

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

BEN-HUR DOS SANTOS PETRY

**A POLÍTICA ECONÔMICA BRASILEIRA NA PRIMEIRA REPÚBLICA:
UMA ANÁLISE INSTITUCIONALISTA**

Porto Alegre

2018

BEN-HUR DOS SANTOS PETRY

**A POLÍTICA ECONÔMICA BRASILEIRA NA PRIMEIRA REPÚBLICA:
UMA ANÁLISE INSTITUCIONALISTA**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Octávio Augusto Camargo Conceição

Porto Alegre

2018

CIP - Catalogação na Publicação

Petry, Ben-Hur dos Santos

A política econômica brasileira na Primeira República: uma análise institucionalista / Ben-Hur dos Santos Petry. -- 2018.

61 f.

Orientador: Octávio Augusto Camargo Conceição.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Curso de Ciências Econômicas, Porto Alegre, BR-RS, 2018.

1. História econômica. 2. Economia brasileira. 3. Economia institucional. 4. Primeira República. I. Conceição, Octávio Augusto Camargo, orient. II. Título.

Ben-Hur dos Santos Petry

**A política econômica brasileira na Primeira República: uma análise
institucionalista**

Trabalho de conclusão de curso de graduação apresentado ao Curso de Graduação em Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Economia.

Aprovado em: ____ de _____ de ____.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Ronaldo Herrlein Júnior – UFRGS

Prof. Dr. Eduardo Ernesto Filippi – UFRGS

Prof. Dr. Octavio Augusto Camargo Conceição – UFRGS (orientador)

Ao meu irmão Yuri, *in memoriam*.

AGRADECIMENTOS

Este trabalho foi escrito a várias mãos, sem as quais nenhuma palavra aqui escrita poderia ter sido concebida. Em primeiro lugar, agradeço à mão de Deus, cujo amor e misericórdia foram e continuarão sendo fundamentais na minha trajetória que a Ele pertence.

Às mãos de meus pais, Julie e Valdomiro, meu eterno agradecimento pelo esforço incansável em criar as condições para me manter na Universidade, e pelo afago tão necessário nos momentos mais difíceis. Serão para sempre o meu porto mais seguro.

Às pequenas mãos de Tomlyta, cujo carinho me sustenta e cujo amor me concede os melhores sorrisos, dedico minha gratidão. Em troca, prometo sempre te dar tudo o que há de melhor em mim.

Às várias mãos de familiares e amigos, que durante toda a minha vida, cada um a sua maneira, ajudaram a me moldar em tudo o que sou, dedico meus mais sinceros agradecimentos. Ainda que não explicito nomes, prevenindo o inevitável esquecimento de pessoas merecedoras, a gratidão é absolutamente sincera, e será transmitida pessoalmente no melhor momento.

Às mãos do meu orientador, professor Octavio Conceição, a quem considero um amigo, agradeço pela perícia e orientação neste momento importante. Sempre serás tido por mim como uma inspiração profissional e pessoal, e eximo-o de quaisquer possíveis equívocos neste trabalho. Às milhares de mãos dos servidores da Universidade Federal do Rio Grande do Sul que, mesmo diante de todas as dificuldades, trabalham com afinco para proporcionar a estrutura e o ensino de uma das melhores universidades do país.

Finalmente, agradeço às mãos do meu irmão Yuri, cujo toque já não é mais fisicamente possível sentir, mas cujo amor será sempre sentido.

RESUMO

A economia brasileira na Primeira República reproduziu diversas práticas ainda relativas ao Império. Diferentemente do proposto por uma parcela da literatura econômica, o papel do Estado na política econômica brasileira foi bem mais atuante do que se espera de uma nova elite política fortemente influenciada pelo liberalismo clássico. A formação do sentimento antimonárquico, e das organizações políticas que substituíram a monarquia pela república, eram pautadas pela descentralização política e pelo *laissez faire*. Todavia, a prática da burocracia estatal, no que tange os assuntos econômicos e comerciais, nem sempre acompanharam este princípio ideológico, na medida em que o Estado constantemente atuou de forma deliberada para assegurar os lucros das exportações e, menos frequentemente, a industrialização. Esta conduta da política econômica pode ser explicada através dos arcabouços teóricos do Antigo Institucionalismo e do neo-institucionalismo, que, em contraposição ao neoclassicismo, busca compreender a economia com base no estudo dos fatores que determinam sua trajetória, como os valores, as leis, a moral e os costumes da sociedade. A partir disto, pode-se compreender melhor quais fatores realmente guiaram a política econômica da Primeira República brasileira.

Palavras-chave: República Velha. Brasil. Economia institucional. Política econômica.

ABSTRACT

The Brazilian economy in the First Republic reproduced several practices still related to the Empire. Unlike the proposed by a portion of the economic literature, the role of the State in Brazilian economic policy was much more active than the expected from a new political elite strongly influenced by classical liberalism. The formation of anti-monarchic sentiment, and of the political organizations that replaced the monarchy with the republic, were ruled by political decentralization and *laissez faire*. However, the practice of the state bureaucracy in economic and commercial matters has not always followed this ideological principle, as the state has consistently acted deliberately to secure the profits of exports and, less frequently, industrialization. This conduct of economic policy can be explained through the theoretical frameworks of Old Institutionalism and neo-institutionalism, which, in contrast to neoclassicism, seeks to understand economics based on the study of the factors that determine its trajectory, such as values, laws, the morals and customs of society. From this, one can better understand what factors actually guided the economic policy of the Brazilian First Republic.

Keywords: First Republic. Brazil. Institutional economics. Economic policies.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	7
2	O LIBERALISMO NA PRIMEIRA REPÚBLICA.....	10
2.1	A FORMAÇÃO DO PARTIDO REPUBLICANO E O SENTIMENTO ANTIMONÁRQUICO NO SEGUNDO REINADO.....	10
2.2	OS ATORES DA POLÍTICA ECONÔMICA DA PRIMEIRA REPÚBLICA	15
3	O AMBIENTE INSTITUCIONAL NA PRIMEIRA REPÚBLICA	20
3.1	O ANTIGO E O NEO-INSTITUCIONALISMO.....	21
3.2	O AMBIENTE POLÍTICO-PARTIDÁRIO.....	24
3.3	OS INTÉRPRETES DO BRASIL	29
4	O PAPEL DO ESTADO NA PRIMEIRA REPÚBLICA	34
4.1	A MANUTENÇÃO DO ESTAMENTO OLIGÁRQUICO	34
4.2	O PÓS-PRIMEIRA GUERRA MUNDIAL.....	46
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	52
	REFERÊNCIAS	55

1 INTRODUÇÃO

O final do período monárquico e início do republicano representa um ponto de inflexão importante para a trajetória política brasileira. Em novembro de 1889 se deu o estopim de uma série de insatisfações acumuladas ao final do Império, por parte das oligarquias políticas civis e militares. O centralismo político praticado por D. Pedro II, algumas vezes sustentado pela força, sufocava os anseios liberalizantes do Congresso, desejosos de maior autonomia para determinar os rumos da política econômica brasileira. Estes anseios, expressos através das manifestações de membros importantes da classe política do final do Império, eram fundamentados na retórica liberal clássica, importada dos países europeus,¹ que convergia para o *laissez-faire*.

A formação do primeiro Partido Republicano brasileiro em 1870, posteriormente pulverizado em células regionais, esteve intimamente ligada a esta filosofia liberal. Alguns de seus principais membros e signatários, que posteriormente vieram a ocupar os mais altos escalões da burocracia estatal republicana, condenavam medidas como o protecionismo, o financiamento estatal para setores específicos, as indústrias artificiais e o papelismo. A práxis da burocracia estatal acerca da política econômica, por outro lado, frequentemente apontaram para rumos distintos das convicções pregressas de seus formuladores, ou mesmo do próprio ideário liberal que fundamentava as críticas à monarquia. Por quais motivos o Estado não conseguiu praticar sua agenda liberal, mesmo contando com um cenário político favorável?

A dinâmica da economia brasileira, bem como a de qualquer outra economia em fase de transição para o capitalismo, não se comporta como um organismo independente da sua história, dos seus costumes e da sua própria formação social. Estes fatores, chamados de instituições por algumas escolas de pensamento econômico, é crucial para compreender a trajetória da política econômica na Primeira República, a uma primeira vista um tanto errática, mas fundamentada em alguns princípios que traduzem o espírito da oligarquia política brasileira. Estas escolas de pensamento, utilizadas como referencial teórico para testar a hipótese apresentada, são o Antigo (ou Velho) Institucionalismo e o neo-institucionalismo, apresentados na terceira parte deste trabalho.

¹ SCHWARZ, Roberto. As ideias fora do lugar. In: SCHWARZ, Roberto. **Ao Vencedor as Batatas**. São Paulo: Duas Cidades, 1992. p. 9-31.

Para identificar os fatores institucionais, recorreu-se a um resumo apanhado de ideias expostas por autores que se dedicaram a determiná-los sob uma perspectiva histórica. Os chamados “Intérpretes do Brasil”, ao buscarem identificar os aspectos da formação da sociedade, dos valores e do Estado brasileiros, fornecem algumas evidências importantes acerca dos rumos e da evolução da política econômica do período.

Diante disto, torna-se importante a identificação das principais práticas do Estado brasileiro no que tange a política econômica do período, mais especificamente a política monetária, comercial e industrial. Para tanto, buscou-se identificar a trajetória das principais medidas tomadas pela Presidência da República e pelo Ministério da Fazenda de cada mandato presidencial da Primeira República, considerando a conjuntura econômica e política e as forças sociais de pressão em ação em cada período.

A importância do assunto aqui tratado reside na possibilidade de identificação de fatores frequentemente ignorados ou minimizados na historiografia econômica, que comumente considera a política econômica da Primeira República apenas como um período onde predominava o *laissez faire*, e a limitação da atuação do Estado em apenas conceder favores para determinados grupos políticos,² sem abordar as questões institucionais que determinaram este ou outro tipo distinto de atuação. Além disto, este trabalho também busca contribuir para a compreensão, sob uma perspectiva histórica, do momento atual da política brasileira, aonde o militarismo desempenha novamente o papel de alternativa autoritária para os problemas institucionais da sociedade brasileira.

O trabalho está dividido em três capítulos, além desta introdução e das considerações finais. O primeiro capítulo tratará de identificar a ascensão do pensamento liberal no Brasil, bem como sua influência na derrubada da monarquia. Ainda no mesmo capítulo, se buscará traçar um perfil ideológico de alguns dos principais atores que fizeram parte das decisões da política econômica no período, os *policy makers* que ocuparam o Ministério da Fazenda entre 1889 e 1930.

O segundo capítulo fornece uma introdução ao pensamento institucionalista, com ênfase ao Antigo e ao neo-institucionalismo, e a relacionar os principais pontos

² BAER, Werner; KERSTENETZKY, Isaac; VILLELA, Annibal V. **As modificações no papel do Estado na economia brasileira**. 1973.

deste arcabouço teórico com a questão da atuação do Estado. Além disto, relacionando a abordagem institucionalista à questão política como uma forma de obtenção de consensos, se buscará traçar um panorama geral do ambiente político-partidário do período da Primeira República. Como último ponto do segundo capítulo, construiu-se uma breve revisão bibliográfica de algumas obras importantes dos Intérpretes do Brasil, fundamentais para a compreensão da formação do Estado brasileiro enquanto instituição, bem como as diretrizes gerais do seu comportamento histórico.

O terceiro e último capítulo descreverá cronologicamente a atuação do Estado na política econômica da Primeira República frente à conjuntura internacional e doméstica, dedicando especial atenção às condutas dos Ministros da Fazenda listados no primeiro capítulo. A subdivisão em pré e pós-Primeira Guerra Mundial foi realizada em função da identificação de um ponto de inflexão na composição das forças políticas no Brasil, que, conforme fica claro no decorrer do trabalho, significou uma mudança no comportamento geral da política econômica.

2 O LIBERALISMO NA PRIMEIRA REPÚBLICA

O presente capítulo buscará fazer uma sucinta delimitação dos fatos históricos que deram protagonismo ao ideário liberal na Primeira República. Para tanto, buscase compreender sob que circunstâncias históricas se deu a ruptura entre a elite brasileira e a monarquia, fenômeno que culminou no Golpe Militar de 1889 e a Proclamação da República. No primeiro ponto deste capítulo, se buscará compreender se (e como) esta ruptura abriu espaço para a consolidação de práxis liberalizantes por parte do Estado brasileiro, especialmente no âmbito do papel do Estado na política econômica, assunto de principal interesse deste trabalho.

A manifestação do Estado como ator na política econômica, entretanto, não se dá senão através da atuação de seus principais agentes, cujas convicções pregressas são um indicativo que como se dará sua prática à frente de determinadas situações. Portanto, o segundo ponto deste capítulo buscará identificar os principais traços das convicções políticas de importantes personagens deste período histórico que ocuparam a pasta do Ministério da Fazenda, um dos órgãos mais importantes da política econômica do período.¹

2.1 A FORMAÇÃO DO PARTIDO REPUBLICANO E O SENTIMENTO ANTIMONÁRQUICO NO SEGUNDO REINADO

A dissolução da Assembleia Constituinte de 1823 deu início a um ciclo centralizador por parte da Coroa, subjugando o poder das Províncias e instaurando o Poder Moderador. O episódio conhecido como Noite da Agonia, em 12 de novembro, deu fim à primeira Assembleia Constituinte brasileira e acabou com as aspirações dos constituintes liberais de promover a descentralização do poder monárquico. Embora momentaneamente derrotadas, as ideias liberais se manteriam vivas e atuantes.²

Em 1824, D. Pedro I instituiu uma nova Assembleia Constituinte, composta por dez membros do Partido Português escolhidos pelo próprio Imperador, com o objetivo de reafirmar o poder da Coroa enquanto detentor do Poder Executivo. De forma aparentemente contraditória, a Constituição de 1824 possui o texto mais liberal em

¹ A seleção dos ministros que foram estudados é subjetiva, porém de acordo com alguns critérios: a importância histórica do indivíduo, a fácil identificação de suas convicções ideológicas através de suas obras e/ou biografias, e o tempo de permanência à frente do cargo de Ministro da Fazenda.

² DE ANDRADA, Raul. Os republicanos de 1870 e as realidades nacionais. *Revista de História*, v. 41, n. 84, p. 439-447, 1970.

comparação às constituições ibéricas contemporâneas, altamente influenciado pela doutrina de Benjamin Constant (o escritor liberal suíço). Entretanto, o sentido político dado pela monarquia ao conceito liberal de Poder Moderador foi bastante distinto do liberalismo pregado pelo escritor francês. A “neutralidade ativa, discricionariedade decisionista e centralização político-administrativa”³ foi substituída, não por acaso, pela centralização da autoridade na monarquia.

Após ter obtido sucesso ao outorgar a Constituição de 1824, D. Pedro I demonstrava ser uma figura política bastante forte, com poderes suficientes para manter estável a correlação de forças na Câmara e no Senado e se assegurar enquanto figura central do poder político brasileiro. Todavia, o período subsequente à 1824 foi caracterizado por diversas crises institucionais. A série de revoluções de 1830 que tomavam a Europa e derrubavam monarquias absolutistas encontrou eco nas manifestações de liberais brasileiros, que associavam D. Pedro I ao rei absolutista francês Carlos X, deposto em 1831. Além disto, o assassinato do jornalista Libero Badaró – supostamente acobertado pelo Imperador – agitou ainda mais a opinião pública.⁴ Ainda, a derrota militar na Guerra da Cisplatina, a elevação do custo de vida da população em decorrência do financiamento dos gastos militares, a queda dos preços dos produtos de exportação e o fechamento do Banco do Brasil criaram um ambiente desfavorável à manutenção do absolutismo de D. Pedro I.⁵ O Imperador perdia, em apenas sete anos, o apoio dos militares, da população de classes médias e baixas, do setor agroexportador e dos intelectuais liberais. O episódio da Noite das Garrafadas no dia 13 de março de 1831 catalisou a queda de D. Pedro I e do absolutismo no Brasil, abrindo espaço para os anseios políticos da burguesia e para diversos conflitos espalhados pelo território brasileiro.

O vácuo de poder deixado por D. Pedro I trouxe consigo uma instabilidade institucional que se manifestaria de diferentes maneiras por todo o Brasil. Em um ambiente político marcado por diversas incertezas, não havia consenso entre a classe política sobre qual o arranjo institucional deveria ser adotado, muito menos sobre qual o papel do Estado enquanto provedor dos interesses dominantes. A vitória política dos

³ LYNCH, Christian Edward Cyril. O discurso político monarquiano e a recepção do conceito de poder moderador no Brasil (1822-1824). **Dados-Revista de Ciências Sociais**, v. 48, n. 3, 2005, p. 612.

