

Padrão de acumulação, Estado e políticas econômicas no Brasil: da República Velha ao governo provisório e constitucional de Vargas

Eduardo Costa Pinto¹

Paulo Balanco²

Resumo: Este artigo tem como objetivos (i) efetuar uma análise de alguns elementos constitutivos tanto do padrão de acumulação, vigente durante a República Velha (1889-1930), quanto do novo padrão estabelecido no decorrer da década de 1930, durante o primeiro governo Vargas (1930-1937); e (ii) apresentar a antiga e a nova configuração do Estado e de suas políticas econômicas nos referidos períodos. Para tanto, utilizou-se o instrumental teórico da *(des)articulação setorial e social* - instrumento este pouco conhecido e utilizado – que possibilita a análise da relação entre os elementos políticos e econômicos por meio das interações e conflitos das frações dominantes nacionais e forâneas e seus desenlaces na configuração do Estado e de suas políticas econômicas determinadas.

Palavras-chave: padrão de acumulação, República Velha/governo Vargas, *(des)articulação setorial e social*

Abstract: This article has as objective (i) to produce an analysis of some constitutive elements of the pattern of accumulation of the Brazil's Old Republic (1889-1930) and the new pattern that was conformed in the 1930's, during the first Vargas government (1930-1937); e (ii) to present old and the new configuration of the State and its economic policies in the related periods. Therefor, we used the theoretical instrument named sectorial and social *(des)articulation* - wich is little known and used - that can makes possible the analysis of the relationship between political and economic aspects by means of the interactions and conflicts of the national and foreign social ruling classes and its outcomes in the configuration of the State and its economic policies.

Sessões Ordinárias /Área: 2.1. História Econômica e Social Brasileira / **JEL:** N00; P16

¹ Doutorando em economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, bolsista Capes; mestre em economia pela Universidade Federal da Bahia; graduado em administração pela Universidade Federal da Bahia. E-mail: eduardopintobr@yahoo.com.br

² Doutor em economia pela Unicamp e professor da Faculdade de Ciências Econômicas e do Curso de Mestrado em Economia da UFBA. E-mail: balanco@ufba.br

1. Introdução

A década de 1930 é geralmente descrita pela historiografia brasileira como o período de transição de uma ordem predominantemente agrícola para uma ordem urbano-industrial. Essa é uma afirmativa que, de tão genérica, pouco ou nada explica, embora seja correto afirmar que, tendo em vista, por um lado, o início do predomínio da estrutura industrial-urbana, que reduziu o papel de comando das classes oligárquicas rurais ligadas ao café, e, por outro lado, o prelúdio de uma nova institucionalidade, conformada por um Estado com características nacionais, que, até então, era limitado pelas contingências locais e regionais ao longo daquele período, vai se delineando um padrão de acumulação e de dominação política qualitativa e quantitativamente distinto do padrão agro-exportador da República Velha. Contudo, na verdade, o entendimento daquela nova realidade socioeconômica brasileira, em gestação, assim como dos elementos constitutivos da República Velha, coloca em relevo a compreensão da natureza das relações entre Estado e sociedade, das interações entre classes e/ou suas frações e, ainda, das estratégias dos segmentos fundamentais da sociedade (dominantes e dominados).

Diante disso, a finalidade deste artigo é tentar desenvolver uma análise de alguns elementos constitutivos tanto do padrão de acumulação vigente na República Velha (1889-1930) quanto do novo padrão que foi se conformando no transcurso dos anos 1930, mais especificamente no período do governo provisório e constitucional de Getúlio Vargas (entre 1930 e 1937). Procura ainda apresentar a antiga e a nova configuração do Estado e de suas políticas econômicas nos referidos períodos. Para essa finalidade, buscar-se-á uma linha interpretativa que incorpore e relacione os elementos políticos e econômicos por meio das novas interações e conflitos das frações dominantes nacionais e forâneas e seus desenlaces na configuração de determinadas políticas econômicas.

Em face disto, metodologicamente, estuda-se o objeto destacado mediante o emprego do instrumental teórico da **(des)articulação setorial e social**³. Destaque-se que este instrumento é ainda pouco conhecido e utilizado, mas, entretanto, possibilita uma análise histórico-dialética entre as classes sociais, o Estado e a política econômica. Esta é a principal diferenciação que procuramos introduzir relativamente a outras estratégias metodológicas de análise do mesmo tema e período.

