

LA CONTROVERSA ENTRE “PAPELISMO” Y “METALISMO” Y LA GENESIS DEL DESARROLLISMO EN BRASIL¹

Pedro Cezar Dutra Fonseca²

ABSTRACT

Este artículo trata sobre la controversia que tuvo lugar en Brasil durante la segunda mitad del siglo XIX entre “metalistas” y “papelistas”. En el centro de la discusión estuvo la relación entre las políticas monetarias y cambiarias y cual debía ser la prioridad de la política económica, el crecimiento o la estabilización. Los “metalistas”, seguidores de la visión ortodoxa, defendían el patrón oro, la plena convertibilidad de la moneda y la prioridad a la estabilidad monetaria; con ese objetivo, se apoyaban en la teoría cuantitativa de la moneda y abogaban la subordinación de la política monetaria a la política cambiaria. Por su parte, el pensamiento “papelista” puede ser considerado como una expresión, en su contexto histórico, de la heterodoxia, al romper con las reglas consagradas por la teoría económica convencional. Sus adeptos defendían la prioridad al crecimiento económico y la administración de la tasa de interés para alcanzar determinados niveles de actividad económica, discrepando con los “metalistas”, para quienes la política monetaria era ineficaz en el largo plazo. Al final de artículo, se muestra que los “papelistas” tuvieron un papel importante en la historia del pensamiento económico brasileño, siendo los antecesores de las políticas desarrollistas que defendían la industrialización latinoamericana en el siglo XX, que después formarían parte del paradigma estructuralista cepalino.

PALABRAS CLAVE: historia do pensamento económico, pensamento económico latinoamericano, Brasil, economía brasileña, desarrollo económico.

¹ Trabalho a ser apresentado no IX Congresso Internacional da Brazilian Studies Association (BRASA), que será realizado entre os dias 27 e 29 de março de 2008, na Tulane University, New Orleans, Estados Unidos.

² Professor Titular do Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Brasil, onde atualmente é Vice-Reitor; Pesquisador do CNPq.

THE CONTROVERSY BETWEEN “PAPELISMO” AND “METALISMO” AND THE GENESIS OF THE DEVELOPMENTALISM IN BRAZIL

ABSTRACT

This paper will focus on the controversy between “metalistas” and “papelistas”, which took place in Brazil during the second half of the 19th century. In the center of the discussion was the monetary and exchange-rate policies relation and what the priority of the political economy should be - growth or stabilization. The “metalistas”, linked with orthodoxy, defended the gold standard, a full monetary convertibility and the priority of monetary stability; having that objective in mind, they backed themselves on the quantitative monetary theory and advocated the submission of the monetary policy to the exchange rate policy. The “papelista” thought, on the other hand, can be considered as an expression of heterodoxy, in historical context, as it drifted apart from the consecrated rules of the conventional economic theory. Its supporters defended the priority of economic growth and of interest rate management to achieve specific levels of economic activity, disagreeing with the “metalistas”, for whom monetary policy was inefficient in the long run. At the end of the paper, it will be shown that the “papelistas” had an important role in the history of the Brazilian economic thought, as predecessors of the developmentalist policies and defenders of the Latin American industrialization in the 20th century, later incorporated into the Eclac-structuralism paradigm.

KEYWORDS: history of economic thought, Latin-American economic thought, Brazil, Brazilian economy, economic development.

A CONTROVÉRSIA ENTRE PAPELISMO E METALISMO E A GÊNESE DO DESENVOLVIMENTISMO NO BRASIL

RESUMO

O artigo enfocará a controvérsia entre metalistas e papelistas, a qual teve lugar no Brasil na segunda metade do século XIX. No centro da discussão estava a relação entre as políticas monetária e cambial e qual deveria ser a prioridade da política econômica, o crescimento ou a estabilização. Os metalistas, afinados com a ortodoxia, defendiam o padrão ouro, a plena conversibilidade da moeda e a prioridade à estabilidade monetária; para tanto, apoiavam-se na teoria quantitativa da moeda e advogam a subordinação da política monetária à política cambial. Já o pensamento papelista pode ser considerado como a expressão, em seu contexto histórico, da heterodoxia, ao romper com as regras consagradas pela teoria econômica convencional. Seus adeptos defendiam a prioridade ao crescimento econômico e a administração da taxa de juros para atingir determinados níveis de atividade econômica, discordando dos metalistas, para quem a política monetária era ineficaz no longo prazo. Ao final do artigo, mostrar-se-á que os papelistas cumpriram importante papel na história do pensamento econômico brasileiro, sendo antecessores das políticas desenvolvimentistas e defensoras da industrialização latino-americana no século XX, mais tarde incorporadas ao paradigma estruturalista cepalino.

PALAVRAS-CHAVE: história do pensamento econômico, pensamento econômico latino-americano, Brasil, economia brasileira, desenvolvimento econômico.