⁴ BASILE, Marcello. A Revolução do 7 de Abril de 1831: disputas políticas e lutas de representações. **XXVII Simpósio Nacional de História**, p. 1831-1840, 2013.

⁵ FAUSTO, Boris. **História do Brasil**, 2ª ed. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo/Fundação do Desenvolvimento da Educação, 1995.

liberais moderados pós-abdicação trouxe consigo o Ato Adicional de 1834, que suprimiu o Poder Moderador e criou as Assembleias Provinciais, atendendo aos anseios descentralizadores locais. Contudo, a descentralização acirrou as rivalidades entre as elites das províncias, e com isso eclodiram diversos conflitos.⁶

Para o autor marxista Nelson Werneck Sodré, estes conflitos possuíram, apesar da heterogeneidade geográfica e política destes fenômenos, traços gerais e específicos. Os traços gerais dizem respeito à evidenciação das contradições internas da classe dominante frente ao novo regime de governo. Os específicos referem-se às aspirações regionais desta mesma classe. Todavia, tratou-se de um período de transição necessária para a composição de um novo poder central que fosse instrumento desta classe, de forma a garantir a perpetuidade do regime que lhe convinha.⁷

A abdicação, e o ambiente turbulento criado a partir de então, deram origem ao processo de constituição dos partidos políticos, que já existiam de direito desde a Independência, mas que só nesse momento alcançariam as camadas populares. As facções políticas, antes da partida de D. Pedro I, eram divididas entre conservadores (monarquistas), moderados e radicais. Após 1831, os monarquistas formaram a Sociedade Conservadora (que em 1832 passou a chamar-se Sociedade Militar), os radicais formaram a Sociedade Federal, e os moderados a Sociedade Defensora da Liberdade e Independência. Apesar de serem três, o principal ponto de controvérsia residia na dicotomia entre a defesa da manutenção da monarquia e a formação da república.⁸

A instabilidade gerada pelos conflitos durante o período da Regência demandava das elites imperiais um consenso político em torno da figura do Imperador. Neste contexto, o Golpe da Maioridade de 1840, mais do que um instrumento político formal, tomou “ares de salvação nacional”⁹, antecipando o fim da Regência. Porém, esta manobra não seria possível sem o apoio da elite cafeeira que, aproveitando-se do contexto de fragilidade política do Império e dos recursos gerados pelas exportações do café (em 1840 o café passou a gerar superávits na balança comercial

⁶ FAUSTO, op. cit.

⁷ SODRÉ, Nelson Werneck. **Formação histórica do Brasil**. São Paulo, Editora Brasiliense, 1962.

⁸ MOURÃO, Gerardo Mello. História dos partidos políticos no Brasil. **Estudos Eleitorais**, Brasília, DF, v. 3, n. 1, p. 47-63, jan/abr. 2008.

⁹ SCHWARCZ, Lília Moritz. **As barbas do imperador: D. Pedro II, um monarca nos trópicos**. São Paulo: Companhia das Letras, p. 93, 1998.

brasileira), promoveu a posse de D. Pedro II e com isso criou as condições para exercer plenamente sua influência.¹⁰

A necessidade, por parte das elites imperiais, de construir um consenso político em torno da figura do Imperador, levou a Câmara a formar em 1847 uma espécie de parlamentarismo, apesar de não estar prevista na Constituição de 1824, baseado em uma série de acordos escritos e não-escritos – estes últimos chamados de “espírito do regime”. Naquele ano, criou-se o cargo de presidente do Conselho de Ministros, encarregado do Poder Executivo. Este cargo deveria pertencer a alguém de confiança tanto da Câmara quanto do Imperador, todavia este detinha um grande poder enquanto chefe do Poder Moderador (restituído poucos anos antes). Na prática, o Imperador usava sua prerrogativa para dissolver a Câmara, chamar novas eleições e compor uma Câmara mais afeita a suas preferências para a futura composição do Conselho de Ministros. A aparente instabilidade desse sistema (36 gabinetes em cinquenta anos) significou um rodízio entre Liberais e Conservadores no poder, mantendo contidos os anseios políticos de ambos os lados.¹¹

Este arranjo político demonstra a falta de teor ideológico dos partidos políticos brasileiros à época. Embora os partidos Liberal e Conservador possam ser compostos por membros que representam parcelas diferentes da sociedade brasileira do Segundo Reinado, conforme aponta Raymundo Faoro¹², estas especificidades não representavam diferenças programáticas relevantes, pois ambos defendiam, em últimas instância, os interesses comerciais e, principalmente, agrários. A estabilidade do sistema político sofreria algumas perturbações a partir de 1856, com a morte do Marquês do Paraná, Presidente do Conselho de Ministros nomeado em 1853 e líder do governo de conciliação. Sua morte trouxe consigo inúmeras dissidências dos partidos Liberal e Conservador e abriu as portas para o pluripartidarismo, que possibilitou o surgimento do Partido Republicano.¹³

O Manifesto Republicano¹⁴, publicado em 1870 no periódico *A República*, traduzia os anseios políticos da nova burguesia que surgia frente à modernização

¹⁰ SODRÉ, op. cit.

¹¹ FAUSTO, op. cit.

¹² FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder: Formação do patronato político brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Globo, 2012.

¹³ MOURÃO, op. cit.

¹⁴ BRASILIENSE, Américo. Manifesto Republicano. **Os programas dos partidos e o 2º Império**. São Paulo: Typ. de Jorge Seckler, 1878, p. 59-88.

econômica e social, proporcionada pela expansão das exportações de café.¹⁵ Este documento, todavia, não significou uma coesão do ideário republicano da época. Alguns signatários eram partidários de uma ruptura revolucionária para se chegar à república, com o fim da monarquia e a implantação do federalismo. A maioria, como Quintino Bocaiúva, pregava uma transição pacífica, buscando instituir uma monarquia federativa.¹⁶ Entretanto, o texto do manifesto carecia de entusiasmo e poder de mobilização junto às camadas populares, assemelhando-se mais a uma análise crítica de conjuntura do que um panfleto partidário.¹⁷

A falta de coesão do pensamento republicano entre seus apoiadores manifestou-se também na divisão ideológica entre os republicanos do Rio de Janeiro e São Paulo. O republicanismo do Rio de Janeiro era formado majoritariamente por profissionais liberais e jornalistas, e propagandeava a maior representação política dos cidadãos, os direitos individuais e o fim do regime de produção escravista. O PRP (Partido Republicano Paulista), fundado em 1873 e formado principalmente por representantes da burguesia cafeeira, defendia a autonomia provincial, mas pouco se manifestou a respeito da questão da escravatura até os momentos antecedentes à Lei Áurea. Suas principais queixas residiam unicamente na pouca representação paulista na Câmara e no repasse de recursos desproporcional às receitas que o estado gerava.¹⁸

O sentimento republicano não foi apenas propagado entre a população civil. O papel dos militares, apesar de ter gradualmente diminuído após 1889, foi crucial para a Proclamação da República. O Exército, bastante desprestigiado pela monarquia em vários momentos, e descontente com os desfechos da Guerra do Paraguai, foi fortemente influenciado pelo positivismo difundido entre os militares por Benjamin Constant, professor na Escola Militar da Praia Vermelha.¹⁹

Justamente a partir da iniciativa dos militares que em 15 de novembro de 1889 proclamou-se a república²⁰, apressando o movimento de derrubada do regime

¹⁵ ANDRADA E SILVA, Raul de. Os republicanos de 1870 e as realidades nacionais. **Revista de História**, v. 41, n. 84, p. 439-447, 1970.

¹⁶ FAUSTO, op. cit.

¹⁷ BRASILIENSE, op. cit.

¹⁸ FAUSTO, op. cit.

¹⁹ Idem.

²⁰ Faoro transcreve as palavras de Aristides Lobo, notável liberal republicano e posteriormente Ministro do Interior no governo provisório de Mal. Deodoro da Fonseca: "O fato foi deles, deles só, porque a colaboração do elemento civil foi quase nula." (*apud* FAORO, 2012, p. 607)

monárquico e abrindo as portas para o liberalismo político e econômico.²¹ Todavia, conforme será explicitado através da análise histórica do comportamento da política econômica do período, o emprego de políticas de vieses liberais na economia brasileira obteve nuances muito diversas, embora fosse o ideário predominante entre os principais atores da política econômica da Primeira República.

2.2 OS ATORES DA POLÍTICA ECONÔMICA DA PRIMEIRA REPÚBLICA

A divulgação do ideário liberal ainda durante o Segundo Reinado foi fundamental para a queda do regime. Embora o episódio da Proclamação tenha sido alheio à participação popular²², o fim da monarquia foi um sintoma de uma sociedade em transformação, com suas peculiaridades. Esta transformação não seria latente não fosse um novo conjunto de ideais que encontrariam eco em setores importantes da elite política e econômica, que compuseram os gabinetes da Primeira República.

Evidentemente, nem todos os governos deste período foram compostos exclusivamente por propagandistas ou adeptos do liberalismo clássico. Frequentemente os governos eram compostos, inclusive, por agentes importantes da política ainda durante a monarquia, como o Conselheiro Rodrigues Alves.²³ Busca-se, portanto, investigar os fatores que agregaram antigos monarquistas e novos republicanos da oligarquia política da República ainda incipiente.

Tavares Bastos (1839 – 1875), um dos principais propagandistas do ideário liberal ainda no Segundo Reinado, inspirou figuras importantes da política do Brasil pré-republicano. Sua doutrina, divulgada através de suas manifestações como deputado ou em periódicos, fundou uma corrente que foi seguida por agentes importantes, como Assis Brasil e Rui Barbosa. Suas principais bandeiras políticas, o federalismo, a abolição da escravatura e a reforma agrária, coadunavam com o

²¹ Entende-se como liberalismo econômico a definição de Fonseca (2001): “liberalismo econômico, este entendido como as teorias e práticas de política econômica [...] respaldado na máxima do *laissez-faire*” FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Keynes: O Liberalismo Econômico como Mito. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 19, n. 3, p.425-447, dez. 2010.

²² Weffort, assim como Faoro, transcreve Aristides Lobo: “[o povo acreditava] estar vendo uma parada.” *apud* WEFFORT, Francisco C. **Formação do pensamento político brasileiro: idéias e personagens**. Editora Ática, 2006, p. 209.

²³ Rodrigues Alves, Ministro da Fazenda por dois períodos, e Presidente da República por um, continuou utilizando o título de Conselheiro, atribuído pela Princesa Isabel em 1888, mesmo após o fim da monarquia.

liberalismo econômico clássico, cujas principais demandas estavam em torno do Estado mínimo e da defesa da agricultura como “indústria natural” do Brasil.²⁴

O período que sucedeu o Segundo Reinado, após o Golpe Militar de 1889, chamado de República Velha (ou Primeira República), significou a tomada do poder político por estes setores liberais da oligarquia política brasileira. O governo do Marechal Deodoro da Fonseca era composto por adeptos importantes desta doutrina, como Rui Barbosa, Campos Sales, Quintino Bocaiúva, entre outros.²⁵

O primeiro Ministro da Fazenda da República, o polímata Rui Barbosa, era tido como um dos principais ativos intelectuais do governo provisório, respeitado pela classe política e militar, e porta-voz do liberalismo econômico clássico. Sua admiração pela Inglaterra enquanto economia e sociedade desenvolvidos, e pelo modelo de descentralização anglo-saxão determinaram sua formação intelectual, influenciada pelo liberalismo de Adam Smith, Jean-Baptiste Say e Stuart Mill. Antes de sua gestão como Ministro, tecia críticas ao endividamento público (modernamente chamado de déficit primário) e ao protecionismo alfandegário, seu alvo predileto.²⁶ Ao mesmo tempo, a despeito de suas influências clássicas e mostrando uma faceta mais moderada (frente a seus contemporâneos e às suas próprias manifestações pregressas), Rui Barbosa atribuía importância à questão da elasticidade da oferta de moeda frente ao comportamento da atividade econômica, caracterizando-o como papelista (em contraposição aos metalistas, devotos da conversibilidade).²⁷

Rodrigues Alves, antigo membro da União Conservadora – dissidência do Partido Conservador –, Conselheiro da monarquia em 1888²⁸ e deputado constituinte em 1891 (a convite dos paulistas do PRP) foi contemporâneo de Rui Barbosa e Afonso Pena na Faculdade de Direito de São Paulo. Enquanto jovem militante político nesta instituição, primeiramente opôs-se aos notórios liberais citados, fazendo parte da ala conservadora do debate estudantil e atuando como redator-chefe do periódico

²⁴ RÊGO, Walquiria Domingues Leão. Tavares Bastos: um liberalismo descompassado. **Revista USP**, n. 17, p. 74-85, 1993.

²⁵ SILVA, Tiago Ferreira da. **Governo de Deodoro da Fonseca**. Disponível em: <<http://www.historiabrasileira.com/brasil-republica/governo-de-deodoro-da-fonseca/>>. Acesso em: 08 set. 2018.

²⁶ SALOMÃO, Ivan C. **O desenvolvimento em construção**: um estudo sobre a pré-história do pensamento desenvolvimentista brasileiro. 2013. 2013. Tese de Doutorado. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

²⁷ FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Gênese e precursores do desenvolvimentismo no Brasil. **Pesquisa & Debate**. Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política. ISSN 1806-9029, v. 15, n. 2 (26), 2004.

²⁸ Título que continuaria utilizando mesmo após o fim da monarquia.

Imprensa Acadêmica, também conservador. Foi após o ingresso na associação maçônica Fraternidade Primeira, da qual faziam parte Rui Barbosa e Afonso Pena, que passou a defender princípios republicanos.²⁹

Proveniente de um setor distinto da sociedade, em comparação com a elite intelectual liberal brasileira do final do século XIX, Serzedello Correa destoava de seus contemporâneos ao defender princípios nacionalistas e, ao mesmo tempo, abertamente industrializantes. Aluno de Benjamin Constant na Escola Militar, absorveu o ideário positivista sobretudo na questão do nacionalismo, tornando-se um dos mais importantes atores da Proclamação da República. Seu pensamento político era caracterizado sobretudo pelo nacionalismo, característica comum dentre os militares influenciados pelo positivismo de Constant. Todavia, Serzedello Correa distinguia-se em função de sua percepção a respeito da inserção do Brasil – enquanto país jovem e secundário frente às potências europeias e norte-americana – na economia mundial. A melhora desta inserção, para Correa, viria através da proteção alfandegária com vistas à industrialização nacional.³⁰

Destaca-se também, dentre o rol de personagens da Primeira República que tiveram importância na política econômica brasileira, o também adepto do liberalismo ortodoxo Joaquim Murinho. De maneira bastante oposta às convicções de Serzedello Correa, o liberalismo de Murinho aproximava-se do *laissez-faire* “clássico” de Rui Barbosa, focando também suas críticas na questão da proteção alfandegária (que criaria indústrias artificiais, em contraposição às indústrias naturais ligadas ao setor agrícola), defendendo o status de produtor de bens primários na divisão internacional do trabalho. A sua defesa da industrialização “natural” baseava-se na premissa darwiniana da sobrevivência do mais apto. A indústria, portanto, para Murinho, teria de ser capaz de sobreviver sem a proteção do Estado.³¹ Sua ortodoxia perpassava também a questão monetária, embora nunca tenha formalizado alguma teoria a respeito. De acordo com Fonseca³², sua posição de rentista, avesso à medidas econômicas em tese inflacionárias, o colocam na posição de adepto da conversibilidade, ou metalista.

²⁹ DE ABREU, Alzira Alves. **Dicionário histórico-biográfico da Primeira República (1889-1930)**. Editora FGV, 2015.

³⁰ SALOMÃO, op. cit.

³¹ DE ABREU, op. cit.

³² FONSECA, 2004, op. cit.

