

Artigo

Estado e política econômica na I República: consensos e dissensos¹

*State and economic policy in the First Republic:
consensus and dissents*

José Henrique Artigas de Godoy

Professor do Departamento de Ciências Sociais
da Universidade Federal da Paraíba (UFPB)
jhartigasgodoy@gmail.com

Resumo: O artigo trata de um conjunto de teses clássicas sobre as políticas econômicas na Primeira República. O debate perpassa parte do legado teórico furtadiano na interpretação dos condicionantes da economia brasileira, sendo um mote para rever as hipóteses sobre as estratégias de desenvolvimento autônomo e a história dos planos heterodoxos de valorização e defesa do café. O acompanhamento das políticas econômicas destaca que, ainda durante a Primeira República, fomentou-se um Estado relativamente autônomo em relação aos interesses imediatos das classes dominantes, assim como um setor industrial autônomo e relativamente desconectado dos interesses imediatos do complexo cafeeiro. Neste sentido, apesar da guinada na política econômica, o getulismo teria representado uma continuidade no processo de complexificação econômica e construção dos mecanismos de intervenção do Estado Nacional.

Palavras-chave: Pensamento econômico brasileiro; Política econômica na I República; Capital cafeeiro.

Abstract: The article deals with a set of classic thesis on the economic policies in the First Republic. The debate runs through part of furtadian theoretical legacy in interpreting the conditions of the Brazilian economy, with a motto to review the assumptions on autonomous development strategies and history of heterodox plans for recovery and the coffee's defense. The monitoring of economic policies points out that even during the First Republic has fostered a relatively autonomous state in relation to the immediate interests of the ruling classes, as well as a standalone industry and relatively disconnected from the immediate interests of

¹ Este artigo é resultante de parte de um capítulo da tese de doutoramento intitulada "Da opulência à ganância: coronelismo e mudança social no Oeste Paulista (1889-1930)", defendida no Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo em 2007.

the coffee complex. In this sense, despite the shift in economic policy, the getulism would have represented a continuity in economic complexification of process and construction of the intervention mechanism of the National State.

Keywords: Brazilian Economic Thought; Economic policy in the First Republic; Coffee capital

1. O debate sobre as políticas econômicas na I República

Desde o Império, o antológico debate entre “metalistas” e “papelistas” foi exemplar da existência de uma divergência central entre liberais e intervencionistas. Os grupos ligados às atividades produtivas tendiam a defender os papelistas, as emissões e a desvalorização cambial como forma de ampliar a circulação, o crédito interno e os lucros em moeda nacional. Por outro lado, os grupos econômicos ligados às atividades rentistas defendiam, majoritariamente, os metalistas, o lastro fundado no padrão-ouro e o recolhimento de meio-circulante e títulos da dívida pública, políticas tendentes à apreciação cambial e ao equilíbrio fiscal no longo prazo. A controvérsia entre metalistas e papelistas expressa as históricas divergências entre as políticas econômicas que primavam pela defesa da estabilidade macroeconômica e do ajuste fiscal, por um lado, e aquelas de perfil proto-desenvolvimentista, por outro. Os metalistas, alinhados à ortodoxia, propunham a plena conversibilidade e o controle da política monetária a partir da política cambial. Já os papelistas privilegiavam o controle das taxas de juros como mecanismo de equilíbrio, de forma a não prejudicar o crescimento econômico e o mercado interno (Fonseca, 2008).²

A partir do acompanhamento do debate sobre as políticas econômicas na Primeira República, serão destacadas análises consagradas sobre o tema, envolvendo as esferas econômica e político-institucional para compreender a trama de interesses em conflito e como estes se expressaram no interior do Estado através das políticas econômicas.

Representando por volta de três quartos da pauta de exportações, o café tornou-se o fundamento principal das finanças do país. Além dos interesses regionais e setoriais, os debates sobre as políticas econômicas na I República levam em consideração a posição da *commodity* como principal referência para a definição da política monetária, uma vez que a entrada de moeda estrangeira era em grande parte condicionada pelo volume

² Pedro Dutra Fonseca (2008) faz um rápido retrospecto sobre a controvérsia entre papelistas e metalistas e associa as perspectivas heterodoxas papelistas ao futuro pensamento desenvolvimentista cepalino.

de exportação e pelo preço internacional do produto. O câmbio, portanto, quando flutuante, tendeu a ser parcialmente lastreado nas oscilações da economia cafeeira.

Ao analisar a política econômica na década de 1890, marcada pela onda papelista do encilhamento, quando se tornam claros os primeiros sintomas da crise de superprodução cafeeira, que se abateria especialmente a partir de 1896, Gustavo Franco (1990) atenta para um fator fundamental frente ao desequilíbrio nas contas externas e consequente fragilidade da economia nacional diante de choques internacionais e restrições de demanda e liquidez, o fluxo de capitais. Inúmeros fatores, que não apenas os preços internacionais do café, teriam influenciado a condução da política econômica. A inexistência de poupança interna teria sido um dos motivos para o recurso ao financiamento estrangeiro e consequente necessidade de contração econômica nos momentos em que o crédito internacional era reduzido. A partir da década de 1890, a magnitude dos fluxos de capital para o Brasil passou a ser determinada pela percepção que os banqueiros internacionais tinham acerca dos comportamentos das políticas monetárias e fiscais e da capacidade de o país honrar os serviços da dívida, daí que crises ocorreram sem qualquer vínculo direto com as oscilações do mercado do café (Franco, 1990: 28).

Em um sentido próximo, Caio Prado Júnior também destacava a restrita capacidade de execução de políticas econômicas nacionais em face da subordinação ao mercado externo, de forma que as retrações no crédito dos grandes centros financeiros podiam criar dificuldades econômicas sem nenhuma relação direta com as condições próprias da economia nacional (Prado Júnior, 1976:281).

A argumentação sobre as estratégias de desenvolvimento econômico autônomo adotadas por países periféricos ganhou impulso, especialmente nas décadas de 1950 e 1960, tanto com os estudos de Caio Prado Júnior e Nelson Werneck Sodré, quanto com os de Celso Furtado e da CEPAL. Enquanto os primeiros davam importância   análise dos condicionantes imperialistas e às dificuldades de autonomiza o sob o contexto de subordina o econômica, Furtado e o grupo cepalino acreditavam no rompimento com a característica periférica a partir do desenvolvimento das próprias forças capitalistas nacionais, de políticas setoriais intervencionistas e do planejamento dos investimentos do Estado no sentido da substitui o de importa es.

A hipótese furtadiana afirmava que o subdesenvolvimento tinha origem no aumento de produtividade do trabalho, na concentra o da renda e na exporta o de

capitais, via consumo de bens industrializados. A tendência à deterioração dos termos internacionais de troca colocaria por terra as vantagens comparativas próprias da economia agroexportadora cafeeira.

A transformação da agricultura de subsistência em agricultura mercantil ocorreria em função das demandas internacionais por produtos primários, levando a um aumento de produtividade não condicionado pelo avanço das técnicas de produção, mas do uso intensivo da mão-de-obra e da oferta abundante de terra.

Patrocinado desde a década de 1880 por uma política imigratória agressiva, mesmo em face da disponibilidade significativa de trabalhadores livres após a abolição da escravidão, o exército industrial de reserva e os excedentes no mercado de trabalho junto aos centros de produção de café e aos nascentes polos industriais mantinha os salários baixos, mesmo em face das melhorias nos preços internacionais do café ou de depreciações cambiais, contribuindo para a concentração da renda.

A aristocratização tardia da elite dirigente do complexo cafeeiro promoveu estilos de vida fundados em padrões de consumo incompatíveis com o perfil economicamente periférico, o que fez com que o país continuasse a verter parte significativa da riqueza nacional para o exterior durante toda a I República (Furtado, 1974: 78-79).

O consumo e os serviços financeiros oneravam as elites econômicas, inibindo a formação de poupança e, conseqüentemente, os investimentos em indústrias de bens de capital capazes de impulsionar a substituição de importações.

Furtado (1963) afirmava que o modelo de desenvolvimento agroexportador havia promovido, através das políticas anticíclicas e da depreciação cambial, uma socialização dos prejuízos, ampliando a desigualdade pelo estímulo à inflação, que penalizava toda a sociedade e, em maior grau, os mais pobres, amplificando a concentração de renda pelos cafeicultores.

Enquanto a inflação tendia a aumentar o custo de vida pelo encarecimento dos gêneros importados, os lucros em moeda nacional do setor exportador tendiam à ampliação praticamente na mesma proporção. Esse mecanismo levava a uma contração da renda das classes médias urbanas e dos trabalhadores.

Como a arrecadação fiscal do governo federal se fundava no imposto sobre importações, com a depreciação cambial também ocorria uma diminuição da capacidade arrecadatória, estimulando o déficit na conta de cambiais.

Como alternativa à depreciação cambial, no intuito de aumentar a entrada de divisas, elevavam-se os juros internos, o que tendia a restringir a renda e o crédito, encarecendo o custo de vida, principalmente nos centros urbanos.

Como os planos de valorização e defesa do café implementados na I República foram executados com base no crédito externo, ampliaram a deterioração dos termos de troca, estimulando uma superprodução estrutural e uma maior exportação de capitais.