1. Introdução

O desenvolvimentismo pode ser considerado como o fenômeno mais marcante e definidor da história econômica e social brasileira do século XX. Normalmente se considera que o “estado desenvolvimentista” teve lugar na América Latina a partir da década de 1930, principalmente em decorrência da crise iniciada em 1929, a qual teria aberto a possibilidade de romper com o modelo agroexportador, até então dominante em vários países do continente, e colaborado para incrementar uma nova fase cujo foco foi a industrialização, através da substituição de importações. O objetivo deste artigo é resgatar a importância do papelismo na origem do desenvolvimentismo. Recua-se, assim, ao final do século XIX, procurando mostrar que a controvérsia entre papelistas e metalistas antecipa temas e questões que viriam a ser, posteriormente, fundamentais na formação do pensamento desenvolvimentista. Nossa principal hipótese é que essa controvérsia, principalmente através do grupo “papelista”, ao trazer à baila o *modus faciendi* e os objetivos da política econômica, constituiu-se em importante momento na formação e na difusão de idéias que mais tarde iriam se corporificar no desenvolvimentismo brasileiro.

Frente a multiplicidades de usos com que o termo é empregado, cabe desde já conceituar desenvolvimentismo. Recorrendo a Bielschowsky (1988: p. 7), este pode ser definido como a “ideologia de transformação da sociedade brasileira” assentada em um projeto econômico voltado à industrialização como via de superação da pobreza e do subdesenvolvimento, sob o entendimento de que esta não adviria pela espontaneidade das forças de mercado, ou seja, seria indispensável a atuação do Estado como indutor, agente planejador do desenvolvimento e/ou investidor direto. Na mesma direção, em outro trabalho (Fonseca: 2004, p. 226), defendemos que embora a definição do que seja desenvolvimentismo varie entre autores, há um “núcleo duro” para o qual estes convergem, o qual seria constituído pela defesa: (a) da industrialização; (b) do intervencionismo pró-crescimento; e (c) do nacionalismo, embora este deva ser entendido num sentido muito amplo, que vai desde a simples retórica ufanista conservadora até propostas radicais de rompimento unilateral com o capital estrangeiro.

Definido dessa forma, parece inegável que no Brasil pelo menos durante cinco décadas, de 1930 a 1980, os diversos governos, a despeito de divergências e embates em outras áreas, podem ser considerados, *grosso modo*, como “desenvolvimentistas”, ou foram influenciados, em menor ou maior grau, por seu ideário. Embora seja um fenômeno verificado em vários países latino-americanos na mesma época, no Brasil as idéias desenvolvimentistas não só encontraram

campo fértil para sua difusão como inspiraram políticas, novas instituições, teorias e debates; pode-se em certo sentido afirmar que foi onde se configurou sua forma mais típica e duradoura (e, para muitos, exitosa, posto que atingiu o desiderato de construir o maior parque industrial da América Latina). E a despeito de ter perdido espaço a partir das duas últimas décadas do século passado, nota-se que as idéias desenvolvimentistas continuam presentes no debate econômico brasileiro, assim como na maior parte dos demais países latino-americanos.

Em suas origens, podemos arrolar quatro correntes como fontes precursoras do desenvolvimentismo. No trabalho já referido, demonstramos que desde o século XIX elas vinham se desenvolvendo separadamente e com trajetória própria, e foram aos poucos se mesclando e no longo prazo confluíram para formar um conjunto único de idéias e de propostas de política econômica que se poderia denominar desenvolvimentismo: (a) os defensores da industrialização; (b) os positivistas; (c) os nacionalistas; e (d) os papelistas. Defendemos, ainda, que a “consolidação” em um ideário comum no Brasil ocorreu ao final da década de 1920 e materializou-se como política econômica efetiva de um governo por primeira vez, de forma mais acabada, no Rio Grande do Sul, com a ascensão de Getúlio Vargas à presidência desse estado em 1928 (Fonseca: 2004, p. 243). Em adição, como corolário da hipótese antes formulada, temos que anteriormente à criação da CEPAL, ao final da década de 1940 – instituição com quem geralmente se confunde a história e o aparecimento das idéias desenvolvimentistas –, muitas teses e teorias mais tarde consagradas como “cepalinas” já eram defendidas e até implementadas no Brasil. Ressalva-se que esta constatação não visa desmerecer o trabalho desta instituição, mas antes ajuda a resgatar seu enraizamento histórico.

2. A Controvérsia entre Metalistas e Papelistas

A controvérsia entre metalistas e papelistas ganhou destaque nas últimas décadas do século XIX no Brasil, tendo avançado pelas primeiras três décadas do século XX. De um lado, o debate não foge, à primeira vista, da tradicional polaridade entre ortodoxia e heterodoxia. Sua singularidade é que se circunscreve ao contexto de uma economia fundamentalmente agroexportadora. Por outro lado, também assume um caráter peculiar por centrar-se na discussão sobre o *modus faciendi* da política econômica, em suas prioridades e operacionalização, ao incorporar novo foco ao debate econômico, tradicionalmente centrado na antiga polaridade entre liberalismo e intervencionismo. Enquanto esta se centrava nas razões sobre se o estado poderia ou não intervir na economia, recorrendo a argumentos doutrinários ou axiológicos, coerentes com a formação jurídica dos bacharéis e homens cultos da época, a contenda entre papelistas e

metalistas rompia em algo à primeira vista mais simples, mas de profundas conseqüências na operacionalização da política econômica e no manejo de seus instrumentos. Passava-se a enfatizar, em um tom mais pragmático, já que visava à utilização imediata, quais deveriam ser os objetivos de curto prazo da política econômica e a melhor combinação de instrumentos e meios para viabilizá-los.

