

O papel do Estado e as instituições formais no Brasil (1930-1980)

Sérgio Lopes¹

Resumo

Este artigo apresenta, a partir de uma pesquisa bibliográfica e documental, a fundamentação teórica e a evolução da institucionalização da participação do Estado na economia brasileira, através da criação de um novo marco institucional, na própria Constituição Federal, da criação de leis, regulamentos e estatutos legais e de órgãos governamentais. Essa nova matriz institucional propiciou ao Estado brasileiro estabelecer as regras do jogo no processo de desenvolvimento industrial e de crescimento econômico do país, no período de 1930 a 1980. Fundamenta-se teoricamente na Nova Economia Institucional de Douglass North, que atribui um papel relevante ao Estado na criação de instituições e organizações consideradas essenciais para o crescimento econômico. Nesse sentido, apresentam-se algumas das instituições formais criadas a partir de 1930 e descreve a evolução desse processo de institucionalização ao longo do período. Conclui-se que as mudanças institucionais, a criação de organismos públicos e o papel do Estado na definição das regras do jogo, influenciaram direta e indiretamente na tomada de decisões dos agentes econômicos na alocação dos recursos da economia e assim foram determinantes do processo de crescimento econômico e social do país.

Palavras-chave: Estado. Instituições. Crescimento econômico. Desenvolvimento.

Bloco II – Desenvolvimento – Área temática: Papel do Estado, Regulação e Privatização.

1 Introdução

O objetivo deste artigo é apresentar fundamentos teóricos que explicam o papel do Estado na economia e descrever o processo de institucionalização e regulamentação das atividades do Estado na trajetória de crescimento e desenvolvimento econômico brasileiro, no período de 1930 a 1980. Trata-se portanto de uma pesquisa descritiva e quanto aos procedimentos técnicos, trata-se de uma pesquisa bibliográfica e documental.

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE (1990), o crescimento econômico brasileiro no período 1930-1980 foi de uma taxa média anual do PIB

¹ Professor Adjunto da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE/Cascavel), membro do Grupo de Pesquisa em Economia Aplicada (GPEA). Graduação em Ciências Econômicas pela FECIVEL/UNIOESTE/Cascavel, Mestrado em História pela Universidade Federal Fluminense (UFF), Doutorado em Economia pela Universidad Nacional de Córdoba (UNC) - AR.

real de 6,7%. No mesmo período, a taxa de crescimento anual da renda per capita foi de 3,6%. Outro fator relevante nesse período foi o crescimento da participação do setor industrial no PIB total, que tinha um peso de cerca de 15%, em 1930, e passou a ser de aproximadamente 35%, em 1980, indicando uma forte mudança na estrutura produtiva da economia. Esses dados demonstram que o setor industrial desempenhou um papel importante como elemento dinâmico e determinante das altas taxas de crescimento do PIB. Também revelam uma forte mudança estrutural na economia brasileira ao longo desse meio século.

A literatura econômica tradicional explica a evolução e as mudanças na economia brasileira, de acordo com as teorias econômicas neoclássicas e estruturalistas. Essas teorias interpretam o crescimento econômico, basicamente usando o modelo de Solow. Como se sabe, Solow apresenta o crescimento econômico de um país ao longo do tempo como resultado do acúmulo de capital físico, o crescimento da força de trabalho, o acúmulo de capital humano e a mudança tecnológica. Autores como, por exemplo, Furtado (1959), Tavares (1972), Mello (1975), Silva (1976) e Serra (1982), explicam a economia brasileira, segundo essas teorias. Portanto, esses autores não incorporam o papel das instituições em suas interpretações e explicações sobre o comportamento da economia brasileira.

Este artigo baseia-se no pressuposto de que o processo de intensas mudanças estruturais na indústria e no crescimento econômico brasileiro, no período 1930-1980, pode ser explicado sob o enfoque institucionalista, ou seja, pelas mudanças institucionais implementadas no país nesse período, processo no qual o Estado desempenhou um papel essencial e determinante.

2 Aspectos teóricos: a Nova Economia Institucional-NEI e o papel do Estado

Conceitualmente, para a Nova Economia Institucional, e segundo North (1995, p.3), pensador expoente da NEI, "as instituições são as regras do jogo em uma sociedade ou, mais

formalmente, são as limitações idealizadas pelo homem que dão forma à interação humana". Para o autor, as instituições "estruturam incentivos nas trocas humanas, sejam políticas, sociais ou econômicas".

Para North (1995, p. 16), "a principal função das instituições na sociedade é reduzir a incerteza estabelecendo uma estrutura estável (...) de interação humana". Essas instituições "definem e limitam o conjunto de escolhas dos indivíduos". Para o autor, as instituições podem ser formais (contratos, decretos, leis, constituições) ou informais (regras de comportamento, convenções, códigos de conduta auto impostos) e suas características que os reforçam.

Com referência ao papel do Estado, a Nova Economia Institucional entende o Estado como uma organização crucial na criação e desenho de instituições. North (1981, p. 35) argumenta que "a existência do Estado é essencial para o crescimento econômico". Para o autor, uma teoria do Estado é essencial porque é ele quem especifica a estrutura dos direitos de propriedade. Em última análise, o Estado, que é responsável pela eficácia desta estrutura, é a causa de crescimento, da estagnação ou do declínio econômico (NORTH, 1981, pp. 31-32).

