

Apresentação do dossiê: “Estado e finanças públicas na História do Pensamento Econômico”

Luiz Felipe Bruzzi Curi^a 

Universidade Federal de Minas Gerais, Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional, Belo Horizonte (MG), Brasil

Entre meados do século XIX e o final do século XX, é possível afirmar que a relação entre Estado e economia, no plano da política econômica, apresentou uma tendência de longo prazo. Nesse recorte amplo, que vai, *grosso modo*, da estruturação dos modernos aparatos de administração econômica das economias capitalistas até a crise dos anos 1970, pode-se dizer que há ampliação, crescimento da importância do Estado como agente econômico. Essa tendência mais geral teve fases nacionais e temporais muito distintas, bem como uma clivagem temporal importante. Com a eclosão da Primeira Guerra Mundial, os Estados nacionais iniciaram sua efetiva transformação nos aparatos de gestão da vida econômica que conhecemos hoje. Nas palavras de Eric Hobsbawm (1995, p. 53), “se se tinha de travar a guerra em escala moderna, não só seus custos precisavam ser levados em conta, mas sua produção – e no fim toda a economia – precisava ser administrada e planejada”. A partir daí, e sobretudo na esteira da Grande Depressão e da Segunda Guerra, a tendência de expansão do escopo da ação econômica estatal nas sociedades se consolidou à medida que declinava a ordem mundial liberal, culminando nas experiências de economias, em maior ou menor grau, dirigidas pelo Estado, tanto no campo socialista quanto sob o capitalismo.

Na periferia do sistema, não foi diferente. Os Estados nacionais latino-americanos independentes tenderam, ao longo do século XIX, a ampliar e sofisticar suas capacidades de influenciar a vida econômica. Essa presença estatal crescente se deu por vários canais, como corpos policiais

DOI: 10.29182/hehe.v29i3.1155

^a luizfelipelfbc@gmail.com

O autor declara não haver conflito de interesse.



Esta publicação está licenciada sob os termos de Creative Commons 4.0 Internacional

e exércitos regulares, escolas voltadas para a formação de quadros estatais, provimento de serviços públicos como transporte e iluminação, esquemas de apoio à produção nacional e às exportações via subsídios ou tarifas, entre outros. Com os impactos disruptivos da “era da catástrofe” sobre a divisão internacional do trabalho, esses países se viram diante da necessidade de defender exportações, substituir importações industriais e modernizar sua infraestrutura de transportes e de exploração de recursos naturais – tudo isso reconfigurou e dinamizou a relação entre economia e Estado, reforçando o papel deste como instituição a moldar a esfera econômica.

No final do século XX, mais especificamente a partir dos anos 1970, esse processo de ampliação da ação estatal nas principais economias sofre uma inflexão profunda. Isso não quer dizer que, no período anterior, não tivesse havido rearranjos na articulação entre Estado e esfera econômica, mas o final do século XX apresentou alterações qualitativas no sentido inverso da tendência anterior. A musculatura da ação estatal se enfraqueceu, ainda que parcialmente, com as privatizações de empresas públicas, a retirada da regulamentação estatal de vários setores e o encolhimento dos esquemas de bem-estar social. Nos países periféricos, isso foi bastante visível na crise dos projetos mais ambiciosos de desenvolvimento econômico, adotando-se uma política econômica mais voltada para a abertura de mercados e a gestão das questões de curto prazo.

Se, correndo o risco inerente às grandes generalizações, essas tendências gerais são observáveis do ponto de vista da história da política econômica, do ponto de vista da história das ideias econômicas a paisagem é mais complexa. Isso porque a relação entre tendências sociopolíticas e a formulação e disseminação de ideias é multifacetada e de difícil sistematização. De todo modo, é um fato que todo esse processo de ampliação da ação estatal na economia tem um correlato concreto: a expansão dos dispêndios estatais, que precisa ser financiada de alguma forma. Essa preocupação está na base da ciência das finanças públicas, que constitui, em sentido amplo, o objeto deste dossiê. Em particular, trata-se aqui das formulações que essas reflexões ganharam, a partir da disseminação internacional de ideias, na pena de pensadores brasileiros (e chilenos) entre o contexto da Independência e as transformações dos anos 1970.