³ O conceito de (des)articulação setorial e social foi e vem sendo construído, desde os anos 60 – por meio de trabalhos desenvolvidos por Celso Furtado, Samir Amin, Alain de Janvry, Miguel Teubal, entre outros -, buscando compreender as estruturas setoriais e sociais de determinadas unidades nacionais a partir da relação entre as taxas de exploração e a importância dos salários na demanda agregada. Cabe ressaltar que, a depender da vertente teórica desses autores, tal conceito pode se centrar apenas na influência dos salários na demanda agregada em detrimento da análise subjacente à taxa de exploração. Esse foi, por exemplo, o viés adotado por Furtado. Já Teubal (2000-20001) e Janvry (1981) incorporam, em certa medida, alguns elementos da exploração na perspectiva da escola de Regulação Francesa. Aqui será adotada uma perspectiva particular para o entendimento da (des)articulação das economias nacionais, na medida em que se procura incorporar, sobretudo, as disputas, tanto intra-capital quanto entre capital e trabalho, como elementos que tendem a configurar a taxa de exploração, sem perder de vista seu impacto sobre os componentes da demanda agregada e, conseqüentemente, sobre a estrutura produtiva nacional.

Ademais, faz-se necessário alertar que a estratégia teórica aqui utilizada não busca no cenário histórico elementos que ajudem confirmar o esquema teórico adotado, ficando preso a um esquema rígido. Na verdade, investiga-se os movimentos histórico-econômicos à luz dos movimentos dinâmicos e contraditórios da sociedade brasileira.

Além disso, cabe observar ainda que o intervalo temporal a ser estudado concentrar-se-á, sobretudo, entre os anos de 1889 e 1937, incorporando assim toda a República Velha e o governo provisório e constitucionalista de Vargas. É preciso ainda advertir que, dada as dimensões dos objetivos propostos, não se pretende aqui desenvolver uma análise amplamente rigorosa e detalhada do referido período, haja vista os limites estritos estabelecidos para a elaboração deste artigo. Portanto, esta tentativa de análise da história socioeconômica do Brasil, entre 1889 e 1937, terá um caráter muito mais “ensaístico” do que acadêmico.

Neste sentido, além desta introdução, descrevem-se, na segunda seção deste artigo, os pilares do conceito de (des)articulação setorial e social, que funciona como eixo teórico-analítico do mesmo. Na terceira seção são apresentados alguns elementos constitutivos do padrão de acumulação, do Estado e das políticas econômicas durante a República Velha. Na quarta seção são analisadas as transformações do padrão de acumulação do Brasil nos anos 1930 (governo Vargas), apresentando suas relações com a nova institucionalidade em formação, marcada pela atribuição de novas funções ao Estado. Por fim, na quinta seção, procura-se alinhar algumas idéias a título de conclusão.

2. O conceito de (des)articulação setorial e social

O conceito de (des)articulação social e setorial foi desenvolvido no intuito de descrever e explicar as diferenças estruturais entre os países centrais e periféricos, inclusive, no que se refere à maior exploração do trabalho e à maior pobreza e exclusão social dos países periféricos em relação aos centrais. Para Teubal, a (des)articulação

[...] on the one hand, it refers to the degree or rate of exploitation prevailing in different economies [maior ou menor taxa de mais-valia, que depende dos conflitos entre as classes e suas frações]. But then it also includes important demand elements [importância da renda salarial na demanda agregada kaleckiana], which are complementary to the rate of exploitation but not exhausted by that concept (TEUBAL, 2000-2001, p.463).

É preciso observar que o conceito de (des)articulação setorial e social não foi ainda completamente delimitado. Aqui procura-se utilizá-lo buscando compreender e relacionar os elementos constitutivos da taxa de exploração (taxa de mais-valia) com os efeitos da maior/menor participação dos salários na dinâmica de setores-chaves e, conseqüentemente, na estrutura econômica - (des)balanceamento entre departamentos de produção e de consumo.

