

REVOLUÇÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: A INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS MUDANÇAS NA ECONOMIA, DE 1930 A 1945

The revolution in public policies: the institutionalization of changes in
the Brazilian economy, from 1930 to 1945

Revolución de las políticas públicas: la institucionalización de los
cambios en la economía brasileña, de 1930 a 1945

ANTONIO LASSANCE^{1*}

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S2178-14942020000300005>

Escola Nacional de Administração Pública – Brasília (DF), Brasil.

*Pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Doutor em Ciência Política pelo Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (UnB). Professor da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) (antonio.lassance@ipea.gov.br).

 <http://orcid.org/0000-0003-0647-4963>

Artigo recebido em 1º de maio de 2020 e aprovado para publicação em 07 de julho de 2020.

RESUMO

O artigo analisa os legados da Revolução de 1930 por um novo ângulo: o das políticas públicas. Para tanto, estabelece um recorte sobre as políticas econômicas lançadas desde 1930, evidenciando o fio de Ariadne dessas transformações. A metodologia combina, de forma inédita, história serial e análise com foco em políticas públicas, tendo como fonte básica os decretos presidenciais, buscando impressões digitais do presidente nessas mudanças. Conclui-se que mudanças mais significativas só ganharam impulso na virada para os anos 1940, a ponto não só de reorientar a política econômica, mas de se criar uma nova economia política.

PALAVRAS-CHAVE: Revolução de 1930; Economia brasileira de 1930 a 1945; Políticas públicas; Era Vargas; Economia política.

ABSTRACT

The article analyzes the legacies of the 1930's Revolution from a new angle: that of public policies. To this purpose, it establishes an outline of the economic policies launched since 1930, showing the Ariadne's thread of these transformations. The methodology combines, in an unprecedented way, serial history, and policy-focused analysis, having presidential executive orders as the basic source to look for fingerprints of the president in these changes. We conclude that more significant changes only gained momentum at the turn of the 1940s, to the point not only of reorienting economic policy, but of creating a new political economy.

KEYWORDS: 1930's Revolution; Brazilian economy from 1930 to 1945; Public policy; Vargas Era; Political economy.

RESUMEN

El artículo analiza los legados de la Revolución de 1930 desde un nuevo ángulo: el de las políticas públicas. Con este fin, establece un recorte de las políticas económicas lanzadas desde 1930, mostrando el hilo de Ariadne de estas transformaciones. La metodología combina, de una manera sin precedentes, la historia serial y el análisis con foco en las políticas públicas. Los decretos presidenciales son la fuente básica para buscar huellas dactilares del presidente en estos cambios. Llegamos a la conclusión de que los cambios más significativos solo cobraron impulso a fines de la década de 1940, hasta el punto no solo de redireccionar la política económica, sino de crear una nueva economía política.

PALABRAS CLAVE: Revolución de 1930; Economía brasileña de 1930 a 1945; Políticas públicas; Era Vargas; Economía política.

INTRODUÇÃO

Até hoje, é impossível compreender o Brasil sem alguma remissão à Revolução de 1930 e, mais especificamente, às transformações empreendidas pelas presidências de Getúlio Vargas de 1930 a 1945. Ao mesmo tempo, por paradoxal que possa parecer, praticamente inexistem estudos que analisem o “conjunto da obra” da Revolução de 1930 do ponto de vista de suas políticas públicas.

Essa lacuna se explica em parte pelo fato de que a produção de políticas públicas no período que vai de 1930 a 1945 é bastante intensa, complexa e abrangente, compreendendo inúmeras áreas. Os dados gerados por cada uma das políticas daquela época representam um volume gigantesco de informações, um *big data* cujo manuseio exige mais que uma técnica de análise de dados. Há questões complexas, de ordem teórico-metodológicas, atinentes à própria construção do objeto da Revolução de 1930 como grande usina de políticas públicas e de redesenho do Estado brasileiro.

Some-se a isso que, quando o aparato teórico-metodológico sobre políticas públicas se disseminou como campo de análise importante entre pesquisadores brasileiros, sobretudo a partir dos anos 1990, a historiografia sobre a Revolução de 1930 já havia sido desenvolvida, em grande medida, sem dedicar atenção a essa questão.

Para dar o devido tratamento a esse gigantesco acervo que são as políticas públicas da Revolução de 1930, este artigo promove dois recortes metodológicos fundamentais. O primeiro é o de debruçar-se sobre a política econômica do período, elemento tradicionalmente tido como definidor de até que ponto aquele momento pode ser considerado como revolucionário. O segundo é o de selecionar, como fonte desse objeto de análise, a produção normativa presidencial, principalmente os decretos-lei e decretos regulamentadores. Justificaremos adiante essa escolha com base no referencial institucionalista histórico e na análise com foco em políticas públicas. Apresentaremos também uma metodologia própria de história serial para estudar essa produção normativa de maneira adequada.

Além de se extrair conclusões importantes sobre a Revolução de 1930, abre-se uma janela metodológica de convite a futuros estudos comparativos sobre outros períodos da história brasileira, não apenas em termos da política econômica, mas de suas políticas sociais e do processo de construção do Estado.

REVOLUÇÃO?

Este artigo não discute *a priori* qual a adequação do termo “revolução” ao período que vai de 1930 a 1945, embora reconheça a pertinência do debate travado na historiografia.

Melhor do que perguntar se o regime instaurado em 1930 foi ou não uma revolução, faz mais sentido questionar que tipo de revolução ele de fato promoveu, se é que promoveu, e como o fez. Ajustando a pergunta, melhor que indagar quão revolucionária foi a Revolução de 1930, mais vale inquirir sobre o que há de revolucionário em 1930.

Além disso, embora sejam notórias as grandes mudanças ocorridas no país naquela década e até a metade dos anos 1940, é preciso verificar se e como elas podem ser atribuídas ao governo que então comandava o país ou a fatores endógenos à economia. Em suma, pergunta-se: em que medida Vargas e seus sucessivos governos foram os responsáveis por implantar alterações estruturantes e sistemáticas nas políticas públicas que pavimentariam grandes mudanças de longo prazo?

No caso da transformação econômica, a pergunta que se faz não é sobre o quanto o país alterou sua matriz produtiva naquela época, mas sim em que ponto essa transformação teve alguma conexão genética com decisões presidenciais que propiciaram que ela ocorresse em escala.

Um dos mais longos e exaustivos debates sobre a Revolução de 1930 é justamente o da natureza, do *timing* e da intencionalidade das mudanças na política econômica rumo à industrialização. Essa discussão clássica é feita em geral enfatizando as variáveis macroeconômicas, como a política fiscal, de comércio exterior e de moeda e crédito, terminando com um inventário de eventuais erros e acertos.

Entre economistas, por um bom tempo perdurou o consenso sobre a industrialização ser um efeito colateral da política de proteção ao café. De fato, a tese remonta ao trabalho do engenheiro e industrial Roberto Simonsen, que consagrou a explicação clássica segundo a qual, desde a década de 1910, a política de desvalorização cambial, que tornava nosso café mais barato no mercado internacional, também redundava em crescimento da indústria local. Mais exatamente, dizia que “muito mais do que qualquer proteção tarifária, exercem acen- tuada influência sobre o nosso crescimento industrial a crescente desvalorização de nossas taxas cambiais e o rápido aumento de uma população que se vai cada vez mais educando” (Simonsen, 1939: 23).

Esse ponto focal da discussão sobre indústria e desenvolvimento tinha relação direta com os embates que Simonsen travava contra os adeptos de uma suposta vocação eminentemente agrária do país. Simonsen também propunha, com planejamento e intervenção estatal nacionalista, rebater a estratégia de liberalização e internacionalização – em termos que se tornariam emblemáticos em sua controvérsia contra Eugênio Gudin (Simonsen e Gudin, 2010).

Nas décadas de 1950 a 1970, a controvérsia foi levada a novo patamar. Em meio ao confronto entre desenvolvimentistas (como Celso Furtado, 1959) e liberais (Peláez, 1968), im-

perava amplo consenso de que não havia exatamente uma intencionalidade industrializante das presidências de Vargas.

Esse consenso só seria quebrado, paradoxalmente, na segunda metade dos anos 1980, quando ficou patente a crise do modelo de substituição de importações e no momento em que o intervencionismo estatal passou a ser duramente questionado. O trabalho de Fonseca atribuirá intenções industrializantes a Vargas desde sua primeira presidência (1930 a 1934), com base em discursos do presidente e em uma nova estrutura do Estado que é criada para promover a indústria (Fonseca, 1989; Fonseca e Salomão, 2017).

