e forçar a adaptação das instituições em direção à uma mentalidade progressista e desenvolvimentista.

Soma-se à essas mudanças no âmbito econômico as diversas modificações na conjuntura e no sistema político durante a Era Vargas. A mais disruptiva dessas mudanças é, sem dúvidas, a Revolução de 30, uma vez que representa a quebra de um período de mais de 40 anos ininterruptos de democracia (ainda que pouco que inclusiva) presidencial, e também porque o golpe de estado que deu origem ao Estado Novo, outra modificação importante no sistema político, pode ser entendido como consequência dos desdobramentos que sucederam a Revolução de 30, pois, conforme aponta Fonseca (1989), o governo passou a defender e divulgar, com êxito, uma ideia de “Revolução Permanente” visando legitimar a si mesmo.

Junto a isso, regatou-se um aspecto político ausente desde os primórdios do período republicano e de suma importância não só na Era Vargas, como nas décadas que se seguiram: a participação ativa, e protagonista, dos militares no âmbito político. Desse aspecto levanta-se uma questão importante: teria sido a Revolução de 30 a origem do movimento de inserção política dos militares que culminou com a Ditadura Militar? Apesar de importante, a elucidação

¹⁰ Diminuição do número de funcionários indicados aos cargos de confiança e aumento expressivo do número de funcionários concursados.

dessa questão não está entre os objetivos desse trabalho, todavia, há de se ressaltar que esse legado da Era Vargas não pode ser ignorado mesmo na análise de décadas posteriores.

Conforme pontua Fonseca (2012), as ideias desenvolvimentistas podem ser identificadas em períodos anteriores à década de 1930, todavia, foi a partir da Revolução de 30 que passou a haver a possibilidade de transformar essas ideias em políticas e planos, os quais foram implementados, pelo menos, nas cinco décadas que se seguiram. Essa análise corrobora o argumento de que a Era Vargas foi fundamental para a estruturação do arranjo institucional relativo ao período desenvolvimentista brasileiro. Fazendo um paralelo entre os períodos desenvolvimentistas brasileiro e coreano, é possível interpretar a análise feita por Chang e Evans (2000), que, buscando examinar as mudanças institucionais do início do período desenvolvimentista coreano aponta que:

[...] these institutional changes also resulted in a critical “ideological” or “worldview” change. The institutional changes made by the Park regime in the early days embodied a nationalistic, pro-industry (vs. pro-finance), pro-producer (vs. pro-consumer) outlook, which emphasized capital accumulation, innovation, and structural transformation – namely the ideas associated with developmentalism.^{11 12} (Chang e Evans, 2000, p. 28-29).

Essa análise corrobora com o argumento explicitado anteriormente, de que a visão habitual dos indivíduos sobre o seu entorno é crucial para a evolução institucional, independente do país e do período que está sendo analisado. Sendo assim, além das alterações na estrutura estatal e produtiva e nas demais instituições formais analisadas, a formação da base institucional do período desenvolvimentista brasileiro durante a Era Vargas passa também, mas não somente, pela alteração da visão dos indivíduos sobre o seu entorno em direção à uma maior receptividade à aspectos centrais dos períodos subsequentes, tais como a industrialização (e a acentuação do seu processo), a inserção de produtos nacionais no padrão de consumo, a inserção do Estado como produtor direto, a participação dos burocratas concursados, a presença política dos militares, o autoritarismo, etc.

Outro aspecto a ser considerado nesse contexto é a velocidade e a forma com que a evolução institucional ocorre. Segundo Garcia e Conceição (2020), essa alteração é gradual devido à tendência inercial e conservadora das instituições que, por consequência, “nunca estão

¹¹ O golpe militar de 1961, que levou o General Park Chung Hee ao poder, é apontado por Chang e Evans (2000) como o início da construção do período desenvolvimentista coreano.

¹² “[...] essas mudanças Institucionais também resultaram em uma crítica mudança “ideológica” ou de “visão do mundo”. Essas mudanças institucionais feitas pelo regime Park no princípio deram corpo a um panorama nacionalista, pró-indústria (em contraponto a pró-finanças) e pró-produtor (em contraponto a pró-consumidor) que enfatizou a acumulação de capital, a inovação, e a transformação estrutural – isto é, as ideais associadas com o desenvolvimentismo”. (Chang e Evans, 2000, p. 28-29, tradução nossa).

em pleno acordo com as exigências do presente” (Veblen, 1983, apud Garcia e Conceição, 2020, p. 72). Corroborando essa argumentação, Chang e Evans (2000) apontam que, no que diz respeito ao declínio do estado desenvolvimentista coreano, as alterações nas instituições formais implementadas no começo dos anos 80 demoraram ao menos uma década para serem refletidas nas instituições informais¹³. Isso evidencia ainda mais a importância da alteração da visão dos indivíduos sobre o seu entorno iniciada na Era Vargas e que reverberou nas décadas seguintes.