No conceito aqui adotado a taxa de exploração depende da dinâmica dos conflitos entre classes, tanto nacionais quanto forâneas, e seus rebatimentos nas conformações institucionais, mais especificamente na configuração do Estado e de suas políticas públicas, sobretudo, as econômicas. Além disso, parte-se do *constructo* de que a maior/menor dificuldade da classe dominante nacional, ou de uma de suas frações, em consubstanciar hegemonias amplas⁴, incorporando, ao mesmo tempo, a unidade contraditória no interior do bloco no poder⁵ e fora dele (classes dominadas), interfere diretamente na dificuldade/facilidade da consecução de um sistema econômico nacional articulado, que tem subjacente a configuração de um Estado mais autônomo diante de forças externas. Passemos agora a uma análise comparativa de alguns aspectos dos países centrais e periféricos a partir da relação entre a taxa de exploração e a estrutura econômica.

Nas economias dos países centrais (mais articuladas), a renda salarial é, em grande parte, responsável pela expansão da demanda dos setores chaves da economia, o que, por sua vez, contribui para uma maior homogeneidade da estrutura produtiva – balanceamento entre os departamentos de produção (I) e de consumo (II) –, haja vista a produção mais elevada de serviços e bens-salários destinados ao consumo dos trabalhadores. Com isso, o circuito do capital, em suas fases de produção e de realização, tende, em boa parte dos ramos produtivos chaves, a se completar

⁴ O conceito de hegemonia ampla é aqui utilizado apóia-se em Gramsci. Assim, esta ocorre quando a classe dominante, ou uma de suas frações, ocupa um lugar decisivo no padrão de acumulação num determinado momento histórico e, a partir de seus interesses econômicos, políticos e ideológicos, consegue uma unidade orgânica entre as demais frações das classes dominantes, de forma consentida, articulando, ao mesmo tempo, seus interesses aos das classes dominadas. Desse modo, essa hegemonia ampla, de uma fração dominante, se estabelece sobre o conjunto da sociedade (dominantes e dominados). É preciso ainda observar que a hegemonia pode ficar restrita apenas ao âmbito das frações dominantes. Nessa situação, a coerção substitui, em grande parte, a função ideológica no controle social dos segmentos dominados. Situação esta que denominaremos, neste estudo, de hegemonia restrita.

⁵ Poulantzas, em passagem bastante elucidativa do seu livro *Poder político e classes sociais*, explicita muito bem o conceito de bloco no poder que será adotado aqui: “O bloco no poder constitui-se uma unidade contraditória de classes e frações politicamente dominantes sob a égide da fração hegemônica. A luta de classe, a rivalidade dos interesses entre as frações sociais, encontra-se nele *constantemente presente*, conservando esses interesses a sua especificidade antagônica [...]. A própria hegemonia, no interior deste bloco, de uma classe ou fração, não é devido ao acaso: ela tornou-se possível [...] através da unidade própria de poder institucionalizado do Estado capitalista. Esta corresponde à unidade particular das classes ou frações dominantes, isto é, estando em relação com o fenômeno do bloco no poder, faz precisamente com que as relações entre essas classes ou frações dominantes não possam consistir, como acontecia com outros tipos de Estado, em uma ‘repartição’ do poder de Estado – ‘igualdade de poder’ daqueles. A relação entre o Estado capitalista e as classes ou frações dominantes *funciona no sentido da sua unidade política sob a égide de uma classe ou fração-hegemônica*. A classe ou fração hegemônica *polariza* os interesses contraditórios específicos das diversas classes ou frações no bloco no poder, constituindo os seus interesses econômicos em interesses políticos, representando o interesse geral comum das classes ou frações do bloco no poder: interesse geral que consiste na exploração econômica e na dominação política. [...]. O processo de constituição da hegemonia de uma classe ou fração difere, consoante essa hegemonia se exerce sobre as outras classes e frações dominantes – bloco no poder –, ou sobre o conjunto de uma formação, inclusive, portanto, sobre as classes dominadas.[...]. O interesse geral, que a fração hegemônica representa em relação às classes dominantes repousa, em última análise, no lugar de exploração que elas detêm no processo de produção. O interesse geral que esta fração representa em relação ao conjunto da sociedade, em relação, portanto, às classes dominadas, depende da função ideológica da fração hegemônica. [...] Essa concentração da dupla função de hegemonia em uma classe ou fração, inscrita no jogo das instituições do Estado capitalista, não é senão uma regra geral cuja realização depende da conjuntura das forças sociais” (POULANTZAS, 1977, p. 233-234-235)

no mesmo espaço nacional, o que, por sua vez, configura um sistema econômico nacional mais articulado. Dessa forma, o trabalho

is simultaneously a cost and benefit for capital: a cost in that all wage payments are a subtraction from profits, and a benefit in that the mass of wages paid creates the necessary effective demand for the products to be sold and for capital to return to the form of money (JANVRY & SADOULET *apud* TEUBAL, 2000-2001, p. 469).