Antes de Fonseca, Draibe já havia não apenas demonstrado a intencionalidade da industrialização como também feito referência a fatores político-institucionais que normalmente eram periféricos ao debate centrado em aspectos macroeconômicos ou na retórica presidencial (Draibe, 1985). Ao contrário de Fonseca, Draibe apontava que a política deliberadamente nacionalista, estatizante e industrializante de Vargas era um produto tardio da Revolução de 1930. O projeto de industrialização não havia se mostrado consistente antes de o Estado Novo estruturar o aparelho econômico da planificação, com prioridades alocativas e a criação de um órgão coordenador central, o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). Draibe via esse projeto consubstanciado no Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional (de 1939) e no Plano de Obras e Equipamentos (1943).

Embora as perspectivas de Draibe e Fonseca tenham lançado novas luzes sobre um dos pilares que justificam a alcunha dada à “Revolução de 1930”, conforme se verá ao longo deste artigo, sem uma visão que se aprofunde não só sobre fatores político-institucionais gerais, mas desça ao nível das políticas públicas, é impossível desenovelar o fio de Ariadne da longa metamorfose econômica operada naquela década.

REFERENCIAL DE ANÁLISE

Políticas públicas são a política por outros meios. Elas representam a forma concreta pela qual se organiza a governança administrativa e regulatória do Estado para a solução de problemas coletivos. É em torno dessas soluções que o Estado legitima e exerce sua autoridade de modo permanente, como rotina.

O regime político-institucional de 1930 consagrou um novo e dilatado padrão de governança presidencial e, concomitantemente, um também novo e dilatado regime de políticas públicas. Com as canetadas de atos normativos unilaterais — decretos-lei, decretos regulamentadores e a própria Constituição de 1937 —, o presidente concentrou prerrogativas tanto para criar e reformar políticas públicas quanto para montar a estrutura organizativa necessária para colocá-las em marcha — e o fez em profusão.

Qualificaremos como instituições as “regras do jogo” que definem como atores, organismos estatais e organizações civis participam da política e das políticas públicas (North, 1990). Essa participação decide que incentivos, restrições e eventualmente punições conformam o cerne das políticas públicas. Consideraremos as políticas públicas também como instituições, na medida em que ditam regras que passam a valer quando acionadas sob o comando dos organismos do Estado e que, como resultado, premiam coalizões governantes e prejudicam/punem coalizões opositoras (Hacker e Pierson, 2014; Pierson, 2006).

Conceituaremos como regime de políticas públicas o arranjo institucional e organizativo de uma política pública, como no caso da política econômica, tomada aqui como subsistema de políticas. É a montagem e a coordenação de um conjunto de subsistemas de políticas públicas que conformam um regime de políticas públicas (Howlett, 2009; Jochim e May, 2010). O regime consolida uma lógica de organização e orientação de políticas pela preferência sistemática por alguns instrumentos e recursos de políticas. Por exemplo, quando se estabelece uma norma que institui um benefício, trata-se de um instrumento de política. Quando se cria um organismo para operacionalizar essas normas, trata-se de um recurso de política.

Administração pública será aqui definida como o uso da autoridade estatal de forma direta. O Estado administra aquilo de que dispõe autonomamente, com suas regras e funcionários próprios ou contratados do setor privado, mas sob seu comando direto.

Em contraste à administração, abordaremos a regulação em referência ao campo de incidência da autoridade pública sobre o qual o Estado não atua diretamente. Essa atuação, ao contrário, é realizada por cidadãos, famílias ou empresas, mas ocorre disciplinada por regulamentos estatais, em maior ou menor medida. São as políticas públicas que estabelecem que atividades são desenvolvidas diretamente pelo Estado, por meio da administração pública, e quais são atribuídas à regulação privada e mediante que escopo, mais amplo ou mais restrito.

O PODER DA CANETA: POR QUE ANALISAR DECRETOS?

Decretos são o instrumento básico do poder presidencial para atuar de forma unilateral. Mesmo em períodos democráticos, a produção unilateral de normas funciona como termômetro dos padrões de governança presidencial e da produção de políticas públicas (Howell, 2003; Moe e Howell, 1999; Skowronek, 1982).

Com a Revolução de 1930, o uso intenso de poderes unilaterais, na forma de decretos e decretos-lei, tornou-se uma faceta ostensiva de uma governança presidencial mais centralizada e discricionária. Sem partidos, sem Congresso e sem qualquer contraposição

relevante do Judiciário, o presidente decidia sem estar sujeito a um sistema efetivo de pesos e contrapesos. Salvo pelo período de 1934 a 1937, Vargas governou basicamente por decretos e decretos-lei.

A produção normativa unilateral diz, no detalhe, em que medida um presidente transforma sua agenda de políticas públicas em um legado. Pelos atos oficiais, os presidentes orientam a burocracia governamental a como traduzir suas decisões em ação prática, por meios administrativos ou regulatórios.

Os decretos certamente não resumem tudo o que acontece em um governo, mas funcionam como impressões digitais das decisões tomadas e do ritmo em que são implementadas e complementadas por decisões supervenientes. Em regimes democráticos, se as leis são as certidões de nascimento de muitas políticas (embora muitas já nasçam diretamente por decretos), a carteira de identidade dessas políticas é dada pelos decretos.

Enquanto em regimes democráticos os atos unilaterais são mediados politicamente pelo Legislativo e moderados constitucionalmente pelo Judiciário, em regimes autoritários ou francamente ditatoriais, esses meandros institucionais são mitigados ou eliminados por atalhos unilaterais, ou seja, por simples canetadas. Em uma ou outra situação, atos unilaterais como os decretos denotam ser bons indicadores da ação presidencial realmente levada a cabo, tenham eles passado por meandros democráticos ou sido obra de atalhos autoritários.

Os atos normativos dão “cara” às políticas e aos programas a eles associados. Decretos ditam as normas pelas quais os agentes públicos e privados vão pautar-se; criam ou redefinem órgãos públicos para implementá-las; nomeiam os burocratas que estarão à frente de suas ações; alocam, suplementam ou contingenciam o orçamento e liberam recursos.

Os decretos não movem as políticas, antes as consagram. São um retrato das decisões tomadas pelo presidente. Portanto, a pesquisa que fundamenta este artigo não é orientada primordialmente pelas fontes, mas antes pelo objeto. É a construção do objeto e a pergunta de pesquisa que definiram o tipo de fonte mais adequada a uma história serial da política econômica da Revolução de 1930.

Os decretos revelam-se assim um bom indicador do que os presidentes fazem, com que prioridade, em que áreas, com que recursos e com que nível de autoridade, de delegação, de consistência, de resiliência e até de ambiguidade.

METODOLOGIA: UMA HISTÓRIA SERIAL DA REVOLUÇÃO DE 1930

História serial é uma abordagem historiográfica que dá tratamento a determinadas fontes para que produzam informações em série, ou seja, categorizáveis e comparáveis

– eventualmente, mas não necessariamente, de forma quantitativa (Barros, 2011; Chaunu, 1970; Furet, s/d).

Por meio da serialização, é possível formular uma história analítica, escrita com base em interpretações não apenas sobre a repetição e a variação desses dados. Mais importante é entender o que essas repetições ou variações dizem quanto ao comportamento dos sujeitos da história e das transformações sociais que eles empreendem em uma longa duração. A serialização ajuda a perceber o que é episódico e o que é persistente; o que é novidade e o que é continuidade. Permite também perceber como uma novidade se torna ou não continuidade, no longo prazo.

Delimitar pela cronologia o objeto em análise é um requisito metodológico básico à pesquisa, mais ainda à história serial (Barros, 2011: 47-51). Metodologicamente, convencionou-se aqui como Revolução de 1930 o período delimitado pelos marcos cronológicos que vão de 3 de outubro de 1930 a 29 de outubro de 1945. Em 3 de outubro de 1930, iniciava-se o movimento armado que afastaria o presidente Washington Luís e impediria, antecipadamente, a posse do presidente eleito, Júlio Prestes. Em seu lugar seria empossado, em 3 de novembro daquele ano, Getúlio Dornelles Vargas (1882–1954). Vargas só deixaria a presidência em 29 de outubro de 1945, deposto por uma coalizão civil-militar.

É sobre esse período (1930 a 1945) que se concentrará a análise das políticas públicas e seus impactos. A partir de 1946, mesmo considerando que a Revolução de 1930 deixou marcas profundas nas instituições políticas e na organização do Estado brasileiro, é notório que ali se abriu outro contexto e uma nova moldura institucional da República.

