

HUM@NÆ

Questões controversas do mundo contemporâneo

n. 17, n. 2

AS POLÍTICAS DE COMBATE À CRISE DE 1929, MUNICIPALISMO E A GÊNESE DO MERCADO INTERNO NO BRASIL: as paradoxais conquistas sociais e econômicas do 1º Período Vargas

Cristóvão de Souza BRITO¹

Fernando Pontual de Souza LEÃO JÚNIOR²

Resumo: O artigo em apreciação constitui-se em um esforço de síntese de um capítulo da tese de um dos autores, cujo objetivo atual se foca em difundir uma compreensão sistematizada da visão de estudiosos que se voltaram, cada um deles com foco específico, no mister de lançar luzes sobre o intrincado processo de ruptura para com o modelo de economia agroexportadora no Brasil da Primeira República, marcado, sobretudo, pelas heranças da colonização. A coexistência de choques adversos, internos e externos, com um ambiente político conturbado e marcado pelas clivagens sociais, constituem os ingredientes causais a definirem os tortuosos caminhos que culminaram com a endogenia do modelo de substituição das importações, concebido por Vargas, o qual promoveu os fenômenos da urbanização e da industrialização no País. Os resultados e conclusões alcançados consubstanciaram os argumentos teóricos usados na mencionada tese.

Palavras-chave: economia agroexportadora; mercado interno; substituição de importações; industrialização.

1 Doutor em Desenvolvimento Urbano pela Universidade Federal de Pernambuco – UFPE. Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Pernambuco – UFPE. Professor Adjunto da Universidade de Pernambuco – UPE. Email: cristovaos.brito@upe.br

2 Doutor em Desenvolvimento Urbano pela Universidade Federal de Pernambuco – UFPE. Graduado em Ciências da Administração pela Universidade Federal de Pernambuco – UFPE. Professor Adjunto da Universidade de Pernambuco – UPE.

Abstract: The article under consideration constitutes an effort to synthesize a chapter of the thesis of one of the authors, whose current objective focuses on disseminating a systematized understanding of the view of scholars who have turned, each of them with a specific focus, on the mission to shed light on the intricate process of rupture with the agro-export economy model in Brazil during the First Republic, marked, above all, by the legacies of colonization. The coexistence of adverse internal and external shocks, with a troubled political environment marked by social cleavages, constitute the causal ingredients that define the tortuous paths that culminated in the endogeneity of the import substitution model, conceived by Vargas, which promoted the phenomena of urbanization and industrialization in the country. The results and conclusions reached consubstantiate the theoretical arguments used in the mentioned thesis.

Keywords: agro-export economy; intern market; import substitution; industrialization.

1 – Aspectos Introdutórios

O estudo que ora se apresenta teve por objetivo elaborar uma reflexão acerca dos impactos socioeconômicos que resultaram da radical intervenção de Getúlio Vargas na cena política nacional num momento em que o mundo vivia as agruras produzidas pela crise da bolsa de Nova Iorque, em 1929. Que razões motivaram Vargas a adotar políticas macroeconômicas reconhecidamente de cunho keynesiano (antes mesmo que a grande obra do eminente economista britânico fosse disseminada como instrumento de apoio ao papel do Estado na minimização das imperfeições de mercado resultantes do ideário liberal e da revolução industrial)? O viés descentralizador de cunho municipalista combinado com as políticas sociais e trabalhistas que imprimiram o marco regulatório nas relações entre empregados e patrões pode ser interpretado como sinal de uma intenção clara de quebrar os paradigmas de uma economia que se comportava de modo subserviente e colonial ao capitalismo externo? As questões, ora formuladas, definem os objetivos desta breve análise acerca das intervenções de Vargas na cena brasileira de 1930 ao se centrarem na busca de evidências fáticas que consubstanciem conclusivamente se a sua intenção era a de uma ruptura revolucionária, prévia e propositada para com um modelo econômico atávico, espoliador e bastante cômodo para as oligarquias regionais brasileiras.

O fio condutor a mobilizar o esforço da pesquisa partiu do pressuposto de que: se o golpe dado por Vargas foi caracterizado por atos e políticas econômicas que se discreparam da trajetória histórica que preservava a estrutura primário-exportadora iniciada com a colonização do País, então a sua visão política de nação era atípica no seu perfil de ditador. Dado que sua antecipação na adoção de políticas keynesianas, durante os impactos da crise de 1929, o fato de ter sido patrocinador de mecanismos de proteção ao trabalhador brasileiro (direitos trabalhistas e previdenciários e de sindicalização) e de ter colocado o mercado interno e a industrialização como focos de seu governo, parecem ser registros insuspeitos de sua intenção de quebrar o vicioso e histórico ciclo das oligarquias regionais na condução dos destinos da jovem nação brasileira. A fenomenologia dos resultados, atribuídos ao seu primeiro período de governo ditatorial, credenciaram-no a um retorno triunfante, em 1950, sufragado democraticamente pelo voto popular e entronizado como o primeiro líder populista no Brasil. Como explicar o seu carisma e sua identificação com a massa de trabalhadores, se não percebendo-o como um ditador atípico e transgressor do perfil normalmente traçado para caudilhos?

A metodologia de trabalho se baseou em um esforço de revisão bibliográfica, haja vista que as questões da pesquisa conduzem a uma imersão, de modo exclusivo, nas fontes históricas de informação e na tessitura de um arcabouço de conceitos e de contribuições de teóricos e analistas com vista na obtenção de um diagnóstico elaborado e costurado por um processo lógico-indutivo, essencialmente heurístico.

2 – OS APORTES TEÓRICOS RELACIONADOS À TEMÁTICA EM ANÁLISE

A produção historiográfica do Brasil cuida, zelosamente, de mostrar esta evolução mutante na orientação político-administrativa do Governo Central, ao longo do primeiro período republicano. A qual se construiu, inicialmente, na ausência de uma lógica de ação coletiva que não se expressou numa participação efetivamente majoritária da população brasileira na escolha de seus governantes. Haja vista que as limitações, de ordens jurídica e econômica, impostas ao exercício da cidadania,

criavam uma diferenciação nítida entre um grupo de atores partícipes do processo deliberativo e eletivo e um grupo de passivos espectadores, excluídos do processo de escolha.

Alguns estudos e análises ao estabelecerem uma larga correlação entre o discurso da descentralização institucional do poder e os interesses oligárquicos regionais e locais, encontraram na prática plurissecular do sistema colonial de exploração implantado por Portugal no Brasil (fundado num modelo primário-exportador que olvidou o processo histórico de formação de um mercado interno), o ingrediente primordial a compor o receituário ontológico de preservação de uma reserva de domínio econômico e de poder político concentrado nas mãos das citadas lideranças (Furtado, 1967; Skidmore, 1976; Gremaud *et al*, 1999).

Mais enfático na identificação dos liames relacionais entre as variáveis retro mencionadas, Santos (1998, opus citado) sustenta o argumento de que:

Uma classe burguesa organizada, com o objetivo de moldar o aparelho de Estado simultaneamente à estruturação da sociedade de acordo com a lógica do mercado, não existiu até recentemente. Certamente existiam burgueses, existiam capitalistas, mas não existia uma classe burguesa organizada como ator político, de 1850 a 1950, aproximadamente, quando uma peculiar sociedade de mercado ia de qualquer forma se constituindo ao sabor da lógica das circunstâncias.

Na realidade a burguesia brasileira constituiu-se a partir da sedimentação de uma prática de relações absolutas de comércio com o resto do mundo, dentro de um projeto de divisão internacional do trabalho que foi capitaneado pela Inglaterra, a partir da Primeira Revolução Industrial. Todavia, parece ser inquestionável e razoável sustentar que a realidade apreendida de tão longas datas, responda justificadamente pela cristalização no seio da burguesia brasileira de um pendor para a conservação e preservação de um caminho mais fácil para a defesa de seus interesses, que se realizou através de uma relação comercial passiva com o circuito do comércio internacional.

Não obstante, parece ser forçoso admitir que o liberalismo tupiniquim pós-colonial e pós-imperial, definiu sua anatomia capenga – por acomodação histórica, ao aprendizado do modelo de exploração colonizador português – alimentando-se

da utopia de que os interesses de suas elites burguesas eram intrínsecos ao circuito exclusivo do comércio com o resto do mundo. Isto, em tese, por muito tempo, elidiu o papel do Estado Brasileiro, no que respeita a uma desejável condição de orgânico das forças de um mercado interno (oferta e demanda), porquanto este mercado inexistiu, pelos menos, até a quarta década do século passado. O traço descentralizador imprimido ao Brasil da Primeira República, ao pugnar por uma ampla autonomia política, administrativa e financeira aos estados federados, não conseguia dissimular os interesses oligárquicos subjacentes à moldagem da Constituição de 1891, por parte dos estados, tal como se deduz do teor de seu Artigo 9º, transcrito a seguir:

Art. 9º É da competência exclusiva dos Estados decretar impostos:

- 1) sobre a exportação de mercadorias de sua própria produção;
- 2) sobre imóveis rurais e urbanos;
- 3) sobre transmissão de propriedade;
- 4) sobre indústrias e profissões.