As reflexões sobre a ação econômica do Estado, seus gastos e os meios

para financiá-los, têm origens remotas e podem ser encontradas no contexto da consolidação dos Estados modernos europeus, isto é, antes mesmo da delimitação mais clara do campo da economia política. Para Edwin Seligman (1902), as primeiras elaborações teoricamente articuladas sobre a tributação remetem ao século XVII, com Thomas Hobbes, Thomas Mun e, sobretudo, William Petty, considerado o primeiro pensador de língua inglesa a elaborar um tratado específico sobre finanças públicas (*A treatise of taxes and contributions*, de 1667). Como denominador comum entre esses pensadores pioneiros, havia a ideia de que o dispêndio, o consumo, seria a base sobre a qual incidiria a tributação. Um ponto de viragem importante, na transição para o século XVIII, é a proposição de que toda a tributação, ao fim e ao cabo, recai sobre o proprietário de terras. Na Grã-Bretanha, essa teorização sobre a incidência tributária é associada a John Locke e, no continente europeu, seu desenvolvimento se tornou conhecido na pena dos fisiocratas.

Com a conformação mais clara do campo da economia política no século XVIII, é possível distinguir, na perspectiva da história dos conceitos apresentada por Burkhardt (1992), três vias de unificação do discurso econômico, no sentido de enfeixar o ramo doméstico-econômico (da *oikonomia*, no sentido aristotélico de administração da casa) e o ramo mercantil (que inclui comércio, preços e juros) num mesmo sistema de pensamento. Para a fisiocracia, o ponto de partida era a ideia de que o resultado do plantio (as plantas crescidas) constitui um ganho em relação ao que foi originalmente semeado. Antes associada à bênção divina, essa noção passa a fundamentar uma concepção geral do mundo material. A partir dela, torna-se possível pensar um modelo de sociedade baseado na produção, cuja centralidade se consolidaria no discurso econômico e na própria formação da ordem capitalista. Já Smith e os economistas clássicos dão um passo decisivo ao estender essa capacidade de “criação” ao trabalho humano. A formação de algo novo deixa de ser exclusiva da agricultura e passa a ser atribuída também à atividade laboral em geral. Nesse contexto, a distribuição das tarefas produtivas entre diferentes atividades torna-se instrumento de elevação da produtividade. Isso permite incorporar o comércio ao sistema produtivo, uma vez que a produção pode estar espacialmente dispersa, sendo o comércio o elemento que viabiliza a integração da divisão do trabalho em escala ampla, inclusive internacional.

Na Alemanha, por outro lado, a esfera estatal teve papel central na formação de um discurso econômico coeso, que abarcava tanto a produção “doméstica” quanto temas mercantis como comércio, preços e juros. Desse processo emergiu o cameralismo: uma linhagem de pensamento econômico voltada, em termos bem simplificados, para uma conciliação entre os interesses do indivíduo e do Estado. Na prática, tratava-se de formar administradores públicos, capacitados para construir, por meio da boa polícia, a felicidade geral da nação. Na transição para o século XIX, com a consolidação de uma sociedade civil mais autônoma em relação ao Estado e a recepção da obra de Smith, emergiu a *Nationalökonomie* (Tribe, 1988). Esse novo corpo discursivo, embora distinto do cameralismo original, manteve o caráter pedagógico, voltado à formação de burocratas estatais, conservando também a inclinação descritiva e o pendor pela relativização de conclusões teóricas.

Nessa via de unificação da economia política mais mediada pelo Estado atribuiu-se um lugar especial para o campo das finanças públicas. Em geral, os manuais alemães oitocentistas de economia política seguiam a divisão tripartite, inaugurada por Karl Heinrich Rau nos anos 1820, entre três livros, um para cada uma das seguintes matérias: teoria econômica, política econômica e ciência das finanças públicas. Para Hagemann e Rösch (2012), essa divisão pode ser considerada uma espécie de retomada da divisão cameralista entre o ramo mais teórico da *Staatswirtschaft* (economia política ou economia do Estado) e o ramo mais prático, aplicado, da *Polizeiwissenschaft* (ciência da polícia). Se, no campo da teoria econômica, a recepção de Smith e as novas tendências filosóficas levaram a um discurso mais próximo da economia política clássica, nos campos da política econômica e da ciência das finanças públicas era evidente, na *Nationalökonomie* oitocentista, a herança de um caminho de unificação da economia política que passava pela administração pública.