A discussão entre papelistas e metalistas tinha como epicentro a conversibilidade da moeda, algo essencial em uma economia agroexportadora, como a brasileira no período das últimas décadas do Império às primeiras décadas da República. Remetia, por conseguinte, às políticas monetária e cambial, bem como à relação entre ambas. Os metalistas defendiam ferrenhamente o padrão ouro e a conversibilidade da moeda; para tanto, encontravam respaldo na teoria econômica convencional e na política do país hegemônico, a Grã-Bretanha. Já os papelistas, frente a ausência de um corpo teórico de mesma envergadura para defender o desapego ao que consideravam amarras às políticas monetárias e cambiais, recorriam à razão prática: a experiência, e não uma teoria, demonstrava qual o melhor caminho a seguir. Devia-se isso em parte às dificuldades de manter o padrão ouro e a plena conversibilidade no país. Como afirma Prado (2003, p. 97): “A tentativa contínua de estabelecer uma moeda conversível, sustentada em uma firme reserva de ouro, em uma sociedade periférica e pouco monetizada não era apenas impossível de ser obtida, mas reduzia enormemente as oportunidades de investimento produtivo”. As críticas à conversibilidade eram comuns nos círculos produtores, seja da lavoura, inclusive escravista, seja no setor urbano, como do comércio e da indústria. Na ausência de estudos empíricos mais conclusivos para delinear que segmentos sociais defendiam uma e outra corrente, é de se supor que os rentistas, tendencialmente mais temerosos com a inflação, deveriam alinhar-se aos metalistas. Dentre esses últimos devem-se citar Francisco Belizário, Torres Homem e Joaquim Murinho, ministro da Fazenda de Campos Sales.

Investigando-se com mais acuidade o pensamento dos papelistas, podem-se detectar pelo menos dois grupos. O primeiro, mais moderado, não negava a conversibilidade como regra, mas advogava seja seu relaxamento (como nas crises ou nas safras, para possibilitar aumento do meio circulante e “estímulo aos negócios”) seja uma ancoragem ao ouro mais flexível, como uma porcentagem de lastro que poderia ser alterada dentro de certos limites. Dentre eles podem-se citar Souza Franco (ministro na década de 1850), o Barão de Mauá, os viscondes de Cruzeiro e de Ouro Preto, João Alfredo e o Conselheiro Laffayette. Já o segundo grupo, o qual tudo sugere congrega menor número de adeptos, inclui homens de perfil mais radical, como Rui Barbosa, que chegam a negar e entender como pernicioso qualquer regra de conversibilidade.

Retomando as linhas principais do debate: para os metalistas, a prioridade da política econômica era a estabilidade e a política cambial – e,

portanto, a definição da taxa de câmbio tornava-se variável prioritária. Defensores do padrão ouro, estabeleciam a relação entre política monetária e balanço de pagamentos: metais preciosos ingressariam naturalmente no país se a economia fosse saudável e qualquer oferta de moeda sem lastro causaria inflação. A política monetária deveria ser subordinada à política cambial. Via de regra os metalistas apoiavam-se nos grandes mestres da Economia Clássica, como Smith, Ricardo e Say. A taxa de juros era entendida como fenômeno real, *à la* Ricardo, dependente da taxa de lucro. Maior oferta de moeda não alterava o nível de atividade; como afirmava Francisco Belizário (Franco, 1983, p. 104), querer “prevenir as crises” através da queda da taxa de juros resultante de maior oferta de moeda era um equívoco, pois consistia em “confundir moeda com capital” ao esperar-se que o aumento do estoque da primeira iria tornar o capital “mais barato, abundante e ao alcance de todos”. Sendo a política monetária ineficaz, restava aumentar as condições de competitividade real do setor exportador, garantir as regras de finanças sadias e manter uma taxa de câmbio realista para que a economia prosperasse.

Já a preocupação maior dos papelistas, dos mais moderados aos mais radicais, era com o nível de atividade econômica. Sua pergunta mais freqüente, qual o nível de oferta monetária mais condizente com o ânimo dos negócios, consistia verdadeira heresia para os metalistas. Mauá, um de seus primeiros defensores, defendia o que se convencionou denominar “requisito da elasticidade”: a oferta de moeda deveria ser flexível ou elástica a ponto de não interferir negativamente nas atividades produtivas. Menos teóricos e mais pragmáticos, apresentavam-se como coerentes com o bom senso: simplesmente o governo deveria ajudar, e não prejudicar a economia. Segundo Franco (1983: p. 56), estas idéias, principalmente a partir da década de 1880, eram “antes considerada(s) uma expressão dos ‘interesses do comércio’, do que uma posição legitimada pela autoridade de uma doutrina”.

