

# **CENTRALIZAÇÃO POLÍTICA E INTERVENCIONISMO: O NOVO SENTIDO DA AÇÃO ESTATAL INSTITUCIONALIZADO EM 1934**

**Jorge Armino Aguiar Varaschin**

**Universidade Federal do Rio Grande do Sul**

O presente trabalho apresenta-se como um esforço de interpretação do novo sentido da ação estatal institucionalizado na Constituição de 1934, primeira carta constitucional elaborada no pós-“Revolução” de 1930, período em que se desmancha o bloco de poder hegemônico durante a Primeira República. Sendo assim, através da análise das contradições específicas do momento histórico, busca-se compreender as discontinuidades apresentadas pela nova conjuntura, na medida em que a forma assumida pelo Estado nacional estabelece um processo de centralização política e de construção de instrumentos jurídico-institucionais para o intervencionismo econômico, marcando uma nítida diferença com o liberalismo da Constituição de 1891.

Palavras-Chave: Economia Brasileira, Liberalismo, Intervencionismo, Estado nacional

## 1. INTRODUÇÃO

A década de 1930 marca um novo período na história do Brasil republicano. As alterações ocorridas no arranjo político existente durante a Primeira República, bem como o início de uma nova dinâmica econômica nacional, centrada no processo de industrialização, constroem uma nova etapa na formação do capitalismo brasileiro, como demonstrado por Celso Furtado em *Formação Econômica do Brasil*. Em seu aspecto político, a década traz suas descontinuidades, na medida em que a mudança no bloco de poder hegemônico representa a perda da primazia do capital cafeeiro e constitui, dessa forma, uma nova configuração na dinâmica de classes existente na época. Nesse contexto, a “Revolução” de 1930 surge como uma resolução específica do impasse político-econômico criado no decorrer da Primeira República. O novo sentido da ação estatal que aqui se investiga surge dessa especificidade do momento histórico, tendo em vista o aprofundamento das contradições da acumulação cafeeira observado na década de 1920. A centralização política e o intervencionismo aparecem então como respostas a essa dinâmica contraditória que mina as bases do bloco de poder hegemônico até 1930. Desse modo, objetiva-se neste trabalho analisar os sentidos das mudanças apresentadas, investigando-as através do processo histórico do qual fazem parte.

A ampliação da acumulação e os problemas apresentados para sua realização, estabelecendo as bases para crises de superprodução, tornam o movimento do capital cafeeiro cada vez mais dependente da política de manutenção dos preços iniciada na década de 1900. Contudo, à medida que as contradições se aprofundam, tal dependência entra em choque com a estreita base tributária que compõe a estrutura de financiamento estatal no período, basicamente taxaço sobre importações, levando, ano após ano, à elevação da dívida externa brasileira para fazer frente à política valorizadora. A crise de 1929 surge como estopim de uma morte já anunciada.

Os obstáculos acima apresentados trazem a deterioração progressiva do bloco de poder dominante durante a Primeira República, tendo em vista que o capital cafeeiro já não consegue justificar sua dominância de classe, elemento essencial para a construção de qualquer hegemonia. Abre-se, assim, espaço para contestações de outras frações da então burguesia agrária nacional, tanto no que diz respeito à condução da economia quanto aos

pilares político-ideológicos da dominação do café. De maneira geral, ambas as críticas eram expostas de modo conjunto e articulado. O liberalismo observado na Constituição de 1891, base que legitima a *forma* de Estado então existente e constrói o elemento ideológico da hegemonia do capital cafeeiro, sofre graves contestações com o aumento da dependência das intervenções no mercado de café. Como base na qual se assenta esse discurso, a solidez fiscal e o não intervencionismo estatal são seriamente ameaçados pelo prosseguimento das operações valorizadoras. As contradições entre as condições para a acumulação e o aparato institucional existente na época, aparece no nível ideológico como contestações à própria *forma* do Estado constituído. A chamada cisão oligárquica, nesse sentido, conduz a críticas não apenas às contradições específicas ligadas ao equilíbrio orçamentário e a intervenção estatal na economia, mas a todo corpo ideológico que embasa a Constituição de 1891, ou seja, a crítica surge não apenas como crítica à dominância do café, mas também à *forma* de Estado que o instrumentaliza e ao liberalismo que o legitima. Nesse sentido, condena-se o poder exagerado por parte dos estados, a descentralização administrativa e a ausência de mecanismos institucionais para a intervenção estatal na economia. Essa problemática surge sob os contornos da Aliança Liberal, em seguida no movimento armado de 1930 e aparecerá pela primeira vez formalizada em instrumentos jurídico-institucionais na Constituição de 1934, na medida em que aparece como fruto desse momento histórico, apresentando os primeiros elementos para a elaboração do projeto desenvolvimentista.

Para a investigação desse processo, o trabalho se divide em quatro seções: na primeira trata-se do modo como as contradições da acumulação cafeeira, aprofundadas na década de 1920, corroem a dominação do capital cafeeiro, abrindo espaço para que outras frações da burguesia agrária nacional contraponham-se à dominância de classe estabelecida, mediante crítica da condução da economia e da *forma* de Estado estabelecido pelo liberalismo da Constituição de 1891. Na segunda seção, analisam-se os primeiros elementos de uma nova forma de Estado surgida com o fim da Primeira República. Na terceira seção, investiga-se como essa nova forma de Estado constrói os requisitos para o surgimento de um projeto nacional calcado no movimento de industrialização, e como este elabora um novo sentido para a ação estatal. A quarta seção, discute os primeiros instrumentos jurídico-institucionais que a operacionalizam, dando ênfase à Constituição elaborada em 1934, primeira sistematização jurídica surgida no pós-1930. Finaliza-se o artigo com as conclusões da análise.