Em linha semelhante, também deve-se destacar Leopoldo Bulhões Jardim dentre os participantes do “núcleo duro” do liberalismo brasileiro. Também adepto do positivismo³³, signatário da Constituição de 1891 e profundo crítico das emissões não lastreadas, externava-se um admirador de Rui Barbosa (embora crítico de sua atuação enquanto Ministro da Fazenda). Durante a Assembleia Constituinte, manifestou-se a favor da continuidade da política econômica de Ouro Preto, no que diz respeito a convertibilidade do papel-moeda, e criticou profundamente, em suas memórias pós-ministério, a política do Encilhamento.³⁴

Uma das principais lideranças do Partido Republicano Mineiro (PRM), Francisco Sales, outro agente político que ocupou a principal chefia da política econômica, o cargo de Ministro da Fazenda durante o governo de Hermes da Fonseca, anteriormente já havia sido deputado estadual de Minas Gerais e governador do mesmo estado. Filho de pai fazendeiro e militar, não se enquadrava no espectro propriamente liberal da política econômica. Enquanto governador, encabeçou a organização do I Congresso Agrícola, Industrial e Comercial de 1903, evento no qual se reuniu a elite produtora mineira de vários setores, e onde foram amplamente defendidas medidas protecionistas visando o desenvolvimento das forças produtivas, principalmente da indústria regional.³⁵

O também mineiro e importante do PRM, Antônio Carlos Ribeiro de Andrada, era herdeiro político de sua tradicional família de origem portuguesa, repleta de personagens proeminentes do processo de independência do Brasil ainda nos tempos da monarquia³⁶. Apesar de aparentemente não ser um teórico da economia política, identificava-se com o liberalismo conservador, defensor da saúde das finanças públicas e da atividade mineradora tradicional, em oposição aos grupos ligados à chamada nova economia agrícola cafeeira da Zona da Mata).³⁷

Homero Batista, natural de São Borja (RS) e deputado constituinte pelo Partido Republicano Rio-Grandense (PRR), era, assim como grande parte dos políticos gaúchos da República Velha, bastante influenciado pelo positivismo de Júlio de

³³ Idem.

³⁴ BULHÕES, Leopoldo de. **Os financistas do Brasil**. Jornal do Commercio. Rio de Janeiro, 1914.

³⁵ SILVA, Carolina Mostaro Neves da. **Para os grandes males, os grandes remédios: propostas educacionais no Congresso Agrícola, Industrial e Comercial de Minas Gerais (1903)**. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

³⁶ Antônio Carlos Ribeiro de Andrada, conhecido em sua época apenas como Antônio Carlos, era neto de Antônio Carlos Ribeiro de Andrada Machado e Silva, um dos exilados por D. Pedro I no episódio da dissolução da Assembleia Constituinte de 1823.

³⁷ DE ABREU, op. cit.

Castilhos.³⁸ Portanto, preocupava-se com a saúde das finanças públicas e admitia o intervencionismo do Estado em assuntos específicos.³⁹

Seu sucessor direto no cargo de Ministro da Fazenda, o paulista Rafael Sampaio Vidal representou os interesses da oligarquia cafeeira paulista desde que entrou na vida pública, como vereador da cidade de São Carlos (SP). Como deputado estadual, foi criador do Patronato Agrícola do Estado de São Paulo em 1911, órgão responsável por facilitar e regulamentar o trabalho imigrante nas lavouras paulistas⁴⁰, e da Companhia Central dos Armazéns de Santos (SP), estrutura que também defendeu enquanto parlamentar estadual.⁴¹

O principal personagem a posteriormente ocupar o cargo de Ministro da Fazenda foi o gaúcho, também natural de São Borja (RS), Getúlio Dornelles Vargas. O seu espectro ideológico já foi amplamente debatido pela historiografia econômica e política, e sua importância merece especial atenção não só pela sua atuação como Ministro, mas como manifestação da dinâmica institucional que culminou na Revolução de 1930.

A partir deste ponto, com vistas a buscar uma compreensão não só desta ruptura, mas principalmente da caracterização institucional do período da Primeira República, este trabalho deve se atentar à delimitação teórica do conceito de instituição, a partir do arcabouço teórico do Antigo Institucionalismo e neo-institucionalismo.

³⁸ DE ABREU, op. cit.

³⁹ Segundo Fonseca, o positivismo de Comte admitia a ampliação do papel do Estado nas questões econômicas. Porém, esta intervenção deveria ser limitada à correção de fatores conjunturais, caracterizando-se uma intervenção conservadora. FONSECA, Pedro Cezar Dutra. **RS, economia & conflitos políticos na República Velha**. Mercado Aberto, 1983.

⁴⁰ CANOVAS, Marília Dalva Klaumann. A grande imigração Européia para o Brasil e o imigrante Espanhol no cenário da cafeicultura paulista: aspectos de uma (in) visibilidade. **Sæculum – Revista de história**. 2004.

⁴¹ DE ABREU, op. cit.

3 O AMBIENTE INSTITUCIONAL NA PRIMEIRA REPÚBLICA

O capítulo anterior buscou apresentar aspectos relevantes do surgimento do sentimento antimonárquico que dominou a elite brasileira do final do século XIX, e a sua manifestação a partir da formação dos partidos políticos, que só a partir daquele momento passaram a exercer papel relevante na composição das forças de pressão social. Além disto, já adentrando o período da Primeira República, principal objeto de estudo deste trabalho, buscou-se fazer uma leitura dos principais traços da formação político-ideológica dos principais nomes que compuseram as esferas de poder político do Brasil, mais especificamente os principais responsáveis pela dinâmica da política econômica do período.

Como será apresentado no presente capítulo, as relações sociais, políticas e econômicas se dão em ambientes não controlados, não-ergódicos, onde as relações humanas induzem ou freiam a atuação do indivíduo, do mercado e da política. Em contraste com as teorias derivadas da economia clássica, cujos modelos adotam premissas como o individualismo metodológico, o mercado competitivo e a Lei de Say, surge também no século XX, nos Estados Unidos, o chamado Antigo Institucionalismo norte-americano (retomado pelo neo-institucionalismo algumas décadas depois), que buscará compreender os diversos aspectos da economia enquanto manifestação de um arcabouço de instituições, como as leis, o mercado, a política, a cultura e as demais complexidades da convivência social.

Entende-se, portanto, que a ação humana não é dependente apenas de suas convicções pregressas, mas é também definida pelas rotinas adotadas por uma sociedade em um determinado período histórico. Diante disto, visto que se buscará uma melhor compreensão da política econômica da República Velha a partir das interações institucionais, não basta tão somente resgatar o papel do indivíduo tomador de decisões de políticas econômicas, mas também o ambiente em que suas escolhas foram feitas. Assim, fica clara a necessidade de traçar, a partir das definições do antigo e neo-institucionalismo, o ambiente institucional que definiu os rumos da economia brasileira durante a República Velha.

Para esta tarefa, duas principais variáveis foram escolhidas como chave para um razoável entendimento do ambiente institucional brasileiro do período em questão: as relações de poder político-partidárias e as contradições intrínsecas à sociedade brasileira.

3.1 O ANTIGO E O NEO-INSTITUCIONALISMO

O campo de estudo da Economia Institucional, pela sua própria natureza interdisciplinar e não hermética, permite que haja divergências frequentemente profundas entre as diversas abordagens dos diferentes autores ou correntes teóricas denominadas institucionalistas. A escola do pensamento econômico tida como precursora na abordagem institucionalista é o chamado Antigo (ou Velho) Institucionalismo, cujos expoentes são Thorstein Veblen, John Commons e Wesley Mitchel, que formam o “tripé do ‘velho’ institucionalismo norte-americano”,¹ embora o primeiro seja o mais importante. Entretanto, deve-se também considerar a importância de John Kenneth Galbraith, Gunnar Myrdal (estes mais divulgadores do que teóricos propriamente ditos) e Karl Polanyi, frequentemente negligenciado por autores ditos institucionalistas, mas cuja obra é igualmente relevante para o arcabouço teórico institucionalista.²

O ponto de partida do pensamento de Veblen pode ser resumido na concepção de que o comportamento humano é direcionado pelos seus hábitos de pensamento³, podendo ser transformados por novas tecnologias, que não significam necessariamente avanços técnicos, mas mudanças nos padrões instintivos dos indivíduos para realizar determinadas ações.⁴ Esta concepção vai diretamente de encontro ao conceito de indivíduo da economia clássica, cujas preferências são dadas e que sempre age com o intuito de perseguir a maximização de sua utilidade através de uma mentalidade puramente racional.

Porém, como mencionado, a visão de Veblen sobre o indivíduo é apenas o ponto de partida de seu pensamento. Uma das principais características que sintetizam sua obra é a presença do evolucionismo darwiniano em sua análise de crescimento econômico. Para Veblen, a economia evolui em um processo de causalção circular onde ocorre uma seleção natural de instituições, em um ambiente não ergódico (não previsível probabilisticamente e irreversível no tempo) e que não necessariamente converge para o estado estacionário. As instituições, por sua vez,

¹ FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Sobre a intencionalidade da política industrializante do Brasil na década de 1930. **Revista de economia política**. Vol. 23, n. 1 (89) (jan./mar. 2003), p. 133-148, São Paulo, 2003.

² STANFIELD, J. Ron. The institutional economics of Karl Polanyi. **Journal of Economic Issues**, v. 14, n. 3, p. 593-614, 1980.

³ VELEN, Thorstein. **The place of science in modern civilization**. Routledge, 2017.

⁴ MONGIOVI, Gary. Veblen on economic method: a critical note. In: **Marx, Veblen, and the Foundations of Heterodox Economics**. Routledge, 2015. p. 158-174.

exercem um papel coercitivo, moldando os hábitos de pensamento humanos, suas interações sociais, e assim transformando o futuro da economia.⁵

O pensamento de Veblen, entretanto, não é consenso entre os diversos autores que pertencem ao Antigo Institucionalismo. Commons, por exemplo, deu ênfase ao conceito de transação na sua análise a respeito das instituições. Para este autor, instituição é a ação coletiva que determina os termos das transações de uma economia. Este conceito o coloca como precursor da Nova Economia Institucional (NEI)⁶, ainda que não comungue integralmente com as especificidades desta “nova” escola de pensamento, especialmente no que tange o individualismo metodológico. Todavia, a síntese de Commons complementa o pensamento institucionalista vebleniano, na medida em que destaca o aspecto interpessoal das relações humanas, enquanto Veblen atribui a sua definição de instituição ao aspecto cognitivo humano.⁷

Sobre estas mesmas fundamentações teóricas se formou o neo-institucionalismo, escola de pensamento que herdou diretamente os conceitos do Antigo Institucionalismo norte-americano, reavivando e atualizando a análise institucionalista depois de esta permanecer fora de evidência por algumas décadas. Porém, ao mesmo tempo que foi responsável pelo ressurgimento do institucionalismo no debate da teoria econômica, o neo-institucionalismo foi também responsável pela ênfase do evolucionismo enquanto característica do processo de mudança institucional.⁸ Assim como seu predecessor, o neo-institucionalismo é caracterizado por sua pluralidade de abordagens. Não obstante, pode-se destacar alguns eixos que serão úteis para o entendimento do ambiente institucional da Primeira República: o protagonismo das instituições enquanto determinante dos rumos da evolução social e econômica; o mercado é uma manifestação de diferentes instituições formadas por mecanismos de controle social; as estruturas de poder são os últimos determinantes das alocações de recursos.⁹ Esta última será fundamental para a discussão do problema proposto pelo presente trabalho.

⁵ CONCEIÇÃO, Octavio Augusto Camargo. **Instituições, crescimento e mudança na ótica institucionalista**. Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 2002a.

⁶ Idem.

⁷ SAMUELS, Warren J. The present state of institutional economics. **Cambridge Journal of Economics**, v. 19, n. 4, p. 569-590, 1995.

⁸ CONCEIÇÃO, Octavio Augusto Camargo. O conceito de instituição nas modernas abordagens institucionalistas. **Revista de economia contemporânea**. Rio de Janeiro. Vol. 6, n. 2 (jul./dez. 2002), p. 119-146, 2002b.

⁹ Idem.

Outra proposição fundamental para este trabalho será a formulada por Karl Polanyi, a respeito do surgimento das instituições de controle social como medidas protetivas frente às consequências geradas pelos mercados não regulados. Para o autor, a história da sociedade do século XIX é o resultado de um duplo movimento: enquanto as economias de mercado se espalharam ao redor do mundo, formou-se uma rede de instituições relacionadas à exploração do trabalho, da terra e da circulação monetária. Estas instituições se formaram, por isto, como uma busca de proteção em face dos efeitos perigosos dos livres-mercados.¹⁰

Os recortes do arcabouço teórico institucionalista apresentados até agora podem sugerir que a economia de mercado é moldada por uma série de organizações sociais formais que traduzem a correlação de forças entre os atores relevantes da sociedade de uma determinada época. A partir disto, torna-se importante destacar também o papel das instituições informais.

As instituições informais, de acordo com a tradição institucionalista vebleniana, são uma composição de diferentes fatores enraizados em uma sociedade. São exemplos de instituições informais: cultura ¹¹, valores, costumes, etc. Estes fatores tendem a formar séries de pressupostos, rotinas de interação e expectativas compartilhadas entre os agentes, configurando uma espécie de regulação da conduta humana.¹² Sendo assim, as instituições informais tendem a ser bastante rígidas – embora não imutáveis – em comparação às instituições formais, embora a implantação de instituições formais normalmente visem a perpetuidade.

A partir disto, torna-se latente algumas considerações acerca do problema da implementação de políticas econômicas em diferentes ambientes institucionais. Um determinado tipo de política econômica – entendida como uma instituição formal – ao ser implementada em diferentes ambientes institucionais (com aspectos formais e informais) podem gerar resultados distintos. Isto se dá em função da necessidade de legitimação das instituições formais perante as outras instituições formais e informais.

¹⁰ POLANYI, Karl. **A Grande Transformação**, Ed. Campus, Rio de Janeiro, 2000.

¹¹ Frequentemente o debate acerca dos fatores culturais em uma economia é direcionado para a questão da eficiência do mercado (em termos da economia clássica) em diferentes culturas, denotando uma suposta relação entre culturas mais ou menos eficientes. Esta abordagem é distinta do institucionalismo aqui estudado, que considera os fatores culturais como uma estrutura de entendimentos dos agentes desta economia, que pode entrar em consonância ou não com outras instituições, como o mercado. Ver: CHANG, Ha-Joon; EVANS, Peter. The role of institutions in economic change. **Reimagining growth: towards a renewal of development theory**, p. 99-129, 2005.

¹² GRAZZIOTIN, Henrique de A.; ÁVILA, Róber I.; HERRLEIN JR, Ronaldo. A Economia Política Institucionalista e o desenvolvimento. **Desenvolvimentismo: o conceito, as bases teóricas as políticas**. Porto Alegre, Editora da UFRGS, 2015.

Estes fatores acabam por determinar o tipo de papel que o Estado exercerá em uma sociedade.¹³ A partir destas considerações, se abre espaço para uma breve discussão sobre como caracterizar o intervencionismo estatal.

O ambiente institucional, traduzido em suas manifestações formais e informais a partir das definições dos velho-institucionalistas, constitui-se em uma estrutura de obrigações e direitos. Esta estrutura não atua apenas no nível individual, mas também na dinâmica das relações humanas, da política, do mercado e, obviamente, do Estado. Portanto, a depender da estrutura de direitos e obrigações de uma sociedade, a atuação do Estado em um determinado assunto será considerada legítima ou intervencionista (no sentido contrário ao de “liberdade de mercado”). A partir disto, depreende-se que a caracterização de um *policy maker* como intervencionista não pode ser feita com base puramente na política econômica que pratica, mas principalmente a partir de suas preferências políticas.¹⁴

Nota-se, portanto, que a tarefa de identificar as interações entre as instituições que determinam os rumos (ou a falta deles) da política econômica se torna uma tarefa demasiadamente complexa, dado o caráter holístico e multidisciplinar da análise institucionalista. Dito isto, este trabalho se dedicará à tentativa de traçar um panorama institucional do Brasil dos primeiros 41 anos da República, focando sua análise no ambiente político-partidário daquele período, utilizando as definições de instituição do antigo institucionalismo americano e do neo-institucionalismo.

3.2 O AMBIENTE POLÍTICO-PARTIDÁRIO

Conforme a definição de Commons, as instituições são instrumentos de controle das ações individuais, que rechaçam ou endossam o comportamento individual em favor do interesse de algum coletivo. Estes instrumentos de ação coletiva estendem-se às organizações informais da sociedade, como a família; até às organizações formais, como as firmas, os sindicatos e, é claro, o Estado.¹⁵ A política econômica, neste contexto, ao mesmo tempo que representa um instrumento de ação do Estado objetivando prover determinados resultados econômicos e sociais, é dependente de decisões de indivíduos legitimados por demais instituições, como grupos partidários, setores produtivos específicos, interesses de classe e, no limite, o

¹³ CHANG, Ha-Joon. An institutionalist perspective on the role of the state: towards an institutionalist political economy. **Institutions and the Role of the State**, p. 3-26, 2000.

¹⁴ Idem.

¹⁵ COMMONS, John R. Institutional economics. **The American economic review**, p. 648-657, 1931.

povo.¹⁶ Torna-se fundamental, neste contexto, a compreensão da composição das forças políticas na República Velha, seus anseios e objetivos.