Referindo-se ao pensamento de Douglass North, Gala (2003) observa que,

O Estado tem uma importância central nas ideias de North. Na medida em que define e trata da aplicação da base jurídica de uma empresa, responde diretamente pela manutenção e pela formação de suas regras formais. Ao definir a estrutura de propriedade do que é produzido, condiciona o desempenho das economias desde o início (GALA, 2003, p. 6).

A própria definição de Estado do North está intrinsecamente ligada à ideia de direitos de propriedade e regras de produção. Segundo North (1981), os serviços básicos que o Estado oferece são as regras do jogo. Essas regras têm dois objetivos:

Um, especificar as regras fundamentais da concorrência e cooperação, que irá fornecer uma estrutura de direitos de propriedade (ou seja, especificar a estrutura de propriedade no mercado de fatores e produtos) para maximizar o resultado do governante; dois, no âmbito do primeiro objetivo, reduzir os custos de transação para maximizar a produção social (...). Este segundo objetivo resultará no fornecimento de um conjunto de bens e serviços públicos (ou semi) destinados a

reduzir os custos de especificação, negociação e execução de contratos que subjazem às mudanças econômicas (NORTH, 1981, p. 39).

North (1992) exemplifica que mudanças nas regras formais incluem mudanças legislativas, como a aprovação de um novo estatuto; mudanças legais que derivam de decisões judiciais que alteram o direito comum; mudanças nas normas regulatórias adotadas pelos órgãos reguladores; e mudanças nas disposições constitucionais, que alteram as regras pelas quais as outras regras são feitas.

Além disso, North (1995) também ensina que os altos custos de transação dos mercados políticos e percepções subjetivas dos atores têm frequentemente dado, por resultado, direitos de propriedade que não induzem ao crescimento econômico e, conseqüentemente, as organizações não têm qualquer incentivo para criar normas econômicas mais produtivas. Assim, o autor conclui que as imperfeições do mercado políticos são a base da constituição de instituições econômicas ineficientes, que, é claro, não levam o país ou a economia ao um caminho de crescimento.

Para North (1995, p.145), "a política e a economia estão inextricavelmente interligadas em qualquer entendimento ou compreensão do desempenho da economia". O autor enfatiza que "não apenas a política especifica e faz cumprir os direitos de propriedade que moldam a estrutura básica de incentivo de uma economia, mas também, no mundo moderno, a participação do produto nacional bruto - que vai para as mãos do governo - a onipresença e as relações sempre mutáveis que ela impõe são as chaves mais importantes para o desempenho econômico". Segundo o autor, "precisamos de uma integração muito maior entre a política e a economia do que foi feito até hoje. Isso só pode ser feito através de uma modelagem do processo político-econômico que incorpore as instituições participantes específicas e a conseqüente estrutura das trocas políticas e econômicas".

Em texto anterior, North (1969) afirma que o que induz o empresário a investir é a expectativa de lucros, cuja contrapartida são os riscos. Se houver muitos riscos, então os

lucros terão que ser maiores para o homem investir, e quanto maior a incerteza ou os riscos, menos pessoas estarão dispostas a investir. O autor, referindo-se à Constituição dos Estados Unidos da América, destaca a importância da Constituição de um país para estabelecer um clima de estabilidade, redução da incerteza, reconhecimento dos direitos de propriedade e o cumprimento dos contratos para que uma economia de mercado funcione adequadamente.

Finalmente, pode-se afirmar que North (1981; 1995) contribuiu para destacar a necessidade de incorporar uma teoria do Estado na estrutura neoclássica tradicional, já que é o Estado que define os direitos de propriedade e, por sua vez, explica as formas de organização econômica que são criadas para reduzir os custos de transação.

Molteni (2006, p. 8), um dos muitos autores que analisam a teoria institucionalista northiana, aponta que "sob a Nova Economia Institucional, o Estado tem particular importância na promulgação e aplicação das regras do jogo", ou seja, o "marco institucional" no sentido de North. Para Gerschenkron, citado por Molteni, os Estados "tiveram um papel crucial a desempenhar, compensando a falta de pré-requisitos para a industrialização" (p.14).