§ 1º Também compete exclusivamente aos Estados decretar:

- 1) taxa de selo quanto aos atos emanados de seus respectivos governos e negócios de sua economia;
- 2) contribuições concernentes aos seus telégrafos e correios.

§ 2º É isenta de impostos, no Estado por onde se exportar, a produção dos outros Estados.

§ 3º Só é lícito a um Estado tributar a importação de mercadorias estrangeiras quando destinadas ao consumo no seu território, revertendo, porém, o produto do imposto para o Tesouro Federal.”

O conteúdo explícito de um dispositivo legal conferindo uma competência tributária tão ampla aos estados, por si só atesta o caráter participativo das oligarquias regionais na moldagem de uma ordem institucional convergente para seus interesses. Num País com uma economia, até então, estruturada na função primário-exportadora, não parece restar dúvidas de que a manutenção de um pacto republicano com o Governo de Floriano Peixoto, só foi possível com a quebra da rigidez centralizadora (desejada, antes, por Deodoro da Fonseca), viabilizada, em grande parte, pelas pressões das oligarquias regionais. Sobretudo, porque a elas interessava manter em um círculo mais restrito do poder político (o poder político dos estados) a autonomia e a competência para tributar as exportações. Dado que

nestes círculos mais restritos, o poder de cooptação e de penetração que exerciam sobre as instâncias político-administrativas subalternas ao poder Central, era razão direta da maior expressão econômica que ostentavam, ao desincumbirem-se das atividades produtivas ligadas ao mister agroexportador.

Assim, pode-se sustentar que o casamento espúrio de expectativas tão díspares parece ter pendido favoravelmente às pretensões das oligarquias, que viram na ordem institucional republicana a oportunidade de recuperarem-se dos reveses impostos pela ordem institucional anterior (Império), no qual os seus poderes de manipulação sobre a atividade econômica foram drasticamente reduzidos.

Destarte, os frutos colhidos pela velha/ nova burguesia na Primeira República revelam-se na ocorrência de uma oportunidade, se não única, ao menos mais ampla, no sentido de que a então nova ordem institucional propiciou-lhe definir os contornos e as articulações necessárias ao desenho de um ordenamento jurídico-constitucional que arrematou e definiu os instrumentos legais necessários à preservação de seus interesses econômicos, visivelmente aportados no mercado externo.

Mais que isto, dentro de um contexto histórico-estrutural, a Primeira República, sustenta-se, oportunizou – com a divisão e zoneamento espaciais demarcados pela vocação produtiva que cada uma dessas lideranças desenvolveu regionalmente – se não o surgimento de uma classe burguesa, em virtude do não atendimento dos pré-requisitos identificados por Wanderley Guilherme, pelo menos gestou uma classe oligárquica estruturada em uma conduta corporativa. Conduta esta, que embora preservando, em termos de nação, as contendas na busca de uma hegemonia política, conseguiu pactuar uma postura homogênea, em termos de resguardo de seus interesses econômicos específicos. Assim bem o atesta o legado constitucional expresso pelo Artigo 9º, retro mencionado, notadamente pródigo em reservar ao âmbito da política regional a competência exclusiva deferida aos estados para tributar o produto da atividade econômica, a renda e os bens móveis e imóveis.

Deste modo, confrontando-se tal legado, com o que foi reservado ao papel do Governo Central, em termos de competência tributária (Artigo 7º e suas alíneas e

parágrafos), pode-se, confortavelmente, defender o argumento de que a geratriz constitucional do Estado Brasileiro foi podada para produzir um aparelho estatal adaptado ao liberalismo distrófico, tão conveniente aos interesses da burguesia agrário-mercantil exportadora.

Art.7º É da competência exclusiva da União decretar:

- 1) impostos sobre a importação de procedência estrangeira;
- 2) direitos de entrada, saída e estada de navios, sendo livre o comércio de cabotagem as mercadorias nacionais, bem como as estrangeiras que já tenham pago imposto de importação;
- 3) taxas de selo, salvo a restrição do art. 9º, § 1º, no 1;
- 4) taxas de correios e telégrafos federais.

§ 1º Também compete privativamente à União:

- 1) a instituição de bancos emissores;
- 2) a criação e manutenção de alfândegas.

§ 2º Os impostos decretados pela União devem ser uniformes para todos os Estados.

§ 3º As leis da União, os atos e as sentenças de suas autoridades serão executados em todo o País por funcionários federais, podendo, todavia, a execução das primeiras ser confiada aos governos dos Estados, mediante anuência destes.

Art. 8º É vedado ao Governo Federal criar, de qualquer modo, distinções e preferências em favor dos portos de uns contra os de outros Estados.

Pelo exposto, verifica-se que no contexto das competências tributárias, o teor da política descentralizadora da Carta de 1891, ao subtrair do Poder Central a competência para tributar as exportações, principal fonte de receitas de um modelo agroexportador, reduziu-lhe a possibilidade concreta de um maior alcance da sua intervenção no sistema econômico. E, ao que se indica, veio de afetar a sua capacidade de intervenção no ordenamento político-administrativo, tal foi a ameaça ao pacto federativo representada pela crise de 1929 sobre a economia cafeeira paulista.

As providências esperadas pela oligarquia cafeeira, do ponto de vista de socorro financeiro e de políticas econômicas sinalizadas a partir do Poder Central, ao não se concretizarem, deram o combustível suficiente para os acontecimentos que precipitaram a “Era Vargas”. Entretanto, à luz dos fatos, tais acontecimentos se enquadram, enquanto possibilidade, numa conjuntura de fatores conducentes ao

que atualmente vem de se denominar de um poder de governança precarizado pelas limitações de competência tributária do Poder Central. É, pois, com esta percepção de que a relação desigual de poder econômico entre os entes federados (no caso, a hegemonia paulista) e a ausência de um poder efetivo, objetivo e material, concretizado pela capacidade financeira do Poder Central, é que, deduz-se, abalou o pacto federativo, com o agravamento da crise. Porquanto a sua coesão exigia a prevalência de mecanismos de solidariedade, materializados em ações concretas, que se inviabilizaram ante a constatação de que a crise foi de amplitude geral, atingindo de forma completa a economia agroexportadora e, bem mais contundentemente, o seu carro-chefe, o Estado de São Paulo. Ou seja, os fortes indícios de uma crise que agravou o padrão de governança do Governo Washington Luís, constituíram-se no pano de fundo para uma crise de governabilidade.

2.1 – Democracia econômica e democracia política na Primeira República: virtudes das boas intenções do texto constitucional “versus” práxis política anulante das virtudes

O contexto produzido e materializado pela distorção das boas intenções contidas no texto constitucional (no que respeita a uma maior ampliação dos direitos político-eleitorais), a partir da “Política dos Governadores” e do “Pacto Republicano”, parece ter sido o principal instrumento de controle costurado pelas oligarquias para garantir a preservação e salvaguarda de seus interesses econômicos, tão ferrenhamente defendidos e conquistados na Assembleia Constituinte de 1891. É, portanto, neste ponto preciso em que o modelo constitucional produzido – com predicação inspirada no ideário liberal de Montesquieu - pode ser contrastado com os resultados práticos colhidos das evidências históricas. Ou seja: ao tornar possível refutar um quase sofisma que se incorporou com força de brocardo na tradição política brasileira. E que consiste numa aceitação ampla de que regimes de governo constitucionalmente edificados sob a égide da divisão de poderes, da descentralização institucional e da forma representativa de governo são necessariamente democráticos, em seu sentido pleno. Ou seja, atendem aos anseios da maioria da população, a qual se vê legitimamente representada pelos seus congressistas (regime parlamentar bicameral), pela sua magistratura e pelos

seus governantes. Daí também decorre o entendimento de que democracia e liberalismo econômico são duas faces de uma mesma moeda. Todavia convém registrar – na reconstituição do périplo da história republicana que estas conclusões, embora válidas para diversas nações de tradição federalista, têm demonstrado, nas evidências extraídas dos fatos inerentes à cronologia histórica nacional, correlações diametralmente opostas.