Cabe também destacar que o uso dessa metodologia não comunga da suposição de que a história serial suplante e prescindia de formas tidas como mais tradicionais de investigação histórica. Também não entende que a história serial promova um fetichismo das fontes ou um neopositivismo quantitativista. Como lembra Braudel, o esforço de analisar um período histórico por diferentes ângulos supõe evitar “escolher uma destas histórias com a exclusão das outras” (Braudel, 1965: 272).

A perspectiva aqui adotada não envereda em uma oposição binária entre métodos quantitativos e qualitativos. Qualquer quantificação a ser feita sobre essa série de dados só é possível se precedida por um tratamento qualitativo, pela categorização dessa produção institucional conforme áreas de políticas públicas e pela qualificação de seus instrumentos e recursos criados.

Ao contrário do que foi a história serial em algumas experiências, a quantificação e mesmo a categorização só fazem sentido se de fato ajudarem a serializar, ou seja, a sequenciar processos, demonstrando a conexão lógica e propriamente genealógica entre iniciativas prévias e resultados posteriores. Serializar é menos a tarefa de empilhar grandes volumes de

dados em um labirinto de informações do que o desafio de desnovelar o fio de Ariadne de longas trajetórias.

A questão está em ajustar as fontes mais aderentes ao tipo de problema e de pergunta de pesquisa que se pretende. Nesse sentido, compartilha-se a percepção, inscrita no *Manifesto pela História*, de que uma história serial pode ser profícua quanto a mostrar continuidades e especificidades ao longo do tempo (Armitage e Guldi, 2014: 121). A Revolução de 1930 é pródiga em inovações que tiveram continuidade e podem ser serializadas.

Com o tratamento devido, a base de dados permite fazer com que as decisões presidenciais sejam inventariadas, agrupadas e avaliadas em perspectiva longitudinal, de acordo com seus atributos institucionais e escolhas preferenciais. De modo apropriado, a história das políticas públicas da Revolução de 1930 ganha vida, e a trajetória da institucionalização de sua política econômica pode ser elucidada.

A metodologia adotada levantou toda a produção institucional unilateral do presidente Vargas, de 1930 a 1945, e as classificou conforme as seguintes categorias (de acordo com Lassance, 2013):

- Atos de inovação institucional: são aqueles que criam novas regras, portanto são inéditos. Representam novidades em sua essência, pelo menos em relação aos governos anteriores;
- Atos de mudança incremental: promovem alterações substantivas, mas parciais, em regras cujo arcabouço básico remonta a inovações já estabelecidas e que permanecem em vigor;
- Atos de gestão: são meramente executórios, operacionais, às vezes, até rotineiros — por exemplo, a nomeação e a exoneração de funcionários ou a decretação de ponto facultativo. Não instituem regras, apenas as cumprem;
- Atos de coordenação: instituem forças-tarefa, grupos de trabalho, comitês, fóruns, câmaras, conselhos;
- Atos de relações exteriores: são os que estabelecem pactuações com outros países ou organismos internacionais¹.

Os atos de inovação institucional e mudança incremental foram analisados separadamente. Para as políticas públicas, esses são atos matriciais. São as inovações e as mudanças incrementais que conformam as políticas públicas realmente levadas adiante por um governo, com suas prioridades ou ênfases. São matriciais por serem atos fundadores ou reformuladores de políticas públicas. Criam, modificam ou detalham a concepção e a forma de execução de políticas e seus respectivos programas governamentais.

METAMORFOSES DAS POLÍTICAS AO LONGO DA REVOLUÇÃO DE 1930

Getúlio Dornelles Vargas exerceu a presidência em contextos político-institucionais muito distintos. De 1930 a 1934, foi um presidente dotado de plenos poderes, sem oposição congressual e sem partidos. De 1934 a 1937, foi um governante eleito de modo indireto por um Congresso constituinte no qual detinha maioria.

Paulatinamente, a partir de 1935, mas de modo absoluto, a partir de 1937, passou a impor-se como presidente de um regime de exceção: primeiro, sob o pretexto de combate aos efeitos da “Intentona Comunista” de 1935 e, depois, com poderes unilaterais ostensivos — e novamente sem partidos, sem Congresso e sem Judiciário que o confrontasse. Por essa razão, a análise de políticas públicas deve estar atenta a essas variações do enquadramento político-institucional varguista.

Decretos-lei e decretos regulamentares dispõem de assuntos muito diferentes, têm regras de governança e de gestão (implementação) bastante distintas e não se prestam à mera contagem indiscriminada de suas frequências. Embora possam ser quantificados em categorias comuns, não apresentam a mesma importância entre si. Para que se tornem inteligíveis, lança-se mão da serialização para entender não como tais atos se acumulam, e sim como se conectam.

É possível notar que a produção institucional unilateral de Vargas varia muito ao longo da Revolução de 1930. A produção de decretos tem saltos em períodos em que o presidente concentra um conjunto maior de poderes unilaterais, justamente porque passa a assumir por completo as funções legislativas do país.

Para submeter a análise a um teste de estresse em contextos diametralmente distintos, o Gráfico 1 apresenta a trajetória de toda a produção normativa varguista, não apenas os atos de política econômica, incluindo a última das presidências de Vargas (1951 a 1954). A longa trajetória dos quase 20 anos em que Vargas exerceu a presidência (15 deles entre 1930 e 1945 e 4, incompletos, em seu último mandato) mostra-se fortemente afetada pelas mudanças nos contextos político-institucionais e por um fator exógeno de grande impacto: a II Guerra Mundial.

A partir de 1930, os atos de gestão avolumam-se em função de um crescimento da atividade governativa como um todo. Eles revelam claro decréscimo justamente a partir de 1934, quando o Congresso retorna à atividade. De novo a trajetória de crescimento da atividade governamental, aferida pelo termômetro dos decretos publicados, ganha contornos hipertrofiados a partir da ditadura de 1937. O pico desse perfil mais encorpado da produção de normas chega ao ápice no período que coincide com a entrada do Brasil na II Guerra

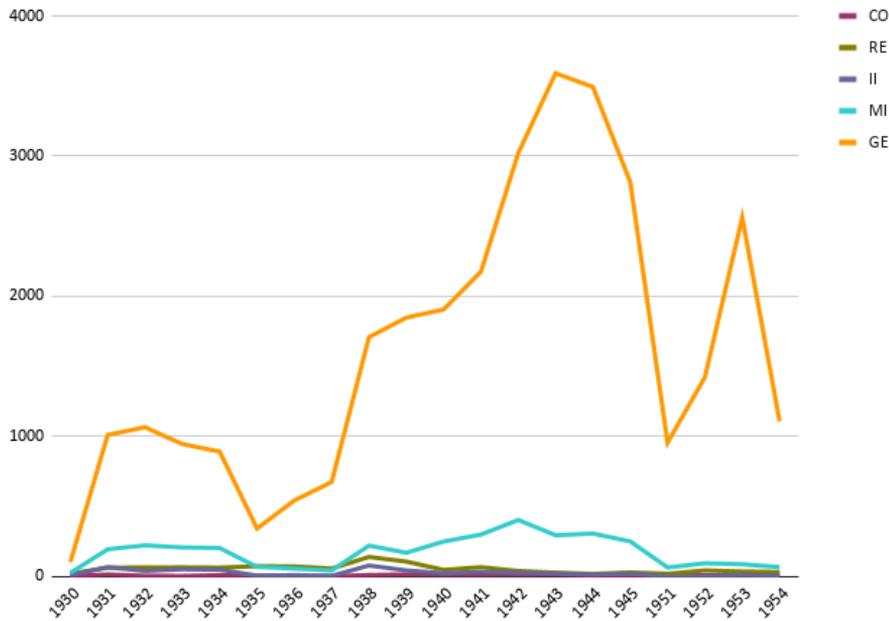


Gráfico 1 – Produção normativa unilateral do presidente Getúlio Vargas (1930–1954).

CO: atos de coordenação; RE: atos de relações internacionais; II: inovações institucionais; MI: mudanças incrementais; GE: atos de gestão.

Decretos e decretos-lei de Vargas no período da Revolução de 1930 vão de 5 de novembro de 1930 a 30 de outubro de 1945. Embora Vargas tenha sido empossado a 3 de novembro de 1930 e destituído a 29 de outubro de 1945, seus primeiros decretos principiam e encerram-se nessas respectivas datas.

Fonte: com base em dados de pesquisa de decretos, decretos-lei disponíveis em:

<<https://www2.camara.leg.br/busca/?o=relevance&v=legislacao&colecacao=5&expressao=&palavraschave=&apelido=&primeiraementa=&corpododocumento=&numero=&ano=&tiponormaF=Decreto&tiponormaF=Decreto-Lei&di=05-11-1930&df=30-10-1945&origensl=&origensF=&situacao=>>> Acesso em: 17 ago. 2020.