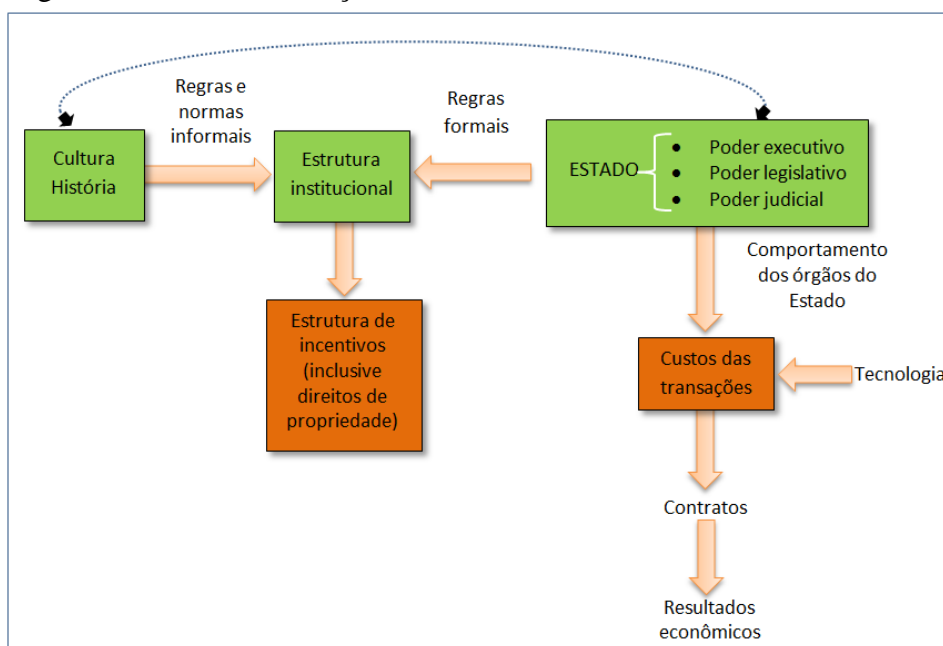
Finalmente, do ponto de vista de Douglass North e da NEI, o papel do Estado é determinar a eficiência das regras do jogo. Considera-se que as regras criadas devem buscar eficiência produtiva, ou eficiência alocativa, que mesure a quantidade de produto obtida de acordo com a alocação de recursos que foi feita. Desta forma, o Estado deve criar instituições que promovam, fomentem e ampliem a produção da maneira mais eficaz.

Mais orientado ao levantamento de desenvolvimentos empíricos que ilustram o funcionamento atual das instituições, o Banco Mundial publicou, em 1997, um Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial no qual, pela primeira vez, essas questões específicas são tratadas de maneira abrangente. Nesse documento, argumenta-se que, sem um Estado efetivo, é impossível alcançar o desenvolvimento sustentável, nem no plano econômico, nem no social. Para essa organização financeira global, "o Estado contribui decisivamente para que os

países adotem ou não as estruturas institucionais com as quais os mercados podem prosperar". Enfatiza-se que "o Estado não é apenas o árbitro das regras; com a sua atividade econômica, molda o ambiente da atividade comercial e do resto da economia". E dessa forma, "os Estados têm contribuído decisivamente para estimular o progresso duradouro, fornecendo infraestrutura, segurança e condições macroeconômicas estáveis" (BM, 1997, pp. 34-35).

Também no Relatório de 1997, o Banco Mundial oferece algumas diretrizes para refletir sobre os graus de participação do Estado na economia de um país. Nesse estudo, as funções do governo são classificadas ao longo de um *continuum*, indo de atividades que são totalmente impossíveis sem a atuação do setor público, àquelas que somente os Estados mais intervencionistas realizam, como a coordenação de mercados ou a redistribuição de recursos. (BM, 1997, pp. 29-30).

Figura 1 - Estado, instituições e resultados econômicos



Fonte: Banco Mundial (1997), Gráfico 2.1, página 34.

A Figura 1 exemplifica o que o Estado faz para agir ativamente no sistema econômico, de acordo com o Banco Mundial. Primeiro, estabelece as regras formais - leis, regulamentos - que são parte integrante do ambiente institucional de um país. Para essa organização internacional, "essa regulação oficial, juntamente com as regras oficiosas (isto é, informais)

da sociedade em um sentido amplo, são as instituições que agem como mediadoras do comportamento humano" (BM, 1997, p.34).

No entanto, essa publicação do Banco Mundial (1997, p. 34) destaca que "o Estado não é apenas um árbitro que se limita a elaborar normas e aplicá-las de fora"; mas, além disso, "também intervém ativamente, e às vezes dominante, na economia". Assim, "todos os dias, agências estatais investem recursos, concedem crédito direto, adquirem bens e serviços e negociam contratos. Essas medidas têm um impacto profundo na atividade e no desempenho econômico, especialmente nos países em desenvolvimento".

3. Resultados e Discussão

3.1 O Estado e as instituições formais no Brasil

Na seção anterior, destacou-se a importância que Douglass North atribui ao papel institucional do Estado para o crescimento econômico, definindo e responsabilizando-se pelo cumprimento dos direitos de propriedade.

No Brasil, a partir do início da década de 1930, desencadeou-se uma série de mudanças institucionais que resultaram em transformações estruturais na política, na economia e na sociedade brasileira. Draibe (2004, p. 55) afirma que, a partir de 1930, houve uma "reorganização institucional {...} que impulsionou a construção do arcabouço jurídico-político do Estado, com o sentido fundamental de estabelecer novos suportes organizativos e normativos". A autora aponta como exemplos, a institucionalização do voto universal e secreto, a unificação dos códigos judiciais, a elaboração da legislação sobre riqueza, saúde e educação.