Os debates estabelecidos desde o início da experiência republicana em torno dos citados temas não conseguiram esgotar as interpretações divergentes que se produziram desde então. Tanto que nas avaliações mais recentes acerca dos resultados produzidos pela Constituição de 1988, na qual o recuperado enfoque da descentralização institucional ganhou reforços que consagram os municípios como células básicas da organização político-administrativa e como ordenadores do desenvolvimento socioeconômico nacional, reintroduziram-se as discussões acerca de questões relativas à compatibilidade (ou não) de sistemas políticos descentralizados com regimes democráticos (Arretche, 1998; Melo, 1996; Diniz, 1996). A permear esta arena de discussões, consolida-se a evocação sempre recorrente de buscar, nos exemplos recentes de processos de descentralização ocorridos nos diversos quadrantes do mundo capitalista, os paralelos passíveis de serem tomados como parâmetros avaliativos e monitorais do peculiar processo de reforma do Estado Brasileiro, que se iniciou com a Constituição de 1988. No que concerne à identificação de pontos de aproximação, tanto nos aspectos positivos, quanto nos aspectos negativos pinçados de tais experiências.

Conquanto uma busca de referenciais analíticos embasados em experiências recentes seja uma metodologia válida e consentânea para aferir e avaliar o processo evolutivo da reforma do estado no Brasil, afigura-se oportuno retirar de um crivo de análise interna – que pode ser concomitante com as analogias externas – os antecedentes históricos mais distantes, desencadeadores dos ciclos alternados de descentralização e de centralização, vivenciados a partir da Primeira República.

A Constituição Brasileira promulgada em 1891, embora sendo calcada na constituição norte-americana e tendo o benefício do tempo para incorporar os avanços que aquela introduzira, não foi sensível a tais ensinamentos. Haja vista a

completa omissão do texto constitucional em seu Título IV (Seções I e II) no que refere a uma responsabilização social do governo, no sentido de assegurar condições mínimas de sobrevivência aos cidadãos (Constituição Brasileira de 1891). Boa parte de tal omissão até pode ser justificada pela realidade socioeconômica do Brasil – uma sociedade tradicionalmente escravocrata, recém imersa na realidade do abolicionismo e com um grande sentimento de perda material, por parte da burguesia. Isto no que respeitava ao entendimento de que a libertação dos escravos representava uma considerável redução do patrimônio pessoal e, sobretudo, a renúncia completa ao domínio de um regime de trabalho no qual a mão-de-obra era, majoritariamente, não remunerada (Furtado, 1967). Fato este, que viria a implicar na emergência do remuneração do trabalho, como um novo componente de custos nas atividades produtivas primário-exportadoras. Entretanto, considerando-se que o cerne da economia brasileira de então era o mercado externo, julga-se mais convincente e mais razoável inferir que à minoria populacional, representada pela burguesia nacional, pouco interessava incorporar ao texto da carta constitucional de 1891 os deveres dos estados-federados para com as prerrogativas de cidadania social. As quais já constavam, bem antes, de constituições de nações europeias e dos EUA, como que prenunciando o advento do Estado de Bem Estar Social que emergiria com bastante força no último quartel do século XIX.

Na realidade, contrastando com a situação excepcional ostentada por este estrato populacional (que desfrutava da condição de legatário de um sistema de distribuição de grandes extensões de terras que remontava à época das capitanias, base para a formação da riqueza e da hegemonia econômica que detinham), a maioria da população brasileira, eminentemente rural e composta de ex-escravos e de cidadãos sem posses, teve que se adaptar a um sistema de convivência com esta classe dominante. Única forma que tinha de explorar a terra como atividade econômica de subsistência, nos regimes de meação, de parcelas ou de arrendamentos.

Assim, avulta ser bastante convincente o concluir que os fundamentos inerentes ao federalismo norte-americano, com conteúdo explicitamente pautado nos corolários primordiais de uma democracia representativa, aos quais foram

inseridos, sequentemente, os avanços resultantes de uma democracia econômica, produzissem a convergência ideológica do contrato jurídico-institucional. O qual emergiu da Constituição de 1787, com a práxis de uma lógica de ação coletiva que delineou o contrato socioeconômico.

A análise da Constituição Brasileira, por sua vez, permite captar uma intencionalidade explícita no seu conteúdo, com vistas a demonstrar avanços significativos nas conquistas políticas e sociais que, de fato, não se materializaram. Isto porque, factualmente, seu modelo de democracia representativa se defasava, pela via da manipulação da práxis política, de uma aproximação com os interesses da sociedade como um todo. Haja vista que grande parte da população não portava os atributos de cidadania social. Requisitos estes, indispensáveis à produção de um conflito de interesses suficientemente forte para gerar os ingredientes básicos e instauradores de uma democracia econômica. Assim, o que se quer sustentar, em última análise, é que o aparato institucional criado numa constituição de inspiração liberal é uma derivação consistente com a forma pela qual uma sociedade plural direciona e equaciona seus interesses conflitantes.

A Lei Magna e o aparato institucional que nela se desenha são, no entendimento do presente estudo, existências e exigências que se explicitam num quadro de desigualdades (intrinsecamente econômicas) entre indivíduos, entre grupos de indivíduos e entre classes sociais. Disto resulta que são as questões econômicas (num mundo onde a regra é a escassez de recursos) e a complexidade de um sistema social, que criam a necessidade de um arcabouço político que lhe seja compatível e ajustado.

Assim, ao que se infere, a Constituição Brasileira de 1891 surgiu em um momento em que inexistiam, ou, menos rigorosamente falando, eram inexpressivos os registros testemunhantes da formação de um conflito de classes. Uma vez que, mesmo antes da Abolição da Escravatura, com o início de formas de remuneração, ainda assim a estrutura da economia colonial permaneceu preservada, como bem assinala Gremaud (1997, p.36). Dificultando e/ou retardando o surgimento do trabalho assalariado e, conseqüentemente, impedindo a formação de uma relação totalmente capitalista no campo. Assim, diferentemente do acontecido com outras

sociedades europeias e, principalmente, do acontecido com a sociedade norte-americana, a sociedade brasileira não evoluiu concomitantemente com o crescimento do seu mercado interno e a sua economia não foi a sua economia, mas, originalmente e insistentemente, foi uma economia em sintonia com o mercado externo, desde os primórdios da colonização.

Assim no atinente aos aspectos relacionados ao transcorrer da Primeira República, o que se quer ressaltar, é que do ponto de vista político o poder das oligarquias manteve-se hegemônico – no sentido de ação política do Estado Brasileiro, tal como concluiu Wanderley Guilherme – até que se instaurasse a tipologia de fenômenos internos e externos que desenharam a transição política para a Primeira Era Vargas (1930-1945), decorrentes da crise de 1929.

Do ponto de vista econômico, os eventos anteriormente expostos, acresceram impulso, inicialmente aleatório, à industrialização, em virtude de uma vulnerabilidade comercial brasileira ao mercado externo (que na realidade não era coisa nova, uma vez que a alteridade das crises se revelara durante toda a fase colonial), mas que, com o patrocínio permitido pela expansão cafeeira, despertou a burguesia nacional para a existência de um mercado interno potencialmente em expansão.

A visão integrada destes fenômenos, pouco perceptível àquela época para a classe empresarial brasileira, dissimulava, a um primeiro passar de olhos, aspectos relevantes de uma fase republicana caracteristicamente pouco identificada com o liberalismo em prática na Europa e EUA (visão esta que conferiu uma importância incidental ao crescimento do mercado interno e das economias urbanas), ao não tomar conhecimento da importância da expressão quantitativa crescente de uma classe média urbana assalariada, que reforçava a evidência do nascente mercado interno nacional.

A ideologia liberal nacional tão avidamente influenciada pelo liberalismo norte-americano pareceu ter assimilado deste, apenas o discurso relativo à interferência mínima que o Estado deveria exercer na mediação e regulação da atividade econômica. Posto que o “laissez faire, laissez passé...” como complemento da apologética liberalizante, parece ter se escudado na eliminação de óbices

protecionistas, no intuito de que fossem preservados os mecanismos de articulação com o mercado externo. No contexto, portanto, de uma interpretação rigorosa do liberalismo à brasileira, cogita-se poder enunciá-lo como uma variante apóstata da ideologia liberal preconizada pelas economias avançadas. Uma vez que o seu objetivo não partiu da criação de um mercado interno que se plenificou e gerou – a partir das economias urbanas (ou das complementaridades campo/cidade) – os consequentes transbordamentos produtivos direcionados para o mercado externo, tal como acontecido com as economias capitalistas metropolitanas.