Dados e gráfico com acesso aberto (*open access*) em: <https://bit.ly/Lassance2020_Vargas>.

Elaboração do autor.

(1942, sendo 1943 o ponto máximo dessa trajetória). A crise política que se instala em 1953 e atravessa o ano de 1954, culminando com a tentativa de golpe e o suicídio do presidente (24 de agosto de 1954), lançam sinais de uma atuação deliberada de Vargas de confrontar o cenário adverso com a intensificação de seus atos unilaterais.

Embora os atos de gestão sejam os mais corriqueiros, se lançarmos uma lupa sobre o comportamento da produção unilateral do presidente em atos de criação (inovações) ou alteração de políticas públicas (mudanças incrementais), o que se revela é um comportamento extremamente similar (Gráfico 2). O grau de semelhança é notável, principalmente em termos de mudanças incrementais.

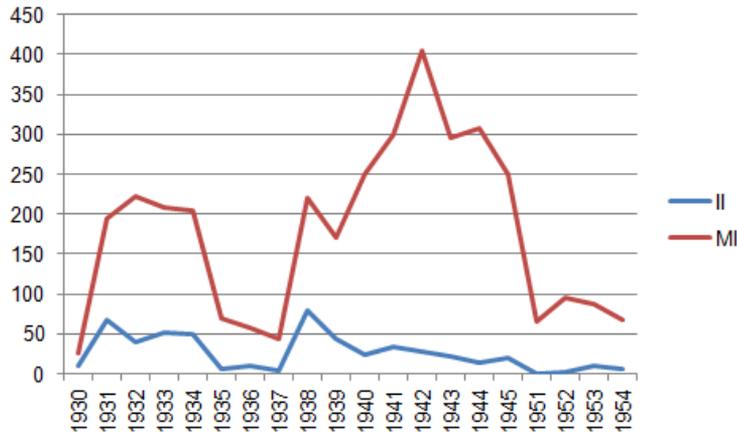


Gráfico 2 – Inovações institucionais e mudanças incrementais das presidências de Getúlio Vargas (1930–1954).

II: inovações institucionais; MI: mudanças incrementais.

Decretos e decretos-lei de Vargas no período da Revolução de 1930 vão de 5 de novembro de 1930 a 30 de outubro de 1945. Embora Vargas tenha sido empossado a 3 de novembro de 1930 e destituído a 29 de outubro de 1945, seus primeiros decretos principiam e encerram-se nessas respectivas datas.

Fonte: vide Gráfico 1.

Elaboração do autor.

A trajetória analisada denota que é essa produção matricial que impulsiona atos de gestão em larga escala, a cada período. Afinal, são as políticas e os organismos criados, re-criados ou ampliados para geri-las que produzem esses atos mais comuns em profusão. Fica evidente uma conexão genealógica entre iniciativas prévias e resultados posteriores, em que a ação governamental lança uma inovação e, depois, a incrementa com variações que se valem do arcabouço instituído.

Daí em diante, ocorre uma verdadeira dependência à trajetória (ou *path dependence*, conforme David, 1985; Pierson, 2000; Mahoney e Schensul, 2006), em que as políticas estruturadas com base nesses atos matriciais se sustentam com atos de gestão e de coordenação, que os retroalimentam até que demonstrem algum sinal de esgotamento e necessidade de alteração. Nesse ponto, inicia-se uma trajetória distinta, marcada por um conjunto de inovações.

Em conjunturas críticas, situações excepcionais são usadas pelos presidentes como justificativas para tomar atitudes inéditas e lançar propostas originais, até mesmo porque muitas vezes as alternativas tradicionais deixaram de existir. Quando determinados padrões de governança e certos tipos de instrumentos e recursos — administrativos e regulatórios —

são considerados obsoletos, sua saturação passa a ser vista não só como ineficaz, mas até perversa, na medida em que parecem ser apenas recursos desperdiçados.

Quando os problemas passam a ser processados por alguma concepção alternativa tida como mais consistente, geram-se novas soluções organizadas na forma de novas políticas públicas. Ou seja, embora os governos não se furtem eventualmente a lançar mão de decisões baseadas em tentativa e erro, eles se inclinam por opções sobre as quais tenham alguma informação acerca de seus possíveis impactos, de modo que diminua o grau de incerteza das iniciativas que encampam. É em busca desses sinais que se verificará em que medida e quando há uma revolução na política econômica dos anos 1930. Não apenas quando e como ela se iniciou, mas também por que meandros evoluiu (modificou-se) e quando se completou, não mais como esboço, mas como arcabouço de política pública.

A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA ECONÔMICA NA PRIMEIRA PRESIDÊNCIA (1930–1934)

De 1930 a meados de 1934, em meio aos efeitos avassaladores da Crise de 1929, a prioridade da política econômica varguista recaiu sobre a agricultura e as políticas fiscal, monetária e de comércio exterior (ou aduaneira), conforme Gráfico 3.

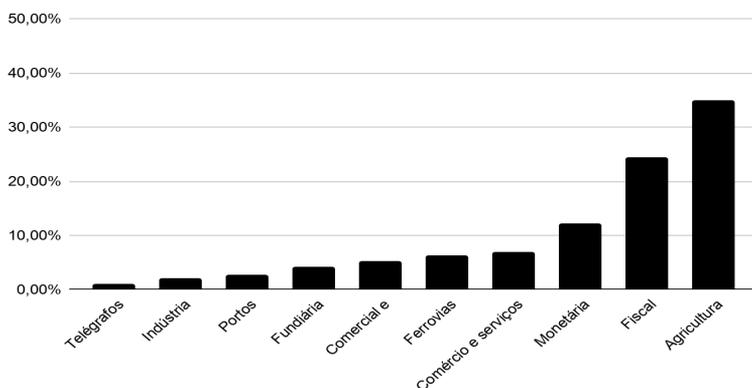


Gráfico 3 – Atos de administração pública da política econômica (1930–1934).

Atos restritos a inovações institucionais e mudanças incrementais. Os atos de gestão, como decretos orçamentários, estão excluídos dessa contagem e das dos gráficos seguintes. Estão incluídos como do ano de 1933 os decretos que vão até o fim deste primeiro mandato de Vargas, até meados de julho de 1934.

Decretos e decretos-lei de Vargas no período da Revolução de 1930 vão de 5 de novembro de 1930 a 30 de outubro de 1945. Embora Vargas tenha sido empossado a 3 de novembro de 1930 e destituído a 29 de outubro de 1945, seus primeiros decretos principiam e encerram-se nessas respectivas datas.

Fonte: vide Gráfico 1.

Elaboração do autor.

Se definida em campos mais agregados, percebe-se que a política econômica tinha um perfil ainda bastante tímido. Orientava-se para a tentativa de equilíbrio das contas públicas, contrariamente a uma opção macroeconômica expansionista, que resultaria em ampliar o déficit público, mas que se poderia reverter em uma retomada econômica. A exceção era o estímulo produtivo sobretudo ao setor agrícola, e não ao industrial ou comercial (aliás, às expensas destes dois setores). Fica também patente uma atenção muito menor à melhoria de infraestrutura (ferrovias, portos, estradas e telégrafos).

A prioridade à agricultura reflete-se nos decretos voltados a proteger a economia do café. Ainda em 1930, assim que o governo se instala, o governo provisório transforma o Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio em, simplesmente, Ministério da Agricultura, criando também a nova pasta do Trabalho, Indústria e Comércio (Decreto nº 19.448/1930).

Não apenas o surgimento do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio é a grande novidade. A partir de então, o órgão passa a gerar significativa mudança nas relações entre capital e trabalho (Gomes, 1999). Sob a tutela do Estado, entra em cena, paulatinamente, a legislação trabalhista que redundaria na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), em 1943, e na criação da justiça do trabalho, em 1941. Contudo, em termos de política econômica, a verdadeira novidade é a primazia ainda maior que adquire a agricultura.

Ao fim do ano de 1931, um indicador mais importante do peso da agricultura é o Decreto nº 20.760, que estabelece um novo convênio entre a União e os estados produtores de café para a compra e a queima de grandes quantidades do produto, de forma que garanta o preço internacional em patamares vantajosos.

Enquanto o convênio do café se torna o centro imediato da política econômica nesse momento de crise aguda, ainda não se vê qualquer traço de política industrial deliberada por parte do governo, salvo alguns esboços rudimentares.