A Assembleia Constituinte de 1891 foi composta por um grupo de intelectuais notáveis da época, liderados por Rui Barbosa, porém heterogêneo em suas concepções republicanas. Os constituintes eram um grupo de idealistas republicanos e teóricos jurídicos que não representavam movimentos coesos de grupos de interesse, mas um colegiado de uma elite liberal altamente influenciada pelos valores da constituição norte-americana, que não se adaptava à realidade brasileira. As classes dominantes da República Velha – as elites cafeeiras e proprietárias rurais – não participaram ativamente da elaboração da Constituição,¹⁷ ainda que seus interesses tenham sido amplamente atendidos na maior parte das vezes.

Apesar de modernizante em diversos pontos (atenuação do caráter censitário do voto, instituição do Senado temporário e do *habeas corpus*, etc.), a Constituição de 1891 foi posta em prática apenas quando atendia aos interesses dos governantes¹⁸ e, como será exposto mais adiante, estes interesses frequentemente se confundiam com os de determinadas classes conforme o curso da economia.

O início do período republicano herdou do Império uma sociedade desorganizada, em que o poder “estatal” era exercido por setores alheios às próprias instituições do Estado, com os senhores de terra, coronéis e jagunços.¹⁹ O art. 72, da Constituição de 1891, que versava sobre a não admissibilidade de privilégios de nascimento e regalias provenientes de títulos de nobreza,²⁰ residia apenas como instituição formal, que não encontrou legitimidade perante as instituições informais da sociedade civil.

¹⁶ Compreende-se o conceito de povo, no contexto da análise institucionalista, não meramente como a definição geográfica de população, mas como um elemento humano contínuo dotado de valores e objetivos comuns. Este conceito, pela ótica sociológica, tem o mesmo significado de nação. Ver: BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 18. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

¹⁷ BASBAUM, Leôncio. **História Sincera da República: de 1889 a 1930**. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1976.

¹⁸ Idem.

¹⁹ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Da política de elites à democracia de sociedade civil**. João Paulo dos Reis Velloso, org.(2000), p. 517-538, 2000.

²⁰ “Art 72 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: [...] A República não admite privilégios de nascimento, desconhece foros de nobreza e extingue as ordens honoríficas existentes e todas as suas prerrogativas e regalias, bem como os títulos nobiliárquicos e de conselho.” BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm> Acesso em: 23 de jun. de 2017

Logo nas primeiras sessões do Congresso republicano, ficou evidente a cisão política que o golpe militar havia criado entre as forças protagonistas da época, divididas entre civilistas e militaristas. Em uma tentativa de criar um ambiente político estável para viabilizar o governo militar, criou-se em 1893 o Partido Republicano Federal (PRF), composto por políticos das mais diversas vertentes ideológicas e que durou formalmente até 1898, porém sem nunca ter cumprido o objetivo de centralizar as forças em torno de algum consenso político.²¹

A descentralização do poder para as antigas províncias, demanda antiga dos liberais antes da Proclamação da República, ocorreu não só no âmbito administrativo, mas também econômico e político.²² Por volta do início do século XX, esta pulverização do poder político revelou-se tão grande ao ponto de cada estado brasileiro possuir um Partido Republicano, cujos objetivos eram, evidentemente, defender os interesses das oligarquias regionais, personificadas em lideranças caudilhescas sem linhas políticas definidas e muito menos visões de futuro para o Brasil.²³

O coronelismo, importante fenômeno que ecoa até os dias atuais na política brasileira, é uma variante de um outro fenômeno (igualmente atual), o clientelismo. A antiga Guarda Nacional, criada no Período Regencial com o objetivo de enfraquecer a importância das lideranças do exército permanente, contava em suas linhas com oficiais que eram possuidores de extensas propriedades rurais e, por consequência, de grande poder político – os coronéis. Entretanto, este poder político não emanava simplesmente da influência territorial ou da patente militar, mas a partir da sua legitimação por parte do poder estatal formal, que concedia autonomia político-econômica aos coronéis em troca de influência nos votos do seu respectivo curral eleitoral.²⁴ A disseminação destes sistemas autônomos de poder era estranha à lógica do sistema político imperial. Este fenômeno introduziu nas relações político-sociais do Brasil um alto grau de incerteza, dado o evidente contraste com os anos do Império, onde havia hipercentralização político-administrativa, controle sobre a dinâmica legislativa, contingente eleitoral e formação de atores políticos.²⁵

²¹ MOURÃO, op. cit.

²² PRADO JÚNIOR, Caio. **História econômica do Brasil**. 43. ed. São Paulo: Brasiliense, 1978.

²³ BASBAUM, op. cit.

²⁴ FAUSTO, op. cit.

²⁵ LESSA, Renato. **A invenção republicana: Campos Sales e as bases da decadência da Primeira República brasileira**. São Paulo, Vértice Edições, 1988.

Isto fica claro ao se analisar os primeiros anos da República, o chamado Governo Provisório, que foram marcados por uma profunda indefinição interna ao funcionamento da máquina pública por parte dos novos agentes do Estado. Eleito por um Congresso intimidado pelas forças militares, Deodoro da Fonseca teve que lidar com as novas limitações do Poder Executivo e com a oposição quase unânime do Poder Legislativo, que o derrubou em 1891 após uma tentativa de dissolução. Seu substituto, Floriano Peixoto, apoiado pelo Congresso, investiu contra os governos estaduais a partir de intervenções políticas perpetradas por militares, que destituíram praticamente todos os governos estaduais. O Marechal de Ferro manteve-se no poder graças ao apelo do enfrentamento ao “inimigo externo”, neste caso a ameaça monarquista de certos conflitos regionais, atraindo o apoio dos republicanos paulistas.²⁶ Em cinco anos de república, portanto, um presidente já havia tentado dissolver o Congresso, e outro já havia destituído do poder a maioria das lideranças políticas locais.

Os anos subsequentes, ainda que formalmente tenham sido caracterizados pela profunda estabilidade das instituições políticas, na medida em que não sofreram nenhuma ameaça mais relevante por parte das forças militares, e nenhum mandato presidencial foi interrompido. Mais do que isso, o tempo de permanência dos Ministros da República ampliou-se largamente em comparação com o Império. No entanto, a realidade no Congresso foi bastante diferente. A rotatividade dos ministros do Império deu lugar à alternância das cadeiras do Congresso na Primeira República, onde poucas as vezes conseguia-se mais do que dois mandatos consecutivos (cada mandato era de 3 anos), em parte em função do poder de destituição que os Executivos estaduais possuíam sobre os seus respectivos deputados.²⁷

As disputas políticas na Primeira República, conforme visto anteriormente, eram caracterizadas pelo alto grau de influência direta das lideranças locais nos resultados dos pleitos. Ainda, os processos eleitorais não eram influenciados estritamente pelo chamado “voto de cabresto”, mas tinham também caráter fraudulento. Desde a etapa do alistamento, onde havia a validação dos candidatos que poderiam concorrer, até o momento da apuração dos votos, a influência das lideranças locais era evidente, ao passo que os pleitos ocorriam sob as “jurisdições”

²⁶ LESSA, op. cit.

²⁷ DOS SANTOS, Wanderley Guilherme. O sistema oligárquico representativo da Primeira República. **Dados-Revista de Ciências Sociais**, v. 56, n. 1, 2013.

de determinados agentes políticos, que tinham o controle de grande parte da burocracia eleitoral da época. Isto fica evidente ao observar a enorme quantidade de contestações movidas por candidatos derrotados em eleições durante o período.²⁸

As fraudes não significavam um conluio entre as oligarquias em torno de algum partido, visando a própria manutenção no poder para implementar determinadas políticas e minando o processo de disputa. Ao contrário, os escrutínios eleitorais representavam a própria dinâmica da disputa política, em torno dos reais dissensos existentes entre os partidos políticos.²⁹ Estes dissensos, por outro lado, não tinham caráter programático, mas eram simplesmente contestações de poder entre os membros das oligarquias locais, vazias de propostas e de efetivos planos de desenvolvimento para o País.³⁰

Ao decorrer desta análise, podemos determinar alguns pontos centrais que serão interpretados mais adiante: a Constituição de 1891 não dialogava com as instituições informais brasileiras do final do séc. XIX, não tendo sido realmente posta em prática em todo o seu sentido; a tentativa civil de recuperar o protagonismo político do País, até então amealhado pelos militares após a Proclamação, não foi suficiente para organizar um consenso político que suplantasse o regionalismo; o coronelismo exerceu papel fundamental para a manutenção deste status, ao passo que significava um instrumento dos objetivos políticos dos representantes legítimos do Estado; este instrumento era utilizado através de vias fraudulentas, o que não significava a simples falência do sistema eleitoral, mas as próprias “regras do jogo” dos pleitos.

Estes pontos, entre tantos outros que poderiam ser abordados, representam uma parcela do arranjo das forças políticas do primeiro período republicano do Brasil, não apenas na esfera partidária – que tem sua importância singular –, mas nas suas manifestações práticas no cotidiano da política brasileira. Em busca de um panorama mais detalhado das outras forças que compuseram (e muitas delas continuam compondo) o arranjo institucional do Brasil, recorre-se às interpretações de célebres autores que se ocuparam de desvendar as mazelas da sociedade deste país continental, que acabam por determinar – conforme o arcabouço teórico

²⁸ RICCI, Paolo; ZULINI, Jaqueline Porto. Partidos, competição política e fraude eleitoral: a tônica das eleições na Primeira República. **Dados-Revista de Ciências Sociais**, v. 57, n. 2, 2014.

²⁹ Idem.

³⁰ BASBAUM, op. cit.

institucionalista – o curso do papel do Estado na economia e, por consequência, da economia como um todo.

3.3 OS INTÉRPRETES DO BRASIL

A delimitação teórica realizada no início deste capítulo, acerca dos principais objetos de estudo do Antigo Institucionalismo, demanda uma análise mais profunda em torno das instituições que compuseram o Brasil da Primeira República, em grande parte herdadas de períodos históricos progressos. À luz das obras de alguns dos “intérpretes do Brasil”, autores importantes que contribuíram para o entendimento da essência da sociedade brasileira sob uma perspectiva histórica, pode-se obter uma síntese dos principais fatores histórico-sociais imbricados nas esferas de interação social, e seus reflexos sobre a lógica de funcionamento da burocracia estatal.

Dentre os principais autores que compõem o panteão dos intérpretes supracitados, destaca-se Raymundo Faoro, autor do livro icônico *Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro*³¹, já citado em capítulos anteriores. Neste trabalho, Faoro busca interpretar a gênese do Estado brasileiro a partir das instituições herdadas de Portugal, com ênfase ao patrimonialismo estatal, calcado nas relações pessoais em detrimento da impessoalidade da defesa do interesse público.³²

Faoro, em sua análise tipicamente weberiana, dá destaque à relação entre o patrimonialismo e o estamentismo da burocracia estatal. O patrimonialismo, ou domínio patrimonial, manifesta-se na confusão, por parte da elite econômica, entre a propriedade privada e o patrimônio público. Esta confusão é legitimada e reproduzida pelos órgãos da administração pública, chamados de estamentos. Este domínio patrimonial é responsável por absorver as esferas do setor público e, sobretudo, capturar o funcionamento da economia, internalizando a dinâmica do mercado aos seus interesses, e determinando verticalmente o ambiente de atuação dos agentes econômicos.³³

Para além disto, destaca-se a atenção dedicada por Faoro sobre a lógica patrimonialista do funcionamento das políticas econômicas adotadas pelo Estado brasileiro. A este aspecto, o autor atribui ao patrimonialismo o direcionamento da

³¹ FAORO, op. cit.

³² ENDERLE, Rogério; GUERRERO, Glaison. A herança patrimonialista na burocracia estatal do Brasil: path dependence patrimonialista e a falta da autonomia enraizada do estado brasileiro. **ENCONTRO DE ECONOMIA DA REGIÃO SUL**, v. 11, 2008.

³³ FAORO, op. cit.

economia para um espectro mercantilista, na medida em que a máquina pública se dedica a atender aos interesses de determinadas classes detentoras do poder econômico e político, agindo como estabilizadora da economia, garantidora de lucros e concedente de créditos. O patrimonialismo pessoal, convertido em patrimonialismo estatal, adota o mercantilismo como práxis operacional da economia, orientada politicamente.³⁴ Portanto, o patrimonialismo brasileiro, para Faoro, é um fenômeno de Estado, impositor de uma racionalidade burocrática apartada dos interesses da sociedade civil, inibidor das iniciativas individuais e antidemocrático por definição.³⁵

Ainda segundo Faoro, o patrimonialismo estatal passa por pelo menos dois momentos na história brasileira: o primeiro, de caráter centralizador e subjogador das forças políticas locais através da imposição política e da força; e o segundo, quando este centralismo é substituído pela pulverização do poder político de fato e de direito, evidenciado nas demonstrações regionais de poder patriarcal e na política dos governadores.³⁶ Não há portanto, na ruptura institucional que culminou com a queda da Coroa e instaurou a República Velha, um caráter de modernidade, transformador das realidades e das e das rotinas sociais; mas uma modernização³⁷ direcionada por e para os setores dominantes, fundamentada politicamente e orientada economicamente.³⁸

Ainda, identifica-se em *Os Donos do Poder* o caráter evolucionista da percepção de Faoro acerca das transformações institucionais do Brasil, no que pese a superação dos traços pré-capitalistas de sua economia. Para o autor, ocorreu no país a importação dos modelos capitalistas – técnicas, máquinas, empresas – sem a respectiva adoção de uma mentalidade progressista,³⁹ uma modernização conservadora, portanto. Esta trajetória, comum à outras economias periféricas, é

³⁴ Idem.

³⁵ JÚNIOR, Aristeu Portela. Pressupostos liberais da discussão sobre democracia em três intérpretes do Brasil: Um estudo de Sérgio Buarque de Holanda, Raymundo Faoro e Florestan Fernandes. **Revista Enfoques**, v. 14, n. 1, p. 129-146.

³⁶ FAORO, op. cit.

³⁷ Faoro faz uma distinção entre os termos *modernidade* e *modernização*, onde o primeiro consiste em um fenômeno estrutural que perpassa por todas as esferas da sociedade, onde há expansão de todas as classes, ampliando ou removendo delas determinados papéis. O segundo consiste em ensaios relutantes à modernidade, dirigida por determinadas classes em favor de si mesmas, e cujas práticas econômicas são dirigidas para este mesmo sentido. Ver: AREND, Marcelo. Atraso via modernização cultural: uma leitura evolucionista das obras de Raymundo Faoro e de Celso Furtado. **Revista Economia, Brasília**, p. 651-681, 2008.

³⁸ Idem.

³⁹ FAORO, op. cit.

caracterizada pela dependência de sua própria história, conservando um elemento-chave do atraso em contraste com as economias modernas: o estamento.⁴⁰

Assim como a principal obra de Raymundo Faoro, o livro clássico *Raízes do Brasil*, de Sérgio Buarque de Holanda, evidencia o patrimonialismo das instituições brasileiras através da análise das relações humanas, baseadas nas relações familiares, incapazes de indissociar o interesse pessoal da impessoalidade, atributo necessário para o desenvolvimento de uma sociedade moderna. Esta característica, para o autor, é também um traço típico da sociedade portuguesa, herdada no período colonial.⁴¹

Holanda busca traçar um perfil do típico indivíduo brasileiro, e seus reflexos no ambiente de interações sociais. O patriarcalismo herdado da colonização portuguesa criou, segundo o autor, uma proeminência do elemento familiar como principal fator de formação da mentalidade do indivíduo brasileiro, para o qual as relações pessoais se tornam seu principal anseio de realização, um atalho à impessoalidade do liberalismo democrático.⁴² A vida em sociedade, portanto, se torna o instrumento de emancipação da própria existência individual, projetando sobre ela a busca pela realização dos anseios individuais. A partir desta importância atribuída pelo indivíduo brasileiro às relações pessoais, Sérgio Buarque de Holanda cunhou o termo “homem cordial”, não necessariamente afável ou polido, mas carregado de uma bagagem emocional que limita a capacidade de construir relações estritamente impessoais.⁴³

Esta cultura da personalidade, essencialmente ibérica, torna-se, neste contexto, o principal obstáculo para a coesão social. O alto valor atribuído pela sociedade brasileira às relações de simpatia, configura um mecanismo estranho às demandas das instituições modernas, como o mercado e o Estado.⁴⁴ Portanto, conforme demonstra o intérprete do Brasil, a burocracia estatal brasileira é historicamente enraizada nas relações pessoais, no interesse próprio e na incapacidade de dissociação entre os patrimônios público e privado. Desta forma, ao passo que a elite brasileira consolida em seu favor o aparelhamento da burocracia, a

⁴⁰ Idem.