O clássico estudo de Delfim Netto, *O problema do café no Brasil* (Netto, 1981), demonstrava que as políticas anticíclicas foram favorecidas, no curto prazo, pela circunstância de inelasticidade da concorrência e relativa inelasticidade da demanda. Entretanto, além dos prejuízos nacionais diretos, representados pelos juros e serviços da dívida e pela remessa de lucros, a estratégia das políticas de defesa do café incentivou a concorrência e o aumento da produção, resultando em um aprofundamento da crise no setor, que se revelaria insustentável em 1929, antes do crack da bolsa de Nova York.

As vantagens comparativas que o Brasil se valera durante os anos finais do século XIX começaram a ser minadas com as políticas anticíclicas em função da ampliação da oferta de forma desproporcional ao crescimento da demanda internacional, e ainda em face da valorização artificial do café a preços elevados.

Como a demanda era relativamente inelástica, praticamente não oscilando mesmo em face de pequenas variações no preço, a estratégia da valorização artificial poderia, de fato, ter se valido das vantagens comparativas. Entretanto, ao invés de sustentar os preços em patamares médios, o esquema tendeu a elevá-los a níveis superiores aos que vinham sendo praticados nos momentos anteriores à crise, o que gestou uma situação insustentável verificada no longo prazo.

O plano de valorização proposto pelo Convênio de Taubaté não foi aquele, de fato, implementado. Propunha-se a proibição de novas plantações e a imposição da sobretaxa para financiar as retenções de estoques pelo Estado, que seria responsável pelas liquidações futuras. Não obstante, o que se levou a cabo, ao contrário, se aproximou de um modelo intermediário entre o plano de Alexandre Siciliano e o de Herman Sielcken, com retenções de estoques pautadas em crédito privado e externo, relegando-se a autonomia de liquidação do café retido às empresas responsáveis pelo esquema, preponderantemente estrangeiras.

Como não se conseguiu traçar uma política nacional de restrição a novas plantações, com o aumento dos preços internacionais os cafeicultores começaram a ampliar as plantações³, diluindo os efeitos da valorização no tangente à regulação da oferta.

O aumento desproporcional da oferta em face da inelasticidade da demanda propiciou uma superprodução estrutural no longo prazo. Apesar da liquidação dos excedentes das décadas de 1890 e de 1900, a ampliação da oferta exigiu novas valorizações, até a definição da política de defesa permanente do café.

A intervenção heterodoxa promoveu a elevação artificial dos preços internacionais incentivando a concorrência, o que teria levado ao fim do semimonopólio brasileiro no mercado internacional do café.

A disputa por mercados tendia a pressionar negativamente os preços internacionais do café, o que aumentava os custos da retenção de estoques a preços fixos, assim como ampliava a oferta, antecipando a superprodução estrutural. Além disso, a qualidade dos cafés concorrentes, a exemplo da produção colombiana, era superior à dos produtos nacionais, o que depreciava o valor nominal da produção brasileira.

Embora, no curto e médio prazos, as retenções de estoques e a apreciação artificial a preços internacionais elevados tenham apresentado um sucesso relativo, ampliando dos lucros do setor exportador, tiveram consequências desfavoráveis no longo prazo, promovendo a superprodução, a concorrência e a queda nominal do valor do café brasileiro.

A crise desse modelo apresentou-se aguda quando não havia mais a possibilidade de financiamento externo dos estoques em face da restrição de liquidez no mercado internacional, inviabilizando, portanto, a contração de novos empréstimos para a compra dos excedentes.

Quando a safra de 1928 chegou ao mercado, meses antes do crack da bolsa de Nova York, já havia estoques equivalentes ao dobro da demanda internacional. A estratégia adotada após a crise de 1929 e, principalmente, após 1933, com a queima dos estoques e da produção excedente, proporcionou, segundo Celso Furtado, a inversão dos fundamentos econômicos que orientaram a economia agroexportadora, estimulando a redução da exportação de capitais, o investimento produtivo e a substituição

3 A ampliação da oferta pelo aumento das plantações ocorreu principalmente em Minas Gerais e Rio de Janeiro, onde não se impôs limites às novas plantações e não se instituiu a sobretaxa.

de importações. Segundo Furtado, teria ocorrido um deslocamento do centro dinâmico de acumulação do setor cafeeiro agroexportador, voltado para fora, para aquele representado pela indústria, favorecedor do mercado interno e fomentador da renda e do crédito. Essa mudança teria sido condicionada por meio da desvalorização cambial e da intervenção heterodoxa do Estado.

O argumento de Celso Furtado indicava que a desvalorização cambial, a queda nos preços do café e a crise internacional pós-1929, teriam promovido um aumento do investimento industrial através da substituição de importações, o que invertia a abordagem até então hegemônica pautada na teoria das vantagens comparativas.

O argumento furtadiano afirmava que o desenvolvimento poderia ser derivado da industrialização por indução, de fatores endógenos, e não somente como resultado das vantagens comparativas fundadas na especialização da produção de produtos primários e, conseqüentemente, na ampliação das exportações.

Segundo as interpretações até então hegemônicas, como o café era o produto brasileiro que encampava as melhores condições de troca no mercado internacional e como o país exercia o controle sobre a maior parcela da oferta, deveria, portanto, buscar o crescimento econômico com base na contínua ampliação das exportações, obtendo vantagens comparativas no comércio mundial.

O crescimento econômico, assim, derivaria do superávit da balança comercial, o que poderia promover uma melhoria no balanço de pagamentos no sentido de aumentar o fluxo de capitais e ampliar o investimento externo e a entrada de divisas através do comércio internacional, aproveitando a posição privilegiada do país no tocante ao seu produto principal.

Neste sentido, seguindo a teoria das vantagens comparativas, a depreciação cambial gerava como consequência uma perda da capacidade de investimento pela diminuição do crédito internacional e do fluxo de capitais, pois levava os banqueiros internacionais a temer o risco de inadimplência ou interrupção dos serviços da dívida externa.

A redução do fluxo de capitais prejudicaria a obtenção de financiamento externo, assim como também tenderia a um aumento relativo das despesas governamentais com os serviços da dívida e com o crescimento do custo de vida, favorecendo uma diminuição do saldo da balança comercial que tenderia ao déficit, dirimindo os efeitos

positivos do aumento das exportações. Além da tendência à redução da capacidade arrecadatória do governo federal, a redução das importações pressionaria negativamente o saldo em conta-corrente, prejudicando ainda mais o fluxo de capitais em função do aumento das taxas de risco, tendo como consequência maior depreciação do câmbio.

Ao contrário da teoria das vantagens comparativas, Celso Furtado afirmava que a depreciação cambial, associada ao modelo de intervenção calcado na queima dos estoques de café, aumentava a circulação com a ampliação do crédito interno e com a maior oferta de recursos monetários, o que favorecia um aquecimento do mercado interno pelo aumento da renda.

Enquanto os modelos anteriores de política econômica intervencionista haviam se fundado na valorização cafeeira pela compra dos estoques com base no financiamento estrangeiro, proporcionando uma pressão pelo aumento contínuo da produção em face da disponibilidade de fatores – como terra e trabalhadores –, a queima dos estoques, por sua vez, também pressionaria o aumento dos preços internacionais do café sem o efeito deletério do endividamento externo e da superprodução estrutural.

Essa nova política econômica, ao promover a depreciação cambial também levaria à redução das remessas de lucros em função da diminuição relativa das importações e da evasão de divisas pela via financeira, o que promoveria uma elevação da renda interna e, conseqüentemente, pressionaria a demanda por bens de consumo que, em face dos altos preços das mercadorias importadas e da introdução de barreiras tarifárias, poderiam ser supridos a partir da oferta interna, gerando uma substituição de importações sem o efeito negativo do aumento da inflação.

Segundo Furtado, a política de defesa do café, que antes da década de 1930 havia promovido a socialização das perdas pela depreciação cambial, passaria a ser motor do desenvolvimento interno pelo aumento da renda e do crédito.

A ampliação da renda e do crédito levaria ao crescimento da demanda e conseqüente adaptação da produção ao novo padrão de consumo através do aumento da utilização da capacidade industrial instalada. A depreciação cambial, em conexão com uma política tarifária protecionista, poderia gerar crescimento industrial pressionado pelo aumento do consumo interno, favorecido pelo encarecimento relativo dos preços dos produtos importados em paralelo à ampliação da renda.

Com o aquecimento da economia interna e redução das importações ocorreria uma melhoria nas relações internacionais de troca, privilegiando uma recuperação da balança comercial e, como resultado, uma diminuição da exportação de capitais, recompondo as reservas cambiais no sentido da restauração do equilíbrio monetário.

O esquema de Furtado, portanto, negava ser a ampliação das exportações de café o fulcro principal do crescimento econômico. Segundo o autor, essa via de crescimento teria levado a uma, cada vez maior, dependência perante o crédito externo. O crescimento não havia gerado desenvolvimento, mas concentração social e regional da renda, inflação e depreciação da balança de comércio.

O argumento de Furtado é em parte baseado no fato de que havia um problema de *timing* quando da ocorrência de ajustes externos. Os valores dos produtos importados pelos países desenvolvidos caíam rapidamente quando qualquer prenúncio de crise se aproximava, enquanto as importações de gêneros pelos países subdesenvolvidos demoravam a diminuir. Essa defasagem penalizava esses países gerando déficit na balança comercial em função da dificuldade de reagir prontamente aos novos padrões impostos pelo comércio internacional. Thomas Holloway (1978) destaca também este aspecto no tangente ao mercado cafeeiro, já que a definição da oferta era condicionada parcialmente pelo número de cafeeiros produzindo, o que fazia com que a produção de cada arbusto plantado só se refletisse no mercado de cinco a seis anos depois.