A política econômica da primeira presidência Vargas mostra o uso de mais instrumentos administrativos do que regulatórios (Gráfico 4). De 251 decretos e decretos-lei editados, 189 eram decretos matriciais de administração pública e 62 regulatórios. Portanto a regulação era apenas cerca de um terço da atividade presidencial na produção de políticas públicas. Nestes, sim, a ênfase recaía sobre comércio e serviços, secundados pela indústria. Ou seja, outra prova dos privilégios com que contava a agricultura era sua quase absoluta falta de regulação, *vis-à-vis* os demais setores. A agricultura também foi mantida isolada da incidência da legislação trabalhista, restrita às áreas mais urbanizadas.

Esse padrão de governança evidencia uma concepção econômica ainda bastante apegada aos antigos cânones e reativa às circunstâncias. Ainda em meio aos efeitos da Crise de 1929, os ministros da Fazenda de Vargas persistiram com uma política econômica de padrão

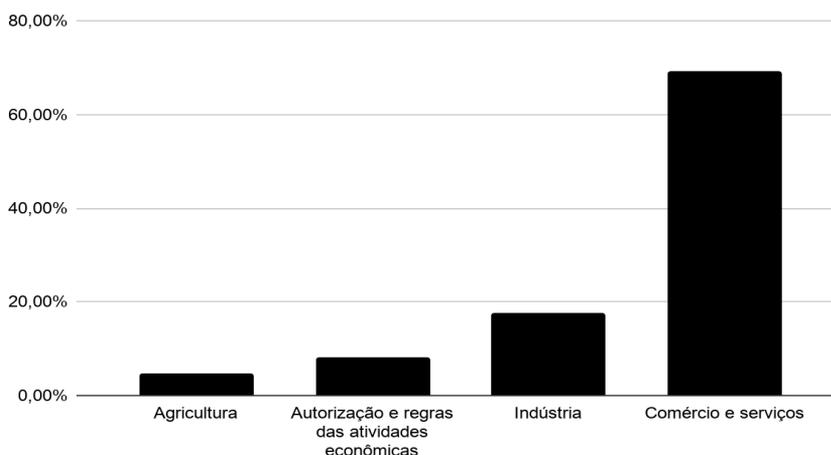


Gráfico 4 – Atos regulatórios de política econômica (1930–1934).

Decretos e decretos-lei de Vargas no período da Revolução de 1930 vão de 5 de novembro de 1930 a 30 de outubro de 1945. Embora Vargas tenha sido empossado a 3 de novembro de 1930 e destituído a 29 de outubro de 1945, seus primeiros decretos principiam e encerram-se nessas respectivas datas.

Fonte: vide Gráfico 1.

Elaboração do autor.

absolutamente ortodoxo, com o objetivo de que o país mantivesse o selo de bom pagador, à procura de novos empréstimos internacionais. Em um contexto totalmente adverso, buscava-se reeditar a fórmula dos *funding loans*, ou seja, os empréstimos de longo prazo e de rolagem anual da dívida (Abreu, 2002; 1989; Cachapuz, 2001; Dean, 1969; Reis, 1934; Silva, Cachapuz e Lamarão, 2004; Wirth, 1970)².

A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA ECONÔMICA NA SEGUNDA PRESIDÊNCIA (1934–1937)

Até o fim da segunda presidência de Vargas, que se encerraria com o golpe de 1937, a política econômica se manteve praticamente inalterada. Seu governo apenas passou a dar mais atenção à agenda de infraestrutura (Gráfico 5) com decretos que visavam capilarizar os correios e telégrafos. Outra variação é na política fundiária. O presidente começa a utilizar-se do estoque de terras para o estímulo à expansão das fronteiras agrícolas. Todavia, é a partir de 1934 que Vargas sinaliza uma mudança de rota em prol de uma maior industrialização, sem perder o foco prioritário na agricultura. Aliás, seria uma característica da política econômica varguista enquadrar as chances de industrialização do país como dependentes da agricultura. Ao mesmo tempo, Vargas apontava que a pujança da agricultura dependia

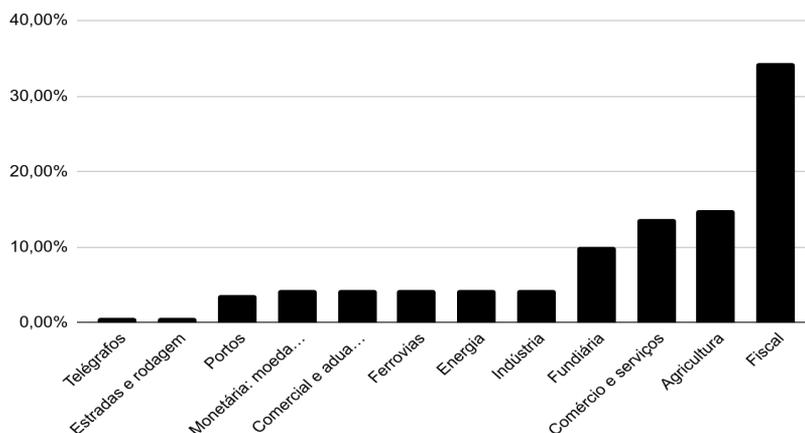


Gráfico 5 – Atos da administração pública na área econômica (1934–1937).

Decretos e decretos-lei de Vargas no período da Revolução de 1930 vão de 5 de novembro de 1930 a 30 de outubro de 1945. Embora Vargas tenha sido empossado a 3 de novembro de 1930 e destituído a 29 de outubro de 1945, seus primeiros decretos principiam e encerram-se nessas respectivas datas.

Fonte: vide Gráfico 1.

Elaboração do autor.

de sua modernização, com a mecanização e a transformação de seus produtos para a escala industrial.

Mesmo posteriormente, como em 7 de maio de 1943, Vargas exemplificaria essa concepção em um discurso sobre a necessidade de industrialização como estratégia de amparo à própria agricultura:

Já não é mais adiável a solução. Mesmo os mais empedernidos conservadores agraristas compreendem que não é possível depender da importação de máquinas e ferramentas, quando uma enxada, esse indispensável e primitivo instrumento agrário, custa ao lavrador 30 cruzeiros, ou seja, na base do salário comum, uma semana de trabalho. (apud Ianni, 1971: 73).

Na segunda presidência, cresce a quantidade de atos regulatórios, especialmente sobre a atividade comercial (Tabela 1), muitos com objetivos fiscais. Não se trata, porém, de uma novidade, mas da persistência de um antigo padrão de gestão da política fiscal que extraía recursos sobretudo do consumo e do comércio de exportação, e não da renda e da propriedade. Recursos que seriam gastos, para além de manter a própria maquinaria do Estado, para financiar a agricultura, especialmente, o café.

Todavia, algumas mudanças são perceptíveis e importantes. O Decreto nº 24.636/1934 reestrutura e robustece o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, que também passa a ter

Tabela 1 – Atos de regulação econômica (1934–1937).

POLÍTICA	1934	1935	1936	1937	TOTAL	%
Comércio e serviços	263	5	2	0	270	95,74
Indústria	11	0	0	1	12	4,26
Total	274	5	2	1	282	100

Atos restritos a inovações institucionais e mudanças incrementais. Os decretos de gestão, como por exemplo os orçamentários, estão excluídos dessa contagem.

Fonte: vide Gráfico 1.

Elaboração do autor.

seu orçamento ampliado. Outra inovação ocorre com a criação do Conselho Federal do Comércio Exterior (CFCE), em ato ainda editado na presidência anterior (Decreto nº 24.429, de 20 de junho de 1934), mas que ganharia relevância a partir do segundo mandato e, ainda mais, da terceira presidência (Estado Novo). Diretamente subordinado ao presidente da República e congregando governo e empresários, o conselho é considerado o primeiro organismo estatal com funções específicas de formulação de política e planejamento econômico (Rezende, 2010: 7).

Esse é o momento em que Vargas arquiteta sua guinada nacionalista e estatizante, firmando as bases da industrialização. Contudo ela só se implementa de modo efetivo a partir da virada da década de 1930 para a de 1940 do século passado.

Duas mudanças são cruciais. A primeira é o Código de Águas (Decreto nº 24.643/1934), com o qual Vargas abriu a possibilidade de intervir no domínio econômico para o aproveitamento das chamadas “quedas d’água” para a geração de energia elétrica. A outra, também em 1934 (nos últimos instantes de seu primeiro mandato), é o Decreto nº 24.642, que institui o Código de Minas. Vargas estatiza o subsolo e reserva as riquezas minerais para a exploração pelo governo. O ato viabilizaria o modelo de negócio estatal da companhia Vale do Rio Doce. Na prática, por meio desses atos, o presidente transferiu o potencial hidráulico e a propriedade do subsolo do domínio da regulação para o da administração estatal. Essas seriam condições necessárias, mas ainda não suficientes para uma grande mudança no perfil econômico nacional.