Essa inconformidade das instituições com as exigências do presente pode ser evidenciada, no que diz respeito à Era Vargas, tanto nas instituições formais como informais em diversos aspectos.

O próprio fim do Estado Novo (e conseqüentemente da Era Vargas) corrobora essa visão, uma vez que segundo Abreu (1990), ao final da Segunda Guerra Mundial e em meio à pressão do governo estadunidense visando pôr um fim nas ditaduras que existiam na América Latina, a situação do governo autoritário encabeçado por Vargas de 1937 se tornou insustentável, culminando no processo de redemocratização em 1945. Essa situação representa a inconformidade das instituições políticas formais brasileiras com as instituições políticas formais do mundo ocidental e com a ideologia ocidental antiditatorial, difundida no pós-guerra principalmente pelos EUA.

A inconformidade das instituições informais pode ser evidenciada no próprio pensamento que baseou o processo de substituição de importações durante a Era Vargas. A primeira sintetização e formalização dessa agenda econômica para o contexto brasileiro e latino-americano foi feita apenas pelos economistas da CEPAL¹⁴, anos após o fim do Estado Novo. Além disso, outra evidência da inconformidade das instituições informais pode ser vista no contexto internacional, uma vez que as políticas adotadas por Vargas no início do período só seriam denominadas anticíclicas e defendidas a partir de 1936 com a publicação do livro “A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda” de autoria de Keynes e que é a base de análise da tradição keynesiana.

Em suma, as mudanças institucionais aqui analisadas, sejam elas formais ou informais, fizeram parte da evolução institucional do período 1930-1945, referente à Era Vargas, tido por vezes como início do período desenvolvimentista brasileiro. A influência posterior do arranjo

¹³ A instituição informal analisada é o pensamento liberal, que passou a ser hegemônico na Coreia do Sul só na década de 1990.

¹⁴ A *Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe* foi criada, como Comissão Regional das Nações Unidas, apenas em 1948 e teve como principais expoentes Celso Furtado e Raúl Prebisch.

institucional constituído nesse período é evidenciada por Bastos e Fonseca (2012, p. 8), ao afirmarem que “a herança do tempo de Vargas se materializou em instituições e projetos que extrapolaram o contexto em que emergiram e continuaram a influenciar nossa história depois do trágico suicídio”.

Tendo isso em vista, a análise da evolução institucional do período desenvolvida nesse capítulo, ainda que de maneira inicial e incompleta, é um dos meios que possibilitam a compreensão da história econômica brasileira a partir de uma perspectiva dinâmica.

5 CONCLUSÃO

A partir do arcabouço teórico neo-institucionalista, buscou-se desenvolver uma análise que pudesse, em um primeiro momento, levantar hipóteses sobre como se deu a evolução institucional na Era Vargas. Todavia, a análise dessa evolução é feita sob a hipótese de que a mesma foi central para o período desenvolvimentista brasileiro como um todo e que alguns aspectos do arranjo institucional formado na Era Vargas perdurariam por décadas na estrutura institucional brasileira.

Um dos enfoques da análise se deu sobre a visão dos indivíduos em relação ao seu entorno e como essa visão foi alterada durante à Era Vargas de modo inserir alguns aspectos sociais, econômicos e políticos que retornariam posteriormente, tais como a maior inserção dos militares na política, a colocação do Estado como produtor direto através das empresas estatais, a reforma do funcionalismo público a partir da criação do DASP, entre outros aspectos discutidos no capítulo anterior.

Paralelo a isso, foram desenvolvidos outros conceitos da análise, tais como a gradualidade das alterações institucionais, associada à tendência inercial das instituições ao conservadorismo, que acaba por gerar uma inconformidade das instituições com as exigências vigentes. Esse aspecto, conforme trata o final do capítulo anterior, pode ser verificado no processo que culminou com o fim do Estado Novo.