No sentido dos avanços institucionais, pode-se observar que a Constituição Federal brasileira (CF) promulgada em 1934 respeitou o princípio federalista, o qual manteve a nação

como república federativa, o uso de eleições diretas para eleger os membros dos poderes executivos e legislativos e a separação dos poderes executivo, legislativo e judicial. Além disso, foram introduzidas garantias no campo do trabalho, educação, saúde e cultura que não estavam contempladas na Carta Constitucional anterior. Como novidade, verifica-se que no capítulo do Poder Judiciário (Art. 63) foram introduzidas a Justiça Eleitoral (Art. 82) e a Justiça Militar (Art. 84). Vale destacar também a criação do instrumento da medida cautelar, que ampliou a proteção dos direitos individuais. Foi também na Carta de 1934 que o título "Da Ordem Econômica e Social" (Título IV, Art. 115-143) apareceu pela primeira vez, proporcionando direitos econômicos e sociais, bem como o reconhecimento dos direitos trabalhistas, que definiu normas para a proteção social do trabalhador.

Ainda com relação à economia, a Constituição brasileira de 1934 preocupou-se com a institucionalização de medidas para promover o desenvolvimento da indústria nacional. A nova Carta Magna permitiu a criação de fundações, institutos de pesquisa e abertura de linhas de crédito que permitiram a modernização da economia através da expansão do parque industrial (Arts. 116 a 119).

No campo da educação, um novo título "Da Educação e da Cultura" (Art. 148-158) foi aberto na Carta Magna brasileira. Supunha-se então que a educação era um direito de todos e assegurava a criação de uma educação pública primária gratuita e obrigatória (Art. 149-150).

A fim de estabelecer um novo sistema legal, a Constituição Federal de 1934 adotou princípios explicitamente nacionalistas e intervencionistas. "O aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, bem como das águas e da energia hidráulica, ainda que de propriedade privada, depende de autorização ou concessão federal, na forma da lei" (CF 1934, Art.119). "A Lei regulará a nacionalização progressiva de minas, jazidas minerais e quedas d'água ou outras fontes de energia hidráulica, julgadas básicas ou essenciais à defesa econômica ou militar do país" (Art.119, § 4º).

Na verdade, a Constituição Federal Brasileira de 1934 não previa uma intervenção mais profunda na esfera econômica. No entanto, reflete uma mudança institucional sobre o papel do Estado na economia, em contraste com a orientação liberal da primeira Constituição republicana. A Constituição de 1891 foi influenciada pela doutrina liberal vigente naquele momento, em relação ao governo e às atividades econômicas. No capítulo "Declaração de Direitos" se determinava que "a Constituição garante aos brasileiros e estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade" (Art. 72). Também assegurava que "o direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude, salvo a desapropriação por causa da necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia {...}. As minas pertencem aos proprietários do solo, salvas as limitações que forem estabelecidas por lei a bem da exploração deste ramo da indústria" (Art. 72, § 17).

Já na Carta Magna de 1934, o capítulo "Da Ordem Econômica e Social" assegura que "a ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da Justiça e as necessidades da vida nacional, de modo que possibilite a todos uma existência digna. Dentro desses limites, é garantida a liberdade econômica" (Art.115). Afirma que só "por motivo de interesse público e autorizada em lei especial, a União poderá monopolizar determinada indústria ou atividade econômica, asseguradas as indenizações devidas" (Art.116). Mais adiante, determina que "o aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, bem como das águas e da energia hidráulica, ainda que de propriedade privada, depende de autorização ou concessão federal, na forma da lei" (Art. 119). E define que "a lei regulará a nacionalização progressiva das minas, jazidas minerais e quedas d'água ou outras fontes de energia hidráulica, julgadas básicas ou essenciais à defesa econômica ou militar do país" (Art. 119, § 4º).

A Constituição Federal, outorgada em 1937, manteve os mesmos princípios de sua predecessora. Para Ianni (1996, p. 57), esta Carta Constitucional "foi, no entanto, mais

explícita, anunciando a possibilidade do papel do governo em qualquer esfera da economia". Já no primeiro artigo do Capítulo "Da Ordem Econômica" define e justifica os propósitos da institucionalização de uma participação mais ativa do Estado na forma de uma *constituição econômica*:

A intervenção do Estado no domínio econômico só se legitima para suprir as deficiências da iniciativa individual e coordenar os fatores da produção, de maneira a evitar ou resolver os seus conflitos e introduzir no jogo das competições individuais o pensamento dos interesses da Nação, representados pelo Estado (CF, 1937, Art. 135).