A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA ECONÔMICA NA TERCEIRA PRESIDÊNCIA (1937–1945)

A produção normativa presidencial durante a ditadura do Estado Novo tem um crescimento considerável já antes do ingresso do Brasil na II Guerra. Contudo se verifica que a indústria não conta com uma participação significativa (Tabela 2). Da mesma maneira, é parca

Tabela 2 – Atos da administração pública na área econômica (1937–1941).

POLÍTICAS	1938	1939	1940	1941	TOTAL	%
Correios e telégrafos	0	0	0	0	0	0,00
Estradas e rodagem	0	1	0	2	3	0,98
Urbanização	0	0	1	2	3	0,98
Energia	0	1	0	4	5	1,64
Portos	1	1	1	3	6	1,97
Indústria	3	0	3	7	13	4,26
Ferrovias	1	1	2	11	15	4,92
Comercial e aduaneira	3	8	1	5	17	5,57
Monetária e cambial	6	8	6	4	24	7,87
Fundiária	5	8	6	9	28	9,18
Comércio e serviços	9	3	8	20	40	13,11
Agricultura	8	6	12	15	41	13,44
Fiscal	31	25	27	27	110	36,07
Total	67	62	67	109	305	100

Consideram-se como atos de 1938 os ocorridos desde a instauração do Estado Novo, em novembro de 1937. Atos restritos a inovações institucionais e mudanças incrementais. Os decretos de gestão, como por exemplo os orçamentários, estão excluídos dessa contagem.

Fonte: vide Gráfico 1.

a atenção à infraestrutura, à exceção das ferrovias. Elas representam o grande esforço do governo nessa matéria. Mais uma vez, a agricultura é o centro das atenções.

É a partir da terceira e última presidência de Vargas no período de 1930 que o CFCE desenha uma nova política econômica que resultaria, no período seguinte (1942–1945), na prioridade em implantar indústrias de base capazes de projetar o desenvolvimento de amplo parque industrial no país.

Outra inovação importante para a formulação, a governança e a gestão da política econômica é o DASP (conforme enfatiza Draibe, 1985), criado pela Constituição de 1937 e regulamentado em decreto a partir de 1938. Embora muito associado, *stricto sensu*, à organização burocrática e à governança presidencial, é o DASP quem elabora o primeiro plano quinquenal do país (Plano Especial de Obras Públicas e Reparcelhamento da Defesa Nacional, 1939–1943). Mais que isso, a atuação do departamento rivalizava com funções do próprio Ministério da Fazenda, inclusive na elaboração do orçamento.

O Gráfico 6 evidencia um avanço significativo na produção de atos normativos dedicados à indústria, em mesmo patamar da política agrícola. A produção institucional em matéria fiscal, assim como nos demais períodos, colocava-se como a mais ativa, o que é compreensível. Eram justamente inovações ou mudanças incrementais destinadas à ampliação da base arrecadatória para viabilizar o funcionamento do Estado e a irrigação das políticas desenvolvidas naquele período.

Os atos de regulação também se expandem, sobretudo sobre comércio e serviços (Tabela 3). Isso decorre das restrições do período, que se tornaram críticas a partir da guerra. Como sempre, a regulação sobre comércio e serviços é sobretudo restritiva. A teimosia em

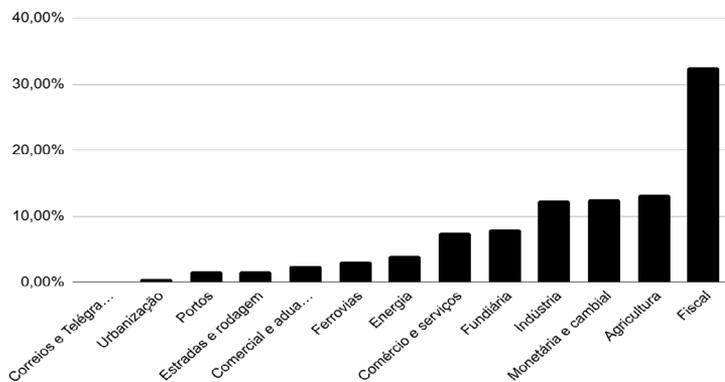


Gráfico 6 – Atos da administração pública na área econômica (1942–1945).

Decretos e decretos-lei de Vargas no período da Revolução de 1930 vão de 5 de novembro de 1930 a 30 de outubro de 1945. Embora Vargas tenha sido empossado a 3 de novembro de 1930 e destituído a 29 de outubro de 1945, seus primeiros decretos principiam e encerram-se nessas respectivas datas.

Fonte: vide Gráfico 1.

Elaboração do autor.

Tabela 3 – Atos de regulação econômica (1942–1945).

POLÍTICAS	1942	1943	1944	1945	TOTAL	%
Agricultura	5	4	5	1	15	16,13
Comércio e serviços	35	10	8	11	64	68,82
Indústria	5	2	2	5	14	15,05
Total	45	16	15	17	93	100

Atos restritos a inovações institucionais e mudanças incrementais. Os decretos de gestão, como por exemplo os orçamentários, estão excluídos dessa contagem.

Fonte: vide Gráfico 1.

Elaboração do autor.

penalizar o consumo e as atividades liberais certamente explica a aversão de setores de classe média e de grande parte das elites comercial (incluída aqui a imprensa) e financeira a Vargas. Com a escassez da economia de guerra e as imposições da ditadura, magnificadas pelas questões de segurança nacional, esses setores estariam mais fortemente regulados pela autoridade estatal.

A indústria também passou a ser uma atividade mais regulada, em sentido restritivo. Algumas fábricas foram até mesmo encampadas e comandadas por militares, naquele período. Contudo, o setor definitivamente conquistara um *status* elevado, próximo ao da agricultura, não apenas na política econômica, mas também na economia política varguista. Basta ver a proeminência que um antigo adversário de Vargas, Roberto Simonsen (1889–1948), assumiria a partir de então.

Mesmo assim, a montagem de um novo regime de política econômica ainda estava engatinhando. É bom lembrar que o campo da macroeconomia sequer estava conformado antes de Keynes consolidar sua teoria geral, em 1936. Sua disseminação entre a comunidade epistêmica – acadêmica, governamental e de empresários – (Hecló, 1978) sequer estava enraizada, salvo casos excepcionais (Rueschemeyer e Skocpol, 2017). Boa parte do que se reproduziu por aqui se inspirava não exatamente em teoria econômica, mas no efeito-demonstração de alguns países de capitalismo tardio que alcançavam industrialização acelerada. Exemplos que se tornariam notórios sobretudo a partir da segunda metade da década de 1930.

Além de ideias inovadoras, essenciais para orientar decisões alocativas que pudessem ser justificadas como corretas e fossem “embaladas para presente” para convencer atores políticos e econômicos importantes, faltava algo ainda mais básico: financiamento. Com as severas restrições do crédito privado internacional, essas condições só estariam disponíveis quando Roosevelt e seus *new dealers* erigiram instituições que canalizaram recursos de cooperação técnica e financeira, como o Export-Import Bank (Eximbank), e facilitaram a troca de *expertise* (Hogan, 1987).

Isso explica por que apenas ao fim dos anos 1930 ocorre uma revolução na política econômica brasileira. Só então estariam reunidos ingredientes necessários e suficientes: uma nova teoria econômica, exemplos bem-sucedidos de outros países e um interesse dos Estados Unidos em financiar a lealdade do Brasil. A reviravolta só acontece pela pressão de uma coalizão formada por arautos da indústria nacional e sintonizada com a estratégia de defesa formulada pela corporação militar.

CONCLUSÕES

Para além da questão sobre a intencionalidade da transformação econômica promovida pela Revolução de 1930, há uma lacuna no debate sobre a institucionalidade das re-

viravoltas que aquela década provocou. Essas mudanças, embora anunciadas pelo discurso presidencial e esboçadas em planos, só eram de fato operacionalizadas pela institucionalização de políticas públicas e seus respectivos aparatos administrativo e regulatório. A Revolução de 1930 tem um imenso genoma ainda por ser mapeado em suas mais diversas políticas.

Para se compreender o processo de industrialização como algo que superou fatores meramente endógenos à dinâmica econômica, é preciso elucidar em que medida e por que meios Vargas, em seus sucessivos governos, foi responsável por implantar alterações estruturantes e sistemáticas nas políticas públicas, pavimentando grandes mudanças que persistiram no longo prazo. Até hoje, a literatura sobre o tema, salvo raras exceções, pouco evidenciou como a criação não apenas de aparatos burocráticos e planos de desenvolvimento, mas de regras, com incentivos e restrições, e a construção de uma governança da autoridade pública sobre algumas variáveis econômicas essenciais se mostraram decisivas para a industrialização brasileira.