## 2. ACUMULAÇÃO CAFEEIRA, LIBERALISMO E CONSTITUIÇÃO DE 1891: DINÂMICA E CONTRADIÇÃO

A década de 1920 trouxe uma nova fase expansiva do ciclo do setor exportador, considerado por Mello (1982) como o segundo ciclo longo do café. De acordo com o autor, a produção média do produto passou de 14,1 milhões de sacas no fim da década de 1910 para 18,2 milhões entre os anos de 1924/25 e 1928/29, alcançando o montante de 24,2 milhões de sacas em 1930. Já os preços, após o *boom* resultante da retomada do comércio internacional em decorrência do término da Primeira Guerra Mundial, sofreram uma queda acentuada, determinando uma diminuição no poder de compra das exportações, causada por uma redução da atividade econômica dos países centrais, consequência da adoção de políticas restritivas que, na época, visavam a redução da pressão inflacionária. A queda acentuada da taxa de câmbio, decorrente, segundo Fristch (1992: 46), da “[...] aceleração tardia do volume de importações estimulada pelo boom e pela apreciação cambial anteriores, provocando súbita reversão da balança comercial em meados de 1920, o que, além de ter efeito fortemente recessivo, causaria grande depreciação cambial a partir do segundo semestre desse ano”, levou a deterioração da solidez fiscal do estado, acarretando elevados déficits governamentais, balanceados com uma forte contração dos gastos do governo. Além disso, a falta de um emprestador de última instância reduz a flexibilidade da política monetária, obrigando os bancos a operarem com quase 50% de reservas em moeda corrente (Villela e Suzigan, 1973). Nessa conjuntura, aliada a forte safra de 1921/22 e a crise da economia norteamericana, ocorre a chamada terceira valorização: “Recolheram-se 4.500.000 sacas, mediante empréstimo tomado à Carteira de Redesconto do Banco do Brasil, depois consolidado, justamente a outros empréstimos menores, mediante o Empréstimo de Garantia do Café, concedido pelo Rotschild, por Schoroeder e Baring Brothers, em 1922” (Mello, 1982: 159). Ainda segundo o autor, a operação de valorização conseguiu deter a baixa do preço da saca de café, bem como obteve uma leve recuperação em 1922 e 1923. A partir daí, a política de valorização do produto passou a ter caráter permanente, conduzida, até 1924, pelo governo

federal, ano em que a operação tornou-se responsabilidade do governo de São Paulo que, para tanto, criou o Instituto do Café, órgão responsável pelo controle do produto no país e pelos empréstimos sob o café retido. Em 1927, o Instituto estabeleceu cotas mensais de oferta do café, sendo que o excedente é retido através de empréstimo do Banco do Estado de São Paulo. No entanto, a forte safra de 1927/28 obrigou a busca de financiamento junto ao Lazard Brothers, no que ficou conhecida como “Valorização de Rolim Teles” (Mello, 1982: 161).

Nesse ponto, surge o impasse construído pela dinâmica econômica do período. A posição assumida pela economia nacional no comércio mundial, bem como a dinâmica de acumulação interna e o arranjo político construído na época, elaboram a seguinte problemática: de um lado aparece a acumulação cafeeira e seu papel preponderante na economia brasileira, o que justificava a importância da política de valorização; de outro, tem-se a receita federal e sua estreita base tributária relativamente à necessidade de financiamento tanto das operações valorizadoras quanto dos investimentos estatais, que já no período compunham importante elemento dentro do investimento nacional. Nesse contexto, o descompasso entre a dependência comercial e financeira com o exterior apresenta como contrapartida a elevação da dívida externa. A taxa de câmbio, assim, torna-se importante elemento de ajuste, além da necessidade cada vez maior de elevação da taxa das importações. Sobre a formação do arranjo político da acumulação cafeeira Silva (1976) expõe em sua análise clássica:

Durante um certo tempo, a grande burguesia cafeeira enfrenta esse “desequilíbrio externo” através da desvalorização constante da moeda brasileira. Essa política entretanto agrava ainda mais o problema da dívida externa, de modo que, em 1898, é necessário apelar para uma operação de funding-loan. Para pagar o funding-loan, o governo federal é obrigado a adotar uma política de austeridade financeira, diminuir as suas despesas e aumentar as suas receitas, isto é, aumentar os impostos. Ora, as exportações não podem ser taxadas pelo governo sem colocar em questão o equilíbrio político das próprias classes dominantes e, em particular, a posição hegemônica da grande burguesia cafeeira. [...] Assim, em razão da lógica da acumulação determinada pela posição subordinada da economia brasileira no seio da economia mundial, o governo é levado a aumentar as taxas sobre as importações. (Silva, 1976: 105)

A transferência da responsabilidade das operações valorizadoras evidencia o esgotamento da capacidade do Estado nacional prosseguir com a política de manutenção de

preços do café sem colocar em risco as bases de sua estrutura tributária. Contudo, demonstrando o agravamento das contradições de acumulação, mesmo quando as operações passam para o controle do governo do estado de São Paulo, o impasse se mantém, tendo em vista a necessidade de cada vez maior de recursos para operações mais dispendiosas, ano após ano, nos contornos daquilo que se pode chamar de uma crise de superprodução permanente (Tabela 1). É nesse sentido que a ampliação do capital cafeeiro entra em choque com a solidez fiscal, seja do governo federal seja do governo do estado de São Paulo.