Neste sentido, o papel, os limites e as atribuições da gestão pública municipal, na Carta de 1891, passaram a constituir uma delegação exclusiva da Constituição de cada estado federado. Destarte, a alegação atualmente em curso de que o período da Primeira República foi, caracteristicamente, descentralizador, do ponto de vista institucional, parece constituir um exagero histórico e semântico. Haja vista que não atendeu a um requisito de completa definição de atribuição de competências. Isto, se se entende que descentralização institucional deve constituir um processo vertical e descendente a alcançar todas as instâncias político-administrativas (em que se decompõe o território pátrio). Ou seja: se viabiliza, de um lado, pela organização político-administrativa mais compacta (autonomia relativa) e, de outro, por canais orgânicos mais abertos e tendentes a um grau de autonomia quase absoluta.

Deste modo, se é defeso o argumento de que o caráter descentralizador da Carta de 1891 se deveu ao fato dos estados orbitarem menos em torno do Poder Central, não cabe defesa à evidência de que concentrou nos Estados Federados o papel de novas centralidades, conferindo aos municípios um desígnio de submissão irrestrita aos poderes conferidos àqueles. Assim, conquanto a Constituição de 1891 tenha representado um grande avanço em termos de ganhos políticos para a sociedade brasileira, não parece ser razoável entender que

...o novo instrumento constitucional se apresentava na esfera teórica, escoreito e íntegro, depurado daquelas faculdades autocráticas que o outorgante do Primeiro Reinado contrabandeara para os artigos 91 e 92 da velha Constituição. Nessa linha de distribuição de competência aos poderes políticos, a Constituição da Primeira República foi inexcedível: a finalidade consistia em

neutralizar teoricamente o poder pessoal dos governantes e distanciar, tanto quanto possível, o Estado da sociedade, como era axioma do liberalismo (Bonavides et al, 1990).

Parece ficar claro, a partir da análise formal do Texto Constitucional de 1891, que, ao quebrar o poder autocrático característico da Constituição Imperial de 1824, ele o fragmentou formalmente, criando nas instâncias estaduais, reservas políticas concentradoras de grande poder autocrático e/ou plutocrático sobre os municípios, que contrariavam o axioma do liberalismo. Uma vez que foi a partir dos exemplos da urbanização europeia, que a integração, a interdependência e as complementaridades entre cidades possibilitaram as condições para o desenvolvimento na crença do “*laissez faire, laissez passer*” (Singer, 1977, opus cit).

Rigorosamente analisada, a definição da competência tributária conferida aos estados federados não se esgotou no poder que passaram a ter exclusivamente para tributar as suas exportações, as rendas e as propriedades. O parágrafo 3º do já citado artigo 9º também concedia a cada estado a competência para tributar a parcela de suas importações, ainda que o produto arrecadado devesse ser transferido ao Poder Central, detentor legítimo de tal receita. Esta faculdade, se encarada de uma forma consistentemente crítica, permite deduzir que o espírito da Constituinte, movido pelos representantes das oligarquias estaduais, procurou resguardar os interesses econômicos destas.

No âmbito específico do mercado interno, é possível também sustentar que as relações comerciais entre os estados deveriam subestimar as necessidades da população, uma vez que as importações interestaduais representavam, teoricamente, a evasão de recursos financeiros, servindo o mecanismo (o de controle dos tributos sobre produtos importados) como um parâmetro de monitoramento e de preservação de vantagens comerciais a serem ferrenhamente defendidas, através da obtenção de saldos de balança comercial favorável aos interesses da oligarquia agroexportadora.

A leitura abreviada deste período da história política brasileira, ainda que possa se desfaltar de um aprofundamento mais crítico que lhe defira um julgamento mais preciso e mais completo, ainda assim, do ponto de vista do subjetivismo consagrado, em termos de organização política democrática, pela Constituição de

1891, em linhas gerais se manteve livre das ameaças das razões objetivas e materiais que normalmente dirigem os destinos de uma sociedade. Nesta fase da história brasileira, como já mencionado, o subjetivismo que inspirou a primeira constituição republicana só entrou em choque com a dinâmica dos acontecimentos, quando a crise da economia cafeeira materializou os motivos de força maior que desestabilizaram a ordem constitucional estatuída.

2.2 – O Estado Intervencionista na Primeira Era Vargas (1930-1934): a práxis liberal “clássica” às avessas e a descoberta do mercado interno

Através da análise dos registros históricos, parece ser razoável sustentar, mediante um comparativo entre o sistema oligárquico prevalecente em todo o período colonial brasileiro e o sistema oligárquico da Primeira República, que neste último, a regra constitucional republicana pareceu devolver à burguesia agrária-mercantil, a indispensável maior margem de manobras para obter o logro de maiores vantagens comparativas com o comércio internacional. Margem esta drasticamente confiscada pelo poder moderador da Constituição Imperial de 1824.

Disto resulta ser bastante procedente a afirmação de Santos (1998, *opus cit* p.54), no que se refere ao poder das oligarquias brasileiras pós-imperial de extrair vantagens da operacionalização da atividade agroexportadora:

A oferta de bens e serviços ao mercado brasileiro, bem como a demanda por bens nacionais não dependiam, no essencial, das políticas econômicas do Estado Brasileiro, posto que manipuladas no exterior. Especialmente antes de Keynes, quando medidas de ativação econômica não estavam disponíveis à ação de Estado, os capitalistas brasileiros não se sentiam de modo algum pressionados a capturar as instituições estatais. Era suficiente possuir poder para induzir a socialização das perdas em que eventualmente incorriam por efeito de relações não lucrativas com o resto do mundo; e este, eles o possuíam. Assim, a burguesia brasileira não surgiu como classe organizada, precisamente porque não se integrou pela mediação de um mercado nacional, cuja existência e estabilidade dependessem em primeiro lugar da ação estatal, mas pela mediação de um mercado internacional, cuja operação e estabilidade estavam sob o controle de outros Estados nacionais”

Embora se concorde, em termos gerais, com a linha de pensamento de Santos, ao relevar esta atitude pouco ou nada compromissada da burguesia brasileira para com o mercado interno. E, de um modo geral, pouco articulada com o

aparelho estatal, faz-se importante aduzir que justamente em situações inusitadas que, “*a fortiori*”, contrariaram tal comportamento, foi que a intervenção estatal, o mercado interno em expansão e o fenômeno da urbanização crescente nas principais capitais brasileiras, apresentaram-se como instrumentos de atenuação das crises que se abateram, em momentos distintos, sobre a atividade primário-exportadora. Assim, parece ter sido o Estado, a realizar o esforço primeiro para sensibilizar os interesses do empresariado e direcioná-los ao mercado interno.

O primeiro deles referiu-se à crise norte-americana de 1893. Os EUA, maiores importadores do café brasileiro (compradores de 40% da produção mundial), determinaram um impacto muito grande, sobre as exportações brasileiras do produto, ao reduzirem suas cotas de importação. A crise externa trazida para o cenário nacional ao resultar em déficit elevado na balança comercial brasileira, colocou em cheque a classe empresarial cafeeira que se viu condicionada a olhar para o mercado interno, como uma válvula de escape, na medida em que este se transformava em alternativa para preencher o vazio deixado pela atividade exportadora. A intervenção do Governo Campos Sales na negociação de empréstimo externo (funding-loan) e suspensão de juros e amortizações, juntamente com a desvalorização cambial resultante, patrocina uma alta crescente dos preços internos do produto, que na ausência de inflação (ou seja, de aumentos dos custos de produção), resultou em grande poder de alavancagem para a economia cafeeira, uma vez que o crescimento do mercado interno justificou, enquanto perdurou a crise na economia norte-americana, a expansão dos cafezais (Gremaud *et al*, pp. 48-52).

Fato semelhante se reproduziu ainda no marco da Primeira República, nos anos que antecederam e que se sucederam ao período da Primeira Guerra Mundial. Os bloqueamentos naturais que decorreram da retração do comércio internacional - quer em termos de receptividade aos produtos nacionais, quer em termos da retração da atividade industrial e da concomitante redução da oferta de produtos tradicionalmente importados pelo Brasil - criaram o imperativo para que o empresariado nacional viesse a perceber o grande potencial do mercado interno que se viu desatendido e desabastecido de bens de consumo corrente, até então,

substancialmente importados. Foi o advento da Primeira Grande Guerra, aliás, que estabeleceu para Fishlow os primórdios de uma fase que veio de ser denominada de Processo de Substituição de Importações da economia brasileira, com a produção interna e diversificada de bens de consumo corrente (Fishlow *apud* Gremaud, 1997, *opus cit.*, p.75-6). Mas, sem sombra de dúvidas, foi sob a égide de um regime autoritário e excessivamente centralizador (o Governo Provisório de Vargas) – que se consolidou um contato efetivo das oligarquias brasileiras com o mercado interno e com a ação providencial do Estado Brasileiro que recuperou a economia cafeeira e os demais setores da agroexportação.