Portanto, a intervenção do Estado na atividade econômica foi formalmente institucionalizada no Capítulo "Da Ordem Econômica", da Constituição Federal de 1937. Depois de garantir que "na iniciativa individual, no poder de criação, de organização e de invenção do indivíduo, exercido nos limites do bem público, funda-se a riqueza e a prosperidade nacional", a Carta Constitucional adverte que "a intervenção do Estado no domínio econômico só se legitima para suprir as deficiências da iniciativa individual e coordenar os fatores da produção, de maneira a evitar ou resolver os seus conflitos e introduzir no jogo das competições individuais o pensamento dos interesses da Nação, representados pelo Estado". Finalmente, o texto constitucional admite que "a intervenção no domínio econômico poderá ser mediata e imediata, revestindo *a forma do controle, do estímulo ou gestão direta*". (Art. 135). (Grifos nosso)

Esta institucionalização da intervenção do Estado brasileiro na esfera econômica foi ratificada na Carta Magna de 1946. Essa Constituição, no Capítulo "Da Ordem Econômica e Social", define que "a ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da justiça social, conciliando a liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano" (Art.145). Determina também que "a União poderá, mediante lei especial, intervir no domínio econômico e monopolizar determinada indústria ou atividade. A intervenção terá por base o interesse público e por limite os direitos fundamentais assegurados nesta Constituição" (Art. 146). Prevê ainda que "o uso da propriedade estará condicionado ao bem-estar social" (Art.

147). E, finalmente, adverte que "a lei reprimirá toda e qualquer forma de abuso do poder econômico, inclusive as uniões ou agrupamentos de empresas individuais ou sociais, seja qual for a sua natureza, que tenham por fim dominar os mercados nacionais, eliminar a concorrência e aumentar arbitrariamente os lucros" (Art. 148).

Por sua vez, a Constituição Federal de 1967 adota uma postura mais liberal, ou seja, menos intervencionista. No Capítulo "Da Ordem Econômica e Social" define que "a ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios: I - liberdade de iniciativa; II - valorização do trabalho como condição da dignidade humana; III - a função social da propriedade; IV - harmonia e solidariedade entre os fatores de produção; V - desenvolvimento econômico; VI - repressão ao abuso do poder econômico, caracterizado pelo domínio dos mercados, a eliminação de concorrência e o aumento arbitrário dos lucros." (Art. 157).

Na prática, a primeira ação intervencionista para proteger o setor industrial, com um pouco de coordenação, ocorreu no governo Getúlio Vargas, no processo de substituição de importações que começou na década de 1930 (bens de consumo não durável), com diversas iniciativas em prol da indústria. Posteriormente, a estratégia para promover o setor industrial materializou-se, em termos gerais, no governo de Juscelino Kubitschek, que tinha o propósito de fazer o Brasil "desenvolver 50 anos em 5", escolhendo o setor industrial, com ênfase na indústria de bens de consumo duráveis (e bens de capital), como o motor do desenvolvimento do país. A terceira ação mais enérgica foi realizada no governo militar de Ernesto Geisel, com o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento-II PND (CORONEL et al. (2014, p.104). Nessa última fase, deu-se ênfase à indústria de bens intermediários e de capital.

Referindo-se às novas instituições criadas desde 1930, Fonseca (2003, p.143), aponta que "a consciência industrializante manifestava-se, à época". Nesse caso, tratava-se de "regulamentar algo caro à Nova Economia Institucional: o direito de propriedade" Para o

autor, “novas instituições também eram necessárias: leis, códigos, órgãos, escolas, laboratórios, institutos, para estabelecer os limites da propriedade privada frente à estatal, e da propriedade de estrangeiros com a de proprietários nacionais”.

A participação mais ativa do Estado na economia também se deu através de órgãos públicos criados, que por suas funções exercidas estivessem vinculados, efetivamente, à formulação e/ou implementação de políticas de promoção à industrialização, especialmente, os organismos econômicos e financeiros.

3.2 A institucionalização da intervenção econômica do Estado brasileiro

Ao longo do período de 1930 a 1980, além da institucionalização da intervenção econômica, como se fosse uma *constituição econômica* na Carta Magna, também foram criadas diversas leis, decretos, normas e regulamentos especiais e outros instrumentos legais que institucionalizaram a participação do Estado no âmbito econômico.

De acordo com a classificação das funções do Estado estabelecida no Relatório do Banco Mundial (1997), mostrada no Quadro 1, pode-se afirmar que, especialmente a partir do governo de Getúlio Vargas, em 1930, o Estado brasileiro seria incluído na classificação de *Intervenção dinâmica*, dado seu caráter de participação mais ativa na economia do país.

Fonseca (1989), citado por Coronel et al. (2014), analisa o governo Vargas sob a ótica do pensamento institucionalista, isto é, não se limitando às políticas monetárias e cambiais, mas sim analisando as instituições e os organismos criados, e especialmente o discurso Varguista, mostra que Vargas, sem dúvida, tinha uma consciência de industrialização, que se materializou no início de seu governo, quando criou organismos e institutos pró-indústria. (CORONEL et al., 2014, p.109). Os autores também citam a Castro (1997), que afirma que no que diz respeito ao papel do Estado, o governo promoveu a transformação da estrutura

produtiva nacional, com a criação de instituições para orientar o comércio internacional e atividades modernas.