TABELA 1

BRASIL

BALANÇA COMERCIAL E DÍVIDA EXTERNA

1920 - 1930

| ANOS | SALDO BALANÇA COMERCIAL (1.000 LIBRAS) | DÍVIDA EXTERNA (1.000 LIBRAS) |           |                     |
|------|--|-------------------------------|-----------|---------------------|
|      |  | Novos Empréstimos             | Pagamento | Saldo em Circulação |
| 1920 | - 6.023                                | -                             | 10.065    | 151.354             |
| 1921 | - 622                                  | 20.336                        | 10.781    | 170.387             |
| 1922 | 17.708                                 | 17.717                        | 11.297    | 186.396             |
| 1923 | 21.151                                 | -                             | 11.027    | 184.461             |
| 1924 | 24.235                                 | -                             | 10.278    | 182.702             |
| 1925 | 18.432                                 | 3.082                         | 10.252    | 184.001             |
| 1926 | 14.378                                 | 29.246                        | 15.078    | 211.474             |
| 1927 | 9.055                                  | 26.622                        | 15.955    | 235.206             |
| 1928 | 6.757                                  | 25.293                        | 18.696    | 255.988             |
| 1929 | 8.178                                  | 2.877                         | 19.175    | 253.305             |
| 1930 | 12.127                                 | 20.000                        | 21.642    | 267.173             |

FONTE: Villela e Suzigan (1973: 451)

Esse dilema, do ponto de vista dos obstáculos ao prosseguimento do capital cafeeiro, aparece na dinâmica político-ideológica como a progressiva deterioração do bloco de poder hegemônico durante a Primeira República, capitaneado pelo café através, principalmente, da figura do cafeicultor paulista. O liberalismo reinante na Constituição de 1891 molda a *forma* de Estado que operacionaliza sua preponderância. A falta de instrumentos para a intervenção estatal na economia, a descentralização administrativa e a

elevada autonomia dos estados, fruto do federalismo existente, constroem uma estrutura estatal que possibilita a hegemonia do café: pela renda e receitas geradas, prossegue como produto principal da economia nacional. Para além da solidez fiscal, elemento do discurso liberal que aparece associado à não intervenção estatal, ambos chocando-se sistematicamente com o aprofundamento da política valorizadora, a dinâmica política do período instrumentaliza o federalismo da carta: o pacto de Campos Sales e a consequente política dos governadores, dando vazão a autonomia dos estados, inauguram um período onde a esfera estadual se apresenta como palco legítimo para a formação dos atores políticos em nível nacional (Backes, 2004). Desse modo, na arena política, os interesses em jogo se obscurecem: o capital cafeeiro aparece, numa estrutura regionalizada, como perspectiva dos “paulistas”, assim como as outras frações da burguesia agrária nacional regionalizam-se em seus estados, consolidando, desse modo, oligarquias estaduais, através, geralmente, de seus respectivos PRs (Fonseca, 1999).

Somados, a defesa da solidez fiscal, tão necessária para a obtenção de crédito externo e as operações do capital financeiro, em estreita simbiose com o capital cafeeiro, como exposto por Silva (1976), do não intervencionismo econômico e o federalismo institucionalizado em 1891, aparecem como os elementos mais importantes para o liberalismo brasileiro durante a Primeira República, discurso que legitima o prosseguimento da acumulação cafeeira e a manutenção do bloco de poder hegemônico. Entende-se, então, porque o aprofundamento das operações valorizadoras surge como fator que desestabiliza não apenas a dinâmica econômica do período, mas também e consequentemente as bases político-ideológicas que a mantinham. As contradições entre as condições de acumulação e a ideologia e o corpo institucional que a possibilita e legitima cria progressivamente o espaço para contestações de outras frações da burguesia agrária nacional. Enquanto a renda e as receitas provenientes do café continuaram em movimento ascendente, as contestações são dirimidas e absorvidas pelo discurso dominante. Entretanto, à medida que a dependência entre capital cafeeiro e política valorizadora se aprofunda, as contestações encontram espaços para se articular. Nas palavras de Fonseca (1999):

Ficava claro [...] que o pacto político que assegurava a hegemonia das oligarquias mais importantes começava a balançar na década de 1920. O intervencionismo para garantir os preços do café no mercado internacional aprofundava-se e executava-se cada vez com maior frequência. A convicção de que o café sustentava o Brasil transformava-se em seu oposto: a economia

cafeicultora “socializava os prejuízos”, era a voz corrente [...] (Fonseca, 1999: 119)

Com relação ao movimento do capital nacional, a síntese produzida pela superação das contradições inerentes à acumulação cafeeira se apresenta da seguinte forma: a base fiscal e monetária da acumulação levará, invariavelmente, ao aumento da produção industrial (ver Tabela 2), visto o papel protecionista desempenhado tanto pela desvalorização cambial quanto pelo aumento da taxa das importações, concomitantemente ao aumento da dívida externa e/ou à deterioração progressiva do setor cafeeiro. Dessa forma, entende-se como a crise de 1929 aparece como estopim de uma crise de acumulação que o setor cafeeiro já vinha sofrendo desde o início da década. Compreende-se, então, por que Mello (1982) afirma que a década de 1920 trouxe, além dos problemas acima referidos, a elevação e a diversificação do setor industrial.