3- RESULTADOS E CONSEQUÊNCIAS

Numa situação atípica, na qual a economia brasileira se deparou internamente com o drama das supersafras cafeeiras e, concomitantemente, com a Grande Crise de 1929 no cenário internacional, que deprimiram as agroexportações brasileiras (Gremaud, 1997, *opus cit*), tanto em volume, como em valor exportado, foi que a ação política de Vargas, antecipando, pragmaticamente, certos fundamentos de política monetária, creditícia e fiscal (os instrumentos de ativação econômica a que alude Wanderley, e que só seriam posteriormente estruturados por Keynes em sua *Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*), conseguiu colocar o mercado interno, a partir de então, como centralidade e eixo do desenvolvimento socioeconômico brasileiro. E, conseqüentemente, entronizou o Estado como mediador da oferta e da demanda de bens e serviços na sociedade brasileira.

Assim, parece ser possível sustentar que o Governo Provisório e a política econômica de Vargas se mostraram providenciais e salvadoras dos interesses econômicos das oligarquias agrário-exportadoras, descontados os traumas iniciais para a economia brasileira, em especial para o setor cafeeiro, decorrente das medidas corretivas adotadas.

A inação e falta de habilidade do empresariado nacional para enfrentar uma crise de proporções inusitadas no histórico das relações comerciais do Brasil com o resto do mundo, manifestam-se como evidentes. Os registros históricos ao darem conta da pouca sensibilidade que estes demonstravam ter para com a realidade do

crescimento potencial do mercado interno. Fato que induz à conclusão de que – com a conjunção concomitante de uma crise de superprodução cafeeira e de crise financeira internacional em 1929 - um sentimento de orfandade ou de ruptura com os laços protetorais do comércio sustentado pelo resto do mundo, pode ter se cristalizado nesses grupos como uma consequência inevitável. O caráter corporativista e o exercício secular de atividades produtivas exclusivamente direcionadas para o mercado externo, peculiar aos citados grupos, podem ser interpretados como signos atestatórios dessa conclusão.

Por consequência, a complexidade do movimento deflagrado em 1930, não subsiste ao argumento de se pretender identificá-lo, exclusivamente, com o descontentamento das camadas sociais urbanas (das quais os tenentes eram uma parte integrante, juntamente, com a classe de profissionais liberais e dos trabalhadores assalariados). O paralelismo do movimento com a realidade econômica vivenciada naquele momento (a crise da economia cafeeira e a crise mundial instaurada pela Grande depressão de 1929, já citadas) induz ao raciocínio de que a condição de xeque vivenciada pelas oligarquias regionais (sem mercado interno e sem mercado externo), pela primeira vez, necessitou que o Estado Brasileiro ampliasse o seu papel de mediador e de regulador das ineficiências do mercado.

Neste sentido, Vargas pareceu legar ao Estado Brasileiro as bases instrumentais, em termos de política tributária, de política monetária e de políticas sociais, que, a um só tempo, abriram uma nova fase no seu desenvolvimento econômico e inauguraram o discurso populista. Mas, sem que os canais de participação popular fossem abertos e sem que, em todo o período de seu governo (1930 a 1945), qualquer um destes segmentos da sociedade se transformasse em bastião do poder instaurado (Skidmore, 1976, opus cit p.75). A recuperação da economia cafeeira e o prestígio da classe oligárquica, recuperado com a Assembleia Constituinte de 1934, de um lado, e o surgimento de uma política trabalhista indicativa de que as classes assalariadas começavam a se fazerem ouvidas (embora que isto acontecesse pelo canal de um sindicalismo oficial manietado pelo recém-criado Ministério do Trabalho), de outro lado, não forneciam credenciais

suficientes, ainda, para perceber uma gestão respaldada pelos vários estratos sociais. Na visão de inúmeros analistas, não se podia interpretá-la como um governo que conseguiu a aderência, em termos de base de sustentação, das poderosas classes empresariais de agricultores e industriais regionais, ou das classes médias urbanas.

O período do Governo Provisório de Vargas (1930-34), ao emergir sob o desenrolar de fatos já descritos, apesar de se escudar num apelo nacional de redirecionamento da economia do País, respaldou-se numa expectativa generalizada da sociedade brasileira de então, de que o sistema representativo que legitimou a Primeira República era uma ficção criada e manipulada pelas oligarquias no sentido de se assegurarem no poder. Fazendo-se premente, portanto, que diante de uma conjunção gravosa de acontecimentos de natureza econômica e política, uma nova ordem institucional fosse estabelecida.

Contrariando tais expectativas e apoiando-se no discurso da necessidade de um lapso de tempo para priorizar as ações necessárias à correção dos rumos da economia; à definição das funções e do grau de intervenção do Estado nesta e, ainda, à articulação e mediação das relações entre capital e trabalho (Bonavides *et al*, opus citado), o Governo Provisório, tentou perenizar o que seria um marco de transitoriedade na busca da nova ordem político-institucional.

A primeira impressão, porém, é de que a Revolução de 30, conforme apregoavam os manifestos e os discursos dos oradores da Campanha Liberal, tinha por escopo básico, uma vez triunfante, reestabelecer a legitimidade da forma representativa de poder, tão rudemente golpeada pelos desvios e distorções usuais na prática presidencial e por métodos eleitorais que desfiguravam, por inteiro, a manifestação da vontade popular até transformá-la num simulacro de exercício dos poderes da cidadania (Bonavides, opus citado)

Os desdobramentos seguintes (cujo ponto culminante foi a Revolução Paulista de 1932), apesar de forçarem o Chefe de Estado a abdicar de seu poder ditatorial e legar uma nova Constituição ao País, a partir da qual, deveria ter-se iniciado o período da Segunda República, não podem deixar despercebidos os anteriores avanços na organização sociopolítica nacional. No que respeita aos primeiros passos dados no reconhecimento aos direitos trabalhistas, à instituição de

uma jornada fixa de trabalho semanal remunerado e à sindicalização dos trabalhadores.

Estes eventos, apesar do paradoxo de se originarem num ambiente de exacerbação máxima do poder discricionário, foram totalmente consentâneos com as expectativas da parte mais expressiva da população brasileira, composta dos trabalhadores, de funcionários públicos, de militares, etc., até então invisíveis no contexto de uma proteção tutelar do Estado brasileiro. Assim, avulta ser inequívoco o fato de que a descentralização institucional e a sua respectiva sintonia e conformidade com regimes democráticos, mais uma vez não pareceu constituir um binômio inseparável. Uma vez que, sob a regência de um poder totalitário, um aparelho de estado centralizador, patrocinou conquistas sociais, ainda que tênues e dissimuladas por um patrulhamento oficial que impunha rédeas ao que viria conformar, anos mais tarde, o populismo no Brasil. Em que pese o contrassenso que esta conclusão provoca, sustenta-se que só pela imposição da força foi possível garantir que os estratos não oligárquicos da sociedade brasileira da época pudessem estabelecer contato com algumas das conquistas sociais indispensáveis ao surgimento de uma democracia econômica, nos moldes da que havia acontecido com a sociedade norte-americana, a partir de 1850.

Identificado como populista, após 1934, o Estado Brasileiro com Vargas, conseguiu a proeza, ao intervir nas relações de classes, de integrar as classes médias urbanas tradicionais e a novel classe operária no contexto da cena política, sem, no entanto, deixar escapes para que elas adquirissem expressão autônoma (Gremaud *et al*, p.162-164). Uma vez mais, o panorama político e as mudanças na conjuntura econômica, mascararam nas entrelinhas dos acontecimentos, o instrumento impulsionador destas mudanças: a transição continuada de uma economia essencialmente agrário-mercantil para uma economia industrial, que se desenvolveu no espaço urbano.

Cotejados os dois períodos, avulta relevar que o caráter descentralizador inerente à Constituição de 1891, ao balizar-se pelos princípios das maiores autonomias administrativa, financeira e política conferidas aos estados, não deferiu às esferas locais (municípios) qualquer prerrogativa explícita, demarcadora de um

posicionamento político-administrativo e fisco-tributário destas no pacto federalista que entronizou. Do ponto de vista da Organização Federal, a peça constitucional em referência é pouco pródiga no tratamento conferido aos municípios como membros do pacto federativo então firmado, resumindo-se à seguinte recomendação: “*Art. 68. Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos municípios, em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse*”.

Paradoxalmente, a Constituição de 1934, que emergiu do conturbado episódio da Revolução de 1930, veio de consagrar o primeiro registro de atribuições e prerrogativas delegadas pelo Poder Central ao âmbito municipal, instituindo as fontes tributárias e de serviços públicos formadores de receitas disponibilizadas aos gestores municipais no mister de execução das políticas públicas.