A avaliação de Furtado ligava-se à hipótese de que o crescimento industrial havia ocorrido como decorrência dos choques adversos por que passou a economia internacional.

Furtado reiniciou um longo debate sobre os motivos que levaram ao aumento do investimento industrial na Primeira República. Seu argumento tornou-se paradigma para a maioria das interpretações posteriores, favoráveis ou contrárias à tese original.

O argumento de Furtado indicava que o aumento dos investimentos industriais ocorria nos momentos em que a economia internacional se retraía, gerando interrupção do fluxo de comércio e incentivo à industrialização. A diminuição do comércio exterior levava a uma restrição da oferta de determinados bens de consumo, elevando o custo das importações. Como consequência, ocorria uma pressão pela substituição de importações. A chave do crescimento industrial, portanto, estaria na redução das

importações frente aos choques adversos, melhorando a capacidade concorrencial da indústria nacional.

Carlos Manuel Peláez (1968) foi o primeiro de uma série de economistas e sociólogos que encontrou incongruências no modelo do crescimento industrial condicionado pelos choques adversos. Peláez argumentava que não fora o desequilíbrio externo o motor do crescimento industrial. O aumento do investimento industrial na I República havia derivado da desvalorização cambial, da ortodoxia fiscal e da expansão das exportações.

A industrialização não seria resultado, portanto, de choques adversos, mas da indução por meio das políticas cambial e tarifária, por um lado, e da ampliação do crédito interno e aumento do volume das exportações em moeda nacional, por outro, disponibilizando capitais para a diversificação e renda para o consumo. A industrialização seria função de fatores endógenos.

A teoria dos choques adversos se tornou, por alguns anos, o principal alvo dos economistas, sendo criticados vários de seus fundamentos, embora muitas vezes de forma equivocada e não contextualizada de acordo com a tese original de Furtado, como chama a atenção Wilson Cano (1982).

A teoria dos choques adversos encontrava apoio nos argumentos professados por uma série de intérpretes que se debruçaram sobre o estudo do desenvolvimento industrial, especialmente sob o panorama de crise internacional, como na I Guerra Mundial. Entre outros, Caio Prado Júnior e Roberto Simonsen.

A tese de que a I Guerra tinha gerado um surto de crescimento da indústria nacional afirmava que o rompimento do fluxo de mercadorias para o Brasil, a disponibilidade de fatores de produção e a ociosidade da capacidade instalada em anos anteriores, haveria proporcionado, durante os anos do conflito, a industrialização via substituição de importações. Essa hipótese relacionava a substituição de importações ao período da I República, em contraste, portanto, com a análise cepalina que focava esse processo como posterior à década de 1920.

A primeira geração de cepalinos acreditava que somente após a mudança do eixo dinâmico da economia, estimulando a indústria de bens de consumo, e a instauração das indústrias de base, gestando a indústria de bens de produção, teriam sido criados os fundamentos para a autonomização e o desenvolvimento do setor industrial.

Villela e Suzigan (1973) analisaram as estatísticas sobre o crescimento industrial antes e durante a I Guerra Mundial, demonstrando com dados empíricos que não era possível determinar, com precisão, qualquer tendência de crescimento concentrado do investimento industrial durante o “choque adverso”.

A conclusão dos autores (Vilela, Suzigan, 1973) foi que o argumento sobre o surto industrial de 1914 a 1917 não se confirmava empiricamente. O crescimento do investimento industrial, tendente à substituição de importações, estaria inserido em um panorama maior de crescimento contínuo e de longo prazo.

Este argumento não foi suficiente para rebater plenamente o argumento de Furtado sobre os aspectos positivos dos “choques adversos”, embora colocasse em suspeição a tese de que o suposto surto industrial durante a I Guerra teria sido o principal fundamento do crescimento industrial na Primeira República. Essa tese era defendida por Roberto Simonsen (1973), e foi em parte apoiada, muitos anos depois, por Albert Fishlow (1972), ao tratar do suposto surto de 1890.

A contribuição do estudo de Villela e Suzigan (1973) para o debate sobre os processos de industrialização reside principalmente no fato de que a economia nacional não poderia ser observada como reflexo única e exclusivamente dos fatores externos, das adversidades do mercado internacional. Era preciso complexificar a análise sobre o desenvolvimento industrial, partindo da observação dos condicionantes externos mas também de fatores internos, relacionados ao funcionamento do complexo cafeeiro e a decorrente diversificação dos seus investimentos.

Essa hipótese estava de acordo com o argumento de Warren Dean (1971) que demonstrou, com dados empíricos, que o capital que originara a indústria em São Paulo provinha da própria cafeicultura e do mercado importador. A indústria seria resultante dos investimentos dos fazendeiros-empresários com negócios diversificados e dos burgueses imigrantes enriquecidos no setor comercial, por isso, não seria função de melhorias ou crises no mercado internacional, porque o investimento não era lastreado exclusivamente no crédito externo.

Segundo Dean (1971), o câmbio desvalorizado não levaria a um favorecimento direto à indústria, como no argumento dos choques adversos. Enquanto atuava positivamente para a redução da importação, em função do aumento relativo dos preços, a desvalorização cambial também, por outro lado, prejudicava o setor interno pela

contração da renda nacional, assim como onerava os bens de produção e dificultava o acesso aos insumos e às matérias-primas para as indústrias. A desvalorização cambial, por isso, não seria determinante do aumento do investimento industrial.

Em função da diversificação econômica promovida pelo complexo cafeeiro, os investimentos industriais teriam ocorrido tanto nas altas quanto nas baixas cíclicas dos preços do café. Os empresários teriam se valido das diversas conjunturas para empreender investimentos industriais.

O crescimento populacional, ocorrido com a entrada em massa de trabalhadores estrangeiros, aqueceu o comércio importador, permitindo a geração de poupança por parte de uma parcela de imigrantes ligada ao setor comercial que, mais tarde, se reverteria em inversões no setor industrial. A hipótese de Dean (1971) afirmava que os interesses da cafeicultura e da indústria eram conjuminados, o café gerava a industrialização. Invertia-se, portanto, a hipótese dos choques adversos no mercado exportador em favor da industrialização induzida pelas exportações. Não seria a crise, mas o crescimento do mercado cafeeiro o motor do avanço industrial.

Ao questionar a teoria dos choques adversos, Warren Dean também criticava a tese de Simonsen, indicando que o crescimento industrial verificado na I República não era reflexo da diminuição das importações pela interrupção do comércio internacional. O crescimento da indústria no período derivava do aumento do consumo no nível interno e da exportação de manufaturados e produtos industrializados para países não envolvidos com o conflito internacional. A expansão do setor industrial seria fundada no crescimento do setor exportador e no aquecimento do mercado interno e não na depreciação e na substituição das importações.

Segundo Dean (1971), o consumo de alguns produtos industrializados importados havia desenvolvido uma indústria e uma manufatura acessória e vinculada à economia cafeeira, como os setores de embalagens, de montagem ou complementação dos processos industriais, envolvendo produtos semiacabados, assim como de um setor de manutenção, o que promoveu uma infraestrutura primária a partir da qual se desenvolveria a indústria nos momentos de retração do comércio internacional. Paralelamente, o comércio importador também dispunha de experiência na distribuição de mercadorias no mercado interno e havia favorecido um aumento do consumo de produtos importados, complexificando o mercado e induzindo a demanda.

Wilson Cano (1982) foi o primeiro a denunciar um erro de origem no argumento de Dean. Recuperando as teses sobre a substituição de importações, especialmente as de Maria da Conceição Tavares e do próprio Celso Furtado, Cano indicava que a abordagem cepalina sobre os choques adversos era relacionada exclusivamente ao período pós-1930 e não poderia ser aplicada ao momento anterior.

Wilson Cano advogava que até 1930 a industrialização havia sido induzida pelas exportações. Depois disso, teria crescido como reflexo dos choques adversos. Por isso, o processo de substituição de importações só poderia ser verificado no período subsequente à I República.

Em parte acompanhando a tese de Cano, embora partindo de um novo viés interpretativo, Sergio Silva (1976) analisou o processo de transição da economia cafeeira para a industrial atentando para as dissensões no interior das classes dominantes, ligadas ao complexo cafeeiro.

Silva (1976) e Cano (1982)⁴, descartavam as interpretações regionais e demonstravam que o capital cafeeiro, antes de se resumir apenas à atividade produtora, constituía um complexo agregado de funções que passavam pelo crédito, produção, transporte, comércio de importação e exportação, e ainda pelos serviços públicos e obras de infraestrutura. A indústria haveria surgido na esteira da descentralização dos investimentos do complexo cafeeiro. O capital cafeeiro seria fruto de um complexo integrado com diversidade interna conforme as atividades de cada um dos setores que o compunha.

Os argumentos de Wilson Cano se inserem no contexto de um longo debate sobre a composição dos grupos economicamente dominantes na Primeira República. A década de 1970 foi profícua para o aprofundamento de temas relacionados às estratégias de desenvolvimento no Brasil, assim como também reabriu o debate sobre a coesão ou o fracionamento da burguesia cafeeira durante a I República.