O principal paralelo traçado nessa análise possivelmente foi entre a Classe Ociosa Vebleniana e, no início do período Vargas, os cafeicultores. Essa análise, somada à evolução da própria Classe Ociosa e à evolução do consumo conspícuo ao longo do período carregam uma abordagem tipicamente Vebleniana. A análise da Classe Ociosa, do consumo conspícuo e, principalmente, os desdobramentos tanto da evolução como da influência de ambos na sociedade como um todo é central para caracterização institucional de qualquer período histórico. Em especial o consumo conspícuo apresenta grande potencial de análise no que diz respeito à Economia Brasileira, principalmente associado às teses cepalinas de insuficiência de demanda relacionado à dinâmica do processo de substituição de importações.

Tendo todas essas análises em vista, foi possível apresentar indicações de que a evolução institucional da Era Vargas tenha sido profunda o suficiente para ter influenciado de maneira significativa todo o período desenvolvimentista brasileiro. Ainda assim, a confirmação dessas indicações requer um maior aprofundamento nas hipóteses levantadas e, principalmente, a análise do impacto dessas evoluções institucionais nos períodos subsequentes ao final do Estado Novo.

Apesar de não esgotar a análise de nenhuma das hipóteses levantadas, o presente trabalho buscou, sem maiores pretensões, postular possíveis paralelos e linhas de pesquisa atreladas à análise neo-institucionalista, a qual possibilita uma linha argumentativa que, por vezes, é complementar ou está contida em análises já consagradas sobre a Economia Brasileira, tais como as de Fonseca (1989), Furtado (2007) e Tavares (2000).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, Marcelo de Paiva. Crise, Crescimento e Modernização Autoritária: 1930-1945. In: ABREU, Marcelo de Paiva (org.). **A Ordem do Progresso**: cem anos de política econômica republicana. Rio de Janeiro: Campus, 1990. Cap. 3. p. 73-104.
- BASTOS, Pedro Paulo Zahluth; FONSECA, Pedro Cezar Dutra (org.). **A Era Vargas**: desenvolvimentismo, economia e sociedade. 3. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2012.
- CANO, Wilson. Crise de 1929, soberania na política econômica e industrialização. In: BASTOS, Pedro Paulo Zahluth; FONSECA, Pedro Cezar Dutra (org.). **A Era Vargas**: desenvolvimentismo, economia e sociedade. 3. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2012. p. 121-157.
- CARRARO, André; FONSECA, Pedro Cezar Dutra. O Desenvolvimento Econômico no Primeiro Governo de Vargas (1930-1945). In: CONGRESSO BRASILEIRO DE HISTÓRIA ECONÔMICA, 5., 2003, Caxambu, Mg. **Anais [...]** .
- CAVALIERI, Marco Antonio Ribas. O surgimento do institucionalismo norte-americano de Thorstein Veblen: economia política, tempo e lugar. **Economia e Sociedade**, [S.L.], v. 22, n. 1, p. 43-76, abr. 2013. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0104-06182013000100002>.
- CHANG, Ha-Joon; EVANS, Peter. The Role of Institutions in Economic Change. In: OTHER CANON, 1., 2000, Oslo, Norway.
- CONCEIÇÃO, Octávio Augusto Camargo. A contribuição das abordagens institucionalistas para a constituição de uma teoria econômica das instituições. **Ensaio Fee**, Porto Alegre, v. 23, n. 1, p. 77-106, 2002b.
- CONCEIÇÃO, Octavio Augusto Camargo. **Instituições, crescimento e mudança na ótica institucionalista**. 2000. 218 p. Tese (Doutorado) - Curso de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2000.
- CONCEIÇÃO, Octávio Augusto Camargo. O CONCEITO DE INSTITUIÇÃO NAS MODERNAS ABORDAGENS INSTITUCIONALISTAS. **R. Econ. Contemp.**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, p. 119-146, jul. 2002a.
- CONCEIÇÃO, Octávio Augusto Camargo. Os antigos, os novos e os neo-institucionalistas: há convergência teórica no pensamento institucionalista? **Análise Econômica**, Porto Alegre, v. 19, n. 36, p. 25-45, set. 2001.
- DRAIBE, Sônia. **Rumos e metamorfoses**: um estudo sobre a constituição do estado e as alternativas da industrialização no Brasil 1930 - 1960. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985
- FAUSTO, Boris. A Revolução de 1930. In: MOTA, Carlos Guilherme (org.). **Brasil em Perspectiva**. 19. ed. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 1990. p. 227-255.
- FONSECA, Pedro Cezar Dutra. A GÊNESE REGIONAL DA “REVOLUÇÃO DE 30”. **Revista Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 29, n. 1, p. 113-127, 1999.
- FONSECA, Pedro Cezar Dutra. A Revolução de 1930 e a Economia Brasileira. **Revista EconomiA**, Brasília, v. 13, n. 3, p. 843-866, set. 2012.