Nos anos 1980, as pesquisas de Draibe e Fonseca lançaram um novo olhar e diminuíram várias lacunas desse debate. Mas ainda que tenham trazido fatores político-institucionais para o centro das controvérsias, não se aprofundaram na análise de políticas públicas. Sem isso, é impossível responder a uma pergunta-chave: por que essa guinada econômica só ganhou corpo quase uma década depois de 1930?

Neste estudo, viu-se quando, como e por que o regime de 1930 de fato promoveu uma revolução na política econômica brasileira. Com a metodologia de análise serializada da produção normativa unilateral, mostrou-se como se desenrolou o fio que teceu uma nova política econômica com as digitais do presidente Vargas.

Evidenciou-se também como e por que a política econômica demorou a engatar mudanças mais significativas. Em seu início, o governo provisório estabeleceu uma política conservadora. Isso perdurou, ainda que as intenções de manter o país com o selo de bom pagador não se revertissem em maiores chances de obtenção de empréstimos internacionais. Todavia, enquanto mantinha uma política econômica ortodoxa, Vargas induziu mudanças que fariam soprar ventos de uma nova economia política, acalentada não só por novas concepções econômicas, mas pela pressão de novos atores que entravam em cena.

Atos regulatórios como o Código de Águas e o Código de Minas foram pontos de virada cruciais que evoluíram lenta e cautelosamente antes de dar lugar a inovações e mudanças incrementais mais amplas e à construção de um aparato estatal mais robusto, do ponto de vista do controle de algumas variáveis econômicas essenciais. Essa reorientação se deu de

forma combinada (e não em contradição) com a agricultura. Mesmo com a economia de guerra, Vargas patrocinou a indústria, mas manteve a agricultura em seu pedestal de atividade econômica prioritária.

A partir de 1942 e 1943, a industrialização já não era apenas uma agenda, e sim parte de um esforço de guerra considerado necessário à própria sobrevivência do país. Em janeiro de 1941, com o Decreto-Lei nº 3.002, quando o presidente criou a Companhia Siderúrgica Nacional (CNS), deu-se um grande salto para a industrialização, por meio de uma indústria de base estatal.

Como se sabe, a CSN foi o fator decisivo para a posterior adesão do país à coalizão liderada pelos Estados Unidos contra o nazifascismo. Portanto não foi a entrada na guerra que induziu a industrialização. Foi a industrialização que definiu a participação brasileira na guerra. A ordem dos fatores é essencial para explicar por que o Brasil tirou vantagem do contexto de guerra, ao contrário de outros países.

A economia de guerra, por si só, é um argumento frágil. Fosse a guerra, automaticamente, uma variável propulsora da nacionalização, da estatização e da industrialização, além do Brasil, vários outros países teriam experimentado os mesmos resultados — o que não foi o caso. Do mesmo modo, a guerra, em certa medida, pode ser um fator limitador da industrialização, dado o cenário de restrição de fatores produtivos. Portanto, por mais que seja coincidente, a guerra, como variável exógena, não é explicação suficiente sobre o surto industrializante brasileiro nos anos 1940. Não há sequer uma correlação direta, pois houve avanço da indústria nos anos que precederam a eclosão do conflito.

Com o Decreto-Lei nº 4.352, de 1º de junho de 1942 (antes da oficialização da entrada na Guerra), Vargas criou a Companhia Vale do Rio Doce, grande estatal siderúrgica. Completava-se uma das grandes transformações que podem ser atribuídas à Revolução de 1930. A CSN e a Vale, amparadas pelo instrumento da nacionalização do subsolo e do potencial hidrelétrico, seriam as pontas de lança para um processo que mudaria a economia de patamar, a partir dos anos 1940.

Também fica patente que não foi a ditadura do Estado Novo que garantiu a modernização da política econômica. Vargas contou com poderes unilaterais exacerbados desde 1930 até meados de 1934, e isso não ocorreu. Parte das inovações mais importantes veio do período de abertura (1934–1937). E os fatores que facilitaram essa modernização não ocorreram por causa da ditadura, mas apesar dela. Tanto que, terminada a Guerra, o regime ditatorial se desestabilizou. Militares, industriais e parte expressiva da classe média, que haviam sido essenciais ao Estado Novo, tornaram-se seus mais aguerridos opositores.

Ao longo do período de 1930–1945, houve não exatamente uma guinada, mas a montagem paulatina, sujeita a vários percalços, de um novo regime de política econômica. Isso foi precedido pela conformação de uma nova economia política, o desenvolvimentismo. Mais que uma política macroeconômica, o desenvolvimentismo constituiu de fato uma economia política por representar, ao mesmo tempo, uma concepção econômica empunhada por uma coalizão de atores, fundamentada pela teoria econômica e sustentada por um arranjo institucional, com seus instrumentos e recursos de políticas públicas garantidos tanto pelo Estado brasileiro quanto pela aliança que se estabeleceu com os *new dealers* que financiaram parte expressiva de nossa industrialização.

Apesar dos avanços fincados nos anos 1940, a agenda da economia política do desenvolvimentismo permaneceu incompleta. Foi retomada apenas na presidência de Vargas de 1951 a 1954. São dessa última presidência, por exemplo, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES — 1952) e a Petrobras (1953). A Companhia Nacional de Álcalis, criada em 1943, só foi realmente instalada na presidência de Juscelino Kubitschek (1956–1961). Também a Eletrobras, idealizada em 1954, entrou em operação apenas na presidência de João Goulart (1961–1964).

Esses presidentes deram sequência ao legado varguista, sob circunstâncias distintas. Mas essa já é outra história.

NOTAS

1 Os atos de relações exteriores não foram contabilizados porque eles significam a adesão a pactos e tratados internacionais cujas consequências são depois devidamente transpostas para outros atos, principalmente decretos de regulamentação. Assim, eles se tornariam redundantes com outros atos. Além disso, muitos desses atos dizem respeito à criação ou à extinção de embaixadas e consulados e a atos de gestão da política de pessoal diplomático, ou à acreditação de diplomatas estrangeiros.

2 O *fundings loan* firmado em 1931 estendeu-se até 1934, sendo substituído por novo acordo de rolagem e amortizações conhecido como “esquema Aranha”. Na prática, ele deixou de ser um *fundings*, pois não obteve dinheiro novo, isto é, a contratação de novos empréstimos. Em 1939, uma moratória brasileira da dívida interromperia também os pagamentos, rompendo definitivamente com os compromissos dos *fundings loans* anteriores.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, M. P. (org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana (1889–1989)*. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

ABREU, M. P. Os *funding loans* brasileiros: 1898–1931. *Pesquisa e Planejamento Econômico – PPE*, Rio de Janeiro, v. 32, n. 3, p. 515-540, 2002. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3387/7/PPE_v32_n03_Funding.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2020.

ARMITAGE, D.; GULDI, J. *The History Manifesto*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

BARROS, J. A. *O projeto de pesquisa em história*. 7. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2011.

BRASIL. Presidência da República. *Decreto nº 19.448/1930*. Dá nova denominação ao Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1930. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/atos/decretos/1930/d19448.html>. Acesso em: 17 ago. 2020.

BRASIL. Presidência da República. *Decreto nº 24.643*. Decreta o Código de Águas. Rio de Janeiro: Presidência da República, 10 jul. 1934. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-24643-10-julho-1934-498122-norma-1934-pe.html>>. Acesso em: 25 ago. 2020.

BRASIL. Presidência da República. *Decreto nº 24.642*. Decreta o Código de Minas. Rio de Janeiro: Presidência da República, 10 jul. 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D24642.htm>. Acesso em: 17 ago. 2020.

BRASIL. Presidência da República. *Decreto nº 24.636/1934*. Dispõe sobre os sindicatos profissionais. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D24636.htm>. Acesso em: 17 ago. 2020.

BRASIL. Presidência da República. *Decreto nº 24.429*. Cria o Conselho Federal do Comércio Exterior. Rio de Janeiro: Presidência da República, 20 jun. 1934. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-24429-20-junho-1934-515178-norma-pe.html>>. Acesso em: 17 ago. 2020.

BRASIL. Presidência da República. *Decreto-Lei nº 3.002*. Autoriza a constituição da Companhia Siderúrgica Nacional e dá outras providências. Rio de Janeiro: Presidência da República, 30 jan. 1941. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decllei/1940-1949/decreto-lei-3002-30-janeiro-1941-412984-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 17 ago. 2020.