Quadro 1 - Funções do Estado

Funções do Estado	Corrigir as disfunções do mercado			Aumentar a Equidade
Intervenção mínima	Fornecimento de bens públicos puros: Defesa Ordem pública Direitos de propriedade Gestão macroeconômica Saúde pública			Proteção dos pobres: Programas de combate à pobreza Socorro em casos de catástrofe
Intervenção moderada	Abordar as externalidades: Educação básica Proteção do meio ambiente	Regular os monopólios: Regulação dos serviços públicos Políticas antimonopolistas	Corrigir informação imperfeita: Seguro (saúde, vida, pensões); Regulamentação financeira; Defesa do consumidor	Oferecer seguro social: Pensões com efeitos redistributivos Abonos familiares Seguro desemprego
Intervenção dinâmica	Coordenação da atividade privada: Promoção de mercados Iniciativas relacionadas a todo um setor			Redistribuição: Redistribuição de ativos

Fonte: BM-Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1997, Tabela 1.1, p. 30.

Em outro texto, Castro (2012, p. 63-64) afirma que "apesar da existência de razões e fatores que podem explicar a associação entre estados fortes e autônomos e a promoção da industrialização, o Estado no Brasil se distingue pela capacidade única de promover de maneira sustentável o avanço industrial". O autor ressalta que, "como resultado da transformação radical ocorrida entre 1940 e 1980, a economia brasileira passou a ter uma estrutura industrial completa e atualizada".

Conforme Draibe (2004) interpreta, a partir de 1930, com autonomia, força e capacidade de iniciativa, o Estado brasileiro planejou, regulamentou e interveio nos mercados, e se fez produtor e empreendedor; através de seus gastos e investimentos, coordenou o ritmo e a direção da economia. Houve uma profunda inserção do Estado na atividade econômica. Segundo a autora, para dar forma às estruturas materiais do Estado, foram criados órgãos,

códigos e peças legislativas para apoiar a elaboração de políticas econômicas nacionais, que deram lugar a uma forma particular de intervencionismo econômico, estreitamente articulado com o projeto de industrialização que orientou a ação do governo.

Segundo Baer et al. (1973),

A depressão mundial dos anos 1930 não apenas colocou o Brasil no caminho da industrialização pela substituição de importações, como também levou a uma expansão e a uma mudança no papel do Estado na economia do país. As mudanças institucionais que levaram a um papel mais importante do Estado na economia resultaram do intuito de o governo brasileiro proteger a economia do total impacto da depressão e apoiar e acelerar o processo de industrialização (BAER et al., 1973, p. 887).

Como primeiro exemplo de um órgão voltado para os interesses da indústria, pode-se citar a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, em 1930, no início do governo Vargas. Esta iniciativa do governo mostra seus laços com um projeto de industrialização, uma ruptura com a visão de mundo até então dominante, dando origem a novas crenças, símbolos, valores e padrões de comportamento.

Logo a seguir, em 1931, a criação do Departamento Nacional do Trabalho confirmou a preocupação do governo com o setor industrial e com a regulação das relações capital x trabalho. Outro exemplo é o Conselho Federal de Comércio Exterior-CFCEX, criado em 1934, que deveria propor "soluções técnicas" para os problemas ligados à promoção da indústria nacional e à criação de departamentos e institutos relacionados a produtos minerais e agrícolas.

Um pressuposto importante para a Nova Economia Institucional é o sistema de informação. Com o objetivo de produzir informações para entender e interpretar a realidade do país foi criado o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE, em 1938. Segundo Penha (1993, p. 19), as principais atribuições do IBGE "consistiam de realizar levantamentos e sistematizar informações sobre o país em todos os seus aspectos: físico, econômico, jurídico, político e populacional", entre outras.

No âmbito financeiro, foram criados organismos financeiros como a Carteira de Crédito Agrícola e Industrial-CREAI, em 1937, a Superintendência da Moeda e o Crédito-SUMOC, em 1946 e o Banco Nacional de Desenvolvimento-BNDE, em 1952. Finalmente, em 1964, o sistema financeiro brasileiro se consolidou com a Reforma Bancária, que criou o Conselho Financeiro Nacional e a transformação da SUMOC em Banco Central. Este organismo ficou encarregado da aplicação da política monetária e cambial do país, bem como a supervisão e regulação do sistema financeiro. A reforma bancária redefiniu os papéis das diferentes entidades financeiras, agora integradas de forma sistêmica, cabendo aos bancos comerciais, as operações de curto prazo; às sociedades de crédito e financeiras, as operações de médio prazo; e para bancos de investimento, o financiamento de longo prazo.

Ademais das instituições formais criadas durante esse período, o Estado brasileiro atuou na economia através do planejamento da economia e como Estado-empresendedor.

No âmbito do planejamento, através das diversas iniciativas de coordenação econômica, de que são exemplos os seguintes órgãos do Governo Federal: Conselho Federal de Comércio Exterior-CFCEX (1934), Coordenação de Mobilização Econômica-CME (1942), Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial-CNPIC (1944), a Comissão de Planejamento Econômico-CPE (1944), o Conselho Nacional de Economia-CNE (1946) e a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos-CMBEU (1948). Em seguida, os planos econômicos propriamente ditos, como o Plano de Metas de JK (1956), o Plano de Ação Econômica do Governo-PAEG (1964) e finalmente o II Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico-II PND, na década de 1970. Através dos diversos planos econômicos, o Estado forneceu os instrumentos de ação do próprio Estado e para o setor privado, estabelecendo assim a desejada expansão dos setores econômicos em geral e das atividades industriais em especial.