⁴¹ DE HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**: edição crítica. Companhia das Letras, 2016.

⁴² ENDERLE; GUERRERO, op cit.

⁴³ DE HOLANDA, op. cit.

⁴⁴ AGUILAR FILHO, Hélio Afonso de. **O institucionalismo de Douglass North e as interpretações weberianas do atraso brasileiro**. 2009. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

partir de ritos democráticos débeis, esta passa a atuar de maneira politicamente direcionada, sob as rédeas do personalismo patrimonialista.⁴⁵

Da mesma forma que Faoro e Holanda, o autor de *A Revolução Burguesa no Brasil*, Florestan Fernandes, dedica especial atenção aos empecilhos ao desenvolvimento de uma ordem competitiva característica do capitalismo no Brasil. De acordo com este autor, características como: a ausência de uma classe burguesa organizada em torno de uma estrutura de consensos voltados ao interesse nacional; a condição periférica da economia; e a resistência à mudança por parte dos estamentos senhoriais não permitiram que o capitalismo competitivo encontrasse o devido espaço no Brasil.⁴⁶

Mas de que forma a sociedade brasileira incorporou elementos do capitalismo, mesmo não apresentando um ambiente favorável e este modo de produção? A revolução burguesa no Brasil, segundo Fernandes, deu-se paulatinamente, sem rupturas que transformassem o arranjo estamental patrimonialista, mas a partir de adaptações – conscientemente deliberadas – e que mantiveram (na medida do possível) os preceitos estamentais do funcionamento do Estado brasileiro.⁴⁷

A obra de Celso Furtado, fundador (junto de Raul Prebisch) do pensamento estruturalista da CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, foi dedicada a compreender a economia brasileira a partir do caráter subdesenvolvido de sua formação, e das implicações causadas por esta condição. Para o autor, resumidamente, o subdesenvolvimento – enquanto condição definida, e não uma simples etapa transitória – pode ser superado a partir de iniciativas do Estado, que deve ser co-responsável pela alocação do excedente econômico com vistas a permitir o avanço técnico, de acordo com as condições sociais e econômicas da sociedade.⁴⁸

Uma das conclusões de Furtado a respeito das características centrais do subdesenvolvimento brasileiro é a tendência a exclusão da massa da população dos benefícios da acumulação de capital e do avanço tecnológico. Isto se deve ao influxo de padrões de consumo estrangeiros, movimento ligado ao mimetismo cultural dos setores modernos da sociedade brasileira, detentores exclusivos da acumulação

⁴⁵ DE HOLANDA, op. cit.

⁴⁶ FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. Globo Livros, 2006.

⁴⁷ TAVARES, Paulino Varela; FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Estamento Burocrático e Intencionalidade: Raymundo Faoro, Florestan Fernandes. **Revista de Economia Política e História Econômica**. Ano 6, n. 16 (jan. 2009), p. 56-74. São Paulo, 2009.

⁴⁸ AREND, op. cit.

de capital.⁴⁹ É a partir desta preocupação que Furtado atribui ao desenvolvimento econômico a designação de “mito”, na medida em que este atributo não resulta de um receituário predefinido, demonstrado pelos países de centro e incorporável pelas demais economias. Ao contrário, os países subdesenvolvidos (ou periféricos) possuem obstáculos ao desenvolvimento distintos, historicamente enraizados e cujas forças de interação são capazes de se reproduzir no tempo.⁵⁰

Este breve apanhado de ideias acima expostas, de autores consagrados da historiografia brasileira, os intérpretes do Brasil, visa desenhar um panorama geral da formação das instituições brasileiras, originárias do período colonial e que perduraram durante o período da República Velha. Entre seus principais traços, encontram-se o patriarcalismo, o mimetismo cultural, o patrimonialismo e a burocracia estamental. Estes elementos, sob a ótica do Antigo Insitucionalismo, podem determinar o curso da economia, na medida em que a dinâmica das transações, do mercado e da política econômica (todas também instituições que se manifestam e evoluem de acordo com outras instituições complementares).

As interpretações da sociedade e da economia brasileira, portanto, dialogam de maneira importante com a análise institucionalista. Conforme demonstrado ao longo deste tópico, as obras e autores citados abordam tanto o sentido das instuições formais e informais do Antigo Institucionalismo, conforme evidenciado nas obras de Faoro e Holanda, quanto o evolucionismo neo-institucionalista, como fica claro nos pensamentos de Furtado e Fernandes.

⁴⁹ FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1974.

⁵⁰ PLEIN, Clério; FILIPPI, Eduardo Ernesto. Do mito do desenvolvimento econômico ao mito do progresso: uma homenagem a Celso Furtado e Gilberto Dupas. **Perspectiva Econômica**, v. 8, n. 1, p. 13-23, 2012.

4 O PAPEL DO ESTADO NA PRIMEIRA REPÚBLICA

Como abordado em capítulo anterior, as práxis da burocracia estatal podem ser determinadas pelas instituições, formais ou informais, que formam a estrutura de consensos de uma determinada sociedade. A República Velha, conforme os intérpretes do Brasil estudados, foi um período ainda bastante influenciado pelas instituições herdadas do período colonial, como o personalismo e o patrimonialismo estatal. Mas como estes fatores puderam (se é que puderam) influenciar o comportamento da política econômica do período estudado, mesmo depois de uma ruptura institucional como foi a Proclamação da República?

O presente capítulo tratará de descrever as principais políticas praticadas pelo governo, sobretudo pelo Ministério da Fazenda entre os anos 1889 e 1930, nos exercícios dos atores da política econômica estudados nos primeiros pontos deste trabalho. Para melhor captar as efetivas tomadas de decisão, e os fatores históricos que as determinaram, foram descritas as principais ações tomadas pelo Estado no que tange as políticas financeiras, industriais, comerciais e os investimentos estatais, na medida em que cada governo tenha se destacado em um ou outro aspecto.

A periodização deste ponto, dividido entre o período pré e pós-Primeira Guerra Mundial, se deve em função de uma evidente mudança institucional decorrente das próprias consequências econômicas e sociais da Guerra. Conforme será abordado no decorrer do capítulo, estas transformações ditariam os rumos da política e da economia brasileira nos períodos após a Revolução de 30, ainda que espectros das instituições protorrepúblicas tenham perdurado até a atualidade.

4.1 A MANUTENÇÃO DO ESTAMENTO OLIGÁRQUICO

A ascensão do pensamento liberal no Brasil ainda durante o período do Segundo Reinado, deu origem a um movimento político que colocaria em xeque a permanência da monarquia no poder. De fato, como foi verificado anteriormente, em 1889 a república foi proclamada por iniciativa militar, instituição desgostosa com o tratamento recebido pela Coroa nos últimos anos da monarquia e, sobretudo, bastante influenciada pelo positivismo de Comte. Instalado o primeiro gabinete republicano, ainda que primeiramente com a presidência sendo exercida por militares, a burocracia estatal passaria para o controle civil, desta vez livre do controle monárquico do Poder

Moderador, ou seja, poderia implementar um programa econômico de espectro mais liberal, antagônico às práticas mercantilistas do Império.

Todavia, sob o comando do Ministro da Fazenda Rui Barbosa, a política econômica do início da República tomaria rumos distintos do liberalismo clássico. Em janeiro de 1890, o Ministro criou três bancos regionais – o Banco dos Estados Unidos do Brasil (BEUB), o Banco Nacional e o Banco do Brasil (BB) – autorizados a triplicar o meio circulante da época, através de emissões de papel-moeda lastreadas em títulos do Tesouro. Consistia, portanto, no abandono do padrão-ouro, um dos pilares do sistema financeiro do Império e fortemente defendido pela elite financeira, ligada à monarquia.¹ Em 1890, estes três bancos controlavam 95% das emissões de moeda, que serviriam para injetar liquidez ao incipiente mercado de ações, visando claramente atender aos interesses dos monarquistas ligados ao mercado bancário-financeiro.²

A política comercial de Rui Barbosa também caminhou contra o receituário liberal clássico, aumentando o nível de proteção tarifária dos produtos brasileiros. A descentralização das receitas tarifárias, advinda da nova Consolidação, em contraste com o período centralizador da Regência, retirou da União e atribuiu aos estados o poder de arrecadação tarifária, inclusive via impostos de importação. Este fator refletiu-se em uma queda nas receitas da União, que precisavam ser recompostas. A partir disto, Rui Barbosa conduziu uma revisão das tarifas aduaneiras, instituindo uma cota fixa em ouro de 2% sobre o valor das importações (alíquota continuamente elevada nos períodos seguintes), e reavaliando as alíquotas individuais de cerca de 1.100 itens da pauta de importação, cuja alíquota mais elevada chegou a 60% *ad valorem*.³

Esta política, tratada como um protecionismo não intencional por parcela da historiografia econômica, encontrou justificativa teórica nas manifestações de Rui Barbosa enquanto Ministro, apesar de não fazer parte suas latentes convicções enquanto militante da causa republicana. Em relatório do Ministro da Fazenda, citando Stuart Mill, Barbosa manifestou-se favorável a um protecionismo moderado e temporário, principalmente às indústrias nascentes. No seu entender mais político do

¹ TOPIK, Steven. **A presença do Estado na economia política do Brasil de 1889 a 1930**. Rio de Janeiro: Record, 1987.

² Idem.

³ ALMEIDA, Paulo Roberto de. **A política comercial do Brasil no contexto internacional, 1889-1945**. 2011.

que econômico do problema da industrialização, Barbosa entendia que a República só se afirmaria a partir do desenvolvimento da “democracia do trabalho industrial”.⁴

O período imediatamente posterior à Proclamação foi de bastante euforia por parte da pequena elite industrial, que acreditava que a “libertação” das forças do mercado a partir da queda de algumas instituições monárquicas (a abolição da escravidão, o estado laico, etc.) traria a prosperidade para este setor, a realidade foi diferente. Todavia, ainda que houvesse certo grau de intencionalidade na política alfandegária de Rui Barbosa, esta não era calcada em objetivos estratégicos específicos para este setor. A política econômica de Barbosa, ainda que preocupada com a questão da indústria⁵, não se materializou em um plano concreto para setores estratégicos específicos, mas as externalidades positivas criadas para as indústrias geralmente eram consequência de políticas que visavam o beneficiamento de outros setores, como o agroexportador.⁶ Ainda assim, Fishlow atribui ao período imediatamente pós-1889 a primeira experiência de substituição de importações no Brasil, que atingiu especialmente a indústria têxtil, cuja produção de tecidos de algodão passou a suprir 60% do consumo nacional, frente a apenas 10% em 1885.⁷

O início do governo do Marechal Floriano Peixoto, o Marechal de Ferro, teve como principal característica a tentativa de controle da inflação, herdada da crise do Encilhamento. Seu primeiro Ministro da Fazenda, Rodrigues Alves, tinha que enfrentar uma série de fatores que demandariam medidas contraditórias: a elevação geral do nível de preços aos consumidores urbanos, que já passavam a compor uma classe com potencial de mobilização política relevante; a retomada do desenvolvimento industrial, pauta defendida por boa parte dos setores militares, que consistiam em uma das principais bases de apoio de Floriano Peixoto;⁸ revoltas populares locais, como a

⁴ Relatório do Ministro da Fazenda Ruy Barbosa (1891). Imprensa Nacional. Rio de Janeiro. In: VERSIANI, Flávio Rabelo. As longas raízes do protecionismo: 1930 e as Relações entre Indústria e Governo. **Revista Economia**, v. 13, n. 3, p. 868-899, p. 887, 2012.

⁵ Há na literatura divergências a respeito da intencionalidade da política do Encilhamento, no que diz respeito ao fomento à industrialização. Edgard Carone, contrariamente a Topik, expressamente afirma que o Encilhamento foi uma iniciativa consciente no sentido de fomento à indústria nacional. CARONE, Edgard. **A República Velha: instituições e classes sociais**. São Paulo, DIFEL, 1972.

⁶ TOPIK, op. cit.

⁷ FISHLOW, Albert. Origens e consequências da substituição de importações no Brasil. **Estudos Econômicos (São Paulo)**, v. 2, n. 6, p. 7-75, 1972.

⁸ TOPIK, op. cit.

Revolução Federalista no Rio Grande do Sul; e uma segunda Revolta da Armada, fruto de uma nova cisão com a Marinha, ainda fortemente ligada à monarquia.⁹

A política monetária de Rodrigues Alves estava comprometida com o controle de preços e do câmbio. Preocupado com as taxas inflacionárias, com a sanidade das finanças públicas e com o investimento estrangeiro¹⁰, propôs-se a promover a encampação das emissões monetárias novamente para o poder do Estado, visando um possível retorno do padrão-ouro. Entretanto, esta proposta não encontraria respaldo no Congresso¹¹, tendo em vista as tensões institucionais latentes. Apesar do esforço do Ministro de conter o déficit público (que de fato passou a crescer em ritmos menores), os esforços para conter as revoltas no Rio Grande do Sul e no Rio de Janeiro foram bastante dispendiosos para o orçamento público, que também sofria com quedas de arrecadação em função da descentralização das receitas para os estados.¹²

Seu sucessor na pasta da Fazenda, Serzedello Correa, embora tenha permanecido a frente do Ministério por um período efêmero de apenas 8 meses, foi o principal responsável pela execução da política econômica de viés industrializante de Floriano Peixoto, na medida em que, mesmo enfrentando a oposição dos setores ligados ao comércio, agropecuária e do capital estrangeiro, foi responsável por vultosas emissões monetárias destinadas ao socorro à indústria, gravemente afetada pela crise. Ainda, isentou-as de impostos sobre a importação de bens de capital e elevou uma série de tarifas alfandegárias.¹³

Este pacote de socorro à indústria sofreu forte oposição quando apresentado ao Congresso. O projeto previa que os recursos (equivalentes a aproximadamente 24 milhões de dólares) fossem distribuídos aos Estados, para que eles assim pudessem aloca-los. Entretanto, o receio de que esta emissão se tornasse uma nova bolha especulativa, ainda que não fossem em papel-moeda, mas em uma espécie de bônus, acendeu oposições dos setores agrários e até mesmo dos industriais, que temiam um novo súbito encarecimento das suas importações. Peixoto, todavia, realizou uma manobra que permitia que a distribuição dos bônus fosse realizada diretamente pela

⁹ SCHWARCZ, Lilia Moritz; STARLING, Heloisa Murgel. **Brasil: uma biografia**. Editora Companhia das Letras, 2018.

¹⁰ TOPIK, op. cit.

¹¹ FRANCO, Gustavo; LAGO, Luiz. **A Economia da República Velha, 1889-1930**. Rio de Janeiro: Textos para discussão número 588, Departamento de Economia da PUC, 2011.

¹² TOPIK, op. cit.

¹³ CARONE, op. cit.

União, através do Banco da República, e não mais através dos governadores. Isto permitiu que o pacote de emissões vazasse para outros setores, como o agrário, mas a maior parte dos recursos foi efetivamente capturado pela indústria, e simbolizou uma vitória política do Marechal de Ferro.¹⁴

A política econômica do governo de Floriano Peixoto pode, portanto, apesar das dificuldades relacionadas à crise especulativa e do caráter autoritário no seu exercício da Presidência, ser caracterizado também pela defesa dos interesses da indústria (combinação frequente na história do desenvolvimento industrial brasileiro). Sintoma disto é que Serzedello Correa acabou uma década depois se tornando um dos principais protagonistas de uma tentativa de reação industrializante frente à volta da predominância dos interesses agrários após a crise do Encilhamento.¹⁵ Este movimento, como foi verificado, iniciou-se a partir de sua atuação na administração pública, nas várias pastas que ocupou no Executivo.¹⁶

O fim da República da Espada coincide, não por acaso, ao retorno do protagonismo dos interesses agrários na política brasileira. Embora Prudente de Moraes, primeiro presidente civil da história da República, não tenha necessariamente revogado os avanços dos interesses da indústria, atuou de forma a limitar os seus novos ímpetos. A acusação de Rodrigues Alves, novamente à frente do Ministério da Fazenda, de que a indústria já havia recebido demasiados incentivos em prejuízo ao descaso para com a lavoura, causando assim um êxodo rural, é sintomática.¹⁷ Não obstante, os anseios do setor industrial demonstravam resiliência, sinal de que os interesses industriais passaram a desempenhar papel relevante na economia e na política brasileiras. Sob a segunda gestão de Alves, em 1896, aprovou-se uma revisão tarifária que, apesar de suprimir determinadas tarifas *ad valorem*, definiria duas pautas tarifárias a serem aplicadas conforme as necessidades a política comercial, uma mínima e uma geral. Ainda assim, tarifas *ad valorem* permaneciam sendo praticadas, com níveis que chegavam a 84%.¹⁸

¹⁴ TOPIK, op. cit.