Para os papelistas, a atenção maior da política econômica deveria estar na taxa de juros e não da taxa de câmbio. Embora ainda não houvesse um corpo teórico sólido que embasasse suas teses, não há dúvida de que as mesmas eram instigantes e se aproximam, em alguns aspectos, do futuro keynesianismo, além de não possuírem um grau de sofisticação menor que as dos metalistas. A taxa de juros refletia o estado de ânimo da economia e era um fenômeno estritamente monetário, determinada por oferta e demanda de moeda. Não havia relação entre variações do estoque de ouro e política monetária (antibulionismo), e argumentava-se que a velocidade de circulação da moeda em um país como o Brasil era baixa, devido ser um país agrícola, de significativa extensão territorial e alta propensão a entesourar. O crescimento tornava-se a variável central da economia, uma vez que a política cambial deveria subordinar-se à política monetária, e esta às necessidades impostas pela produção. Assim, a conversibilidade era vista como uma medida artificial,

prejudicial ao ânimo dos negócios; o câmbio alto não deveria ser buscado por uma conversibilidade artificial, mas pela prosperidade da nação. Daí decorria que as dificuldades do balanço de pagamentos não deveriam ser enfrentadas com medidas restritivas, mas com mais crescimento. Este argumento tornar-se-á mais tarde uma das teses centrais do desenvolvimentismo e da heterodoxia teórica.

Essa posição flexível dos papelistas foi praticada por Rui Barbosa nos primeiros anos da República. A tentativa de resolver as crises via emissão monetária fora implementada em outras conjunturas do Império, como em seu final, na reforma monetária de 1888. Mas com Rui a medida foi levada às últimas conseqüências ao permitir o direito de emissão aos bancos privados, claramente entendendo-se que o estoque monetário é que deveria se adequar às necessidades da produção, ou seja, às necessidades domésticas da demanda por transações. Desta concepção decorria a questão já mencionada: como saber qual o nível de estoque monetário desejável para manter o crescimento da economia? Dado que a inflação era problema secundário, a resposta era: acompanhando-se o nível de investimento, pois este dependia da taxa de juros e era o melhor sintoma do ânimo da economia.

O papelismo, desta forma, representou uma precoce heterodoxia ao redefinir quem era o cão e quem era a cauda, para lembrar a metáfora dos keynesianos da década de 1930, e com isso priorizar o investimento sobre a poupança, a taxa de juros sobre a taxa de câmbio e o crescimento sobre a estabilidade.

3. Papelismo e Desenvolvimentismo

Para resgatar a importância do papelismo para a constituição do desenvolvimentismo, seja do ponto de vista da história do pensamento econômico seja como prática efetiva de política econômica, faz-se mister contextualizar o debate em seu momento histórico. Seu aspecto inovador consistia, já de início, em questionar um princípio basilar da política econômica clássica: o das finanças sadias, o qual se materializava na regra amplamente aceita (embora nem sempre praticada) do equilíbrio orçamentário. Não se pode menosprezar a importância desse questionamento em seu contexto histórico. Basta, para tanto, lembrar que a polarização do debate à época nas faculdades de Direito dava-se entre os jus-naturalistas, defensores do direito natural e de matriz liberal-iluminista, e os positivistas. A defesa do orçamento equilibrado era um dos poucos aspectos em que havia concordância entre as duas correntes, o que a tirava do foco do debate, pois não consistia objeto de polêmica entre elas. Desta forma, não é descabido supor que

os papelistas teriam formado um grupo herético no mundo acadêmico, embora com aceitação entre políticos e empresários, tanto rurais como urbanos, como fazendeiros e comerciantes. Os papelistas cumprem o importante papel histórico de trazer à ordem do dia um ponto que no século XX seria marcante no desenvolvimentismo: admitir o crédito, o déficit público e os empréstimos como indispensáveis para alavancar a economia.

Assentada a concordância entre liberais e positivistas quanto à ortodoxia em termos de política monetária, cambial e fiscal, trazia-se à lume, a partir daí, a recorrente polêmica sobre se o Estado deveria ou não intervir na economia, em que condições e com que extensão – e *não propriamente com que instrumentos*. Mesmo correndo o risco da ultra-simplificação ao resumir um complexo de idéias em poucas palavras, pode-se asseverar que os positivistas contrariavam o liberalismo clássico ao admitir intervenção governamental quando houvesse “necessidade social” – para fazer frente a um problema iminente ou para corrigir algum rumo, sob o entendimento de que algo tido pelo governante como desejável não adviria espontaneamente. Tendo compromisso com o progresso, o governo esclarecido (a “ditadura científica” ou “positiva”) tomaria as medidas necessárias, não se apegando a dogmas tidos como metafísicos, apriorísticos ou anticientíficos, *verbi gratia*, a “mão invisível” smithiana, metáfora ilustrativa da crença do equilíbrio dos mercados, difícil de ser digerida pelo empirismo positivista do século XIX. Assim, relutavam em aceitar princípios e regras universais em favor do estudo de casos, da particularidade e da análise empírica. Por isso Comte proporia que a Sociologia, amparada no concreto e nas análises factuais, deveria ser a Ciência Social por excelência – a Economia Política ainda estava em uma fase embrionária, aquém na linha evolutiva, propensa a generalizações abstratas sem respaldo empírico e imbuída de valores “filosóficos” – ou seja, postulados dedutivos, gerais e abstratos, como “valor”, “preço natural”, classes “estéril” e “produtiva”, etc.