Como Estado-empresendedor, o Estado brasileiro atuou diretamente nas atividades econômicas, através de suas empresas estatais, especialmente nos setores financeiros, geração

de infraestrutura, na produção de bens intermediários e prestação de serviços públicos básicos. As principais empresas estatais (ou de economia mista) orientadas à indústria foram: Na mineração, a criação da Companhia Vale do Rio Doce-CVRD (1942). Na produção de Aço, a Companhia Siderúrgica Nacional-CSN (1941) e a participação no controle da Companhia de Aços Especiais de Itabira-ACESITA (1944). Na Química, a criação da Sociedade Nacional de Álcalis (1943). Na produção de motores de alta potência, a Fábrica Nacional de Motores-FNM (1943). Na geração de energia elétrica, a Companhia Hidrelétrica São Francisco-CHESF (1945). Na década de 1950, tem-se a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico-BNDE (1952) e a Petróleo Brasileiro S.A-PETROBRAS (1953). Nas décadas de 1960 e 1970, as principais empresas públicas brasileiras, dos diversos setores de infraestrutura foram agrupadas em conglomerados/holdings, cujos principais são os de energia (Eletrobrás), siderurgia (Siderbrás), petróleo (Petrobrás) e mineração (Cia. Vale do Rio Doce). Dessa forma, tinham-se os principais sistemas setoriais liderados por empresas públicas: o Sistema Telebrás, o Sistema Siderbrás, o Sistema Eletrobrás, o Sistema Petrobrás e o Sistema BNDES.

Assim, nota-se que o Estado brasileiro atuou de diversas formas no processo de crescimento e industrialização: a) pela criação de instituições formais na esfera constitucional, legislativa e judicial; b) pela criação de órgãos públicos: econômico-financeiros e outros; c) como produtor direto através de empresas estatais (infraestrutura e serviços públicos); d) pela promoção de incentivos e estímulos diversos a empresas privadas, nacionais e estrangeiras, por meio do planejamento econômico e das políticas econômicas: fiscal, monetária, cambial, tarifária e outras.

4 Conclusões

As mudanças institucionais começam com a tomada do poder por Getúlio Vargas e seu grupo de apoio político, em 1930, o que, por sua vez, também resultou em grandes transformações na base política que comandou os destinos do país, desde então. Considera-se que desde o primeiro governo Vargas há um ponto de inflexão na direção da política brasileira e este é um ponto-chave para explicar a reorientação nas formas de ação do Estado, seja através do planejamento e da política econômica, seja de maneira muito especial, através das novas instituições e organismos criados para apoiar essas novas políticas governamentais. Na concepção de North, *mudança institucional* molda o modo como as sociedades evoluem ao longo do tempo, e é por isso que é a chave para entender a mudança histórica.

Como exposto, foi a partir de 1930 que as primeiras mudanças institucionais de grande impacto foram identificadas nos acontecimentos econômicos que ocorreriam ao longo do tempo: duas constituições na década de 1930, uma na década de 1940 e outra na de 1960. Estas, como todas as constituições dos países, tiveram a função de estabelecer as regras do jogo em geral, mas no caso do Brasil também foram estabelecidas regras para o campo da economia, mais especificamente na introdução de um capítulo especial, chamado "Da Ordem Econômica". Também foram criadas inicialmente leis em geral e legislação trabalhista, depois a reforma educacional e diversos órgãos econômicos e financeiros, no âmbito do Estado. É preciso reconhecer que a grande maioria dessas novas instituições estava explicitamente ligada à promoção, incentivo e apoio de toda ordem ao setor industrial e, por extensão, a todas as atividades econômicas.

Entende-se que todo esse conjunto de novas instituições formais (constituições, códigos e leis, direitos de propriedade, judiciais, educacionais, econômico-financeiros, segurança, etc.) e todos os diferentes órgãos governamentais criados compõe um arcabouço institucional no conceito northiano e da NEI. Essa nova estrutura institucional, ao redefinir as

regras do jogo e estruturar um conjunto de incentivos, estabeleceu um sistema de coordenação por parte do Estado e funcionou como um mecanismo para reduzir as incertezas inerentes ao sistema de mercado e ofereceu um clima de estabilidade e confiança aos agentes econômicos para trabalhar e investir, isto é, para empreender atividades econômicas.

No caso do Brasil, percebe-se que coube um papel crucial ao Estado, como idealizador e criador de instituições e no desenvolvimento dessa nova matriz institucional. O Estado forneceu instrumentos institucionais diretamente ligados aos objetivos da indústria e ao processo de industrialização. Essa relação/conexão entre instituições e indústria é exposta e claramente definida e caracterizada nos objetivos de cada uma das novas instituições e órgãos criados ou transformados/adaptados, durante o período.

Pode-se argumentar que o Estado foi fundamental nesse processo devido à determinação dos respectivos governos, ao longo do período, de promover a industrialização e acelerar o crescimento econômico, entendido por eles como algo necessário para alcançar o desenvolvimento social do país. Esta opção pode ser comprovada pelas instituições e órgãos criados. Portanto, está configurado que uma das muitas mudanças importantes, foi o papel do próprio Estado.