## TABELA 2

### BRASIL

### ÍNDICES DO VOLUME FÍSICO DA PRODUÇÃO POR SETORES

1920 – 1930

BASE: 1939 = 100,0

| ANO  | AGRICULTURA | INDÚSTRIA | PRODUTO FÍSICO |
|------|-------------|-----------|----------------|
| 1920 | 57,8        | 34,7      | 47,4           |
| 1921 | 60,5        | 34,3      | 49,0           |
| 1922 | 60,3        | 39,7      | 50,5           |
| 1923 | 61,4        | 47,4      | 53,3           |
| 1924 | 63,5        | 39,6      | 52,9           |
| 1925 | 61,5        | 39,9      | 51,7           |
| 1926 | 63,7        | 39,5      | 53,1           |
| 1927 | 69,2        | 42,7      | 57,6           |
| 1928 | 82,1        | 46,1      | 67,0           |
| 1929 | 82,1        | 44,5      | 66,9           |
| 1930 | 82,9        | 42,4      | 66,4           |
| 1931 | 77,9        | 45,9      | 64,4           |
| 1932 | 83,3        | 46,0      | 67,9           |
| 1933 | 90,7        | 52,8      | 74,9           |
| 1934 | 94,8        | 59,6      | 80,0           |

|      |       |       |       |
|------|-------|-------|-------|
| 1935 | 91,3  | 68,0  | 81,4  |
| 1936 | 99,8  | 77,8  | 90,4  |
| 1937 | 99,7  | 83,3  | 92,5  |
| 1938 | 103,4 | 88,8  | 96,9  |
| 1939 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

FONTE: Villela e Suzigan (1973: 431).

Em 1926, com a posse de Washington Luís, há a tentativa de volta ao padrão-ouro com a criação da Caixa de Estabilização, o que, num contexto de retomada do comércio exterior, resulta numa expansão monetária e, conseqüentemente, numa desvalorização cambial. A valorização do café operada pelo governo de São Paulo, após a obtenção de um novo empréstimo por parte do Banco do Estado, impacta positivamente no preço do produto. Segundo Frisch (1992: 58) “A grande onda de investimentos estrangeiros reiniciada em 1926 mais do que compensou a redução do saldo em conta corrente, e o elevado superávit no balanço de pagamentos induziu rápida expansão das emissões da Caixa até meados em 1928”. Já agora se apresentam as condições de êxito para a manutenção de tal estrutura, qual seja, a existência de um cenário externo favorável.

Em 1928, todavia, o cenário se altera. Problemas na balança comercial, juntamente com a diminuição no fluxo de capitais externos, levaram a adoção de políticas de crédito restritivas. Nas palavras de Frisch (1992: 60) “a estagnação das exportações num contexto de crescimento acelerado das importações, induzido pela recuperação dos níveis de atividade e investimentos domésticos” acarreta em uma deterioração do saldo comercial, diminuindo, com isso, as emissões da Caixa de Estabilização, criando um cenário deflacionista.

Com a safra recorde de 1928/29, elevam-se as pressões sobre o Instituto do Café, que, nesse momento, buscava um empréstimo externo para a manutenção da política valorizadora. No entanto:

[...] foi a progressiva deterioração das condições de crédito em Londres no terceiro trimestre de 1929, que bloqueou definitivamente a alternativa de obtenção de financiamento externo pelo Instituto no futuro previsível. As autoridades responsáveis pela defesa ainda tentaram desesperadamente obter do Banco do Brasil os recursos indispensáveis ao menos para as compras necessárias à manutenção dos preços em Santos, visando evitar as conseqüências desastrosas de um colapso de preços, mesmo ao custo de

deslocar todo o peso da defesa para os ombros dos cafeicultores. O governo federal, entretanto, já enfrentando o acirramento da campanha contra a Aliança Liberal define como prioritária a manutenção da estabilidade cambial e a conclusão do programa de reforma monetária, permanecendo inarredável de sua dupla posição de recusar-se a autorizar o Banco do Brasil a prover os enormes requisitos de financiamento da defesa e recomendar o aumento das vendas. (Fristch, 1992: 61)

Dessa forma, exacerbam-se as contradições inerentes à dinâmica de acumulação. A progressiva deterioração do cenário externo acarreta problemas nas transações correntes, bem como no fluxo de entrada de capitais externos, minando as condições necessárias para o prosseguimento da acumulação cafeeira. No mesmo período, a face política da crise aparece com o aprofundamento das críticas ao bloco de poder dominante, fazendo aa década de 1920, um momento rico “em movimentos políticos de contestação ao situacionismo, com inúmeros fatos sintomáticos da crise da hegemonia cafeeira paulista” (Fonseca, 1999: 119). Na dinâmica política, o situacionismo abre um período de concessões:

Na Câmara dos Deputados, foram aprovadas várias emendas com o objetivo de transformar a defesa do café em defesa permanente da produção nacional, abrangendo a borracha, o cacau, o algodão, o fumo, o açúcar, o mate, obedecidas as especificidades de cada produto. No Senado, os gaúchos lograram que se limitassem as importações de charque, não obstante os protestos de um senador alagoano contra a proteção a uma mercadoria vendida pelo, Rio Grande do Sul por preços superiores à similar uruguaia ou argentina. Por fim, o Decreto n.º 4548, de 19 de junho de 1922, autorizou o governo federal a promover o incremento e defesa da produção agrícola e pastoril, por meio de medidas de emergência e a criação de institutos permanentes. (Fausto, 1975: 237)

Uma questão importante que surge nessa conjuntura é a seguinte: por que o liberalismo não ajuda a resolver ideologicamente as incongruências entre a dinâmica econômica e o jogo político do período, tendo em vista ser a base ideológica da hegemonia do pacto de poder em cuja centralidade estavam os cafeicultores paulistas? A pergunta surge em meio ao debate sobre a história econômica em torno de que se a política econômica da Primeira República foi, de fato, benéfica ao setor cafeeiro. A resposta, nesse sentido, se elabora, a nosso ver, da seguinte maneira: entende-se que estas foram as **bases possíveis** para a formação do bloco de poder hegemônico do final do século XIX, o que não significa,

necessariamente, as melhores condições, em todos os sentidos, para os interesses do capital cafeeiro. A defesa da solidez fiscal e da não intervenção estatal cumpria um papel muito particular e central na obtenção de crédito externo e na autonomia dos estados, ambas condições tanto para a política valorizadora quanto para a expansão da capacidade produtiva do café. A questão relevante nesse ponto é que a construção do bloco de poder em cujo centro estava o capital cafeeiro, em sua face ideológica, passava necessariamente pela afirmação do liberalismo, conseqüentemente, da necessidade de solidez fiscal e da não intervenção. É o liberalismo, enquanto discurso ideológico, que legitima a hegemonia do café.

Mostra disso é o fato de que, nos momentos em que se mostrava inconsistente a solidez fiscal com o prosseguimento da política de valorização, optava-se pela primeira. Já em 1924, Arthur Bernardes, frente à incapacidade de o governo federal continuar capitaneando a política de valorização do café, não hesitou em passar para as mãos do governo do estado de São Paulo a responsabilidade de sua realização, como referido anteriormente. Já em 1929, com o estouro da crise econômica global, Washington Luís instituiu o “salve-se quem puder” (Aureliano, 1981: 80):

Os preços recuperaram-se até setembro de 1929, quando o Banco do Estado esgotou seus recursos para financiar a retenção do café. O crédito externo tornara-se inacessível, e Rolim Telles solicita o redesconto de 100.000 contos de réis, encontrando fechadas as portas dos cofres do Banco do Brasil. Apelos são dirigidos ao Presidente da República pelo presidente de São Paulo e pelo secretário da Fazenda. Inutilmente, Washington Luís responde que a defesa do café não lhe interessava mais, recorrendo ao exemplo da Inglaterra, que abandonara a borracha. (Aureliano, 1981: 79)

Ironicamente (ou não) quem procede a defesa da renda do capital cafeeiro é Getúlio Vargas a partir de 1930. Antes disso, a perda de hegemonia da burguesia agrária paulista, juntamente com a crise do capital cafeeiro, leva a chamada cisão oligárquica, culminando na formação da Aliança Liberal e, posteriormente, na “Revolução” de 1930.

### **3. DÉCADA DE 1930: GÊNESE DE UMA NOVA FORMA DE ESTADO**

A “Revolução” de 1930 dá início ao chamado Governo Provisório e liquida com o bloco de poder hegemônico durante a Primeira República. A crise na acumulação cafeeira, agora aprofundada pela crise de 1929, e a conseqüente queda nos preços da saca de café, enfraquecem o capital cafeeiro e a dinâmica econômica na qual era o cerne. Nessa conjuntura, abre-se espaço para a construção de uma dinâmica econômica centrada, segundo Furtado (2007), na mudança do centro dinâmico da economia nacional, ou nas palavras de Mello (1982: 97), é o momento quando se dá a “constituição de forças produtivas capitalistas, mais precisamente como processo de passagem ao modo especificamente capitalista de produção [...]”, ou seja, inicia-se o processo de industrialização nacional. Como referido anteriormente, a década de 1920 vislumbrou o crescimento e diversificação da produção industrial, fruto das contradições inerentes à estrutura montada pelo capital cafeeiro para sua acumulação. No entanto, a crise de 1929 propicia um novo contexto para a economia nacional. Tanto Mello (1982) e Tavares (1986) quanto Furtado (2007) afirmam a importância da ação governamental para a superação da crise, através dos gastos verificados no início da década, bem como através da defesa da renda interna, usando-se, para tanto, da compra do excedente do café, reduzindo as sacas excedentes e a diminuição da pressão sobre oferta, reduzindo, com conseqüente queda do preço internacional do produto e permitindo que as desvalorizações cambiais contrapusessem a queda dos preços internos, o que acarretou, no que Furtado (2007: 266) chamou de “socialização dos prejuízos”. Além disso, elemento importante para a superação das dificuldades impostas pela crise foi o aumento substancial dos gastos governamentais, principalmente em 1930 e 1932, conseqüência da “Revolução” de 1930, a Revolta Constitucionalista de 1932 e a seca no Nordeste que ocorreu no mesmo ano (Villela e Suzigan, 1972). Dessa forma, a defesa da renda interna da economia, somada a desvalorização cambial, intensificou o processo de internalização da reprodução da força de trabalho.