Assim, os positivistas entendiam a crença no mercado auto-equilibrado e a defesa da não intervenção como dogmas estritamente valorativos e metafísicos, sem fundamento na realidade dos fatos. Propunham-se, alternativamente, como pragmáticos, respaldados em ações ancoradas na razão empírica e no método indutivo – este, por excelência, o método da ciência positiva. Rechaçada a validade de um princípio metafísico generalizador, mostravam-se propensos a definirem-se como capazes de aceitar o intervencionismo “quando se fizesse necessário”. Entretanto, ao se apegarem à regra das finanças sadias e à crítica ao endividamento e aos empréstimos como princípios da “boa administração”, os positivistas limitavam na prática o alcance do intervencionismo, pois os gastos públicos deveriam limitar-se à arrecadação. Em contraste com outras formas de intervencionismo, como o social-democrata, o keynesiano e o desenvolvimentista,

este era um *intervencionismo conservador*, já que circunscrito a limites bem definidos pelo mesmo corpo ideológico que o justificava (Fonseca: 1983, p.100).

A controvérsia entre papelistas e metalistas também possibilitou uma conotação que se entrelaçou ao debate entre monarquia e república. Assinala-se, neste sentido, que se firmou no imaginário dos críticos do Império que a república traria consigo a moralização administrativa, argumento de que se lançava mão em sua defesa e, após a Proclamação, largamente utilizado para legitimar o novo regime. Em matéria de política fiscal e monetária, a moralização, todavia, tinha um significado muito preciso: austeridade, ou seja, inexistência de déficits, padrão ouro, restrições na oferta de moeda e baixo endividamento. O Estado deveria dar exemplo à sociedade: “viver às claras”, apregoava o adágio positivista. Com isso, o discurso ideológico passou a associar o Império aos desmandos, privilégios, negociatas e falcatruas dos apadrinhados do rei. No campo político, imputava-se ao espírito republicano inovações de vulto como a igualdade jurídica, o fim de uma corte composta por nobres e de privilégios dos títulos nobliárquicos, a separação entre Igreja e Estado, o fim do Poder Moderador, a extinção da vitaliciedade dos senadores e o acesso de todos os cidadãos a cargos públicos. Na economia, associava-se à austeridade, às finanças sadias e ao equilíbrio orçamentário e do balanço de pagamentos. Ilustra-se com a afirmação de Borges de Medeiros, Presidente do Rio Grande do Sul, estado onde o positivismo foi adotado como ideologia oficial após a proclamação da república, com princípios consagrados na Constituição e no programa do Partido Republicano Rio-Grandense, ao final de seu primeiro ano de governo:

“Coincide com a instalação definitiva do regimen politico vigente a inauguração de uma nova era regeneradora, tendo por base a supressão do funesto systema orçamentário do Império, que se caracterizava pelo déficit crônico”. (Mensagem ..., 7ª Sessão Ordinária: 1899, p.15).

Em suma: embora houvesse pontos divergentes sérios e capazes de gerar intermináveis polêmicas entre positivistas e liberais (e nestes últimos incluindo-se tanto bacharéis jus-naturalistas quanto os defensores da ortodoxia monetária, cambial e monetária), em matéria de política econômica o “espírito republicano” deveria significar não a ruptura com a ortodoxia, mas sua afirmação. A modernidade deveria andar junto com a moralidade e com as regras clássicas de “bem gerir” as finanças – e este seria um ponto que diferenciava os republicanos e os identificava como críticos ao período monárquico, emprestando-lhe uma bandeira também capaz de, uma vez proclamada a república, aproximá-los de parte dos antigos conservadores do Império e firmar um pacto de governabilidade para o novo regime. Não se pode esquecer que a maioria dos republicanos históricos mostrou-se crítica à política emissionista de Rui Barbosa. Como demonstrou Ana Backes, ao estudar os anais da Câmara Federal na primeira década após a

proclamação da república, houve claramente “um compromisso programático a favor da austeridade econômica, que se manifestará em várias oportunidades” (Backes: p. 176 e seguintes).