¹⁵ CARONE, op. cit.

¹⁶ Em 1901, contando com o patrocínio do Governador de Minas Gerais, Correa e um grupo de industriais articulam o Congresso Industrial de 1903, cujas deliberações finais seriam a implantação de mais medidas protecionistas. Este movimento resultaria na fundação, em 1904, do Centro Industrial do Brasil, presidida inicialmente pelo próprio Serzedello Correa, e cujas pautas seriam os assuntos da indústria, especialmente a questão da atuação do Estado na defesa dos interesses industriais. CARONE, op. cit.

¹⁷ Idem.

¹⁸ ALMEIDA, op. cit.

A política monetária proposta pelo governo de Prudente de Moraes não conseguiu ser posta em prática. Alguns conflitos entre oligarquias locais, frequentemente resultantes em guerras abertas, a oposição de setores militares e de antigos florianistas não permitiram que as reformas propostas pelo Ministro Rodrigues Alves, mais uma vez comprometidas com o retorno ao padrão-ouro, pudessem prevalecer. Ainda assim, este movimento conquistou um avanço importante: o retorno do monopólio do Tesouro sobre as emissões de moeda,¹⁹ considerado passo fundamental para a superação da crise financeira pelo setor financeiro brasileiro e, sobretudo, estrangeiro.²⁰

As medidas que efetivamente deram sobrevida às finanças brasileiras foram efetivadas no governo de Campos Sales, especialmente durante o exercício do Ministro Joaquim Murtinho. Em um compromisso com os credores estrangeiros, negociação da qual o próprio Campos Sales participou antes mesmo de assumir o Executivo,²¹ Murtinho promoveu uma grande redução do meio circulante, queimando uma quantidade de mil-réis equivalente às emissões de bônus entre os anos de 1898 e 1901. Esta manobra, entretanto, não traria sozinha os resultados efetivados não fosse também uma melhora substancial nas contas do setor externo. A recuperação da economia global após a crise de 1893 permitiu que as exportações de café fossem retomadas em maior volume, recuperando o saldo do balanço de pagamentos e apreciando o mil-réis.²²

Murtinho, em seu compromisso com a recuperação do mil-réis, apoiado por setores do comércio e do capital estrangeiro, mas a contragosto dos exportadores de café e, principalmente, da indústria, levou-o às últimas consequências. A contração de crédito promovida a partir da encampação das emissões pelo Tesouro transformou-se em uma socialização de prejuízos, na medida em que os bancos privados comprometeram-se a liquidar suas dívidas com o Tesouro sem possuir o equivalente patrimonial, tendo em vista que seus ativos eram em boa parte compostos por títulos de empresas oriundas do Encilhamento. Herdando dos bancos os títulos

¹⁹ TOPIK, op. cit.

²⁰ Franco transcreve trecho de carta enviada pelos Rothschild ao governo brasileiro: “acreditamos que o que o Brasil quer é um ou dois anos de tempo para respirar a fim de permitir a um governo sábio e conservador colocar as finanças do país em ordem em caráter permanente”. FRANCO; LAGO, op.cit.

²¹ FRANCO; LAGO, op.cit.

²² TOPIK, op. cit.

“podres”, o Tesouro transformava as dívidas dos bancos em dívida pública, agravando o problema fiscal com a elevação dos encargos de juros sobre a dívida.²³

Neste contexto, o que deveria ser uma operação para salvar o sistema bancário e as finanças públicas, tornou-se também uma terceirização da política monetária brasileira. Em 1898, a partir de um novo acordo com a Casa Rothschild, Murinho recorreu a um empréstimo conhecido como *funding loan*, que reestruturou a dívida pública brasileira em contrapartida de um severo programa de ajuste fiscal, que resultou na hipoteca da alfândega do Rio de Janeiro (que possuía grandes reservas em ouro) e no compromisso de não realizar novos empréstimos externos até 1901.²⁴

A política comercial da gestão de Murinho, em contraste com a política monetária, caminhou na direção contrária às suas convicções liberais clássicas.²⁵ Mantendo a prática da dupla pauta de Rodrigues Alves, a chamada Tarifa Murinho foi implementada no ano de 1900, e elevou enormemente as tarifas de importação, colocando-as entre as maiores do mundo. Nesta revisão tarifária, 142 itens tiveram suas alíquotas *ad valorem* elevadas, algumas delas chegando a 100%. Ainda, Murinho restabeleceu a cota-ouro, anteriormente praticada pela gestão Rui Barbosa, elevando-a consecutivamente até chegar em 25%. Este pacote tarifário, um dos mais agressivos da história da economia do Brasil, diferentemente do praticado por outras gestões na República Velha, tinha propósitos estritamente fiscais, visando a recuperação das finanças do Tesouro.²⁶

Para além da política monetária e comercial do governo de Campos Sales, cabe ainda salientar a importância de um outro aspecto da atuação do Estado, não só na sua gestão, mas em todas as posteriores: a questão da infraestrutura ferroviária. Desde o início dos investimentos neste modal de transportes, a operação da pequena malha ferroviária brasileira era em boa parte de propriedade estrangeira, e seus lucros eram garantidos pelo Estado, especialmente as linhas menos lucrativas.²⁷ Estas garantias, no contexto do ajuste fiscal promovido por Murinho, tornaram-se ainda mais dispendiosas para o orçamento público. Este fator levou o governo a expropriar

²³ FRANCO; LAGO, op.cit.

²⁴ TOPIK, op. cit.

²⁵ ALMEIDA, op. cit.

²⁶ Idem.

²⁷ DUNCAN, Julian Smith. **Public and private operation of railways in Brazil**. Faculty of Political Science, New York, 1932.

doze empresas estrangeiras que administravam linhas ferroviárias em 1901, que foram repassadas a empresas nacionais com estrito controle público.²⁸

O retorno de Rodrigues Alves para o centro das decisões de política econômica em 1902, desta vez como Presidente da República, significou também um retorno dos seus esforços liberalizantes de quando ocupou o Ministério da Fazenda, que desta vez estava sob a gestão de Leopoldo Bulhões Jardim. Juntos, Alves e Bulhões Jardim concluíram o processo de saneamento do sistema bancário brasileiro, cujo último passo foi a nacionalização do Banco da República, agora rebatizado com o nome de Banco do Brasil.²⁹ A operação colocou o governo como acionista majoritário do novo banco, embora contasse com um terço das ações. A intenção inicial de Bulhões Jardim não era a de utilizar fundos públicos para a tarefa, mas de atrair capitais privados, especialmente estrangeiros, para absorver as ações na bolsa. Todavia, a pedido dos demais principais acionistas do banco, que já haviam sofrido com a perda de valor de mercado dos seus papéis, Bulhões Jardim injetou recursos públicos para garantir o sucesso da operação e reestabelecer a estabilidade ao setor bancário.³⁰

Este conjunto de esforços, para além do simples resgate do principal banco brasileiro, objetivava estabelecer uma instituição capaz de promover a estabilidade de todo o sistema financeiro. O Banco do Brasil, conforme designado por Bulhões Jardim, ganhou autorização para desempenhar funções de banco comercial, conceder empréstimos ao Tesouro e emitir os chamados “cheques-ouro” (relacionados à cota-ouro alfandegária). O banco ficou responsável, portanto, pelo exercício de funções semelhantes as de um banco central.³¹

Evidentemente, o intuito de Bulhões Jardim, como militante do metalismo que era, não era a de nacionalizar o Banco do Brasil de forma a utiliza-lo como instrumento de políticas industrializantes, mas sim de garantir meios para o retorno das emissões atreladas ao ouro.³² A valorização do mil-réis, que apenas em 1905 foi de 30%, criava um problema econômico e, sobretudo, político: a manutenção das receitas de exportação do café, cuja produção apontava para consecutivas supersafras, que

²⁸ TOPIK, op. cit.

²⁹ FRANCO; LAGO, op.cit.

³⁰ TOPIK, op. cit.

³¹ FRANCO; LAGO, op.cit.

³² TOPIK, op. cit.

pressionariam os preços ainda mais para baixo. Criava-se, assim, o ambiente para a primeira política vultosa de valorização do café, o Convênio de Taubaté.³³

O Convênio foi aprovado apenas no governo seguinte, de Afonso Pena, a contragosto de Rodrigues Alves, que havia negado a concessão aos produtores de café. O mineiro Afonso Pena era proprietário de indústrias e de minas, ou seja, pessoalmente desvinculado dos interesses agrários. Além disto, era ex-membro do Partido Conservador, ligado ao Império. Apesar de não ter completado o seu mandato, em função da sua morte em 1909, conseguiu implementar uma política econômica distinta da de seu predecessor: introduziu a Caixa de Conversão, instrumento que finalmente conseguiria reassegurar a conversibilidade em ouro do mil-réis.³⁴

Antes de abordar o funcionamento da lógica do próprio instrumento, deve-se salientar que este não teria sido bem sucedido não fosse a melhora das contas externas brasileiras, em franca recuperação frente a melhora do mercado internacional, que saía de uma recessão, aumentando consideravelmente a demanda pelos produtos de exportação brasileiros, especialmente a borracha.³⁵ O contínuo ingresso de moeda estrangeira pressionou cada vez mais a taxa de câmbio, mantendo uma trajetória de sobrevalorização que, associada à queda dos preços do café, comprometia ainda mais as receitas deste setor. Ensejava-se, então, um raro consenso entre o principal setor agrário-exportador e o governo, na medida em que ambos os interesses coincidiriam para a conversibilidade em ouro.³⁶

A Caixa de Conversão agiu como um amortecedor da valorização cambial do mil-réis decorrente do excesso de capitais estrangeiros que ingressavam no Brasil, emitindo títulos próprios a uma taxa fixa conforme comprava divisas internacionais, ao passo que as notas do Tesouro permaneciam sob os efeitos dos movimentos do mercado de câmbio. Nos momentos em que houvesse inversão da tendência, a Caixa reintroduziria as reservas no mercado novamente, mantendo a estabilidade da conversão, ainda que sensivelmente desvalorizada, de forma a assegurar a renda das exportações de café.³⁷

³³ FRANCO; LAGO, op.cit.

³⁴ OLIVEIRA, Maria Teresa Ribeiro de; FALCÃO SILVA, Maria Luiza. O Brasil no padrão-ouro: a Caixa de Conversão de 1906-1914. **História Econômica & História de Empresas**, v. 4, n. 1, p. 83-114, 2001.

³⁵ Apesar do reaquecimento da demanda internacional, o preço do café permanecia em baixa, por consequência das safras cada vez maiores. TOPIK, op. cit.

³⁶ OLIVEIRA; FALCÃO SILVA, op. cit.

³⁷ FRANCO; LAGO, op.cit.

Mas não só o setor cafeeiro foi favorecido pelo governo de Afonso Pena. Expressamente a favor do recurso da proteção tarifária como instrumento de fomento à produção industrial (diferente de seus antecessores, cuja maioria utilizava-se deste recurso para fins de arrecadação), o governo aumentou a alíquota da cota-ouro em 25% sobre determinados produtos, e em 10% sobre os restantes. No mesmo sentido, embora não pudesse comprar ações diretamente, tendo em vista o impedimento de atuar como banco de investimentos, frequentemente emprestou recursos diretamente a empresas do ramo industrial. Ainda, dada a estabilidade financeira promovida pela Caixa de Conversão, o Brasil começou a experimentar também um grande influxo de investimentos estrangeiros diretos entre 1905 e 1914, em boa parte destinados ao ramo industrial. A morte de Afonso Pena ainda no exercício do mandato, dando lugar a Nilo Peçanha na Presidência (e ao retorno de Bulhões Jardim à pasta da Fazenda) não interrompeu o ciclo expansionista iniciado em 1906, ao contrário, Peçanha e Bulhões ampliaram ainda mais o meio circulante em ritmo só comparável ao Encilhamento, além de ampliar os gastos federais.³⁸

Rompendo com a alternância entre mineiros e paulistas na Presidência da República, o militar gaúcho Marechal Hermes da Fonseca derrota a campanha civilista de Rui Barbosa e ascende à chefia do Executivo. Enquanto militar e gaúcho, reunia duas características típicas dos interesses de vieses intervencionistas, o favorecimento ao mercado interno e o interesse industrial.³⁹ O período de seu exercício foi bastante atribulado, tendo sido boa parte dele sob estado de sítio, em decorrência de sua tentativa de estabelecer uma nova correlação de forças políticas através de intervenções militares em diversos estados, a chamada política das “salvações”.⁴⁰

Seu Ministro da Fazenda, Francisco Sales, dado o ambiente caótico interno e, principalmente, externo, limitou-se em sua atuação à tentativa de manutenção da conversibilidade, em apuros devido à deterioração das contas externas. A decadência do ciclo da borracha, o embargo dos EUA sobre a política brasileira de valorização do café, a falta de liquidez da Caixa de Conversão e a dificuldade de contrair empréstimos externos levaram a política econômica de Sales a uma situação de passividade. O

³⁸ TOPIK, op. cit.

³⁹ Idem.

⁴⁰ FELIZARDO, Joaquim José. **História nova da República Velha**: do manifesto de 1870 à Revolução de 1930. Editora Vozes, 1980.

quadro ainda pioraria com o pânico no mercado financeiro, que anunciava o início da Primeira Guerra Mundial.⁴¹

A conflagração deste conflito significou uma mudança institucional importante para a sociedade e economia brasileiras. O problema fiscal causado pela queda no volume de comércio exterior (especialmente pelo recuo das receitas de importação), bem como o recuo dos investimentos estrangeiros, dariam um amostra da fragilidade comercial e militar na qual o Brasil se encontrava, especialmente em função da sua condição de economia periférica.⁴² Estes fatores foram percebidos por setores da elite econômica e intelectual brasileira, o que acabou introduzindo um novo sentimento na sociedade do início do século XX: o nacionalismo.⁴³

Este sentimento seria responsável por uma mudança de percepção não só da questão econômica, mas também do aspecto cultural (intimamente ligadas, conforme a abordagem institucionalista). A eclosão da guerra traria consigo um movimento de rompimento com a cultura tradicional da elite, altamente influenciada pela Europa. Neste período, plantava-se a semente do modernismo brasileiro, que se consolidaria em 1922, na Semana de Arte Moderna de São Paulo. Este ímpeto renovador faria o ambiente político dar alguns passos em direção à real prática da Constituição de 1891,⁴⁴ no que tange a inclusão de todos os setores da sociedade no sistema político-econômico, sem privilégios de títulos ou posição social.⁴⁵

Evidentemente que a Primeira Guerra Mundial não causou no Brasil uma revolução social de protagonismo popular de qualquer tipo. Mas, diante da necessidade econômica de atender às demandas do mercado interno internalizando a produção de algumas manufaturas, iniciou-se um movimento de inclusão de setores da burguesia cuja importância era limitada pela hegemonia política das oligarquias tradicionais. A inclusão desta nova burguesia industrial traria consigo a necessidade de seu financiamento, que, dado o contexto econômico, ficaria a cargo do Estado. Mais uma vez, a atuação do Estado na economia foi majoritariamente aceita pela elite econômica, não apenas em função da evidente necessidade, mas também em função

⁴¹ FRANCO; LAGO, op.cit.

⁴² FELIZARDO, op. cit.

⁴³ TOPIK, op. cit.

⁴⁴ SODRÉ, Nelson Werneck. **Síntese de história da cultura brasileira**. São Paulo. Difel, 1982.

⁴⁵ BRASIL, 1891, op. cit.

de uma mudança na própria percepção da importância da atuação estatal como instrumento de superação da vulnerabilidade econômica brasileira.⁴⁶

Já em final de mandato, Hermes da Fonseca, em função da deterioração das contas com o setor externo, é obrigado a fechar a Caixa de Conversão e a realizar um novo *funding loan* para honrar os compromissos futuros, abandonando a conversibilidade.⁴⁷

É neste contexto que Wenceslau Brás assume a chefia do Executivo, tendo como um dos quatro ministros da Fazenda, que se alternaram entre 1914 e 1918, o descendente de uma linhagem de políticos Antônio Carlos Ribeiro de Andrada, último a ocupar a pasta no governo de Wenceslau Brás.