Os fatos políticos dos anos 1930-1934, ao pressionarem Getúlio Vargas para a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte, resultaram, não só no fortalecimento do papel do Poder Central, como, ao mesmo tempo, reduziram a competência dos Estados membros, retirando o poder que tinham sobre a organização municipal, cuja autonomia adquiriu um nível de importância equivalente ao da União e dos próprios Estados, como preconizava o seu Art. 13°. A legitimidade da representação de um poder gestor municipal, foi consolidada pelo caráter eletivo do cargo de prefeito e da criação de um legislativo municipal, também elegível e inteiramente voltado para a elaboração e aperfeiçoamento de normas e leis orientadoras das ações das políticas públicas, num marco essencialmente urbano.

Pelo que se pode inferir, na comparação entre os dois períodos, o caráter descentralizador conferido à Constituição de 1891 parece ser mais uma evidência de que a deferência de maior autonomia político-administrativa e financeira concedida aos Estados, atendia mais a um desejo, por parte das oligarquias, de canalizar e concentrar, pela via de um maior poder político, uma ampliação continuada da hegemonia econômica de que efetivamente desfrutavam na divisão geopolítica que então se formou. Assim, não parece ser desarrazoado concluir que a combinação de dispositivos constitucionais com a institucionalização de um perfil federalista que a Carta de 1891 viabilizou, reservava à “Política dos Governadores”, que logo após

consolidou-se, os instrumentos necessários a uma estrutura de dominação regionalizada ao nível dos estados.

É, pois, a partir desta linha de raciocínio diversa, que se há que convergir para uma concordância para com a tese defendida por Santos (1998, opus cit), já mencionada no início deste capítulo, referente à origem, de fato e de direito, do Estado Brasileiro, nos anos 30. Entendendo-se, como tal, um modelo de estado intervencionista peculiar e capaz de desempenhar o papel de regulador das imperfeições do mercado, no momento em que se instauraram as crises.

Este papel, no entanto, se discrepa, ao menos numa perspectiva de dinâmica histórica comparativa e quanto à origem, dos exemplos de estados liberais que floresceram a partir do “funcionamento natural e automático do mercado”. O alcance de um grau de intervenção neste, tem conotação variável e ajustada às necessidades da burguesia. Esta, como assinala Santos, representa o elemento primordial para que se estabeleçam as relações sociais e de poder. Pois, é a partir dela, “ainda não econômica e socialmente dominante” (mas atenta às articulações que surgem num processo extenso de formação histórica), que o Estado Liberal, gradativamente, assume o papel de orgânico das relações sociais. Este se coloca entre ela (burguesia) e os demais atores, de uma forma que se assegure (a ela, burguesia), uma participação ativa e interativa dentro da arena política do Estado, cuja finalidade é a assunção de uma posição, explicitamente, hegemônica.

Como já mencionado precedentemente, o liberalismo econômico no Brasil não transitou por tais canais. Ou seja: a burguesia não moldou o Estado Liberal, mas, rigorosamente, pode-se sustentar, em adição às conclusões de Santos, que foi este quem moldou a burguesia, de forma a despertá-la para a realidade de um potencial de mercado interno que vinha crescendo celeremente, bem antes, com a expansão cafeeira e com uma maior diversificação produtiva da economia brasileira agroexportadora.

Mais acertado ainda, parece ser o compromisso de sustentar o argumento de que, também rigorosamente avaliado, um Estado intervencionista na vida econômica brasileira só passou a existir, efetivamente, com a crise da economia cafeeira combinada com a grande crise financeira internacional de 1929. Justifica-se. A

quase falta de opção para a solução do problema, ao precipitar toda a conjunção fenomenológica que redundou na Revolução de 1930 e na instalação do Governo Provisório de Vargas, pode ser reconhecida como a geratriz de todo um processo de mobilização da sociedade, inclusive das oligarquias, para sair da crise.

De um lado o interesse da burguesia em buscar ressonância no anterior Governo de Washington Luís, visando aos seus apelos de uma intervenção redentora nos seus interesses econômicos. Do outro lado, havia toda uma maioria populacional que alimentava, desde a desilusão com a Constituição de 1891, a expectativa de uma reconstitucionalização de um regime representativo que desse, de fato e de direito, uma dimensão mais transparente à sua participação na vida social, econômica e política do País. Aspiração esta, seriamente comprometida com a crise do emprego na economia cafeeira e nas demais atividades econômicas.

Assim, ainda que se repute ao período do Governo Provisório uma pecha de contrariedade a tais desígnios e expectativas, pode-se reconhecer que ele viabilizou, a operacionalização de um estado minimamente liberal. Na medida em que protegeu interesses das classes oligárquicas capitalistas, dos trabalhadores e da sociedade como um todo. Este traço marcante, em que pese o paradoxo que encerra, possibilita o reconhecimento de que o aparelho estatal do Governo Provisório, ainda que sustentado pelo poder efetivo da superioridade das forças revolucionárias e do inextinguível poder discricionário que tal superioridade propiciou, demonstra que a conjunção de aspirações coletivas de uma majoritária fração da sociedade brasileira foi, essencialmente, a base de apoio para que aquele se instaurasse. Daí, que embora tal apoio fosse de caráter efêmero, já que o fim último seria a reconstitucionalização do País, parece ser coerente e lógico concluir que a interação entre democracia e esferas (alternativas) de poder estatal centralizador ou descentralizador, obedece a uma lógica de conveniências requeridas em conjunturas históricas específicas.

Não obstante o caráter de transitoriedade implícito em todo o processo de implantação do Governo Provisório cumpre registrar que as maiores pressões para a reconstitucionalização do País, embora sendo um pleito de toda a sociedade brasileira, foram encabeçadas pelas oligarquias paulistas que patrocinaram a

revolução de 1932, objetivando a instauração de uma assembleia constituinte com vistas a uma nova Carta Magna para o País. Os interesses da burguesia, sobretudo, e o sentimento de superioridade que os paulistas alimentavam em relação aos demais estados do País, foram o estopim da Revolução de 1932. Sem embargo, um marco reivindicatório do retorno da hegemonia do Estado de São Paulo, identificado como uma “contra-revolução dos oligarcas do antigo regime”, tão localizado neste estrato social que as “classes trabalhadoras, contudo, permaneceram relativamente indiferentes ao chamado às armas” (Skydmore, 1976, p. 37-39).

Os relatos históricos sobre os desdobramentos seguintes a estes fatos permitem defender a tese de que o caráter reivindicatório e caracteristicamente localizado do movimento, não exteriorizou um sentimento, em âmbito nacional, que o identificasse como uma pressão de todos os segmentos da sociedade brasileira, em especial, da classe trabalhadora. Esta, conforme já relatado, recebeu do Governo Provisório as sinalizações positivas relativas a uma ampliação de seus direitos de cidadania social, contando com o respaldo da Igreja, através da Juventude Operária Católica.

Contudo, vencidas as pretensões paulistas através das armas, forçoso foi, para Vargas, reconhecer que, depois de quebrado o desejo de “autoafirmação cruamente provinciana” destes, a infraestrutura econômica do Estado de São Paulo, inegavelmente, poderia deixar de ser ignorada em termos de retomada do crescimento econômico. Razão pela qual o renovo da promessa que respaldou o Governo Provisório, consolidou-se com as eleições para a Assembleia Constituinte e com a promulgação da Segunda Constituição Republicana em julho de 1934 (Skydmore, 1976, *opus cit.*). Interpretadas, a partir destes fatos, as análises relativas a tais eventos encaminham-se para uma conclusão óbvia de que a reconstitucionalização, em 1934, foi mais uma obra dos interesses corporativos das oligarquias paulistas e de uma capitulação estratégica de Vargas para a manutenção da unidade territorial, considerando-se que o Estado de São Paulo representava o grande pilar de sustentação para o seu projeto de reconstrução nacional.

A Constituição de 1934, interpretada como um documento de conteúdo predominantemente mais jurídico do que político, não obstante, conseguiu

contemplar avanços que vinham de encontro aos ideais dos constitucionalistas, quer em termos de liberalismo político, quer em termos de reformismo econômico.

Apesar de adotar uma estrutura federalista semelhante à da Primeira República, a garantia de eleições livres estatuídas no Código Eleitoral de 1932 e a criação do Tribunal Eleitoral, como instituição fiscalizadora de poderes amplos, no ofício de apurar e homologar os resultados das eleições deu à Nova Constituição uma feição mais inatacável. Sobretudo, porque o seu arcabouço jurídico cercava-se de dispositivos assecuratórios da imparcialidade dos julgamentos e dos feitos da justiça. Todavia, por conta deste seu caráter mais jurídico que político, o seu vetor descentralizante prendeu-se a uma prioridade normativa que se consubstanciou num forte pendor à institucionalização, preterindo um pacto de natureza essencialmente política, representativo dos interesses de todos os grupos componentes da sociedade brasileira de então, haja vista que, mais uma vez, ele foi produto das pressões dos empresários paulistas.