Embora indicasse, em 1970, sob uma abordagem historiográfica, haver indícios de contradições e fricções internas à classe dominante durante a Primeira República, Boris Fausto não se deteve especificamente nessa questão, ainda afirmando ser a burguesia cafeeira a única classe social com autonomia e objetivos relativamente bem definidos e nacionalmente articulados. Sua abordagem inovou ao tratar da questão da

⁴ Sergio Silva, Wilson Cano e João Manuel Cardoso de Melo fizeram parte do grupo fundador do departamento de Economia da Unicamp, em 1964. As teses desses autores se assemelham ao focarem as contradições presentes na transição da economia agroexportadora à industrial.

estratificação socio-econômica, valorizando o papel histórico assumido pelos novos grupos sociais que emergiram a partir da década de 1920, como as classes médias urbanas, assim como auxiliou no esforço de desconstrução da tese que antepunha absolutamente agroexportação e indústria, especialmente aquelas que vinculavam o regime pós-1930 à tomada de poder pelo setor industrial em oposição à oligarquia agroexportadora do café.

Fausto já denunciava alguns argumentos que seriam, ainda na década de 1970 e também na de 1980, centrais no debate econômico e sociológico, envolvendo temas como as contradições entre setores e grupos econômicos componentes das classes dominantes e ainda aqueles relacionados à autonomia ou instrumentalidade do Estado na determinação das políticas econômicas.

Sergio Silva (1976) demonstrou que a atividade cafeeira envolvia funções e setores diversos da burguesia, interligados de forma dinâmica. As diferenças no interior das classes dominantes não tinham fundamento regional, mas expressavam a diversificação econômica do complexo.

O processo de transformação das plantações de café é também o processo de formação da burguesia cafeeira. O desenvolvimento do café é o desenvolvimento do capital cafeeiro. Mas a economia e o capital cafeeiros ultrapassam largamente as plantações.

[...] O capital cafeeiro (...) apresenta ao mesmo tempo as características do capital agrário, do capital industrial, do capital bancário e do capital comercial [...] não havia uma burguesia agrária cafeeira, uma burguesia comercial, etc., mas uma burguesia cafeeira exercendo múltiplas funções (Silva, 1976: 58-60).

Silva (1976) definia os setores componentes do complexo cafeeiro a partir da distinção entre o grande e o médio capital. O grande capital seria formado pelo setor com investimentos diversificados, com preponderância agromercantil. O médio capital representaria o setor eminentemente agrícola, produtor, embora também de grande porte. O capital cafeeiro seria resultante da união desses dois setores econômicos sob um mesmo processo de acumulação, marcado pela preponderância do setor agromercantil e comercial, do grande capital.

Ao descrever a dissociação no interior da classe dominante, Silva indicava que tanto o grande quanto o médio capital representavam antes funções diversas no processo

de acumulação que frações autônomas de classe. Portanto, a burguesia cafeeira continuava a ser pensada como o um complexo integrado. Nesse sentido, Sérgio Silva indicava que as valorizações foram favorecedoras, por um lado, do capital internacional e, por outro, da “grande burguesia cafeeira”.

O setor industrial teria seu crescimento condicionado pela capacidade de ampliação do complexo cafeeiro, o que não significava que o aumento das exportações levasse a um aumento proporcional dos investimentos industriais, como no argumento de Dean (1971). O desenvolvimento do complexo cafeeiro proporcionava uma série de inversões em setores diversos, dentre os quais o industrial. A indústria na Primeira República não era antagônica ao setor exportador, assim como esse também não era simplesmente o motor do investimento industrial. O complexo cafeeiro promoveu um desenvolvimento fundado na atividade mercantil, o que permitiu uma série de investimentos em setores direta ou indiretamente vinculados.

No mesmo sentido do argumento de Sérgio Silva (1976), Wilson Cano (1982) afirmava que nas fases de preços apreciados do café tendiam a ocorrer investimentos na ampliação dos cafezais, enquanto nos momentos de retração dos preços internacionais parte dos lucros era reinvestido em outros segmentos do complexo cafeeiro, como bancos, estradas de ferro, usinas, indústrias etc. Assim, “se visto o conjunto da atividade cafeeira, o mecanismo do ciclo encobre o funcionamento e a ação das partes constitutivas do todo cafeeiro” (Cano, 1982:122).

Recuperando a tese de Celso Furtado, Cano indicava que a análise sobre o crescimento do investimento industrial não deveria apenas se referenciar na ampliação ou interrupção dos fluxos de comércio internacional. Cano entendia que os choques adversos teriam induzido a industrialização não só pelo estancamento das relações com o mercado externo, mas pela conjunção desse fator extemporâneo com uma pressão latente em favor do crescimento da demanda do mercado interno. A indústria teria crescido por fatores externos e internos, aproveitando-se das crises e expansões do capitalismo internacional e também do incremento da economia nacional.

João Manuel Cardoso de Mello (1984) recobra os argumentos de Sergio Silva e Wilson Cano, afirmando que o capital acumulado pelo setor agromercantil do complexo cafeeiro teria “vazado” para os vários segmentos urbanos, dentre os quais o industrial.

As políticas tarifárias e a depreciação cambial auxiliariam as inversões deste capital acumulado, especialmente no setor bancário (Saes, 1998).

As isenções tarifárias de bens de produção teriam minimizado o fator negativo representado pelas depreciações cambiais no tangente à importação de maquinário. Isso contrapunha o argumento de Warren Dean sobre os problemas gerados pela depreciação cambial na implementação do investimento industrial. O mesmo teria ocorrido quanto aos insumos e matérias-primas. A política tarifária promoveu uma compensação com a elevação de alíquotas que garantiram a competitividade e novas inversões, especialmente na área têxtil, núcleo principal do crescimento industrial.

Desde o final do século XIX o governo sobretaxou os importados ligados à indústria de sacaria e, paralelamente, reduziu as alíquotas de importação de fios de juta, principal insumo do setor, favorecendo sobremaneira a área têxtil. No tangente às matérias-primas, o algodão também deixou de ter seu suprimento fundado nas importações, passando a ser produzido no Brasil em substituição às lavouras de café.

2. Estado Nacional: autonomia e instrumentalidade

Enquanto pela ótica da história econômica os estudos na década de 1970 foram importantes para que as hipóteses de oposição dual entre agroexportação e indústria durante a Primeira República fossem questionadas, no que tange à história política e à sociologia, outras questões entraram em jogo na interpretação dos conflitos inerentes às classes dominantes. As análises recobravam, especialmente na década de 1980, o debate sobre a unicidade ou fracionamento da elite política e econômica, a questão regional, a relação do Estado com os novos grupos de pressão surgidos especialmente na década de 1920, e ainda suas consequências no espectro das políticas econômicas em geral e particularmente da do café.

Em 1982 Robert Love afirmava a tese, retomada em Love e Barrickman (1986), que, partindo do conceito de elites no poder de Wright Mills, associava mecanicamente a elite econômica à elite política. Ao constatar que durante a I República os membros da burguesia cafeeira do Oeste Paulista assumiram os principais postos de direção no Partido Republicano Paulista (PRP) e no governo estadual e federal, recolocava a tese marxista ortodoxa clássica do Estado como comitê executivo dos negócios da burguesia.

The different forms of evidence thus the assertion of a strong relationship between ownership of income-producing property and political leadership in São Paulo. The first two show a close association between property owners and political elite, while the second and third, using two definitions of 'success', demonstrate statistically that property ownership was related to the degree of success, once politicians had entered the elite. Under such circumstances, it does not seem farfetched to call the Paulista political elite an "executive committee of the ruling class" (Love, Barrickman, 1986: 756).

Com uma versão diversa, embora partindo também da origem e da trajetória das lideranças políticas em São Paulo, Mauricio Font (1987) indicava o surgimento de uma "economia alternativa", que haveria minado, na década de 1920, o poder hegemônico da "economia tradicional" na direção do Estado. A tese de Font associava a "economia alternativa" aos setores ligados aos pequenos e médios proprietários e às novas elites urbano-industriais, geralmente imigrantes, em contraposição aos interesses dos grandes proprietários, que teriam hegemônizado a política e a economia nos primeiros anos da República.

A hipótese de Font procurava demonstrar que a década de 1920 apresentou alterações significativas na composição do poder político e econômico a ponto de romper com a hegemonia dos grandes fazendeiros (*planters*). Essa versão expandia para a década de 1920 a análise de Boris Fausto, sobre o "Estado de compromisso" que haveria se conformado pós-1930. A ideia partia do argumento de que na década de 1920 rompeu-se a hegemonia política e econômica dos anos anteriores, gerando uma pulverização de demandas de vários grupos sociais em paralelo a uma contínua autonomização do Estado na elaboração das políticas econômicas.

Font partia da hipótese de que a hegemonia da cafeicultura paulista havia sido rompida com o fim da política de manutenção de excedentes no mercado de trabalho - como na clássica tese de Celso Furtado - em paralelo com a decadência dos mecanismos de crédito fundados na ação dos comissários, o declínio do clientelismo e do coronelismo e ainda uma política econômica contrária aos grandes fazendeiros. Isso teria favorecido a construção de um aparelho de Estado relativamente autônomo e mais receptivo aos interesses de novos grupos como industriais e pequenos e médios proprietários.