Por meio desse novo arcabouço institucional, o Estado brasileiro desempenhou papel fundamental no processo de industrialização e crescimento econômico por meio de suas funções clássicas, mas principalmente como regulador da atividade econômica e participante direto na atividade econômica, isto é, como Estado-Empresário.

Como organização política, o Estado-Regulador exerceu o papel de provedor de garantias, regras e incentivos, o que influenciou na tomada de decisão para investir e inovar dos agentes. Ele também atuou no planejamento econômico, o que significa indicar ao setor privado os desafios de médio e longo prazo, os recursos disponíveis e quais políticas e instrumentos seriam utilizados para alcançar os objetivos econômicos e sociais que se

esperava atingir. Nesse sentido, o planejamento serve para oferecer previsibilidade e segurança aos agentes econômicos.

Como Estado-Empreendedor, o Estado brasileiro atuou diretamente nas atividades econômicas, através de suas empresas estatais, especialmente nos setores financeiros, geração de infraestrutura, produção de bens intermediários. Assim, o Estado influenciou direta e indiretamente a alocação de recursos na economia do país e na tomada de decisão dos agentes econômicos. Nessas circunstâncias, entende-se que o Estado revelou-se um estimulador do setor privado, uma vez que seus investimentos não competiam com atividades privadas, mas visavam preencher uma lacuna nos setores ou atividades que, inicialmente, não eram atrativos ao empreendedorismo privado, seja por exigir altos investimentos, por falta de capital ou lucratividade incerta e/ou demorada. Ao fazê-lo, o Estado reduz os riscos e os custos de transação, impulsiona as atividades privadas, estimula a formação de novos mercados para todos os agentes econômicos, resultando em benefícios privados e sociais.

Referências

BAER, W.; KERSTENETZKY, I.; VILLELA, A.V. As modificações no papel do Estado na economia brasileira. **Revista Pesquisa e Planejamento Econômico**, 3 (4), Rio de Janeiro, p. 883-912, 1973.

BANCO MUNDIAL. **Informe sobre el Desarrollo Mundial: El Estado en un mundo en transformación**. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, Washington, D.C., 1997.

BRASIL. **Constituição Federal**. 1891; 1934; 1937; 1946; 1967.

CASTRO, A.B. Brasil: O Desenvolvimento Renegado, Em: CASTRO, A.C.; CASTRO, L.B. **Do desenvolvimento renegado ao desafio sinocêntrico: Reflexões de Antônio Barros de Castro sobre o Brasil** (Org). Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

CORONEL, D.A.; AZEVEDO, A.F.Z.; CAMPOS, A.C. Política industrial e desenvolvimento econômico: a reatualização de um debate histórico. **Revista de Economia Política**, vol. 34, n. 1 (134), pp. 103-119, janeiro-março/2014.

DRAIBE, S. **Rumos e metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil 1930-1960**. 2. Ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.

FONSECA, P.C.D. Sobre a intencionalidade da política industrializante do Brasil na década de 1930. **Revista de Economia Política**, vol. 23, n. 1 (89). São Paulo, 2003.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1959.

GALA, P. A Teoria Institucional de Douglass North. **Revista de Economia Política**, Vol. 23, n. 2 (90), 2003.

IANNI, O. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil**. 6a. Ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.

IBGE (Ed.). **Estatísticas históricas do Brasil: Séries econômicas, demográficas e sociais de 1550 a 1988**. 2a. Ed. rev. e atual. do Vol. 3 de Séries estatísticas retrospectivas, Rio de Janeiro, 1990.

MELLO, J.M.C. **O capitalismo tardio: uma contribuição à revisão crítica da formação e desenvolvimento da economia brasileira**. 3a. Ed., Brasiliense, São Paulo, 1984.

MOLTENI, G. Principales aportes de la Nueva Economía Institucional (NEI) y sus críticos. **Revista Valores en la Sociedad Industrial**, Año XXIV, n. 67. Diciembre, pp. 8-19, 2006.

NORTH, D.C. **Una nueva historia económica: crecimiento y bienestar en el pasado de los Estados Unidos**. Madrid: Editorial Tecnos. Traducción de Francisco Bustelo y García del Real, 1969.

NORTH, D. C. **Estructura y cambio en la historia económica**. Versión española de M. Dolores Dionis Trenor y Fernando Fernández Méndez de Andrés. Madrid: Alianza Editorial, 1981.

NORTH, D.C. Transaction Costs, Institutions, and Economic Performance. **Occasional Papers**, n. 30. International Center for Economic Growth: San Francisco, California, 1992.

NORTH, D.C. **Instituciones, cambio institucional y desempeño económico**. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1995.

PENHA, E.A. **A Criação do IBGE no contexto da centralização política do Estado Novo**. Rio de Janeiro: IBGE, 1993.

SERRA, J. Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do após-guerra. **Revista de Economia Política**, Vol. 2/2, n. 6, 1982.

SILVA, S. **Expansão cafeeira e origens da indústria no Brasil**. São Paulo: Alfa Omega, 1981.

TAVARES, M.C. **Da Substituição de importações ao capitalismo financeiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.