BRASIL. Presidência da República. *Decreto-Lei nº 4.352*. Encampa as Companhias Brasileiras de Mineração e Siderurgia S.A. e dá outras providências. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1º jun. 1942. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decllei/1940-1949/decreto-lei-4352-1-junho-1942-414669-republicacao-68227-pe.html#:~:text=Encampa%20as%20Companhias%20Brasileiras%20de,%20artigo%20180%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%2C&text=2.351%2C%20de%2028%20de%20junho%20de%201940>>. Acesso em: 17 ago. 2020.

BRASIL. Presidência da República. *Portal da Legislação*. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 19 mar. 2020.

BRAUDEL, F. História e ciências sociais: a longa duração. *Revista de História*, São Paulo, v. 30, n. 62, p. 261-294, 1965. <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9141.rh.1965.123422>

CACHAPUZ, P. B. VARGAS, Getúlio. In: ABREU, A. A. A. et al. (coord.). *Dicionário histórico-biográfico brasileiro pós-1930*. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001. 5 v. Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/verbetes/primeira-republica/VARGAS,%20Get%C3%BAlio.pdf>> Acesso em: 17 ago. 2020.

CHAUNU, P. L'histoire sérielle: bilan et perspectives. *Revue Historique*, Paris, t. 243, fasc. 2 (494), p. 297-320, 1970.

DAVID, P. A. Clio and the economics of QWERTY. *American Economic Review*, United States, v. 75, n. 2, v. 110, p. 319-324, May 1985.

DEAN, W. *The industrialization of São Paulo*. Austin: The University of Texas Press, 1969.

DRAIBE, S. *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.

FONSECA, P. C. D. *Vargas: o capitalismo em construção*. São Paulo: Brasiliense, 1989.

FONSECA, P. C. D.; SALOMÃO, I. C. Industrialização brasileira: notas sobre o debate historiográfico. *Tempo*, Niterói, v. 23, n. 1, p. 86-104, abr. 2017. <https://doi.org/10.1590/tem-1980-542x2017v230105>. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-77042017000100086&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 11 jun. 2020.

FURET, F. *A oficina da história*. Lisboa: Gradiva, s/d.

FURTADO, C. M. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Editora Fundo de Cultura, 1959.

GOMES, Â. C. Ideologia e trabalho no Estado Novo. In: PANDOLFI, D. C. et al. *Repensando o Estado Novo*. Rio de Janeiro: FGV, 1999. p. 53-72.

HACKER, J. S.; PIERSON, P. After the "master theory": Downs, Schattschneider, and the rebirth of policy-focused analysis. *Perspectives on Politics*, Cambridge, v. 12, n. 3, p. 643-662, 2014. <https://doi.org/10.1017/S1537592714001637>

HECLO, H. The issue networks and the executive establishment. In: KING, A. *The new American political system*. Washington, DC: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1978.

HOGAN, M. J. *The Marshall Plan: America, Britain and the Reconstruction of Western Europe, 1947–1952*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.

HOWELL, W. G. *Power without persuasion: the politics of direct presidential action*. Princeton: Princeton University Press, 2003.

HOWLETT, M. Governance modes, policy regimes and operational plans: a multi-level nested model of policy instrument choice and policy design. *Policy Sciences*, Switzerland, v. 42, n. 1, p. 73-89, 2009. <https://doi.org/10.1007/s11077-009-9079-1>

IANNI, O. *Estado e planejamento no Brasil (1930–1970)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.

JOCHIM, A. E.; MAY, P. J. Beyond subsystems: policy regimes and governance. *Policy Studies Journal*, v. 38, n. 2, p. 303-327, 2010. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2010.00363.x>

LASSANCE, A. *Pelas mãos dos presidentes: construção do Estado e desenvolvimento em uma perspectiva comparada das presidências de Campos Salles e Getúlio Vargas*. 2013. 303 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, 2013. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/16449/1/2013_AntonioLassance.pdf>. Acesso em: 6 ago. 2020.

MAHONEY, J.; SCHENSUL, D. Historical context and path dependence. In: GOODIN, R.; TILLY, C. (eds.). *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

MOE, T.; HOWELL, W. G. Unilateral action and presidential power: a theory. *Presidential Studies Quarterly*, Washington, v. 29, n. 4, p. 850-873, Dec. 1999. <https://doi.org/10.1111/1741-5705.00070>

NORTH, D. *Institutions, institutional change and economic performance*. New York: Cambridge University Press, 1990.

PELÁEZ, C. M. A balança comercial, a Grande Depressão e a industrialização brasileira. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, n. 22, p. 15-47, 1968.

PIERSON, P. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review*, United States, v. 24, n. 2, p. 251-267, 2000. <https://doi.org/10.2307/2586011>

PIERSON, P. Public policies as institutions. In: SHAPIRO, I.; SKODRONEK, S.; GALVIN, D. (eds.). *Rethinking political institutions: the art of the State*. New York: New York University Press, 2006. p. 114-131.

REIS, F. T. S. *A depressão comercial e o "funding-loan" de 1931*. Rio de Janeiro: Lobato e Cia, 1934. v. 472, p. 1990-1993.

REZENDE, F. *Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução*. Brasília, DF: CEPAL, IPEA, 2010. (Texto para Discussão 1522).

RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (ed.). *States, social knowledge, and the origins of modern social policies*. Princeton University Press, 2017.

SILVA, R. M.; CACHAPUZ, P. B.; LAMARÃO, S. (orgs.). *Getúlio Vargas e seu tempo*. Rio de Janeiro: BNDES, 2004.

SIMONSEN, R. C. *A evolução industrial do Brasil*. São Paulo: Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, 1939.

SIMONSEN, R.; GUDIN, E. *A controvérsia do planejamento na economia brasileira*. 3. ed. Brasília, DF: IPEA, 2010. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_simonsen_gudin_vol03.pdf> Acesso em: 21 jun. 2020.

SKOWRONEK, S. *Building a new American State: the expansion of national administrative capacities, 1877–1920*. Cambridge: Cambridge University Press, 1982.

WIRTH, J. *The politics of Brazilian development: 1930–1954*. Stanford: Stanford University Press, 1970.

ANEXO

ROTEIRO METODOLÓGICO

O tratamento empírico dado à produção institucional das sucessivas presidências de Getúlio Vargas, de 1930 a 1945, segue a linha traçada por Lassance (2013), com acréscimos de metodologia de tratamento de história serial para o *big data* das políticas públicas da Revolução de 1930 em dados manuseáveis, conforme o seguinte roteiro:

1. A produção de atos presidenciais unilaterais, principalmente decretos-lei e decretos, mas também a Constituição de 1937 (ela, em si, um ato unilateral), foi coligida de acordo com os marcos temporais de início e fim dos sucessivos mandatos do presidente Getúlio Vargas na Revolução de 1930. Portanto, reuniram-se todos esses atos editados de 3 de novembro de 1930 a 29 de outubro de 1945. As fontes dessa produção são os dados abertos disponíveis no portal de legislação da Presidência da República (Brasil, 2020);
2. Desses atos, selecionaram-se aqueles relacionados à política econômica e expedidos pelo presidente da República com a chancela dos ministérios da Fazenda; Viação e Obras Públicas; Agricultura; Trabalho, Indústria e Comércio. Também foram incluídos os artigos da Constituição de 1937, em matéria econômica;
3. Cada ato normativo foi disposto em uma tabela com a identificação de data, tipo (decreto-lei, decreto, Constituição), numeração do ato e ementa. O uso das ementas foi uma solução para expor o ato normativo de forma sintética em uma única célula da tabela;
4. Essa base de dados textual foi então submetida a sucessivas rodadas de classificação para refinamento analítico. A primeira delas consistiu em categorizar cada ato conforme a função estatal (administração pública ou regulação);
5. Em seguida, os atos foram tipificados em subáreas de política econômica: fiscal, agrícola, monetária e cambial, indústria, fundiária, comércio e serviços, energia, ferrovias, comércio exterior e aduana, portos, estradas e rodagem, urbanização, correios e telégrafos etc.;
6. Os atos foram então tipificados conforme representassem inovação institucional (II), mudança incremental (MI), ato de gestão (GE), de coordenação (CO) ou de relações internacionais (RI);
7. Finalmente, classificaram-se os atos conforme distribuíssem predominantemente incentivos ou restrições/sanções/proibições. Essa diferença e o equilíbrio no uso

deses recursos institucionais, indutores ou coercitivos, são cruciais para esclarecer como um tipo de padrão de governança presidencial se consolida em um regime de políticas públicas. É essa diferença entre incentivos e restrições que permite avaliar em que medida uma intensificação de atos que incidem sobre determinada política (como no caso da economia) representa a indução ou o freio à expansão de determinadas atividades.