O contexto econômico apresentado acima reflete em uma dinâmica política de perda de hegemonia do capital cafeeiro, efetivada pela “Revolução” de 1930, abrindo espaço para uma nova correlação de forças na dinâmica entre classes e frações de classe. Outras frações da burguesia agrária, antes subordinadas ao capital cafeeiro, lançam-se ao cenário nacional, na disputa por espaços dentro da nova configuração política então iniciada.

A deterioração do discurso liberal se aprofunda, intensificando as contestações a seus principais elementos formadores. A regionalização da dinâmica política, institucionalizada pelo Pacto de Campos Sales e a política dos governadores, operada, principalmente, pelos PRs estaduais (Fonseca, 1999), dá lugar à nacionalização dos atores políticos, o que aparece, no nível ideológico, como a necessidade de construção de um *projeto nacional*, calcado na centralização estatal, perda do poder político dos estados e intervencionismo econômico. Insere-se a partir desse período, a necessidade de desenvolvimento nacional, centrado, nas palavras do próprio Vargas\*, no aprofundamento do processo de industrialização. Em outras palavras, a industrialização aparece como vetor do chamado *Brasil Moderno* (Fernandes, 1975: 1968). Importante notar que a “Revolução” de 1930 aparece, em seu aspecto político-ideológico, como *crítica* à dinâmica da Primeira República e, por isso, a “modernização” - proposta pela Aliança Liberal e depois por Vargas - surge como ideia de *superação* da realidade precedente, símbolo do “passado” e do “atraso”; já a nova estrutura estatal aparece como *negação* da existente até 1930. O liberalismo de 1891 é negado e uma nova forma de Estado é constituída. Tem lugar aí a justificativa para a construção de um novo sentido para a ação estatal, tendo em vista o fato de que a “modernização” referida, através do desenvolvimento econômico, deve ser buscada, pensada e planejada, através de meios diferentes do até então empregados, realçando o papel do Estado na construção da própria Nação. O desenvolvimento, enfim, aparece como uma utopia (Fonseca, 2004). Nesse contexto, a forma de Estado então construída apresenta as características consideradas necessárias para a efetivação de tal plano modernizador. Sendo assim, propõem-se novos contornos para a relação entre Estado e sociedade civil. Seu cerne é a tentativa de “estatizar” as relações econômicas, na medida em que se constituem canais institucionais visando a internalização dos principais conflitos de classe para dentro da estrutura estatal. Objetiva-se, desse modo, sua politização. Dessa forma, o Estado se apresenta e atua como dirigente, ou seja, constrói o caminho necessário para o desenvolvimento nacional. Vislumbram-se, assim, os sentidos da ação estatal. Nas palavras de Draibe (1986: 44) “[...] o Estado é dirigente. Vale dizer, coloca no limite, além dos horizontes dos interesses dominantes, um projeto de transformação capitalista da economia e da sociedade”. A autora identifica a relativa autonomia do Estado no período como elemento dominante para o novo sentido da ação estatal; autonomia na aparência, relacionado à suposta inexistência de conteúdo de classe inerente ao que denominou como Estado de Compromisso: “Assim, se a heterogeneidade e a incapacidade hegemônica das classes sociais fundaram a autonomia do Estado, as correlações

instáveis de força definidas no campo da luta política demarcavam não apenas os *limites* em que se exerceria esta ação autônoma como o *sentido* que ela haveria de ter” (Draibe, 1986: 63). Já para Fonseca (1989: 184): “[...] entender o Estado pós-1930 significa não apenas identificar seu conteúdo de classe, mas as novas formas que ele foi tomando, reatualizando velhas questões e procurando solucioná-las sob determinada correlação de forças políticas existentes”. Nessa conjuntura, ocorre a superação da problemática da Primeira República: a disputa entre estados dá lugar à construção de um projeto nacional centrado no desenvolvimento econômico via industrialização, supõe o próprio Estado como agente modernizador da sociedade. Sua forma constitui-se visando o alcance do objetivo proposto. Apresentam-se assim as bases ideológicas para o aumento da centralização política e do intervencionismo estatal. A suposta autonomia de que fala Draibe (1986), na medida em que supera as disputas regionais por um projeto nacional, negando, assim, a existência de disputas entre classes e frações de classe, surge como condição para a reatualização de “velhas questões” (Fonseca, 1989: 184). O equilíbrio orçamentário é defendido, mas o déficit, quando ocorre, é apresentado como necessário para o desenvolvimento (Fonseca, 1989). A síntese das “velhas questões” é o processo de industrialização nacional e o fortalecimento do capital industrial dentro do bloco de poder em formação. As formas que assume a estrutura estatal para tanto centram-se na centralização política e no intervencionismo econômico.