Ora, não há como deixar de salientar o caráter inovador do papelismo nesse contexto, ao romper com princípios básicos da teoria econômica convencional, afrontando regras amplamente aceitas, inclusive por adversários históricos. E o fazia trazendo à liça uma concepção que tornava o crescimento função da política econômica; em outras palavras, ultrapassava a idéia das finanças sadias em prol de outra, que passava a priorizar o crescimento. O Estado, portanto, não deveria se restringir a garantir justiça, segurança e estabilidade monetária, mas caber-lhe-ia também atuar como agente anticíclico. Ampliava-se sua agenda e, com isso, derrubava-se um dos pilares da ortodoxia. Num primeiro momento, abria-se espaço para implementar políticas anticíclicas, voltadas a evitar contrações conjunturais no nível de atividade econômica. Com isso se firmava a possibilidade de futuramente ampliar sua abrangência e passar também a abranger políticas de sustentação do crescimento de longo prazo, um dos pilares do ideário desenvolvimentista. Diferente deste, o papelismo não incorporava a necessidade de planejamento, de bancos de desenvolvimento ou de empresas estatais para fomentar o crescimento. Todavia, assumia por primeira vez a prioridade da produção na condução da política econômica, sem o que dificilmente se poderia falar em desenvolvimentismo, posto que ponto indiscutível de seu “núcleo duro”. Sem esta redefinição, como se poderia falar em desenvolvimentismo?

4. Os Limites do Papelismo

Apesar da importância do papelismo na história e nas origens do desenvolvimentismo, não se pode negar que são dois fenômenos distintos. Assim, ao se defender que os papelistas são importantes por romperem com a ortodoxia e defenderem políticas ativas pró-crescimento, não se pode deixar de mencionar alguns limites ou entraves para que viesse a se constituir em fenômeno de maior envergadura e abrangência, a exemplo do futuro desenvolvimentismo.

Destarte, deve-se lembrar que, apesar da relevância de sua contribuição, o papelismo carecia de outros elementos integrantes do referido “núcleo duro” do desenvolvimentismo, como o nacionalismo e a defesa da industrialização. No contexto em que as idéias surgiram e foram implementadas, na maioria das vezes “produção” significava produção agrícola e os ciclos de contração e expansão monetária coincidiam com a necessidade de meio circulante que se adaptasse aos períodos de safra e entressafra. É verdade que Rui Barbosa

reconhecia a importância da indústria, embora não recorresse a uma retórica nacionalista ou xenófoba. A pesquisa empírica sobre o pensamento dos principais papelistas da época não deixa dúvida de que boa parte deles associava suas teses à defesa de uma nação com vocação agrícola, exportadora de produtos primários, nada tendo a ver seja com o nacionalismo seja com a industrialização – ao contrário, aproximavam-se, muitas vezes, mais de uma visão agrarista, cuja política econômica deveria reconhecer sua hegemonia e a ela se subordinar. Entendia-se que o padrão ouro e a conversibilidade prejudicavam a lavoura, e a elasticidade da política monetária deveria variar conforme o ânimo de seus negócios e a sazonalidade inerente às atividades primárias, por isso sempre em função da produção.

Desta forma, parece haver um equívoco em boa parte da literatura, como em Cardoso (1975: p. 35), ao associar o papelismo à indústria e o metalismo à defesa dos interesses primários, como se predominantemente os papelistas fossem simpáticos à indústria, a exemplo de Rui Barbosa, ou que os nacionalistas e pró-industrialização fossem contrários à ortodoxia econômica. Para se ter claro que não se pode simplificar a história destas vertentes que confluíram na formação do desenvolvimentismo, e que não se pode fazer uma associação *a priori* entre nacionalismo/papelismo/indústria versus liberalismo/metalismo/agricultura, basta citar homens como Serzedelo Correa, nacionalista e defensor da industrialização, mas também adepto da austeridade em matéria de política econômica:

“Sim, temos a balança econômica desfavorável porque não temos equilíbrio orçamentário, porque temos vivido o regime difícil de papel-moeda, depreciado, porque não temos comércio nacional, porque não temos indústria nacional, porque o próprio salário imigra para o estrangeiro, porque não temos navegação marítima mercante nacional, de modo que não temos economias e nada, lucro algum fica no país, mas tudo emigra para fora.

“Eis porque não me canso de dizer que a nossa situação é de colônia”. (Anais da Câmara Federal: 4/10/1985, p. 131).

Na visão de Serzedelo, assim como de muitos líderes industriais, a ortodoxia em matéria de política econômica contribuía para o fortalecimento do país, emprestava-lhe respeitabilidade internacional, servia para lhe dar credibilidade. Em um quadro de instabilidade e déficits sucessivos, como se poderia esperar o florescimento das atividades produtivas? Backes (2004: p. 185) assinala, com precisão, o “conteúdo modernizante da proposta ortodoxa” no contexto, a qual entendia que o saneamento financeiro poderia contribuir para fortalecer um quadro favorável ao crescimento do país, em especial sua indústria:

“Nem a austeridade financeira dos republicanos equivale ao agrarismo nem muito menos existe um elo necessário entre industrialismo e papelismo: os dois conhecidos líderes dos industrialistas, Alcindo Guanabara e Serzedelo Correa, são defensores apaixonados do equilíbrio orçamentário e do saneamento e valorização da moeda. Existe no início da República uma corrente industrializante que não é emissionista, mas que, ao contrário, irá prestar apoio decidido à política ortodoxa de Campos Sales” (Grifos da autora).