Essa característica da estrutura produtiva de economias mais articuladas (países centrais⁶) foi decorrência da dinâmica dos conflitos e das articulações entre as classes dominantes locais e seus efeitos na configuração do Estado nacional. O desenvolvimento histórico dos países capitalistas retardatários (Estados Unidos, Alemanha, Rússia e Japão) nos dá uma boa sinalização da relação entre a configuração de uma hegemonia ampla, o projeto de sistema econômico nacional e a estrutura setorial da economia. Vejamo-lo de forma bastante sintética. Nesses países, em suas especificidades, verificou-se, ao longo do século XIX, um constante conflito interno entre as classes oligárquicas rurais ou feudais agrárias - em certa medida articuladas aos interesses do capital comercial e financeiro inglês - e as nascentes burguesias industriais locais. Essas disputas provieram do desenvolvimento interno das forças produtivas; em outras palavras, a expansão interna dessas economias capitalistas retardatárias requeria grande concentração e mobilidade de recursos entre os setores produtivos internos para engendrar a ampliação do estoque de bens de capital. Contudo, isso era politicamente inviável num contexto de supremacia das classes oligárquicas rurais. No modelo de desenvolvimento dos países capitalistas “originais” e “retardatários”

a hegemonia das classes proprietárias rurais é total e paralisa qualquer desenvolvimento das forças produtivas, pelo fato mesmo de que as economias “clássicas” não entravam num sistema que lhes fornecesse os bens de capital de que necessitavam para sua expansão: ou elas produziram tais bens de capital ou não haveria expansão capitalista (OLIVEIRA, 2003, p. 63)

Dessa feita, a expansão capitalista naqueles países resultou, em grande medida, em rupturas profundas e em guerras civis (Guerra de Secessão estadunidense, Revolução Meiji no Japão e as Guerras de unificação do Estado prussiano), as quais, na maioria das vezes, provocaram um fortalecimento das frações industriais em detrimento do poder político e econômico das forças agrárias e, por conseguinte, da influência dos capitais comerciais e financeiros forâneos.

⁶ Os países centrais (mais articulados setorial e socialmente) são aqui classificados como aqueles que realizaram suas revoluções industriais, quer seja na primeira hora da revolução industrial ou num momento posterior (retardatário). Os países que primeiro se industrializaram (Inglaterra, Bélgica, França, Países Baixos) são denominados aqui de: países capitalistas de desenvolvimento “original”, ao passo que aqueles que se industrializaram posteriormente, na segunda metade do século XIX, (Estados Unidos, a Alemanha, a Rússia e o Japão, entre outros) são aqui denominados de países de desenvolvimento retardatário ou países capitalistas retardatários. É preciso destacar aqui esses dois tipos de desenvolvimento geram países mais articulados setorial e socialmente quando comparados com os países periféricos.

Naquele contexto de fragilidade das forças agrárias, as frações industriais locais consolidaram-se como poder econômico e político, engendrando, por sua vez, projetos nacionais de industrialização. Cabe destacar que o poder das forças industriais não foi construído apenas pela coerção, diante de outras frações da classe, mas também pelo consentimento por meio da configuração de uma hegemonia ampla, uma vez que o processo de industrialização naqueles países criou uma unidade contraditória econômica, política e, em certa medida, ideológica dentro e fora do bloco no poder, possibilitando, com isso, a construção de sistemas econômicos nacionais articulados.