#### **4. CENTRALIZAÇÃO POLÍTICA E INTERVENCIONISMO: A INSTITUCIONALIZAÇÃO EM 1934**

As “novas formas” (Fonseca, 1989: 184) que o Estado toma no pós-1930 apresentam-se de acordo com duas diretrizes: centralização política e intervencionismo econômico. Ambos elementos dão a nova tônica do sentido da ação estatal e as transformações que sofrem sua estrutura. O aumento da burocratização, bem como sua racionalização representa o alargamento e aprofundamento da máquina estatal, possibilitam a criação de instrumentos jurídico-institucionais capazes de “internalizar” as disputas

econômicas e os conflitos de classe, medida que aumenta a centralização e propõe a intervenção do Estado na elaboração de mediações, “facilitando mudanças – econômicas, políticas e sociais -, que se constituem verdadeiro processo de transformação capitalista” (Fonseca, 1989: 193)

A centralização acima mencionada, para Draibe (1986), constitui-se de duas maneiras: pela formação de um novo arcabouço jurídico-político e com a estruturação de um aparelho burocrático-administrativo capaz de operar a intervenção, centralização e controle. Busca-se, com isso, a construção de instrumentos jurídico-institucionais que possibilitem a efetivação da nova problemática nacional, ou seja, que sirvam para seu desenvolvimento:

A centralização trouxe consigo elementos novos, que alteraram a qualidade e a natureza do conjunto de instrumentos políticos ou de regulação e controle anteriormente vigentes. Velhos órgãos ganharam nova envergadura, estruturaram-se gradativamente as carreiras, assim como os procedimentos sujeitaram-se crescentemente à lógica racional-legal. Ao mesmo tempo, erigiu-se um novo aparelho de regulação e intervenção econômica; estruturou-se no Estado uma área social na qual passaram a ser gestadas políticas públicas de caráter nacional; finalmente, os organismos coercitivos e repressivos estatais adquiriram substância qualitativamente nova. (Draibe, 1986: 62)

A Constituição de 1934, como primeira sistematização da estrutura estatal assim estabelecida e por apresentar de maneira nítida essas duas diretrizes, marcando as discontinuidades com a carta constitucional anterior de 1891, será estudada mais detalhadamente. De início, a carta afirma a própria questão que justifica a construção de um Estado centralizado e intervencionista através do conceito de “interesse nacional”, visto como “interesse da Nação”. O próprio conceito de Nação ganha em relevância aparecendo inúmeras vezes na Carta Constitucional, representando “as necessidades da vida nacional” (Bastos, 1987: 3). É sob essa problemática, ou seja, mediante a necessidade de construção de um projeto nacional que se legitimará uma maior intervenção estatal na economia e a centralização política que aparecem na década de 1930. Além disso, inicia-se de forma mais nítida a vinculação entre Nação e Estado, relação que será base do sentido da nova ação estatal, sendo o segundo o legítimo representante dos interesses do primeiro.

Referente à centralização política, a Constituição de 1934 estabelece nova interpretação ao federalismo, que, apesar de ainda vigente como retórica, é sistematicamente

enfraquecido pelo aumento das responsabilidades da União. Nesse aspecto o principal elemento é a unificação da Justiça. Nas palavras de Draibe (1986: 64): “Os procedimentos da Justiça Comum foram objeto de regulação federal, modificando-se a sistemática da Constituição de 1891, pela qual cada estado tinha seu Código de Processo. A Constituição de 1934 atribui à União a competência de legislar sobre direito processual (art. 5º, XIX, a)”. Além disso, tem-se a criação da Justiça Eleitoral, vinculada desde seu início à Justiça Federal, formando-se um Poder Judiciário unificado e centralizado:

Se o aparelho judiciário alcançou, através das novas medidas, um grau maior de unificação e homogeneização nacionais (...) inscreveu também na sua própria estruturação material a natureza dos conflitos que permearam a sociedade brasileira. Aí foram reguladas as relações entre o capital e o trabalho, enquanto se confirmaram objetivamente, na estruturação da Justiça Eleitoral, as pressões de setores médios e populares pela ampliação da cidadania política. (Draibe, 1986: 65)

Nesse sentido, o processo de racionalização do aparelho burocrático aparece como condição à defesa dos interesses da Nação, combatendo, com isso, o clientelismo da Primeira República. Dessa forma, modificar a estrutura estatal representa modificar a Nação, isto é, desenvolvê-la, ou, em outras palavras, modernizá-la. Nesse contexto, criam-se também os princípios da inamovibilidade, irredutibilidade de vencimentos, da vitaliciedade e da obrigatoriedade de concurso público para ingresso na Magistratura. Outro elemento que cabe aqui ressaltar foi o estabelecimento da competência da União na formulação, coordenação e fiscalização do então Plano Nacional de Educação, tema central para Vargas e uma das principais mudanças propostas pela Aliança Liberal, cujo cerne era a substituição de um ensino teórico e “preparador de elites” (Fonseca, 1987: 22) para um formador de força de trabalho qualificada, capaz de suprir as demandas de aparelho produtivo em expansão. Compreende-se, assim, o caráter estratégico do tema e o interesse de Vargas em centralizar suas operações.