Partindo dessa demarcação mais geral da economia política para o campo mais específico das finanças públicas na transição entre os séculos XIX e XX, é possível distinguir, com Richard Musgrave (1996), duas tradições principais (com suas respectivas ramificações e representantes diversos): a britânica, da *public finance*, e a alemã, da *Finanzwissenschaft*, cujas fundamentações teórico-filosóficas seriam bastante distintas. Na Grã-Bretanha, o Estado era tomado como dado, e a ciência das finanças

públicas evoluiu no seio da economia política clássica, geralmente nos capítulos finais dos tratados (como em Smith e Mill), subordinada à teoria dos preços e dos custos, e não como uma disciplina em si mesma. Nessa linha, Marshall também tratou da tributação como parte integrante de uma teoria do valor. Os avanços na ciência das finanças públicas, portanto, refletiam os avanços na ciência econômica de forma mais geral, sem diferenciar-se num campo específico de reflexão (Musgrave, 1996).

Já na Alemanha, o romantismo – no âmbito do qual Musgrave inclui pensadores como Fichte, List, Schelling e Hegel – rejeitava o racionalismo do século XVIII e propunha uma visão de sociedade fundada no “todo”, mais do que em suas partes. Ademais, o desenvolvimento histórico da nacionalidade alemã seguiu trajetória tardia e particular. A existência de múltiplas jurisdições ainda no século XIX estimulou a busca deliberada por formas mais elaboradas de organização do setor público, sobretudo a partir da consolidação estatal nos anos 1870. Não por acaso, a “era de ouro” da ciência das finanças públicas alemã coincide com as três décadas posteriores à fundação do Reich. Uma marca importante dessa linhagem germânica de pensamento foi a conceituação sociopolítica dos impostos, ligada ao nome de Adolph Wagner, que via a tributação não só como fonte de recursos para o Estado, mas, também, como fator regulador da distribuição de renda na sociedade.

Da Alemanha, essa abordagem das finanças públicas se disseminou para vários países, com destaque para os Estados Unidos, de onde vários economistas partiram, entre o final do século XIX e o início do XX, para fazer seus estudos superiores em universidades alemãs. Para além da disseminação direta, por meio de seus adeptos, essa linhagem alemã de teor reformista influenciou, inclusive, correntes distintas de pensamento. No caso da França, por exemplo, um liberal como Paul Leroy-Beaulieu se viu diante do desafio de responder ao desafio intelectual de pensadores franceses mais inclinados à *Finanzwissenschaft*, como Paul Cauwès e Charles Gide (Bruzzi Curi; Cunha, 2022). Conforme mostram os textos aqui publicados, essas várias correntes de ideias sobre as finanças do Estado chegaram ao conhecimento de pensadores sul-americanos, que delas fizeram vários usos, entre o início do século XIX e meados do século XX.

Este dossiê, portanto, propõe um enfoque, a partir do prisma da disseminação de ideias econômicas, que articula essas duas dimensões tratadas

até aqui. Por um lado, a história da política econômica, entendida em sentido amplo, como expressão prática das várias modalidades de interação entre o Estado e a esfera econômica. Concretamente, trata-se de um Estado que, ao longo de boa parte dos séculos XIX e XX, amplia e diversifica o escopo de sua relação com a esfera econômica, num processo que, se não foi contínuo nem linear, só veio a ser efetivamente interrompido no último quartel do século XX. Por outro lado, a dimensão da história do pensamento econômico, com seu amplo repertório de reflexões sobre temas relacionados ao Estado. Os textos ora publicados tratam, assim, das formas pelas quais sujeitos históricos receberam, formularam e usaram ideias econômicas para compreender e, sobretudo, para propor formas de intervir sobre o Estado e as finanças públicas. Se o gênero textual das fontes trabalhadas varia bastante – da propaganda política ao manual de finanças públicas, passando pelo discurso parlamentar, pela publicação institucional e pelo ensaio acadêmico –, o objetivo prático de propor caminhos para o Estado e suas finanças é uma espécie de denominador comum dos casos estudados aqui.