Inicialmente, ainda comprometido com a ortodoxia, o novo governo permaneceu limitando a concessão de créditos e o gasto público. Todavia, ainda nos períodos iniciais de seu governo, não pode deixar de atender aos pedidos de socorro dos setores cafeeiro e industrial, carentes de crédito para investimentos e custeio. Foi novamente através do Banco do Brasil que o governo voltou a emitir moeda sem lastro, quase dobrando o meio circulante em poucos anos. Uma boa parte destes recursos foram direcionados para o sistema bancário privado, especificamente aos bancos nacionais ou estrangeiros com capital majoritariamente integralizado. Mas, dos recursos destinados aos bancos, foi o Banco do Brasil o maior dos receptores.⁴⁸

Não por acaso, o Banco do Brasil foi o responsável pela segunda intervenção de valorização do café. Através de empréstimo de 110 mil contos ao Estado de São Paulo, que realizou a compra de cerca de três milhões de sacas de café, elevou-se o preço do grão, que estava em queda frente o recuo da demanda internacional. Ainda, um acordo entre os governos de França e Brasil viabilizou a troca de navios alemães, confiscados em águas brasileiras imediatamente após a declaração de guerra pelo Brasil, pela promessa de compra de 2 milhões de sacas de café pelo governo francês, sendo esta a primeira vez que o governo brasileiro fez uma intermediação deste tipo entre exportadores e compradores estrangeiros.⁴⁹

⁴⁶ TOPIK, op. cit.

⁴⁷ FRANCO; LAGO, op.cit.

⁴⁸ TOPIK, op. cit.

⁴⁹ TOPIK, op. cit.

Sobre o comportamento da indústria *de facto*, há um efeito duplo amplamente debatido na literatura econômica.⁵⁰ O deslocamento da demanda por importados para os produtos locais ampliou o volume de produção da indústria local e, por consequência, aumentou suas receitas e forneceu os recursos necessários para a industrialização após a guerra.⁵¹ O outro efeito é atribuído à restrição do investimento externo como fator de contração da expansão da capacidade produtiva, que limitou a expansão do capital industrial no período.⁵² O debate mostra-se, neste contexto, sobretudo semântico, acerca da própria definição de processo de industrialização (aumento do produto industrial ou ampliação do seu capital fixo).⁵³ O fato é que a produção industrial brasileira se modificou durante a Primeira Guerra Mundial, e o Estado brasileiro desempenhou papel bastante relevante neste íterim.

O Decreto nº 3.316, de 16 agosto de 1917, autorizava o governo a explorar diretamente a extração do carvão e do ferro, a construir ferrovias e ampliar a frota da Marinha.⁵⁴ Além disto, em 1918, sob a gestão de Andrada no Ministério da Fazenda, o Estado forneceu financiamento direto, isenção de impostos e tarifas especiais de frete para empresas ligadas a este setor,⁵⁵ dando o impulso inicial ao setor que veio a ser responsável por um dos principais produtos de exportação da atualidade.

4.2 O PÓS-PRIMEIRA GUERRA MUNDIAL

O incremento da importância do setor industrial nos da Primeira Guerra não foi suficiente para que este conseguisse automaticamente lograr um papel de maior destaque na política brasileira. As eleições de 1918 elegeram novamente Rodrigues Alves, representante da oligarquia cafeeira paulista e notório ortodoxo nos assuntos econômicos. Sua morte no início de 1919, decorrente do surto de gripe espanhola, deu lugar ao seu vice-presidente Delfim Moreira, que atuou como interino até o final

⁵⁰ VERSIANI, Flávio Rabelo; VERSIANI, Maria Teresa RO. A industrialização brasileira antes de 1930: uma contribuição. **Estudos Econômicos (São Paulo)**, v. 5, n. 1, p. 37-63, 1975.

⁵¹ FISHLOW, op. cit.

⁵² CANO, Wilson. **Raízes da concentração industrial em São Paulo**. São Paulo: Difel, 1977.

⁵³ VERSIANI, Flávio; SUZIGAN, Wilson. O processo brasileiro de industrialização: uma visão geral. In: **Congresso Internacional de História Econômica**. 1990, p. 8.

⁵⁴ BRASIL. **Decreto n. 3.316, de 16 de ago. de 1917**. Autoriza o Poder Executivo à amparar e fomentar a produção nacional e dá outras providências. Rio de Janeiro, ago. 1917. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-3316-16-agosto-1917-572774-publicacaooriginal-96072-pl.html>> Acesso em: 13 de nov. de 2017

⁵⁵ BRASIL. **Decreto n. 12.943, de 30 de mar. de 1918**. Institue favores em proveito da indústria de extração e beneficiamento de carvão mineral. Rio de Janeiro, mar. 1918. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-12943-30-marco-1918-528916-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em: 13 de nov. de 2017

daquele ano, quando o paraibano Epiácio Pessoa vence o pleito contra Rui Barbosa e, com o apoio dos paulistas (afinal era representante de um estado periférico em relação ao centro do poder político), assume a Presidência.⁵⁶

Pessoa, ao empossar seus Ministros, escolhe o gaúcho Homero Batista para a pasta da Fazenda. A política econômica de Batista foi pautada por fatores sucessivos que a tornaram altamente reativa. A alta inflação herdada do governo anterior elevou os custos de vida da classe trabalhadora industrial, que havia crescido no surto industrializante. A greve de 1919 no Rio de Janeiro, a fundação do Partido Comunista do Brasil em 1922, o movimento tenentista e a Semana de Arte Moderna são frutos da ascensão de uma nova composição das forças políticas que surgia,⁵⁷ e que pressionaria todo o período do governo Pessoa, justamente apontado como uma perpetuação dos interesses oligárquicos.

Neste contexto, a política econômica do período seguiu um caminho ainda mais centralizador, colocando mais uma vez o Banco do Brasil no centro da questão. Batista inauguraria um instrumento que foi mais um passo para a instituição de um banco central: a Carteira de Redescontos. Através dela, o governo conseguiu absorver títulos de bancos privados, com capital investido no Brasil superior a cinco mil contos de réis, e desde que os recursos da contrapartida não tivessem fins especulativos.⁵⁸ Isto foi fundamental para a reativação da oferta de crédito, altamente demandado pelos setores agroexportadores e industriais. Além disto, criou-se também em 1921 uma inspetoria para fiscalizar as operações de câmbio dos bancos privados, ainda proibidos de exportar, sem autorização, metais preciosos para o estrangeiro.⁵⁹

Este movimento de centralização das emissões passou a ser uma pauta defendida pelas representações da indústria, agricultura e comércio, que desejavam que o governo pudesse dispor institucionalizadamente de um instrumento ágil de flexibilização monetária, cujas operações deveriam ser realizadas supostamente com base em critérios econômicos, e não nos critérios políticos ditados pelo Tesouro.⁶⁰

⁵⁶ TOPIK, op. cit.

⁵⁷ FELIZARDO, op. cit.

⁵⁸ BRASIL. **Decreto n. 14.635, de 21 de jan. de 1921.** Approva o regulamento para o serviço da Carteira de Redescontos, instituída no Banco do Brasil. Rio de Janeiro, jan. 1921. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-14635-21-janeiro-1921-512329-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em: 14 de nov. de 2017

⁵⁹ TOPIK, op. cit.

⁶⁰ TOPIK, op. cit.

Evidentemente, este critério econômico deveria ser no sentido de favorecer estes setores na medida das suas necessidades.

Evidência disto é a criação do Instituto de Defesa Permanente do Café, em junho de 1922.⁶¹ A defesa do café, que pautou os governos de boa parte da República, e que já havia feito o governo de Pessoa contrair dívida frente a bancos estrangeiros para comprar sacas do grão,⁶² foi então formalmente institucionalizada como uma política de Estado. O mesmo decreto versa a respeito da defesa de outros setores da economia, em função da pressão destes grupos no Congresso, mas a criação do Instituto, cuja presidência seria do próprio Ministro Batista, simbolizou uma vitória incontestável da oligarquia cafeeira.

Apesar disto, o governo de Pessoa pode ser reconhecido como o período inicial do declínio das oligarquias do café-com-leite. O fato de ter empossado ministros civis para as pastas da Guerra e da Marinha foi o prenúncio de uma crise institucional que transformaria os rumos da política brasileira uma década depois.⁶³ O fortalecimento das Forças Armadas – decorrente do esforço de Hermes da Fonseca para sua qualificação e do posterior conflito mundial – havia resgatado a importância da classe militar que, juntamente da nova classe média e do proletariado, voltaram a cumprir papel de destaque na correlação de forças políticas, enquanto instituição respaldada pela crença geral do povo em sua integridade moral e ética.⁶⁴

E foi a contragosto das Forças Armadas que o mineiro Artur Bernardes, representante da oligarquia do café-com-leite, elegeu-se Presidente em 1922, mas com sua força política já desgastada desde a eleição. A oposição de setores militares durante a eleição, mas que permaneceria ativa durante o governo, foi responsável pelo estado de sítio no qual Bernardes exerceu a maior parte de seu governo.⁶⁵ O episódio dos 18 do Forte de Copacabana, a Revolução Paulista de 1924, o levante da Comuna de Manaus, também em 1924, e a Coluna Prestes foram símbolos do novo ambiente político turbulento, sob o qual o Brasil se encontrava, mas que também representaram o descontentamento das novas classes frente o domínio das

⁶¹ BRASIL. **Decreto n. 4.548, de 19 de jun. de 1921.** Autoriza o Governo a promover o incremento e a defesa da produção nacional, agrícola e pastoril, e das indústrias anexas, por meio de medidas de emergência e criação de institutos permanentes. Rio de Janeiro, jun. 1922. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-4548-19-junho-1922-568457-republicacao-91801-pl.html>> Acesso em: 14 de nov. de 2017

⁶² TOPIK, op. cit.

⁶³ FELIZARDO, op. cit.

⁶⁴ SCHWARCZ; STARLING, op. cit.

⁶⁵ FELIZARDO, op. cit.

oligarquias tradicionais, cada vez mais apontadas como corruptas e praticante de fraudes eleitorais que visavam a perpetuação no poder.⁶⁶

Além da situação política, as finanças brasileiras também encontravam-se em situação calamitosa. Os dois ministros da Fazenda de Bernardes, um deles o paulista Rafael de Abreu Sampaio Vidal, tiveram de enfrentar a segunda pior crise inflacionária e a pior crise cambial da Primeira República. Isto teve reflexos na dívida externa, que se expandiu fortemente em termos de mil-réis, e passou a ser objeto de pressão por parte dos credores estrangeiros, que exigiram o saneamento da moeda brasileira e outras condições bastante onerosas para a concessão de um novo empréstimo para o Brasil.⁶⁷ Bernardes, apesar de ter concordado com o diagnóstico e de ter tentado atuar neste sentido mesmo em um contexto de recessão, não obteve o respaldo de seu Ministro da Fazenda, Sampaio Vidal.⁶⁸

Bernardes, não se esforçando para cumprir as tradicionais exigências do pacto do café-com-leite, deu pouca atenção à política de defesa permanente do café. Tentou frear as emissões do Banco do Brasil, restringindo créditos para a agricultura e indústria. Porém, um embargo implementado pela Grã-Bretanha sobre seus empréstimos ao exterior colocaria o Ministro Sampaio Vidal contra a parede, visto que as condições dos credores britânicos para a utilização do novo empréstimo exigiriam um tempo de implementação que o governo brasileiro não dispunha.⁶⁹ Sendo assim, Sampaio Vidal implementa novas emissões do Banco do Brasil, visando combater a crise de liquidez que o banco enfrentava. Acusado por Bernardes de ampliar a base monetária em favorecimento da lavoura cafeeira paulista, a despeito de seu explícito propósito de reduzir as taxas de inflação e de revalorizar o mil-réis, Sampaio Vidal é removido do cargo de Ministro da Fazenda em 1925.⁷⁰

O plano de estabilização de Bernardes, cuja preocupação com as altas taxas de inflação foi o principal fator que guiou sua política econômica, como uma tentativa de amenizar o ambiente político altamente instável através da redução do nível de preços para o consumidor urbano.⁷¹ Este novo grupo de pressão, cada vez mais

⁶⁶ SCHWARCZ; STARLING, op. cit.

⁶⁷ FRANCO; LAGO, op.cit.

⁶⁸ TOPIK, op. cit.

⁶⁹ FRANCO; LAGO, op.cit.

⁷⁰ TOPIK, op. cit.

⁷¹ Idem.

importante no cenário político em transformação, já passava a apoiar os militares em suas intencionalidades revolucionárias.⁷²

O ambiente encontrado pelo próximo Presidente, Washington Luís, não seria tão tenso, apesar de a Coluna Prestes ainda estar em marcha pelo interior do Brasil. As revoltas tenentistas já haviam sido sufocadas, e o novo Presidente, ele próprio um autoritário, trataria de sufocar a Coluna, levando-a a se refugiar na Bolívia.⁷³

Washington Luís, apesar de ser natural de Macaé, no Rio de Janeiro, construiu sua carreira política em São Paulo, sendo escolhido pelo arranjo do café-com-leite sob o compromisso de retomar o crescimento econômico e implementar uma reforma monetária (novamente em favor da conversibilidade). Todavia, sua própria convicção a respeito da política econômica a ser praticada seria um tanto ambígua, pois ao mesmo tempo que supostamente desejava o retorno ao padrão-ouro, era também a favor da expansão do crédito e da manutenção de uma taxa de câmbio depreciada, em favor da produção cafeeira.⁷⁴

Para o Ministério da Fazenda, escolheu o gaúcho Getúlio Vargas para implementar sua reforma monetária, materializada já no final de 1926 na criação da Caixa de Estabilização,⁷⁵ cuja função seria semelhante à da antiga Caixa de Conversão. A nova instituição seria responsável pelas emissões, retirando-as do controle do Banco do Brasil, o que incrementaria em um terço o meio circulante e ampliaria os empréstimos e descontos do sistema bancário em cerca de 50%, derrubando a cotação do mil-réis. O efeito esperado (e de fato ocorrido até 1929) era o superávit no saldo do balanço de pagamentos, através do incremento nas exportações e do investimento estrangeiro direto.⁷⁶ O crescimento da economia brasileira nos anos de 1927 e 1928 foi de 10,8% e 11,5% respectivamente.⁷⁷

Um elemento novo na defesa da industrialização brasileira ganhava força nos últimos quatro anos da República Velha. O crescimento das cidades e do poder aquisitivo populacional aumentou enormemente a circulação de automóveis, o que trouxe consigo a preocupação acerca da questão do petróleo. Em 1929 o Brasil já

⁷² SCHWARCZ; STARLING, op. cit.

⁷³ Idem.

⁷⁴ TOPIK, op. cit.

⁷⁵ BRASIL. **Decreto n. 5.108, de 18 de dez. de 1926.** Altera o systema monetario e estabelece medidas economicas e financeiras. Rio de Janeiro, dez. 1926. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-5108-18-dezembro-1926-564612-republicacao-88572-pl.html>>

Acesso em: 15 de nov. de 2017

⁷⁶ TOPIK, op. cit.

⁷⁷ FRANCO; LAGO, op.cit.

possuía a 10% maior frota de automóveis do planeta, mas ainda não tinha produção própria do combustível que os movia.⁷⁸ Tal preocupação transformou-se, ainda no governo de Artur Bernardes, em uma emenda constitucional que restringiu a comercialização de minas e jazidas minerais de posse da União para compradores estrangeiros. Uma tentativa de nacionalização de jazidas e do controle do subsolo em posse de companhias estrangeiras foi realizada nos últimos períodos do governo Washington Luís, mas foi interrompida pela Revolução de 1930.⁷⁹ Entretanto, as bases nacionalistas a respeito deste produto estratégico já estavam consolidadas, e tomariam nova forma sob a Presidência de Getúlio Vargas.

⁷⁸ TOPIK, op. cit.

⁷⁹ BRASIL. **Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926**. Emendas à Constituição Federal de 1891. Rio de Janeiro, dez. 1926. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_antecor1988/emc%20de%203.9.26.htm> Acesso em: 15 de nov. de 2017

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A República Velha, cujo adjetivo foi criado logo após a Revolução de 1930 para caracterizar o período como social e politicamente obsoleto,¹ nasceu a partir de uma revolução conservadora, fomentada e protagonizada pelas oligarquias, sem qualquer participação popular ou mesmo de uma parcela mais ampla da burguesia. Vários fatores deram sustentação ao movimento republicano: as tensões geradas a partir da abolição da escravatura, as consequências da Guerra do Paraguai, a influência ideológica europeia, o positivismo popularizado entre os militares, etc. Mas o fator principal, que efetivamente consumou a inflexão republicana, foi o vislumbre por parte da oligarquia agrária de tomar as rédeas da política econômica, contra a centralização imposta pelo Poder Moderador, já fragilizado.