- FONSECA, Pedro Cezar Dutra. DESENVOLVIMENTISMO: A CONSTRUÇÃO DO CONCEITO. In: CALIXTRE, André Bojikian; BIANCARELLI, André Martins; CINTRA, Marcos Antonio Macedo (ed.). **Presente e Futuro do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: Ipe, 2014. Cap. 1. p. 29-78.
- FONSECA, Pedro Cezar Dutra. O Processo de Substituição de Importações. In: REGO, José Márcio; MARQUES, Rosa Maria (org.). **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2003b. Cap. 11.
- FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Sobre a Intencionalidade da Política Industrializante do Brasil na Década de 1930. **Revista de Economia Política**, [s. l], v. 23, n. 1, p. 133-148, jan. 2003a.
- FONSECA, Pedro Cezar Dutra. **Vargas: o capitalismo em construção**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1989.
- FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
- GARCIA, Elisa Padilha; CONCEIÇÃO, Octavio A. C.. Veblen e o Institucionalismo Centrado no Comportamento e na Cultura dos Indivíduos. **Análise Econômica**, Porto Alegre, v. 38, n. 77, p. 57-80, set. 2020.
- GORDON, Wendell C.. **Institutional Economics: the changing system**. Austin: University Of Texas Press, 1980.
- HODGSON, Geoffrey M.. **Economics and Institutions: a manifesto for a modern institutional economics**. Cambridge: Polity Press, 1988.
- HODGSON, Geoffrey M.. INSTITUTIONAL ECONOMICS: SURVEYING THE 'OLD' AND THE 'NEW'. **Metroeconomica**, Cambridge, v. 44, n. 1, p. 001-028, 1993.
- HODGSON, Geoffrey M.. On the evolution of Thorstein Veblen's evolutionary economics. **Cambridge Journal Of Economics**, Cambridge, v. 22, n. 1, p. 415-431, 1998b.
- HODGSON, Geoffrey M.. The Approach of Institutional Economics. **Journal Of Economic Literature**, [s. l], v. 36, n. 1, p. 166-192, mar. 1998a.
- LAAN, Cesar Rodriguer van Der; CUNHA, André Moreira; FONSECA, Pedro Cezar Dutra. OS PILARES INSTITUCIONAIS DA POLÍTICA CAMBIAL E A INDUSTRIALIZAÇÃO NOS ANOS 1930. **Revista de Economia Política**, [s. l], v. 32, n. 34, p. 597-164, dez. 2012.
- LACERDA, Antônio Corrêa de *et al.* **Economia Brasileira**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- NORTH, Douglass C.. Economic performance through time. **The American Economic Review**, [s. l], v. 84, n. 3, p. 359-368, 1994.
- NORTH, Douglass C.. Institutions. **Journal Of Economic Perspectives**, [s. l], v. 5, n. 1, p. 97-112, 1991.
- RUTHERFORD, Malcolm. **Institutions in Economics: the old and the new institutionalism**. Cambridge: Cambridge University Press, 1994. (Historical Perspectives on Modern Economics).
- SAMUELS, Warren J.. The present state of institutional economics. **Cambridge Journal Of Economics**, [s. l], v. 19, p. 569-590, 1995.
- SCHERER, Catarina de Miranda. **Caracterização do ambiente institucional e sua mudança no Brasil entre 1889 e 1945**. 2007. 207 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-

Graduação em Economia, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

TAVARES, Maria da Conceição. Auge e Declínio do Processo de Substituição de Importações no Brasil. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, 2000. p. 217-237.

VEBLEN, Thorstein. **A Teoria da Classe Ociosa**: um estudo econômico das instituições. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

VEBLEN, Thorstein. Why is Economics not an Evolutionary Science? **The Quarterly Journal Of Economics**, [S.L.], v. 12, n. 4, p. 373, jul. 1898. Oxford University Press (OUP). <http://dx.doi.org/10.2307/1882952>.

VILLELA, Anníbal Villanova; SUZIGAN, Wilson. **Política do Governo e Crescimento da Economia Brasileira - 1889-1945**. 3. ed. Brasília: Ipea, 2001. 470 p.