A pesquisa sobre esse período histórico mostra que a defesa da regra das finanças sadias não era exclusiva dos liberais nem se associava exclusivamente aos interesses cafeeiros ou dos representantes do setor primário. Os papelistas inovam ao propor, mesmo remando contra a maré, maior presença do Estado na defesa da produção, ao argumentar em prol de uma política econômica mais flexível, de modo a enfrentar às flutuações da conjuntura. Se esta é importante geneticamente para o desenvolvimentismo, faltava-lhe, todavia, outro elemento necessário o para sua plena configuração histórica: *a defesa de uma ação racional com o propósito de construir um futuro desejável.*

Assim, assume-se a premissa de que, para a emergência histórica do desenvolvimentismo impõe-se muito mais que a “fusão” dos três elementos do referido “núcleo duro” em um único corpo de idéias concatenado e estruturado. A consolidação das três correntes em um ideário comum seria uma pré-condição - ou, como se poderia formular, do ponto de vista estritamente lógico, de uma condição necessária. Mas é preciso levar em conta que o desenvolvimentismo, tal como tomou vulto no Brasil e na maior parte dos países latino-americanos, ia além de um simples ideário, posto que se concretizou como um *guia de ação* voltado a sugerir ou justificar ações governamentais *conscientes*. Assim, *pode-se afirmar que sem uma política consciente e deliberada não se pode falar em desenvolvimentismo*. Este não pode ser reduzido, como fenômeno histórico, a simples medidas de expansão da demanda agregada, a manifestações episódicas nacionalistas, como demandas por protecionismo alfandegário, ou a reivindicações corporativistas em defesa da indústria. Além da união dos três elementos, o salto maior ocorre quando o conjunto de idéias, como toda boa ideologia, passa a *justificar a si mesmo*, ou seja, quando incorpora a defesa explícita de que a *principal tarefa* do governo é a busca do desenvolvimento econômico, que esta é seu principal dever, seu objetivo central – indo ao paroxismo, sua razão de ser.

Tudo sugere que essa concepção, ponto central do desenvolvimentismo, de que a história é um processo em construção, de responsabilidade da ação dos homens e, mais especificamente, dos governos, os quais devem nortear sua práxis em políticas efetivas visando a um futuro desejável, deve-se em boa medida ao positivismo. Este viera no contexto histórico dar uma

contribuição fundamental ao defender que cabia ao estado *ajudar a sociedade a rumar para o progresso*. Fruto do Iluminismo, o positivismo desapegava-se das concepções teológicas de história, as quais apontavam para um destino pré-traçado, sujeito aos desígnios da vontade divina, ou mesmo à mão invisível do mercado. Caberia ao homem a *construção da história*, seu papel era ativo, sujeito e não apenas objeto da evolução. Por isso a educação e a evolução moral possuíam papel de destaque, cabendo ao estado atenção nestas áreas, bem como dar exemplo, abolindo privilégios de nascimento, *separando a esfera pública da privada*, bem como a religião do estado, que deveria ser laico. Acreditando que havia uma trajetória a ser percorrida, os positivistas voltavam-se a uma utopia a ser buscada: o progresso científico e moral, fundamentos do progresso material. Desta forma, é uma das mais marcantes manifestações da Modernidade emergente com a Revolução Francesa, juntamente com o socialismo. Não é à toa que St. Simon (o autor predileto de Getúlio Vargas), foi mestre de Comte e ao mesmo tempo considerado por Engels como um dos socialistas “utópicos” precursores do marxismo, ao condenar o liberalismo nascente como responsável pelo aumento da pobreza decorrente da Revolução Industrial e a desestruturação das comunidades feudais, e ao propor a substituição dos desígnios do mercado por decisões conscientes e planejadas.

Ao associar-se a esta corrente de idéias, o papelismo deixava de ser apenas uma regra de condução da política econômica. A defesa de sustentação da demanda agregada para contra-arrestar os ciclos econômicos ou a sazonalidade das safras agrícolas terá seu papel ampliado até chegar a políticas ativas com a responsabilidade de encaminhar mudanças estruturais e de longo prazo e tornar-se instrumento indispensável para romper o subdesenvolvimento, ampliar o estoque de capital per capita, aumentar a produtividade e superar os baixos indicadores sociais. Contrói-se, assim, uma utopia: o desenvolvimento, assentado na industrialização, iria ao encontro de ideais de maior justiça, caminho para galgar os desideratos de maior igualdade social e autonomia nacional, valores supremos do desenvolvimentismo.

Bibliografia

ANNAES DA CÂMARA DOS DEPUTADOS DO CONGRESSO NACIONAL.
Rio de Janeiro, Imprensa Oficial, diversos anos.