Como já demonstrado, a retórica liberal do Manifesto Republicano de 1870 carecia de entusiasmo político e de coesão ideológica entre seus signatários, demonstrando que o movimento não buscava necessariamente uma efetiva inflexão democrática na vida política e econômica do país. Calou a respeito da escravidão e da ampliação do sufrágio, assemelhando-se mais a uma carta de conjuntura do que um manifesto político. Desta maneira, sem rupturas, com espectros ambíguos de suas próprias convicções e sem a construção de um consenso político, o liberalismo político ascenderia ao poder sem derramamento de sangue e muito menos participação popular.

O novo arranjo político pós-Proclamação significou, portanto, a substituição de uma oligarquia por outra, com pontuais avanços democráticos no decorrer da sua história. A Constituição de 1891 foi um avanço em comparação com o Manifesto de 1870, pois já dava conta de instituir determinados dispositivos que tinham o potencial de ampliar a participação cidadã na vida política brasileira. Porém, reproduzindo o próprio movimento republicano, ele jamais significaria uma efetiva ruptura com o sistema oligárquico, que trataria de estabelecer um consenso político, não para o desenvolvimento econômico e político do país, mas para a própria perpetuação no poder.

É neste sentido que a política do café-com-leite tratou de utilizar-se da política econômica para a reprodução de seus próprios interesses de classe, frequentemente

¹ SCHWARCZ; STARLING, op. cit.

abandonando a retórica do *laissez-faire*, mesmo quando as convicções pregressas dos *policy makers*, brevemente analisadas no início deste trabalho, defendessem o liberalismo clássico. Também é verdade que boa parte da atuação do Estado na política econômica da República Velha, especialmente na defesa do padrão-ouro, eram respaldadas pela retórica do liberalismo clássico. Entretanto, na maior parte das vezes o Estado também agiu deliberadamente para favorecer determinados setores da economia brasileira, de maneira semelhante às criticadas práticas da época do Império. Como escreve Faoro, “Pelo caminho liberal, liberal o cimento e liberais os tijolos, forma-se o edifício mercantilista [...]”.²

Evidentemente, a atuação do Estado na Primeira República não esteve ligada diretamente a um consenso de desenvolvimentismo, como estaria após a Revolução de 1930. Ao contrário, esteve intimamente ligada a interesses particulares e/ou de classe. Como demonstraram os intérpretes do Brasil, as instituições brasileiras são fortemente pautadas pelo patrimonialismo, o personalismo e o patriarcalismo. Estes traços fornecem um obstáculo importante para o desenvolvimento das instituições capitalistas. Como observa José Murilo de Carvalho, o Brasil do novo regime republicano incorporou “o espírito do capitalismo sem a ética protestante”.³

Portanto, as “regras do jogo” da sociedade brasileira, especialmente no espectro político da Primeira República, não permitiram que houvesse o desenvolvimento das instituições democráticas que pudessem legitimar políticas de Estado. A descentralização política, instaurada pela Constituição de 1889 e aprofundada pela política dos governadores e pelo coronelismo, impediu que se formasse na elite brasileira uma estrutura de consensos que apontassem um explícito caminho de desenvolvimento, seja ele associado ao capital estrangeiro ou voltado ao mercado interno. As poucas experiências de viés industrializante, preocupadas com a soberania da economia brasileira, visando uma melhor inserção do Brasil no mercado internacional, foram majoritariamente fomentadas ou protagonizadas por militares.

A participação do militarismo na fundação e no decorrer da Primeira República mostra-se uma consequência das contradições do próprio arranjo do café-com-leite. Enquanto as oligarquias paulistas e mineiras usufruíram da estabilidade de seus mandatos quase sempre intercalados, eram incapazes de dispersar as tensões

² FAORO, op. cit., p. 582.

³ DE CARVALHO, José Murilo. **Pontos e bordados**: escritos de história e política. Editora Ufmg, p. 98, 1998.

sociais através da política. O início do declínio deste arranjo, após a Primeira Guerra, coincide com a maior participação militar na política brasileira, calcada na retórica da ética e da moralidade, elementos escassos entre os oligarcas civis. Embora a historiografia tenha desconstruído o mito da irretocável moralidade militar, esta pauta está presente no Brasil até a atualidade.

Neste contexto, considerando o arcabouço teórico do Antigo Institucionalismo ao interpretar a economia deste período histórico brasileiro, conclui-se que o modo de produção capitalista, cujo mercado tinha seu funcionamento direcionado por uma oligarquia patrimonialista, não incorporou outras instituições necessárias para que fosse construído um modelo de desenvolvimento inclusivo, com participação cidadã e voltado para a criação de uma independência do setor externo, superando o atraso brasileiro frente às economias centrais.

Ao contrário, as instituições da sociedade brasileira, fortemente enraizadas no seu passado histórico, trataram de coibir o surgimento de novas instituições capazes de proporcionar um melhor arranjo, afim de superar as amarras pré-capitalistas. O estamento brasileiro, sujeito responsável pela perpetuação do atraso, não permitiu que novas instituições pudessem prevalecer a partir da Proclamação da República, direcionando a ação do Estado para os interesses das classes comerciais e agrárias, mesmo que abdicando das suas convicções predominantemente liberais.

REFERÊNCIAS

- AGUILAR FILHO, Hélio Afonso de. **O institucionalismo de Douglass North e as interpretações weberianas do atraso brasileiro**. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. **A política comercial do Brasil no contexto internacional, 1889-1945**. 2011.
- ANDRADA E SILVA, Raul de. Os republicanos de 1870 e as realidades nacionais. **Revista de História**, v. 41, n. 84, p. 439-447, 1970.
- AREND, Marcelo. Atraso via modernização cultural: uma leitura evolucionista das obras de Raymundo Faoro e de Celso Furtado. **Revista Economia, Brasília**, p. 651-681, 2008.
- ARRUDA, Pedro Fassoni. Liberalismo, direito e dominação da burguesia agrária na Primeira República brasileira (1889-1930). **Ponto-e-Vírgula: Revista de Ciências Sociais**, n. 1, 2007.
- BAER, Werner; KERSTENETZKY, Isaac; VILLELA, Annibal V. As modificações no papel do Estado na economia brasileira. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, p. 883-912, 1973.
- BASBAUM, Leôncio. **História Sincera da República: de 1889 a 1930**. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1976.
- BASILE, Marcello. A Revolução do 7 de Abril de 1831: disputas políticas e lutas de representações. **XXVII Simpósio Nacional de História**, p. 1831-1840, 2013.
- BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 18. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.
- BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm> Acesso em: 23 de jun. de 2017
- BRASIL. **Decreto n. 12.943, de 30 de mar. de 1918**. Institue favores em proveito da industria de extracção e beneficiamento de carvão mineral. Rio de Janeiro, mar. 1918. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-12943-30-marco-1918-528916-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em: 13 de nov. de 2017
- BRASIL. **Decreto n. 3.316, de 16 de ago. de 1917**. Autoriza o Poder Executivo à amparar e fomentar a produção nacional e dá outras providencias. Rio de Janeiro, ago. 1917. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-3316-16-agosto-1917-572774-publicacaooriginal-96072-pl.html>> Acesso em: 13 de nov. de 2017
- BRASIL. **Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926**. Emendas à Constituição Federal de 1891. Rio de Janeiro, dez. 1926. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc%20de%203.9.26.htm> Acesso em: 15 de nov. de 2017

BRASILIANSE, Américo. Manifesto Republicano. **Os programas dos partidos e o 2º Império**. São Paulo: Typ. de Jorge Seckler, 1878.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Da política de elites à democracia de sociedade civil**. João Paulo dos Reis Velloso, org.(2000), p. 517-538, 2000.

BULHÕES, Leopoldo de. **Os financistas do Brasil**. Jornal do Commercio. Rio de Janeiro, 1914.

CANO, Wilson. **Raízes da concentração industrial em São Paulo**. . São Paulo: DIFEL, 1977.

CARONE, Edgar. **A República Velha: instituições e classes sociais**. São Paulo: DIFEL, 1972.

CHANG, Ha-Joon. An institutionalist perspective on the role of the state: towards an institutionalist political economy. **Institutions and the Role of the State**, p. 3-26, 2000.

CHANG, Ha-Joon; EVANS, Peter. The role of institutions in economic change. **Reimagining growth: towards a renewal of development theory**, p. 99-129, 2005.

COMMONS, John R. Institutional economics. **The American economic review**, p. 648-657, 1931.

CONCEIÇÃO, Octavio Augusto Camargo. **Instituições, crescimento e mudança na ótica institucionalista**. Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 2002.

CONCEIÇÃO, Octavio Augusto Camargo. O conceito de instituição nas modernas abordagens institucionalistas. **Revista de economia contemporânea**. Rio de Janeiro. Vol. 6, n. 2 (jul./dez. 2002), p. 119-146, 2002.

DE ABREU, Alzira Alves. **Dicionário histórico-biográfico da Primeira República (1889-1930)**. Editora FGV, 2015.

DE ANDRADA, Raul. Os republicanos de 1870 e as realidades nacionais. **Revista de História**, v. 41, n. 84, p. 439-447, 1970.

DE CARVALHO, José Murilo. **Pontos e bordados: escritos de história e política**. Editora Ufmg, 1998.

DE HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil: edição crítica**. Companhia das Letras, 2016.

DOS SANTOS, Wanderley Guilherme. O sistema oligárquico representativo da Primeira República. **Dados-Revista de Ciências Sociais**, v. 56, n. 1, 2013.

DUNCAN, Julian Smith. **Public and private operation of railways in Brazil**. Faculty of Political Science, New York, 1932.

ENDERLE, Rogério; GUERRERO, Glaison. A herança patrimonialista na burocracia estatal do Brasil: path dependence patrimonialista e a falta da autonomia enraizada do estado brasileiro. **ENCONTRO DE ECONOMIA DA REGIÃO SUL**, v. 11, 2008.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder: Formação do patronato político brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Globo, 2012.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**, 2ª ed. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo/Fundação do Desenvolvimento da Educação, 1995.

FELIZARDO, Joaquim José. **História nova da República Velha: do manifesto de 1870 à Revolução de 1930**. Editora Vozes, 1980.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica**. Globo Livros, 2006.

FISHLOW, Albert. Origens e consequências da substituição de importações no Brasil. **Estudos Econômicos (São Paulo)**, v. 2, n. 6, p. 7-75, 1972.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Gênese e precursores do desenvolvimentismo no Brasil. **Pesquisa & Debate**. Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política. ISSN 1806-9029, v. 15, n. 2 (26), 2004.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Keynes: O Liberalismo Econômico como Mito. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 19, n. 3, p.425-447, dez. 2010.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Sobre a intencionalidade da política industrializante do Brasil na década de 1930. **Revista de economia política**. São Paulo, v. 23, n. 1 (89)(jan./mar. 2003), p. 133-148, 2003.

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

FRANCO, Gustavo; LAGO, Luiz. **A Economia da República Velha, 1889-1930**. Rio de Janeiro: Textos para discussão número 588, Departamento de Economia da PUC, 2011.

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1974.

GRAZZIOTIN, Henrique de A.; ÁVILA, Róber I.; HERRLEIN JR, Ronaldo. A Economia Política Institucionalista e o desenvolvimento. **2015). Desenvolvimentismo: o conceito, as bases teóricas as políticas**. Porto Alegre, Editora da UFRGS, 2015.

JÚNIOR, Aristeu Portela. Pressupostos liberais da discussão sobre democracia em três intérpretes do Brasil: Um estudo de Sérgio Buarque de Holanda, Raymundo Faoro e Florestan Fernandes. **Revista Enfoques**, v. 14, n. 1, p. 129-146

CANOVAS, Marília Dalva Klaumann. A grande imigração Européia para o Brasil e o imigrante Espanhol no cenário da cafeicultura paulista: aspectos de uma (in) visibilidade. **Sæculum – Revista de história**. 2004.

LESSA, Renato. **A invenção republicana: Campos Sales e as bases da decadência da Primeira República brasileira**. São Paulo, Vértice Edições, 1988.

LYNCH, Christian Edward Cyril. O discurso político monarquiano e a recepção do conceito de poder moderador no Brasil (1822-1824). **Revista de Ciências Sociais**, v. 48, n. 3, 2005.

MAIA, José Nelson Bessa; SARAIVA, José Flávio Sombra. A paradiplomacia financeira no Brasil da República Velha, 1890-1930. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 55, n. 1, p. 106-134, 2012.

MONGIOVI, Gary. Veblen on economic method: a critical note. In: **Marx, Veblen, and the Foundations of Heterodox Economics**. Routledge, 2015. p. 158-174.

MOURÃO, Gerardo Mello. História dos partidos políticos no Brasil. **Estudos Eleitorais**, Brasília, DF, v. 3, n. 1, p. 47-63, jan./abr. 2008.

OLIVEIRA, Maria Teresa Ribeiro de; FALCÃO SILVA, Maria Luiza. O Brasil no padrão-ouro: a Caixa de Conversão de 1906-1914. **História Econômica & História de Empresas**, v. 4, n. 1, p. 83-114, 2001.

PERISSINOTTO, Renato Monseff. Bloco no poder e conflitos regionais na Primeira República. **Revista de Sociologia e Política**, n. 01, p. 29-41, 1993.

PERISSINOTTO, Renato Monseff. **Classes dominantes e hegemonia na República Velha**. Editora da UNICAMP, 1994.

PLEIN, Clério; FILIPPI, Eduardo Ernesto. Do mito do desenvolvimento econômico ao mito do progresso: uma homenagem a Celso Furtado e Gilberto Dupas. **Perspectiva Econômica**, v. 8, n. 1, p. 13-23, 2012.

POLANYI, Karl. **A Grande Transformação**, Ed. Campus, Rio de Janeiro, 2000.

PRADO JÚNIOR, Caio. **História econômica do Brasil**. 43. ed. São Paulo: Brasiliense, 1978.

RÊGO, Walquiria Domingues Leão. Tavares Bastos: um liberalismo descompassado. **Revista USP**, n. 17, p. 74-85, 1993.

RICCI, Paolo; ZULINI, Jaqueline Porto. Partidos, competição política e fraude eleitoral: a tônica das eleições na Primeira República. **Dados-Revista de Ciências Sociais**, v. 57, n. 2, 2014.

SALOMÃO, Ivan C. **O desenvolvimento em construção: um estudo sobre a pré-história do pensamento desenvolvimentista brasileiro**. 2013. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

SAMUELS, Warren J. The present state of institutional economics. **Cambridge Journal of Economics**, v. 19, n. 4, p. 569-590, 1995.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. **As barbas do imperador: D. Pedro II, um monarca nos trópicos**. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

SCHWARCZ, Lilia Moritz; STARLING, Heloisa Murgel. **Brasil: uma biografia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SCHWARZ, Roberto. As ideias fora do lugar. In: SCHWARZ, Roberto. **Ao Vencedor as Batatas**. São Paulo: Duas Cidades, 1992. p. 9-31.

SILVA, Carolina Mostaro Neves da. **Para os grandes males, os grandes remédios: propostas educacionais no Congresso Agrícola, Industrial e Comercial de Minas Gerais (1903)**. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

SILVA, Tiago Ferreira da. **Governo de Deodoro da Fonseca**. Disponível em: <<http://www.historia-brasileira.com/brasil-republica/governo-de-deodoro-da-fonseca/>>. Acesso em: 08 set. 2018.

SODRÉ, Nelson Werneck. **Formação histórica do Brasil**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1962.

SODRÉ, Nelson Werneck. **Síntese de história da cultura brasileira**. Difel, 1985.

STANFIELD, J. Ron. The institutional economics of Karl Polanyi. **Journal of Economic Issues**, v. 14, n. 3, p. 593-614, 1980.

TAVARES, Paulino Varela; FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Estamento Burocrático e Intencionalidade: Raymundo Faoro, Florestan Fernandes. **Revista de Economia Política e História Econômica**. Ano 6, n. 16 (jan. 2009), p. 56-74. São Paulo, 2009.

VEBLEN, Thorstein. **The place of science in modern civilization**. Routledge, 2017.

VERSIANI, Flávio Rabelo. As longas raízes do protecionismo: 1930 e as Relações entre Indústria e Governo. **Revista Economia**, v. 13, n. 3, p. 868-899, 2012.

VERSIANI, Flávio; SUZIGAN, Wilson. O processo brasileiro de industrialização: uma visão geral. In: **Congresso Internacional de História Econômica**. 1990, p. 8.

VERSIANI, Flávio Rabelo; VERSIANI, Maria Teresa RO. A industrialização brasileira antes de 1930: uma contribuição. **Estudos Econômicos (São Paulo)**, v. 5, n. 1, p. 37-63, 1975.

WEFFORT, Francisco C. **Formação do pensamento político brasileiro: idéias e personagens**. Editora Ática, 2006.