Esse traço comum se reflete, também, na abordagem utilizada nos artigos que formam esta coletânea. Ainda que mobilizem referenciais diversos, os textos tendem a guiar-se por uma forma de fazer história do pensamento econômico que se poderia chamar de contextualista ou de reconstrução histórica (em oposição à reconstrução racional). É um procedimento que faz sentido se se tem em conta que a finalidade de muitos dos textos estudados aqui não era analítica ou teórica, mas, sim, aplicada, prática, política. Em outras palavras, quando um André Rebouças defende o imposto territorial nas páginas de uma revista em circulação no Rio de Janeiro dos anos 1880, ou quando um Homero Batista propõe, num Relatório de Ministro da Fazenda, a criação de um banco emissor no Brasil dos anos 1910, seu objetivo não é fazer avançar a fronteira do conhecimento teórico em economia, mas intervir sobre a realidade, por meio de expedientes concretos de política econômica. Portanto, o contexto, aqui, não é pano de fundo, é objeto de pesquisa.

O dossiê se inicia no imediato pós-Independência, com o artigo de Bruno Aidar referente à memória sobre o crédito público de Francisco Cordeiro da Silva Torres, de 1836. Na esteira da instituição oficial de um mercado de dívida pública no Brasil, Silva Torres buscou, por meio de

uma peça de convencimento, fortalecer a confiança da praça local na dívida do nascente Império do Brasil. No plano da estruturação de seu discurso, destaca-se o contraste entre os sistemas francês e inglês de administração da dívida pública, sendo o último apontado como modelo a ser adotado. Se o modelo prático era inglês, a principal referência intelectual era francesa, Albert-Joseph-Ulpien Hennet, seguindo a tendência na circulação de ideias no Brasil oitocentista, que se dava sobretudo por meio de textos, originais ou traduzidos, em língua francesa.

O texto seguinte apresenta uma nova visada sobre o pensamento de um personagem já por vezes visitado pela historiografia: André Rebouças. Sem ignorar o teor antiescravista da obra de Rebouças, João Augusto Souza Carvalho vai além da imagem do grande abolicionista, para enfatizar a relação entre terra e Estado nos textos desse pensador e propagandista político do Segundo Reinado. O foco do artigo é a inflexão no lugar do Estado para Rebouças, entre os anos 1870 e os anos 1880: se, de início, prevalece o ceticismo liberal típico, no momento posterior o Estado assoma como artífice de uma urgente reforma fundiária, cujo instrumento fundamental seria justamente um expediente das finanças públicas: o imposto territorial.

Entrando no período republicano, procuro reavaliar, sob a ótica da disseminação de ideias, as ideias de Amaro Cavalcanti, um personagem também já abordado pela historiografia. Busco redirecionar o foco: da imagem do grande pioneiro industrialista, para o pensador do Estado e das finanças públicas. Para além de sua defesa pública da atuação estatal no fomento à indústria (em acepção larga), Cavalcanti produziu um livro-texto de finanças públicas em 1896. Nesse texto (e em outros), mesclou uma adesão à ideia (lastreada na *Finanzwissenschaft*) de uma expansão dos gastos estatais com uma proposta de tributação que nada tinha de redistributiva, numa combinação peculiar e ilustrativa dos dilemas em jogo nesse contexto intelectual e político.

Em seguida, Alexandre Saes apresenta os debates em torno da implantação do imposto de renda no Brasil, no contexto dos anos 1920. O artigo demonstra, no âmbito concreto do debate brasileiro de política econômica, a inflexão mais geral que marca esse contexto da Primeira Guerra Mundial e seus desdobramentos: os Estados nacionais se viram diante de desafios orçamentários tais, que foram forçados a alterar suas

estruturas fiscais e tributárias. No caso de uma economia periférica como a brasileira, o desafio traz especificidades, como a redução drástica da arrecadação de impostos de importação nessa conjuntura. Dessa forma, o imposto de renda é instituído com um sentido de complemento às receitas estatais, mais do que como um instrumento de redistribuição da riqueza.