Entretanto, dois aspectos desvirtuadores do equilíbrio entre os poderes da União, empalideceram e se desviaram radicalmente da Carta de 1891, conforme salienta Bonavides *et al* (1990, *opus cit.*) :

O primeiro ponto denota o rebaixamento do papel conferido ao Senado Federal; em vez de ser, como tem sido sempre nos sistemas federativos autênticos, a legítima Casa da representação dos Estados-membros e o eixo parlamentar da organização federativa, a Câmara Alta se viu transformada em órgão incumbido de promover a coordenação dos poderes federais entre si e "colaborar na feitura de leis". O poder de fazer as leis se deslocava hegemonicamente para a Câmara dos Deputados, que o exercia "com a colaboração do Senado Federal". Veja-se a esse respeito o caput do art. 22, que rezava: "O Poder Legislativo é exercido pela Câmara dos Deputados com a colaboração do Senado Federal. O segundo ponto em que a Constituição de 1934 se arredou da fórmula clássica do sistema representativo ocorreu com a introdução de representantes parlamentares na Câmara dos Deputados eleitos pelas organizações profissionais. Com essa composição híbrida, a Câmara acolhia, portanto, parte da representação que não derivava do sufrágio universal, a saber, das regras democráticas de organização do corpo legislativo".

Isto, em tese, representou maior poder de decisão e maior concentração de mando ao executivo federal, inclusive, para legislar em matérias de interesse econômico, social e político. No que concerne, no entanto, a uma descentralização

institucional, na estrutura vertical do poder estatal, destaca-se a redução dos poderes e das autonomias dos estados federados. Isto, em favor de uma consagração de maiores autonomias e poderes aos municípios brasileiros, que passaram a conhecer eleições diretas para a escolha de prefeitos e vereadores, excetuando-se os executivos e legislativos das capitais e estâncias hidrominerais.

Do ponto de vista político e administrativo, representou para os municípios, mais autonomia e mais flexibilidade para legislar, em caráter privativo e específico, sobre matérias tributárias relativas ao âmbito municipal e competências delegadas constitucionalmente, conferindo-lhes maior atuação na área de políticas públicas, notadamente nos setores de educação, de saúde e de previdência social.

Do ponto de vista da participação na repartição das receitas tributárias decorrentes de tributos arrecadados pelos estados e pela Federação, os municípios passariam a receber 20% do volume arrecadado além de fazerem jus a 50% do imposto sobre profissões e sobre indústrias, arrecadados pelo estado. Mesmo com a derrogação da Constituição de 1934 pela Constituição do Estado Novo (1937), manteve-se inscrito este rol de conquistas asseguradas aos municípios, ainda que com oscilações no tempo histórico, nos textos constitucionais, a partir de então.

Não obstante todos estes destaques, é de se relevar o fato de que, em termos de executoriedade, os benefícios efetivos não puderam ser mensurados, posto que o teor excessivamente centralizador dos poderes atribuídos ao executivo federal (em detrimento do legislativo), logo foi combinado com ardis (o Plano Cohen) para alterar o teor da Carta de 1934 (Gremaud, *opus cit* ; Bonavides *et al*, 1990) , e fizeram com que esta tivesse uma curta vigência. Do ponto de vista de sua correção formal com o tratamento dispensado aos municípios, entretanto, como afirma Silva (1998) ela conferiu um pacote de atributos que a tornaram ímpar e inovadora, do ponto de vista ideal, em relação às demais constituições.

Assim, considerando-se o plano da estrutura horizontal do Poder Central, pode-se reconhecer pelo estrito foco da concentração de mando político, que ela foi centralizadora, na proporção em que o executivo federal solapou grande parte da competência legislativa e fiscalizadora do legislativo federal. No que se refere a uma análise de sua estrutura vertical, pode-se reconhecê-la como virtuosamente

descentralizadora e flexibilizadora da autonomia municipal. Em que pese o caráter ambíguo, que a denota em seus aspectos gerais, como bem salienta Silva - no tocante a se avaliar entre as duas vertentes que ela elegeu – centralizadora no plano horizontal e descentralizadora no plano vertical – qual delas predominaria, em um balanço final, parece não restar dúvida que o foco centralizador foi mais significativo. Pois, ao menos propiciou a Vargas, antes mesmo de ela ser promulgada, um grande poder de decisão para dar tratamento político, econômico e social aos impactos da Crise de 1929-33 sobre o Brasil

O registro a ser feito no tocante ao breve comparativo realizado neste item, permite perceber que a Constituição de 1934, a despeito de seu caráter efetivamente centralizador (e usurpador de grande parte das prerrogativas do Legislativo Federal), desqualifica, mais uma vez, o paralogismo que estabelece vinculações diretas entre regimes descentralizados e democracia. A aproximação política do Governo Provisório de Vargas com os municípios brasileiros, bem atesta, no curto período de vigência da carta em menção, que a ênfase no poder local, representada por autonomias financeira e tributária (inclusive legislativa, para criar tributos) a estes deferidos, estava (mesmo em meio a um poder totalitário), sintonizada com a práxis do liberalismo econômico. Haja vista que as bases políticas das economias capitalistas avançadas, como concluiu Paul Singer, foram construídas a partir da integração das formações urbanas, que constituíram, gradativamente, os sistemas socioeconômicos nacionais mais complexos.

A Constituição de 1937, oficializada como a carta constitucional do Estado Novo, representou um ápice em termos de centralização de poder nas mãos de um ditador. O poder intervencionista conferido ao Estado, personificado na figura de Vargas, contudo, possibilitou, do ponto de vista econômico, a implementação de projetos ambiciosos de industrialização. Cujos processos de executoriedade vincularam-se a um *status* político que se caracterizou pela poda do sistema representativo, pela cassação das autonomias política e administrativa dos Estados, substituídos que foram por interventores afinados com os ditames da ditadura.

A reprodução destas diretrizes se rebateu, em escala ampliada, dos estados para os municípios, uma vez que os primeiros ficaram incumbidos da indicação de

interventores municipais e do fechamento das casas legislativas municipais. Esta atitude, a par de ter anulado todos os ganhos acumulados com alguns anos de gestão municipalista ampla, no que respeita à autonomia política e administrativa; em termos de repercussões financeiras, pouco alterou a materialidade da governança urbana, traduzida em termos de uma realização de receitas, próprias e derivadas, de natureza tributária e/ou parafiscal. Todavia, foi do ponto de vista da irradiação de reflexos positivos gerados no interregno compreendido no período que vai de novembro de 1937 a outubro de 1945, que a política industrializante de Vargas converteu-se num marco de inversão sobre o perfil da tradicional arrecadação tributária vigente no País. Esta, até 1937, caracterizava-se por ser fortemente estruturada numa participação majoritária dos impostos de importação, quase duas vezes maior sobre os impostos internos, relacionados ao consumo (incidente sobre a produção interna e equivalente ao atual IPI). Em 1945, ao encerrar-se o primeiro período Vargas, este perfil era outro, o imposto sobre o consumo chega a representar 40% da arrecadação tributária, enquanto que o imposto sobre a importação alcançava 14,5% (Silva, *opus cit*).

Embora a interpretação desta mudança, tal como sugerida por Silva, possa indicar uma resultante de um processo de substituição de importações (Furtado, 1961; Gremaud, *opus cit*), há que se registrar a necessidade de uma natural renúncia a uma expressiva parte das receitas tributárias oriundas de operações de importação. Principalmente, das decorrentes da facilitação ao ingresso de bens e equipamentos de produção, as quais dão à magnitude e à própria razão de ser desta inversão de papéis, a necessidade de uma dimensão mais cautelosa. Alie-se a isto, a natural adoção de práticas protecionistas, no Governo Vargas, visando amparar a indústria nascente de tais bens de consumo. No entanto há que se reconhecer que os benefícios de uma diversificação produtiva interna se refletiram como uma grande alavanca na definição do novo perfil da arrecadação tributária nacional. O que, em geral, considerada a preservação da estrutura de repartição de receitas entre os entes federados, ampliou o raio da governança urbana, do ponto de vista financeiro.

A combinação deste processo industrializante, também se conforma a um quadro de mudanças, nos quais os traços característicos são: o surgimento de uma

economia predominantemente urbano-industrial e uma intervenção estatal na ampliação de um regime de bem-estar social, consentânea com os rumos e a evolução de um quadro internacional, que colocava as nações frente ao desafio de corrigirem as falhas de mercado que provocaram as duas grandes guerras e a crise de 1929.