Font abriu um debate que seguiria com o artigo de Love e Barrickman (1986) na *Hispanic American Research Review*. No ano seguinte, Font voltou a firmar seu argumento, desta vez na *Latin American Research Review* (Font, 1987), no qual associava quase mecanicamente o Partido Republicano Paulista (PRP) e o governo do estado de São Paulo e, reelaborando a análise dos dados apresentados por Love (1982) e agregando algumas variáveis, concluía que o Partido Democrático (PD) havia reunido os grandes proprietários que tinham perdido a hegemonia dos anos anteriores, enquanto o PRP foi assimilando novos setores, pequenos e médios, da agricultura, comércio e indústria. Na mesma revista, Love (1989) e Verena Stolcke (1989) rebateram, dois anos depois, os argumentos de Font (1983; 1987), que expôs sua tréplica na mesma edição (Font, 1989).

O debate sobre a coesão ou fracionamento da burguesia cafeeira e a autonomia ou heteronomia do Estado esteve também na origem de outros estudos que indicavam a falta de sintonia entre as aspirações da cafeicultura paulista e as posturas adotadas pelos governos federal e estadual em diversos momentos da Primeira República.

Kugelmas (1986) foi o primeiro autor a ressaltar a postura ortodoxa dos paulistas à frente do governo federal, rompendo a tese tradicional de que a Primeira República havia sido dominada pelos interesses de São Paulo e da cafeicultura. A participação dos paulistas na presidência da República não significou um apoio irrestrito do governo federal às posturas defendidas pelo setor cafeeiro como afirmavam Love e Barrickman (1986), nem tampouco favoreceu os pequenos e médios proprietários, como argumentava Font (1983). Segundo Kugelmas, o relacionamento entre a cafeicultura e o governo federal foi mediado, principalmente, pela garantia de autonomia regional. Não houve submissão do governo federal frente aos interesses paulistas, mas a possibilidade da construção da máquina do governo estadual de São Paulo com ampla margem de intervenção política e econômica, centralizando de 30 a 40% da receita total dos estados brasileiros na Primeira República.

Desde a primeira crise de superprodução, de 1896, os interesses do setor cafeeiro começaram a se distinguir dos objetivos e da ação do governo federal. Já nos últimos anos da gestão de Prudente de Moraes a prioridade ao ajuste fiscal começou a ser levada a cabo, embora o primeiro *Funding Loan* tenha sido o exemplar mais acabado de dissociação entre os interesses imediatos da cafeicultura paulista e as posturas adotadas pelo governo federal na orientação da política econômica.

Diferente da tese de Celso Furtado, que indicava ter havido uma socialização dos prejuízos pela depreciação cambial, os dados sobre o processo recessivo iniciado em 1898 e a manutenção da política de ajuste fiscal até 1906 indica, claramente, que sob um período de crise cafeeira o governo federal não só não depreciou o câmbio quanto promoveu uma contínua apreciação e um intenso recolhimento de títulos da dívida. Ocorrência contrária, portanto, ao argumento da depreciação como expediente para favorecer os cafeicultores.

Como São Paulo era o estado que contribuía com a maior parcela da arrecadação fiscal do país, e como apenas uma pequena parte dessa receita se transformou em investimento no local da tributação, seria razoável argumentar que possivelmente tenha ocorrido durante a I República uma socialização federativa dos benefícios oriundos do crescimento do complexo cafeeiro como um todo. O inverso, portanto, da teoria da socialização dos prejuízos. Não obstante, o crescimento econômico verificado em função da ampliação dos lucros no setor cafeeiro não se traduziu em desconcentração social da renda, embora tenha estimulado uma desconcentração regional dos investimentos, ainda que insuficiente para reverter o panorama de concentração econômica e industrial em São Paulo.

A não participação do governo federal no primeiro esquema valorizador expressou a estreita relação do executivo federal com seu principal financiador externo, os Rothschild⁵, e demonstrou que mesmo quando os paulistas tiveram assento na presidência da República não almejavam a defesa incondicional da cafeicultura. Ao contrário, primaram por políticas econômicas ortodoxas, recessivas e saneadoras, na contramão dos objetivos imediatos do café.

As políticas contracionistas de Prudente de Moraes, Campos Salles e Rodrigues Alves - especialmente nas gestões de Rodrigues Alves, Joaquim Murinho e Leopoldo de Bulhões no Ministério da Fazenda - foram extensamente criticadas pela cafeicultura paulista. Por outro lado, mesmo em face do permanente estado de sítio, os cafeicultores paulistas apoiaram a gestão do mineiro Arthur Bernardes, em função do amparo do governo federal à política de valorização e defesa do café.

5 Sob a ótica do governo federal, era natural a influência da Casa Rothschild na determinação da postura a ser tomada frente à proposta de valorização. O governo federal não teria recursos para arcar com o empréstimo necessário à operação sem apelar para o financiamento externo. Entretanto, os Rothschild acharam tratar-se de operação de risco que poderia degingolar a política de austeridade fiscal que o governo vinha adotando até então. Já na terceira valorização, em 1921, o governo federal interveio sob o consentimento e o crédito da casa inglesa.

Após a saída de Rafael de Abreu Sampaio Vidal do Ministério da Fazenda e de Cincinato Braga do Banco do Brasil, mudando os rumos da política econômica, a cafeicultura paulista voltou a acirrar as críticas ao governo, exigindo, entre outras medidas, a defesa permanente do café, a ampliação do crédito, e a diminuição dos encaixes bancários e dos juros.

Com Antonio Carlos e, mais tarde, Aníbal Freire à frente da pasta da Fazenda, houve uma nova guinada na política econômica. Especialmente após o fracasso da Missão Montagu, ocorreu um retorno à ortodoxia fiscal e monetária, com vistas à apreciação cambial e à deflação, demonstrando o desinteresse do governo federal na efetivação de qualquer plano valorizador do café ou outro tipo de intervenção heterodoxa.

A política cafeeira passou à responsabilidade do governo paulista, que criou o Instituto Paulista de Defesa Permanente do Café, responsável pela contração de um empréstimo de 10 milhões de libras esterlinas em Londres, garantindo as retenções e as altas cotações internacionais até 1927.

Washington Luis, o “paulista de Macaé”, último representante de São Paulo a assumir a presidência do país na I República, também sofreu duras críticas da cafeicultura quando abandonou o câmbio flutuante e instaurou a Caixa de Conversão, embora a uma relação com o padrão-ouro bastante depreciada, por volta de 6 dinheiros. Isso fez com que os cafeicultores paulistas continuamente denominassem a relação de “câmbio vil”, demonstrando as críticas à política econômica executada no plano federal.

Winston Fritsch (1988, 1990, 1993) também ressaltava as divergências entre as políticas econômicas levadas a cabo pelo governo federal e as almejadas pela cafeicultura. Sua tese indicava que a preponderância dos interesses cafeeiros na condução das políticas econômicas não se deveu ao fato de representantes da cafeicultura ocuparem postos chave no governo, como afirmavam Love e Barrickman (1986).

Para Fritsch, a racionalidade da política econômica federal haveria privilegiado o interesse nacional e do Estado, priorizando o ajuste fiscal, a recomposição de reservas e a apreciação cambial. Não obstante, a enorme participação do setor cafeeiro na economia nacional pressionou o governo, em alguns momentos, a tomar ações diversas de intervenção no sentido da precaução a possíveis abalos que poderiam gerar uma ampla quebraadeira no setor.

O argumento de Fritsch indica que as intervenções do governo federal no mercado cafeeiro foram feitas em função do café ser um problema nacional antes que apenas regional ou setorial. Nos momentos em que a questão cafeeira manteve-se sob relativo controle, o governo federal assumiu uma postura francamente liberal.

A postura ortodoxa do governo federal melhorava a situação fiscal, permitindo que o governo demonstrasse para os banqueiros internacionais que manteria as contas públicas sob controle para fazer frente aos serviços da dívida, o que também influenciava na melhoria do fluxo de capitais, incentivando ciclos de apreciação cambial tendentes ao equilíbrio monetário.

Apesar de argumentar que o Estado teria ganhado autonomia relativa frente aos interesses imediatos da cafeicultura, Fritsch rebatia os argumentos de Peláez (1971), que apresentava a versão de que a política econômica na Primeira República teria sido dominada pela ortodoxia, ao contrário das teses tradicionais, que indicavam o apoio do governo aos planos valorizadores e a depreciação cambial como exemplos do favorecimento dos interesses corporativos da cafeicultura paulista, como no argumento de Celso Furtado.

Fritsch afirmava que a sobrevalorização do câmbio com a adoção do padrão-ouro em 1906 e 1928, assim como as políticas monetária, fiscal e do café implementadas no governo Epitácio e nos dois primeiros anos da gestão Bernardes, denunciariam a fraqueza do argumento da permanente ortodoxia liberal.

Apesar das diversas opiniões sobre a execução da política econômica no período, os autores são unânimes ao afirmar a hegemonia da cafeicultura paulista frente aos organismos econômicos estatais.

Em face do endividamento externo, a margem de manobra do Estado na condução das políticas econômicas era reduzida. O governo federal foi permanentemente pressionado pelos banqueiros internacionais a assumir uma postura ortodoxa e uma política monetária restritiva. Apesar da estreita liberdade de ação do governo federal na área econômica, isso não significa que não tenha havido intervenção ou planejamento.

Ao analisar o intervencionismo estatal na Primeira República Steven Topik (1980, 1987) ressalta que, assim como inúmeros países europeus considerados liberais, no Brasil o Estado interveio em diversos setores da economia, no sentido de promover

empreendimentos privados. As intervenções, entretanto, foram feitas geralmente através do endividamento externo.