Ainda na esteira dos desdobramentos da Primeira Guerra Mundial, Thiago Gambi destaca um ponto de conexão entre o campo das finanças públicas e o debate monetário. Trata-se da relação entre déficits públicos e desvalorização monetária: temas que, até então, não eram tratados como diretamente conectados. O texto explora, no contexto dos debates sobre a reorganização monetária no Brasil entre 1915 e 1923, as propostas e argumentos de Homero Batista e Antônio Carlos Ribeiro de Andrada. Mostra-se como, a partir da circulação de ideias e das experiências monetárias práticas, na Europa e no Brasil, a boa administração das finanças públicas, isto é, o equilíbrio orçamentário, passa a ser visto como condição necessária para a valorização (e conversibilidade) da moeda nacional.

Levando o tema do orçamento público para a Era Vargas, Roberto Pereira Silva examina as discussões feitas no âmbito do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) na esteira da Reforma Administrativa de Getúlio Vargas, com destaque para as contribuições de Celso Furtado, que trabalhou nessa instituição entre 1943 e 1948. O artigo explora a tensão entre a defesa de um orçamento centralizado no Executivo, feita pelos técnicos do DASP, e a crítica furtadiana, que apontava para os potenciais perigos da excessiva racionalização administrativa: esvaziamento dos princípios democráticos e tendência ao autoritarismo.

Chegando à segunda metade do século XX, Marcos Taroco Resende expande o escopo desse conjunto de textos, incluindo dois pensadores chilenos, e apresenta uma contribuição que funciona tanto como parâmetro de comparação com os vários casos brasileiros estudados quanto como fechamento deste dossiê. Trata-se de economistas ligados à Cepal – Aníbal Pinto e Osvaldo Sunkel –, que responderam à grande reversão na tendência, observada desde o século XIX e presente nos textos anteriores, de expansão da ação estatal no âmbito da esfera econômica. Suas respostas são distintas: Pinto, mais ligado ao pensamento cepalino original dos anos 1950 e 1960, reafirma o papel preponderante do Estado, ao passo que

Sunkel, mais propenso ao compromisso com os ventos neoliberais e desestatizantes dos anos 1980, relativiza e qualifica essa importância.

Para além de um conjunto de contribuições acadêmicas, este dossiê se propõe como ponto de chegada de um projeto de colaboração intelectual e institucional, apoiado pelo CNPq. Se os autores já atuavam na área de história do pensamento econômico, com foco em temas latino-americanos e uma perspectiva contextualista compartilhada, a execução deste projeto contribuiu para a consolidação dessa rede de cooperação que envolve profissionais em pontos distintos da carreira e suas respectivas instituições. Nesse sentido, deixo meu agradecimento aos colegas da equipe do projeto, que se dispuseram a dividir seu tempo e suas reflexões acadêmicas, contribuindo assim para a consolidação dessa rede colaborativa. Registro, também, a importância do fomento do CNPq, que, por meio do Edital Universal para Grupos Emergentes, apoiou a realização desse esforço conjunto. Por fim, agradecemos, pela dedicação e parceria neste projeto, à editoria da revista *História Econômica & História de Empresas*, da Associação Brasileira de Pesquisadores em História Econômica (ABPHE), instituição que é, em mais de um sentido, ponto de convergência desta rede de colaboração acadêmica.

Referências

BRUZZI CURI, L. F.; CUNHA, A. M. The dissemination of public economics in Brazil at the turn of the 20th century: Rui Barbosa between law-making and policymaking. *Journal of the History of Economic Thought*, v. 44, n. 2, p. 226-245, 2022.

BURKHARDT, J. W. In: BRUNNER, O.; CONZE, W.; KOSELLECK, R. (Org.). *Geschichtliche Grundbegriffe: Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, v. 7. Stuttgart: Klett-Cotta, p. 511-595, 1992.

HAGEMANN, H.; RÖSCH, M. Economic textbooks in the German language area. In: AUGELLO, M. M.; GUIDI, M. E. L. (Org.). *The economic reader: textbooks, manuals and the dissemination of the economic sci-*

ences during the nineteenth and early twentieth century. Abingdon: Routledge, p. 96-123, 2012.

HOBBSBAWM, E. *A era dos extremos: o breve século XX (1914-1991).* São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

MUSGRAVE, R. A. Public Finance and Finanzwissenschaft Traditions Compared. *Finanzarchiv/Public Finance Analysis*, v. 53, n. 2, p. 145-193, 1996.

SELIGMAN, E. *The shifting and incidence of taxation.* London: Macmillan, 1902.