BACKES, Ana Luiza. *Fundamentos da ordem republicana: repensando o pacto de Campos Sales*. Porto Alegre, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política/UFRGS, 2004 (Tese de Doutorado).

BARBOSA, Rui. *O papel e a baixa do câmbio; um discurso histórico: 1891*. Rio de Janeiro, Releer, 2005.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro, IPA/INPES, 1988.

CARDOSO, Fernando Henrique. “Dos governos militares a Prudente – Campos Sales”. In: *O Brasil Republicano*. São Paulo: DIFEL, 1975. v. 3. Estrutura de poder e economia. Cap. 1. (História geral da civilização brasileira, v. 8).

CARONE, Edgar. *O pensamento industrial no Brasil (1880-1945)*. Rio de Janeiro/São Paulo, DIFEL, 1977.

_____. *O centro industrial do Rio de Janeiro e sua importante participação na economia nacional(1827-1977)*. Rio de Janeiro, Cátedra, 1978.

CORREIO DO POVO, Porto Alegre (diversos números).

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. *RS: economia & conflitos políticos na República Velha*. Porto Alegre, Mercado Aberto, 1983.

_____. *Vargas: o capitalismo em construção*. São Paulo, Brasiliense, 1989.

_____. “Positivismo, trabalhismo, populismo: a ideologia das elites gaúchas. *Ensaios FEE*. Porto Alegre, FEE, 1993, v.14, n. 2, p.410-21.

_____. “As origens e as vertentes formadoras do pensamento cepalino”. *Revista Brasileira de Economia*. Rio de Janeiro, RBE, 54(3): 3333-58, jul./set. 2000.

_____. “Gênese e precursores do desenvolvimentismo no Brasil”. *Pesquisa & Debate*. São Paulo, PUCSP, v. 15, n. 2(26), jul./dez. 2004, p.225-56.

FRANCO, Gustavo Henrique Barroso. *Reforma monetária e instabilidade durante a transição republicana*. Rio de Janeiro, BNDES, 1983.

_____. “Taxa de câmbio e oferta de moeda, 1880-1887: uma análise econométrica”. *Revista brasileira de economia*, FGV/Rio de Janeiro, jan/mar 1986, v.40, n. 12, p. 63-88.

_____. *A década republicana: o Brasil e a economia internacional: 1888-1900*. Rio de Janeiro, IPEA, 1991.

_____. “Prefácio”. In: BARBOSA, Rui. *O papel e a baixa do câmbio; um discurso histórico: 1891*. Rio de Janeiro, Reler, 2005.

LUZ, Nícia Vilela. *A luta pela industrialização do Brasil*. 2. ed. São Paulo, Alfa-Ômega, 1975.

MENSAGEM enviada à Assembleia dos Representantes do Estado Antonio Augusto Borges de Medeiros. Porto Alegre, a Federação, diversos anos.

PAULA, João Antônio de. “Raízes do desenvolvimentismo”. *Pesquisa e debate*, PUC, São Paulo, v.15, n. 2, jul/dez 2004, p.257-82.

PENNA, Lincoln de Abreu. *O progresso da ordem: o florianismo e a construção da república*. Tio de Janeiro, Sette Letras, 1997.

PRADO, Luiz Carlos Delorme. “O fracasso do desenvolvimento econômico brasileiro no século XIX”. *Anais do XVII encontro nacional de economia*, Fortaleza, v.3, 1989.

_____. “Comércio exterior e desenvolvimento brasileiro no século XIX”. *Anais do XIX encontro nacional de economia*, Curitiba, 1991.

_____. “A Economia política das reformas econômicas da primeira década da república”. Porto Alegre, *Análise econômica*, março 2003, n. 39, p. 93-113.

QUEIROZ, Suely Robbes Reis de. *Os radicais da república*. São Paulo, Brasiliense, 1986.

RIBEIRO, Maria Thereza Rosa. *Intérpretes do Brasil; leituras críticas do pensamento social brasileiro*. Porto Alegre, Mercado Aberto, 2001.

RIO GRANDE DO SUL. *Mensagem a Assembleia de Representantes do Estado do Rio Grande do Sul enviada pelo Exmo. Sr. Dr. Getúlio Vargas*. Porto Alegre, A Federação, 1928-30.

TARGA, Luiz Roberto Pacoits. *Breve inventário de temas do Sul*. Porto Alegre: UFRGS, FEE; Lajeado: UNIVATES, 1998.

TEIXEIRA, Arilda Campanharo. *Determinantes e armadilhas da política monetária brasileira no II Império*. Niterói, Faculdade de Economia, 1991. Dissertação de Mestrado – UFF.

VARGAS, Getúlio. *Parlamentares gaúchos: discursos(1906-1929)*. Porto Alegre, Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, 1997. [Org. por Carmen Aita e Gunter Axt].

VERSIANI, Maria Teresa R. O. “Câmbio e café no Brasil: 1890-1906”. *Política e planejamento econômico*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 3, p.597-614.

VIEIRA, Dorival Teixeira. *A obra econômica de Amaro Cavalcanti*. São Paulo, 1948.