Apesar de ter favorecido o setor agromercantil, o intervencionismo estatal também favoreceu a indústria, o comércio, serviços públicos e privados, além de ter permitido a construção de grande parte da infraestrutura necessária ao livre desenvolvimento das forças de mercado. Topik (1980) refere-se ao nível federal, enquanto Kugelmas (1986) observa esse aspecto em São Paulo.

Segundo Topik (1987) a carga tributária no período da Primeira República, ao contrário do que professam a maioria dos intérpretes, superou a da era Vargas, demonstrando a participação ativa do Estado na distribuição dos investimentos. O federalismo e a política dos governadores, enquanto instituíram ampla liberdade aos estados para elaborarem suas políticas tributárias, mantiveram a maior parcela deles sob tutela financeira do governo federal.

Além da possibilidade política de intervenção regional, o governo federal tinha a maior arrecadação, enquanto os estados não exportadores comumente dependiam da União para saldar suas contas. Somente São Paulo e Rio Grande do Sul e, em menor grau, Minas, conseguiram se desvencilhar da “tutela fiscal” do governo federal.

The federal government's resources allowed it to exercise considerable sway over the states with revenues and expenditures constituting almost double that of all states combined. In fact, its percentage of total tax revenues (federal, state, and municipal) stood at 58,6 percent for the 1907-1930 period, exceeding its share under Vargas. In contrast to conventional wisdom, the First Republic was more fiscally decentralized during its last years than it was at the beginning. The federal government also borrowed abroad nearly twice as much as all of the states and municipalities together. Superior wealth afforded the union a far greater impact on the nation's economy than the states exercised, allowing it to participate much more actively in the construction and administration of the export infrastructure, to grant more concessions with profit guarantees to private companies, and to extend more loans than did the states. Only in São Paulo was the state more economically active than the federal government (Topik, 1980: 597-598).

São Paulo manteve, permanentemente, um superávit fiscal sustentado pelo imposto de exportação e pelas sobretaxas instituídas a partir de 1906. Isso permitia um amplo leque de investimentos em infraestrutura, um aumento das linhas de crédito, e favorecia a entrada de recursos externos, melhorando o acesso ao financiamento estrangeiro.

Nos períodos de retração do crédito e ajuste fiscal era natural que o governo federal procurasse recolher moeda e títulos e aumentasse tributos. Não obstante, seria inócua uma ação que tributasse exportações, fundamentais para equalizar a balança comercial. O superávit na balança comercial era determinante para saldar os déficits em conta-corrente em função da importação elevada. Pela razão inversa não seriam aumentadas as alíquotas dos produtos nacionais voltados ao mercado interno, o que favoreceria a importação e, naturalmente, consumiria os esforços fiscais depreciando os saldos da balança comercial. Portanto, os ajustes tendiam a incidir principalmente em aumentos da carga tributária sobre os importados.

Os impactos de aumento da tributação eram relativamente menores em relação aos estados exportadores enquanto afetavam diretamente a capacidade importadora dos demais, criando, por um lado, uma pressão pela substituição de importações naqueles estados que dispunham de capitais para investimento, enquanto penalizava os demais, que seriam os principais responsáveis pelo aumento de arrecadação fiscal e, conseqüentemente, assumiriam o ônus do encarecimento dos gêneros sem o recurso à compensação proporcional da arrecadação do imposto de exportação.

Segundo Kugelmas (1986), o federalismo era a principal reivindicação dos paulistas desde antes da decretação da República até a consolidação dos princípios de liberdade fiscal e tributária expressos na Constituição de 1891. A política dos governadores, implementada por Campos Salles a partir de 1898, permitiu uma autonomia ainda maior aos estados. A liberdade de tributação e contração de dívidas no exterior abriu espaço à relativa autonomia do governo estadual paulista na elaboração de políticas econômicas setoriais, podendo, portanto, prescindir do apoio do governo federal, como nos primeiros programas de valorização do café e na defesa permanente.

No que tange ao nível estadual Fritch (1990) e Perissinotto (1994) ressaltam que o primeiro plano de valorização foi financiado e gerenciado pelo capital privado estrangeiro e nacional, mas as demais intervenções heterodoxas passaram a ser executadas majoritariamente pelo governo do estado de São Paulo, e a valorização permanente teria sido promovida pelo governo federal e, logo em seguida, assumida pelo estadual. O Estado, portanto, teria assumido a responsabilidade pela política de intervenção, pelas retenções e liquidações, em conflito, portanto, com os interesses dos grupos privados que haviam sido beneficiados nos planos anteriores.

Os processos de valorização e defesa demonstraram uma influência cada vez maior do governo do estado de São Paulo nos negócios cafeeiros. Paralelamente, o perfil burocrático que a Secretaria da Fazenda do estado de São Paulo vinha consolidando desde o princípio do século XX, atesta a crescente autonomização da máquina pública, no sentido da garantia de uma maior eficiência na aplicação dos mecanismos fiscais e tributários (Kugelmas e Sallum Jr., 1985).

A reforma dos órgãos fazendários e econômicos do governo estadual favoreceu uma postura divergente dos interesses imediatos da cafeicultura em geral, priorizando uma responsabilidade fiscal no longo prazo. O mesmo pode ser observado na estrutura e funcionamento da Secretaria de estado da Justiça, tendendo a um aumento permanente do controle burocrático dos mecanismos de julgamento e coerção (Perissinotto, 1999).

Nem todas as versões marxistas de análise da Primeira República apontam para uma submissão absoluta do Estado em relação à classe dominante. Alguns autores expõem a possibilidade de o Estado ganhar uma “autonomia relativa”, principalmente os que acompanham as leituras de Marx e Engels guiadas pelos argumentos de Poulantzas sobre o poder político e as classes sociais. Entre estes autores encontram-se Saes (1985, 1994) e Perissinotto (1994, 1999). Perissinotto (1999) também recorre à teoria da burocracia de Weber para demonstrar o processo de autonomização da máquina pública sem, entretanto, recair na questão do patrimonialismo.

3. Ruralismo e industrialismo

Seguindo as categorias de hegemonia e os princípios de determinação de frações autônomas de classe de Poulantzas, Renato Monseff Perissinotto (1994) retomou alguns argumentos sobre a diferenciação entre setores da burguesia cafeeira. Ao descrever a política e a economia no estado de São Paulo o autor seguia os procedimentos de Saes (1985), afirmando a autonomização de frações da classe dominante ainda na Primeira República, negando representarem apenas funções diferenciadas no complexo cafeeiro, como apresentado por Sergio Silva (1974).

Perissinotto (1994) argumentava que o conflito derivado do antagonismo de interesses levou a uma polarização no interior do bloco no poder que influenciou a

autonomização de frações da classe dominante, representativas, cada qual, de um conjunto de valores sociais, econômicos, políticos e ideológicos próprios. Nesse sentido, o argumento da unidade da burguesia em torno de um interesse coletivo, a resolução do “problema do café”, é refutado, caindo por terra os conceitos generalistas de “burguesia cafeeira”, “burguesia agrária”, “fazendeiros” – em sua acepção ampla que congrega diversos setores do complexo cafeeiro –, “donos de terras”. Por outro lado, Perissinotto também assimila o argumento de Topik e Kugelmas, ao pensar o Estado não apenas como instrumental, mas como uma dimensão relativamente autônoma e fundamental na análise das políticas econômicas.

Perissinotto não procurava apenas descrever a variedade de novos setores econômicos surgidos com a República. A análise buscava definir quais os grupos de interesses que assumiram posturas políticas, econômicas e ideológicas que deram coerência e unificaram parcelas consideráveis da classe dominante, corporificadas por instituições próprias de representação. Para demonstrar que havia uma constante autonomização de frações dominantes, representadas em entidades de classe também cada vez mais setorizadas, com discursos próprios que apresentavam posturas políticas e econômicas particulares e em muitos momentos contrárias, o autor se debruçou sobre o estudo das associações comerciais de Santos (ACS) e São Paulo (ACSP), da Sociedade Promotora da Agricultura (SPA), da Sociedade Rural Brasileira (SRB), e da Liga Agrícola Brasileira (LAB) (Perissinotto, 1999).

Perissinotto afirma a coexistência conflituosa entre três frações autônomas da classe dominante: a) a Lavoura, representada pelos grandes cafeicultores ligados essencialmente à produção agrícola; b) a Indústria; e c) o Grande Capital Cafeeiro, constituído por grupos e famílias que mantinham investimentos diversificados no interior do complexo cafeeiro, em ferrovias, bancos, agências de importação e exportação, além das atividades agrícolas.

Segundo o autor, havia uma clara hegemonia do grande capital cafeeiro na direção do aparelho de Estado e nos lucros das políticas econômicas executadas, o que não significava, entretanto, que o Estado ou os governos tenham sido subjugados e passivos frente aos interesses imediatos da fração hegemônica. Ao contrário, o Estado passou a ser um agente também relativamente autônomo. Nesse sentido, Perissinotto

recorre à tese clássica de Raymundo Faoro para reafirmar a autonomização relativa da esfera estatal.

A célebre divergência entre ruralistas e industrialistas na Primeira República seria um indício da oposição entre frações da classe dominante. Enquanto os ruralistas partiam do argumento tradicional da vocação agrária do país, os industrialistas afirmavam que as crises sucessivas do café demonstrariam sinais da fraqueza do Brasil frente ao mercado internacional.