Assim, se por um lado a execução a um regime totalitário pode ser sintetizada pela eliminação vil e torpe da democracia representativa, cabe, também, ponderar quais as reais condições do País ultrapassar a etapa de seu modelo primário-exportador, numa época em que os cenários externos nas nações desenvolvidas, testemunhavam uma grau de intervenção estatal crescente nos assuntos econômicos e na estrutura social, no período entre guerras.

O encerramento da primeira fase varguista (ele voltaria, em 1950, eleito pelo voto direto) recupera, com a Constituição de 1946, a ênfase numa bandeira descentralizadora, que objetivamente representou a recuperação das autonomias política, administrativa e financeira dos estados e municípios do Governo Provisório de Vargas e uma retomada do ciclo descentralizador, encerrado com a constituição de 1891, a qual regeu todo o período da República Velha. Embora no que se refere aos municípios, ela não contemplasse uma menção explícita dos papéis destes na hierarquia do poder estatal (o Artigo 1º, em seu parágrafo 1º elide esta consideração), havia a previsão, (dentre as razões consignadas para que a União interviesse nos Estados federados, pelo disposto em seu Artigo 7º, item VII, alínea “e”), a de que a violação por parte destes à autonomia municipal ensejaria o recurso da intervenção federal nestes últimos (Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946). Mais adiante, ao tratar das competências para tributar, a Constituição de 1946, praticamente manteve a mesma estrutura de dispositivos consagrados na Constituição de 1934, o que representa, de fato e de direito, a assinalação da autonomia municipal em termos de finanças.

Contudo, é no tocante à repartição dos tributos que se torna explícito o zelo constituinte por ampliar os recursos financeiros disponibilizados à gestão municipal, uma vez que mesmo não havendo mudanças no perfil e na estrutura da malha arrecadadora, houve modificações substantivas na distribuição dos recursos

arrecadados e na autonomia para instituir taxas e organizar os seus serviços públicos. Em parte, atribui-se o crescimento residual da importância do município na esfera do poder público a um crescimento generalizado do movimento municipalista que ganhou corpo a partir de então. Todavia é de se considerar, mais uma vez, que a ambiência externa, em um clima de pós-guerra, no esforço de reconstrução da Europa (Plano Marshall), tenha influenciado a Constituinte no sentido de eleger a gestão local como um braço da ação estatal com maior visibilidade e sentimento mais acurado das necessidades e especificidades das demandas sociais.

Entretanto, cotejada a intenção virtuosa da Carta de 1946 com os resultados obtidos no curso da ação, mais uma vez, ficou patente o distanciamento entre a norma e a ação. Os impasses verificados no cumprimento das obrigações constitucionais dos estados federados devidas aos municípios, bem como o atraso, por parte do Governo Federal, das transferências previstas constitucionalmente como de responsabilidade destes últimos, deram ao compromisso de avaliação de seus méritos o sentido de incompletude ou de desvio dos objetivos.

4 - CONSIDERAÇÕES

O período Vargas, iniciado a título de Governo Provisório, paradoxalmente, ao produzir a Constituição de 1934, num ambiente político de clara violação aos princípios de democracia, legou uma política centralizadora ao nível dos estados federados e uma política descentralizadora em direção aos municípios. A centralização tributária que o Governo Vargas exerceu sobre os estados, privando-lhes da principal fonte de arrecadação que era a faculdade de tributar, cada um, as suas exportações, em relação aos municípios, compensou-se com um grau de autonomia ímpar, em termos administrativos e em termos de competência tributária concedida aos municípios. No que tange ao aspecto mais direto de intervenção no mercado, a política de Vargas, como já mencionado, possibilitou uma saída para a crise prolongada de 1929-33, ao promover uma alternativa para o empresariado, a qual se transformou num contato efetivo destes com o mercado interno. Mercado interno e mercado externo passaram a ser, após 1930, possibilidades abertas para o empresariado brasileiro.

Os acontecimentos que conduziram ao advento do Estado Novo (1937), embora tenham representado um endurecimento no tocante às autonomias dos estados e municípios, mantiveram a mesma estrutura tributária no arremedo de Constituição que Vargas legou ao País. Entretanto intervenções importantes nas relações de trabalho e numa ênfase ao desenvolvimento industrial são marcas que não encontram registro na Primeira República. Embora a industrialização tenha sido uma realidade em expansão no início do século passado, principalmente no Estado de São Paulo, e a urbanização tenha sido um fenômeno digno de registro em algumas capitais brasileiras, o caráter esparso destes acontecimentos, em termos territoriais, parece ter se vinculado ao fato das classes oligárquicas estaduais estarem mais ou menos sintonizadas com as potencialidades de crescimento de seus redutos econômicos. Ou seja, parece claro que nesta fase, a indução ao crescimento urbano-industrial obedeceu mais a uma lógica dos interesses privados e da pujança de algumas economias regionais (São Paulo, Rio de Janeiro e Recife), do que a uma intervenção dos governos estaduais. Daí deve ter resultado o caráter assimétrico da expansão urbana até o ano de 1930.

A centralização política com uma característica mais ou menos flexível em todo o primeiro período Vargas, contudo além de ter sido, em certas circunstâncias, mais descentralizadora e mais sensível ao tratamento conferido aos municípios, conseguiu o feito de, em meio a políticas públicas de vulto (como a entronização de um *welfare* brasileiro), patrocinar o desenvolvimento industrial. Isto, sem se compor tão abertamente com a classe empresarial, nem, tampouco, com a classe trabalhadora, e, ainda assim, conseguindo uma grande base de apoio popular. É bem possível que uma atuação no sentido de dar visibilidade a políticas de alcance social, fosse uma estratégia de médio prazo para angariar simpatias e reforço ao seu desejo de perenização no poder. Mas, ainda assim, o seu governo legou conquistas, que imprimiram, inegavelmente, uma marca reformista dentro de uma contraditória gestão centralizadora.

A Constituição de 1946 recolocou o País nas sendas de uma nova fase descentralizadora, de certa forma bastante influenciada pelo clima de pós-guerra, canalizado que foi para um esforço de reconstrução da Europa. Assim, a

continuidade de uma plataforma reformista, no que respeita aos avanços nas conquistas sociais, foram, via de regra, uma tônica nos governos que se sucederam à renúncia de Vargas, quase todos eles identificados como populistas. Entretanto, há que se registrar o maior pendor desestatizante do Governo Dutra.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRETCHE, Marta T.S.. Mitos da Descentralização – Mais democracia e eficiência das políticas públicas? “in” RBCS, N° 31, ano 11, páginas 44-66. São Paulo-SP, 1994

BONAVIDES, Paulo; **ANDRADE**, Paes. História Constitucional do Brasil, Paz e Terra, 1990, Brasília.

BRASIL. Constituição Brasileira de 1891. <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1824-1899/constituicao-35081-24-fevereiro-1891-532699-publicacaooriginal-15017-pl.html>.

BRASIL. Constituição Brasileira de 1934. <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1930-1939/constituicao-1934-16-julho-1934-365196-publicacaooriginal-1-pl.html>.

BRASIL. Constituição Brasileira de 1946. <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1940-1949/constituicao-1946-18-julho-1946-365199-publicacaooriginal-1-pl.html>.

BRASIL. Constituição Brasileira de 1946. https://www.senado.gov.br/atividade/const/con1988/CON1988_05.10.1988/ind.asp.

FURTADO, Celso. Formação Econômica do Brasil. São Paulo: Editora Fundo de Cultura, 1961.

GREMAUD, Amaury P.; **SAES**, Flávio A. de; **JÚNIOR**, Rudinei T.. Formação Econômica do Brasil. São Paulo, Editora Atlas S. A, 1997.

MELO, Marcus A. B. C. (1996). Crise Federativa, Guerra-Fiscal e Hobbesianismo Municipal: As Vicissitudes da Descentralização. São Paulo em Perspectiva, v. 10, n.3, p. 1-14.

SANTOS, Wanderley G. dos .Décadas de Espanto e uma Apologia Democrática. Rio de Janeiro-RJ, Editora Rocco, 1998.

SILVA, João Antônio da. A descentralização na Carta de 1988 e seus impactos financeiros sobre os municípios: o caso da RMR. Dissertação de Mestrado. UFPE/MDU/CAC. Recife, 1998, 212 p.

SINGER, Paul. Desenvolvimento econômico e evolução urbana. Ed. Companhia Editora Nacional, São Paulo-SP, 1977.

STORPPER, Michael. (1994), Desenvolvimento territorial na economia global do aprendizado: o desafio dos países em desenvolvimento, in. **RIBEIRO**, Luís César Q. e **SANTOS JÚNIOR**, O. dos ((orgs.) Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na Crise. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

SKIDMORE, Thomas E. Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.