Já com relação ao intervencionismo, a Constituição de 1934 estabelece os primeiros instrumentos jurídicos para a intervenção estatal na sociedade civil. A necessidade de um projeto nacional de modernização calcada no desenvolvimento industrial coloca o Estado como ator central na dinâmica econômica, tendo em vista ser a expressão das vontades e interesses da Nação. O que constrói ideologicamente o novo sentido da ação estatal é a visão

de que é fruto da vontade da coletividade, ou seja, do coletivo, recusando seu elemento de classe. Assim, sendo representante legítimo da vontade da Nação, pode (e deve) intervir na economia. Mesmo admitindo-se que o intervencionismo estatal durante a Primeira República era um instrumento utilizado principalmente pela política de valorização, não existia arcabouço jurídico capaz de elevá-lo à categoria de instrumento institucional pertencente à estrutura estatal. É em 1934 que passa a ser constitucionalmente estabelecido como instrumento legítimo na defesa dos interesses nacionais, na medida em que possibilita o monopólio estatal em alguma indústria, por motivo de interesse público mediante pagamento de indenização. Nas palavras de Fonseca (1987: 24): “[...] a partir de 1930 o intervencionismo não só passou a abranger os diversos segmentos da economia e da sociedade e se expandiu verticalmente em cada setor, incorporando-se ao *modus operandi* do governo, mas *transformou-se em ideologia*.” Esse aspecto se aprofunda em toda a década de 1930, quando se verifica a criação de órgãos e instituições federais, visando ao aumento da diversificação agrícola e do crescimento industrial (Fonseca, 1999). O intervencionismo será elemento central durante toda a década da relação entre Estado e sociedade civil e se estabelecerá como um dos pilares centrais das disputas político-ideológicas a partir de então. Dessa forma, tanto a centralização política quanto o intervencionismo, apesar de aparecerem sistematizados em um corpo jurídico-institucional já em 1934, se aprofundarão como elementos fundantes da estrutura e da ação estatal no decorrer da década de 1930, sendo o golpe do Estado Novo e a Constituição de 1937 como principais elementos desse movimento.

## 5. CONCLUSÃO

Fruto de um novo momento histórico, expressão da queda do bloco de poder hegemônico durante a Primeira República, em cujo centro se encontrava o capital cafeeiro, a centralização política e o intervencionismo econômico do início da década de 1930, incorporado na Constituição de 1934, representam os primeiros elementos que constroem o novo *sentido* para a ação estatal a partir de então, contrapondo-se ao liberalismo presente até

1930, instrumentalizado na carta constitucional de 1891. Desse modo, mostra de maneira nítida como o valor de uma “visão de mundo” surge não apenas da realidade que explica e justifica, mas também daquela que desconstrói. Debate-se entre suas linhas os primeiros contornos de uma ideologia anti-liberal e a apologia ao mercado é substituída pela busca do “desenvolvimento da Nação” e associa-se, inevitavelmente, ao processo de industrialização, abrindo espaço para a formação de um novo pacto de poder capitaneado pelo capital industrial. Essa ideologia nascente aparecerá, em período posterior, sob os contornos do discurso desenvolvimentista, legitimando, com isso, a construção do desenvolvimento como *projeto nacional* pensado, planejado e conscientemente buscado. Almeja-se aí a construção do *Brasil Moderno* (Fernandes, 1968: 1975). Nesse contexto, representa o discurso ideológico que justificará o já nascente Estado desenvolvimentista brasileiro e sua centralização política e administrativa, bem como seu caráter intervencionista.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AURELIANO, L. M. *No Limiar da Industrialização*. São Paulo: Brasiliense, 1981.

BACKES, Ana Luiza. *Fundamentos da Ordem Republicana: repensando o pacto de Campos Sales*. Porto Alegre: Tese de Doutorado UFRGS, 2004.

BASTOS, Celso R. A Constituição de 1934. BRASIL. *A Constituição de 1934*. Brasília: Minter, 1987.

DRAIBE, Sonia M. *Rumos e Metamorfoses: Estado e Industrialização no Brasil: 1930/1960*. São Paulo: Paz e Terra, 1986.

FAUSTO, Boris. Expansão do Café e Política Cafeeira. *História Geral da Civilização Brasileira: o Brasil republicano*. São Paulo: Difel, 1975.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. A Gênese Regional da “Revolução de 30”. *Estudos Econômicos*. São Paulo: USP, v. 29, n. 1, jan./mar. 1999.

\_\_\_\_\_. Gênese e Precusores do Desenvolvimentismo no Brasil. *Pesquisa & Debate*. São Paulo: PUCSP, v. 15, n. 2(26), p.225-56, jul./dez. 2004.

\_\_\_\_\_. *Vargas: o Capitalismo em Construção*. São Paulo: Brasiliense, 1989.

\_\_\_\_\_. Estado e Industrialização Consciente: 1930-45. *Questões de Economia Política*. Porto Alegre: n.4, p. 20-32, 1987.

FRITSCH, Winston. Apogeu e Crise na Primeira República: 1900-1930. ABREU, Marcelo de Paiva (org.) *A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Nacional, 1997.

MELLO, J. M. Cardoso de. *O Capitalismo Tardio*. São Paulo: Brasiliense, 1982.

SILVA, Sérgio. *Expansão Cafeeira e Origens da Indústria no Brasil*. São Paulo: Alfa-Omega, 1976.

TAVARES, Maria da Conceição. *Acumulação de Capital e Industrialização no Brasil*. Campinas: Editora da UNICAMP, 1986.

VILLELA, A e SUZIGAN, V. *Política do Governo e Crescimento da Economia Brasileira: 1889-1945*. Rio de Janeiro: IPEA, Séries Monografias nº 10, 1973.