Segundo os libelos da indústria, a fragilidade do país só poderia ser rompida com o incentivo ao mercado interno, a substituição de importações e o apoio aos novos empreendimentos industriais através, prioritariamente, de medidas protecionistas e do aumento de alíquotas de importação e taxas alfandegárias.

Sônia Regina Mendonça (1977) afirmava que o ruralismo na I República foi mais que um movimento de ideias, constituiu-se como um instrumento político e ideológico de pressão da lavoura frente ao Estado, no sentido de ter suas demandas atendidas em maior grau:

Nesse sentido, o ruralismo, por uma conjunção de fatores tais como a abolição, a redefinição das linhas de comércio internacional para dados produtos agrícolas ou os rearranjos no bloco no poder a partir do federalismo republicano, colocou-se como um dos fios condutores da reordenação política intraclasse dominante agrária (Mendonça, 1997: 14-15).

Franceschina Vilaro (1986) também concordava com o argumento de que a lavoura representava um grupo relativamente bem definido, com orientação ideológica e econômica própria. Segundo a autora, os membros da lavoura teriam sido beneficiados em maior grau pelas políticas econômicas heterodoxas. O argumento contradiz a maioria das teses sobre o assunto, que tendem a afirmar que o capital estrangeiro e o grande capital nacional, com negócios diversificados e com preponderância mercantil, teriam sido os principais beneficiários das políticas de valorização artificial do café e de intervenção cambial.

O clássico estudo de Nícia Vilela Luz (1961) sobre o pensamento nacionalista e industrial no Brasil se aproxima do de Mendonça, ao definir o industrialismo como uma estratégia de ação política e ideológica orquestrada por um conjunto de instituições de representação de interesses corporativos.

De 1870 à virada do século o movimento em favor da indústria nacional ficou principalmente restrito ao Rio de Janeiro. Entretanto, após 1900 os paulistas reforçaram o coro em favor da indústria e logo assumiram, definitivamente, a liderança do movimento. Jorge Street, Horácio Lafer, Roberto Simonsen, Francisco Matarazzo, Rodolfo Crespi, Oswaldo Pupo Nogueira e outros industriais de São Paulo articularam o Centro das Indústrias do Brasil (CIB), o Centro dos Industriais de Fiação e Tecelagem de São Paulo (CIFTSP), o Centro das Indústrias do Estado de São Paulo (CIESP) e a Federação das Indústrias do Estado São Paulo (FIESP), que se tornaram as principais instituições de representação de interesses do setor industrial.

Ao descrever a trajetória de Jorge Street, Palmira Petratti Teixeira (1990) afirma que *“as associações patronais foram essenciais para a defesa dos interesses industriais na Primeira República”*. Entretanto, havia conflitos entre os industriais e o Estado. Por um lado a indústria exigia intervenção tarifária para sustentar o protecionismo alfandegário, por outro se contrapunha à intervenção no mercado de trabalho e nas questões sociais por onerar a produção. Nesse sentido, a autora conclui:

De acordo com o raciocínio de que, na República Velha, cabia à oligarquia rural a condução do processo político, poderíamos deduzir que a burguesia industrial se encontrava afastada, distante do quadro político. Cumpre destacar que a burguesia urbana não ocupava a posição “hegemônica”, mas atuante e articulada dentro do domínio econômico e político das oligarquias agrárias (Teixeira, 1990:45).

No mesmo sentido, afirma Perissinotto:

(...) o avanço da industrialização no país esteve intimamente ligado à economia cafeeira. Mas a subordinação à dinâmica da economia agroexportadora não implicou a não-existência da burguesia industrial, ou que, não se fizesse na cena política ou na luta ideológica. [...] a burguesia industrial, do ponto de vista da estrutura social, embora numericamente restrita, representava um grupo econômico importante, em constante avanço, e, como tal, uma fração de classe capaz de expressar os seus interesses de forma autônoma, senão partidária pelo menos ideologicamente, tentando influir nas deliberações dos centros de decisão. [...] No decorrer de seu desenvolvimento, a burguesia industrial percebeu que os limites ao crescimento da indústria não se situavam apenas no nível econômico. Estes estavam claramente colocados também no nível político e ideológico (Perissinotto, 1994:127-128).

Ao tratar dos limites às reivindicações dos industriais Perissinotto recobrava Sérgio Silva para observar que não havia uma oposição econômica entre agroexportação e indústria, já que o crescimento da segunda era condicionado em grande parte pelo da primeira. Não obstante, Perissinotto não associa os dois grupos como se fossem apenas representantes de setores do grande capital cafeeiro diversificado. O autor indicava que a cafeicultura gerava a indústria embora lhe impusesse limites ao crescimento autônomo. Daí que se forjara, a partir dos grupos industriais constituídos prioritariamente por imigrantes, uma fração não hegemônica da classe dominante, embora autônoma e, por isso, alheia aos condicionantes da fração hegemônica expressa pelo grande capital cafeeiro diversificado.

Flávio e Maria Teresa Versiani (Versiani, Versiani, 1975; Versiani, 1980) debruçaram-se no estudo da indústria têxtil algodoeira anterior a 1930 no intuito de demonstrar que as relações entre o setor industrial e o exportador eram mais complexas que aquelas afirmadas pelos estudos clássicos.

Os autores questionavam a origem dos capitais que possibilitaram o desenvolvimento industrial. Ao contrário de Warren Dean, indicavam que os grandes cafeicultores que diversificaram seus negócios tiveram importância apenas em alguns setores industriais ligados direta ou indiretamente ao complexo cafeeiro, embora não tenham arriscado investir em bens de consumo, com raras exceções.

Enquanto Warren Dean afirmava que a economia cafeeira havia gerado os capitais necessários ao investimento industrial, Versiani e Versiani (1975) demonstravam, de forma distinta, que o capital para a constituição da indústria têxtil - o principal ramo do setor durante a Primeira República - proviria, em sua maior parte, do comércio de importação e de reinvestimentos, inicialmente com a preponderância de "comerciantes-empresários" portugueses no Rio de Janeiro e, mais tarde, com os italianos em São Paulo. Portanto, não teria origem, estritamente, no setor cafeeiro.

Versiani (1980) aceita o argumento de Fishlow (1972) sobre a ocorrência de um processo de substituição de importações anterior a 1930, embora o focalize a partir de argumentos diversos e não o contextualize como tendo ocorrido em um primeiro momento na década de 1890, como indicado nas teses tradicionais acerca do suposto primeiro grande surto industrial no Brasil, que teria sido proporcionado pelos efeitos reflexos do encilhamento e da legislação das sociedades anônimas.

Segundo Versiani (1980), as maiores e mais sólidas indústrias foram fundadas já na década de 1870. Logo após o surto da década de 1890 ocorreu uma regressão, gerando quebra e fechamento de diversas indústrias não competitivas, remanescendo praticamente as mesmas que haviam sido fundadas na década de 1870.⁶

O processo de substituição de importações iniciado em 1870 teria associado dois fatores: “a) o efeito protecionista do sistema tarifário. [...] b) desequilíbrios no setor externo, sob a forma de frequentes e por vezes drásticas oscilações na taxa de câmbio” (Versiani, 1980:30).

Segundo Flávio Versiani (1980), o protecionismo tarifário cresceu constantemente desde 1870. Em geral ele se deu pela elevação das alíquotas diretas de importação ou por sobretaxas e depósitos em ouro, pelo aumento das tarifas alfandegárias, pela não taxação de bens de capital e pela restrição a importados similares aos produtos nacionais.

Quanto à variação da taxa de câmbio como fator favorável à indústria, o argumento supõe que quando ocorria depreciação cambial havia uma tendência natural à diminuição das importações em função do aumento dos preços das mercadorias em moeda nacional, o que indiretamente podia servir como incentivo à substituição de importações pela melhoria das condições de concorrência no nível interno. Por outro lado, quando o câmbio se valorizava, melhoravam as condições de aquisição de insumos, matérias-primas e bens de capital importados, ampliando a capacidade instalada, a ser usada nos momentos de nova depreciação cambial ou aumento de demanda, resultante de crescimento de exportações e da renda interna.

Os argumentos de Versiani (1980) recuperavam a maioria das interpretações que relacionavam a política cambial e tarifária ao crescimento da indústria e da agroexportação, entretanto uniam as duas principais teses sobre o tema em um mesmo modelo, qual seja que a indústria se valera tanto dos choques adversos quanto dos momentos de expansão do comércio externo. O mesmo teria ocorrido com a política cambial, levando ao crescimento nos momentos de apreciação e também nos de depreciação. O mecanismo que proporcionou essa fórmula de crescimento sob as mais diversas conjunturas baseou-se essencialmente na capacidade de controle, por parte da classe dominante, de investimentos altamente diversificados.

⁶ Esse período de insolvência de inúmeras empresas deu margem ao longo debate sobre as “indústrias naturais” e “artificiais”.

A indústria teria conseguido assim, com relativo sucesso, romper a dinâmica cíclica do mercado cafeeiro, beneficiando-se das suas expansões e também de suas retrações.

Segundo Versiani (1980), a questão cambial, vista em geral como cerne das disputas entre industriais e cafeicultores, não teria tido uma influência tão decisiva sobre o sucesso ou o fracasso de determinados investimentos industriais.

Flávio Versiani (1980) também rebatia a tese clássica de Celso Furtado (1963) sobre os “choques adversos” como fundamentos do investimento industrial. O autor demonstrava que o crescimento real dos investimentos na indústria foi constante, por isso não poderia ter sido determinado nem como reação aos “choques adversos” nem tampouco pelos momentos de melhorias significativas das exportações como afirmava Warren Dean.

A contribuição do estudo de Versiani para o debate sobre os processos de industrialização reside principalmente na ideia de que a economia nacional não poderia ser observada como reflexo única e exclusivamente dos fatores externos, das adversidades do mercado internacional. Era preciso partir da observação de condicionantes externos, assim como de fatores internos.

O debate sobre os rumos das políticas econômicas levadas a cabo durante a Primeira República não envolve apenas questões conjunturais, mas também alguns dos grandes dilemas da economia nacional na transição do modelo agrárioexportador ao industrial.

Qualquer mudança na política cafeeira alterava a maior parte dos indicadores econômicos. Em face das políticas de valorização e defesa do café, a ampliação da carga tributária incidiu especialmente sobre o setor agrícola do complexo cafeeiro, que arcou com a sobretaxa, amparando, por outro lado, a lucratividade dos grupos que investiam em setores diversificados, como o industrial, comercial, bancário, ferroviário, exportador, importador e de infra-estrutura. Assim, o complexo cafeeiro, assim como a indústria e o capital internacional foram beneficiados pelas políticas heterodoxas.

O governo paulista e o federal tiveram posições contraditórias acerca das políticas econômicas, o que não qualifica nenhuma análise a afirmar que o Estado respondeu aos interesses imediatos dessa ou daquela classe, desse ou daquele setor particular, assim como não há como determinar taxativamente que o período foi marcado pela ortodoxia ou pela heterodoxia, porque em momentos variados os governos assumiram posturas liberais e também intervencionistas.

Deve-se observar com particularidade os momentos históricos e os diversos programas de intervenção para que sejam superadas as afirmações que tratam o período da I República em bloco. Metalista ou papelista, liberal ou intervencionista, ortodoxa ou heterodoxa, o que se pode afirmar sobre as políticas econômicas da I República é que foram mais complexas e plurais que as abordagens generalistas prescrevem.

Referências bibliográficas

- CANO, Wilson. 1982. *Raízes da concentração industrial em São Paulo*. São Paulo: Hucitec, 3. ed.
- DEAN, Warren. 1971. *A industrialização em São Paulo (1880-1945)*. São Paulo: Difel, 2. ed.
- _____. 1989. The green wave of coffee: beginnings of tropical agricultural research in Brazil (1885-1900). *Hispanic American Research Review*, 1(69): 91-115.
- FAUSTO, Boris. 1976. *A Revolução de 1930: história e historiografia*. São Paulo: Brasiliense, 4. ed.
- FISHLOW, Albert. 1972. Origens e consequências da substituição de importações no Brasil. *Revista Estudos Econômicos*, 6(2):7-75.
- FONSECA, Pedro Cezar Dutra. 2008. A controvérsia entre metalismo e papelismo e a gênese do desenvolvimentismo no Brasil. Salvador, XXXVI Encontro da ANPEC. Disponível em: <www.anpec.org.br/encontro2008/artigos/200807210827300-.pdf>, acesso em 15 de abril de 2010.
- FONT, Mauricio. 1987. Coffee planters, politics, and development in São Paulo. *Latin American Research Review*, 3(2):69-90.
- FRANCO, Gustavo. 1990. A primeira década republicana. In: ABREU, Marcelo de Paiva (org.), *A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana – 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, p. 12-36.
- FRITSCH, Winston. 1988. *External constraint on economic policy in Brazil: 1889-1930*. Londres: MacMillan Press.
- _____. 1990. Apogeu e crise na Primeira República: 1900-1930. In: ABREU, Marcelo de Paiva (org.), *A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana – 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, p.54-82.
- _____. 1993. 1922: A crise econômica. *Estudos Históricos*, 6(11):3-23.
- FURTADO, Celso. 1963. *Formação econômica do Brasil*. Brasília: Ed. UnB.
- _____. 1974. *O mito do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

- HOLLOWAY, Thomas H. 1978. *Vida e morte do Convênio de Taubaté: a primeira valorização do café*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- KUGELMAS, Eduardo. 1986. *Difícil hegemonia: um estudo sobre São Paulo na Primeira República*. Tese de doutorado, Universidade de São Paulo.
- KUGELMAS, Eduardo e SALLUM Jr., Brasília. 1985. A evolução institucional da Secretaria da Fazenda:1889-1930. *Cadernos FUNDAP*, 5(9):11-20.
- LOVE, Joseph. 1982. *A locomotiva: São Paulo na federação brasileira (1890-1937)*. São Paulo: Paz e Terra.
- _____. 1989. Commentary and debate of planters, politics, and development. *Latin American Research Review*, 3(24):127-157.
- LOVE, Joseph e BARRICKMAN, Bert J. 1986. Rulers and owners: a brazilian case study in comparative perspective. *Hispanic American Research Review*, 4(66):743-765.
- NETTO, Antonio Delfim. 1981. *O problema do café no Brasil*. São Paulo: FIPE.
- PELÁEZ, Carlos Manuel. 1968. A balança comercial, a grande depressão e a industrialização brasileira. *Revista Brasileira de Economia*, 1(2):15-47.
- _____ e NOGUEIRA, Denio. 1972. Introdução: ensaios sobre a economia brasileira: 1822-1972. *Revista Brasileira de Economia*, 3(26):11-83.
- _____ e SUZIGAN, Wilson. 1976. *História monetária do Brasil: análise política, comportamento e instituições monetárias*. Brasília: IPEA/INPES.
- PERISSINOTTO, Renato Monseff. 1994. *Classes dominantes e hegemonia na República Velha*. Campinas: Edunicamp.
- _____. 1998. Classes dominantes, Estado e os conflitos políticos na Primeira República em São Paulo: sugestões para pensar a década de 1920. In: COSTA, Wilma Peres da e LORENZO, Helena Carvalho de (orgs.), *A década de 1920 e as origens do Brasil moderno*. São Paulo: UNESP/FAPESP, p. 37-79.
- _____. 2000. *Estado e capital cafeeiro em São Paulo (1889-1930)*. Campinas: FAPESP/Anna Blume.
- _____. 2000. Estado, capital cafeeiro e crise política na década de 1920 em São Paulo, Brasil. *Hispanic American Research Review*, 2(80):299-332.
- PRADO JÚNIOR, Caio. 1980. *História econômica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 25. ed.
- SAES, Décio. 1985. *A formação do Estado burguês no Brasil: 1888-1891*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

- SAES, Flávio Azevedo Marques de. 1986. *Crédito e bancos no desenvolvimento da economia paulista (1850-1930)*. São Paulo: Instituto de Pesquisas Econômicas/USP.
- _____. 1979. *Grande empresa de serviços públicos na economia cafeeira: um estudo sobre o desenvolvimento do grande capital em São Paulo (1850-1930)*. Tese de doutorado, Universidade de São Paulo.
- _____. 1998. Crescimento e consolidação do sistema bancário em São Paulo na década de 1920. In: COSTA, Wilma Peres da e LORENZO, Helena Carvalho de (orgs.), *A década de 1920 e as origens do Brasil moderno*. São Paulo: UNESP/ FAPESP, p.197-216.
- _____. 1989. A controvérsia sobre a industrialização na Primeira República. *Revista de Estudos Avançados*, 3(7):20-39.
- SILVA, Sergio, 1976. *Expansão cafeeira e origens da indústria no Brasil*. São Paulo: Alfa-Ômega.
- SIMONSEM, Roberto. 1973. *Evolução industrial do Brasil e outros estudos*. São Paulo: Companhia Editora Nacional/EDUSP.
- STOLKE, Verena. 1989. Coffee planters, politics, and development in Brazil: a comment on Mauricio Font's analysis. *Latin American Research Review*, 3(24):136-152.
- TEIXEIRA, Palmira Petratti. 1990. *A fábrica do sonho: trajetória do industrial Jorge Street*. São Paulo: Paz e Terra.
- TOPIC, Steven. 1980. State interventionism in liberal regime: Brazil, 1889-1930. *Hispanic American Research Review*, 4(60):593-616.
- _____. 1985. The State's contribution to the development of Brazil's internal economy: 1850-1930. *Hispanic American Research Review*, 2(65):203-228.
- _____. 1987. *A presença do Estado na economia política do Brasil: 1889-1930*. Rio de Janeiro: Record.
- _____. 1997. Culture, economy, and coffee. *Latin American Research Review*, 1(32):124-138.
- VILARDO, Franceschina. 1986. *A burguesia cafeeira paulista e a política econômica na I República*. Dissertação de mestrado, Universidade de Campinas.
- VILELA, A. V. e SUZIGAN, Wilson. 1973. *Política do governo e crescimento da economia brasileira: 1889-1945*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES.
- VERSIANI, Flávio Rabelo e VERSIANI, Maria Teresa R. O. 1975. A industrialização brasileira antes de 1930: uma contribuição. *Revista Estudos Econômicos*, 1(5):37-63.

_____. 1980. Industrialização e economia de exportação: a experiência brasileira antes de 1914. *Revista Brasileira de Economia*, 1(34):3-40.

Recebido: 13/09/2015

Aceito: 3/06/2016