Dessa forma, a construção de uma hegemonia ampla nos países capitalistas retardatários não foi configurada ao acaso, nem muito menos foi fruto exclusivo das guerras civis. Na verdade, tal unidade apresentou como elemento fulcral a construção de um Estado nacional forte, atrelado aos projetos nacionais da burguesia industrial. Assim, o Estado funcionou como uma unidade política e, muitas vezes, ideológica, em prol da construção de um sistema econômico nacional. Além do que a própria dinâmica econômica dos países retardatários, sob a hegemonia ampla das frações industriais⁷, gerava ganhos econômicos (i) para as frações financeiras locais, haja vista a necessidade de construção de uma estrutura nacional voltada ao financiamento das inversões industriais; e (ii) para as frações agrárias em decorrência do aumento da produtividade e da demanda de produtos agrícolas direcionados ao consumo dos trabalhadores industriais (bens-salários). Pelo lado dos segmentos dominados, a industrialização, nos países capitalistas retardatários, apresentou uma função ideológica fundamental, a saber, a integração dos trabalhadores ao mundo do consumo capitalista em virtude da redução dos preços das mercadorias de seu consumo. No entanto, esta redução foi decorrente do próprio aumento da exploração do trabalho pela via da mais-valia relativa. Assim, o consumo dos trabalhadores, além de criar uma demanda necessária à realização das mercadorias, funcionou também como um elemento ideológico fundamental de consentimento aos padrões de exploração capitalista.

Por outro lado, nas economias capitalistas periféricas (mais desarticuladas), verificou-se que a maior parte da demanda dos ramos dinâmicos é proveniente do consumo de grupos de alta renda - não vinculados aos rendimentos salariais - e/ou do consumo forâneo. Com isso, a produção dos

⁷ Advoga-se aqui a idéia, provavelmente bastante polêmica, de que a burguesia industrial nacional, como uma fração ou uma classe dominante, é a única força, após as mudanças socioeconômicas provenientes da revolução industrial, capaz de articular os mais diversos segmentos sociais consubstanciando uma hegemonia ampla, haja vista que a constituição de seus interesses particulares pode representar interesses gerais tanto dentro do bloco no poder como fora dele (classe dominada) e, ainda, que tal fração apresenta uma função ideológica forte sobre as classes dominadas - fora do bloco no poder -, diferentemente das frações comerciais, financeiras e agrícolas que são consideradas, pelos dominados, como frações usurárias ou arcaicas. Dessa feita, outra fração de classe, que não a industrial nacional, ao assumir o controle do bloco tem grandes dificuldades em articular os diversos segmentos, constituindo assim apenas numa hegemonia restrita (hegemonia dentro do bloco no poder).

setores dinâmicos tende a se voltar aos “bens de luxo” e/ou aos bens para exportação - inclusive no que se refere aos investimentos, produzindo um forte desbalanceamento entre os departamentos I e II -, uma vez que o rendimento da força de trabalho representa uma parcela relativamente pequena do Produto Interno Bruto. Existe, portanto, nas economias desarticuladas, uma grande estratificação entre o consumo da esfera “alta” (a mais-valia não acumulada dos capitalistas) e da esfera “baixa” (os salários dos trabalhadores). Desse modo, o trabalho nos setores dinâmicos, em economias desarticuladas setorial e socialmente,

is a cost to capital. Non-workers' incomes create both the source of savings and the expanding final demand for the key growth sectors. Growth finds its roots in increasing inequality, and the only limit to inequality is the relative power of labor versus other classes (JANVRY & SADOULET *apud* TEUBAL, 2000-2001, p. 469).

Como os salários dos trabalhadores não se configuraram como um dos principais componentes da realização do valor nos ramos dinâmicos das economias desarticuladas, mas sim como um custo de produção, verifica-se uma tendência de redução do preço da força de trabalho devido à possibilidade de manutenção de grandes “exércitos industriais de reserva” que não dificultam a realização das mercadorias produzidas pelos setores dinâmicos dessas economias. Tais características socioeconômicas tendem a criar grandes desigualdades sociais, tanto de renda como de riqueza, configurando, com isso, um histórico processo de exclusão social que se retroalimenta, podendo inclusive se ampliar à medida que, em determinadas conjunturas históricas, os ganhos dos trabalhadores perdem ainda mais importância no processo de realização interna das mercadorias devido ao crescimento do grau de desarticulação social e setorial. De fato, a desvalorização da força de trabalho nas economias nacionais desarticuladas (países periféricos) pôde e pode ser adotada em virtude dos menores níveis de desenvolvimento das forças produtivas e dos intercâmbios internos e externos que tendem a produzir elevados níveis de desemprego ou de ocupações precárias.

A desarticulação setorial e social das economias periféricas, na verdade, tem origem nas realidades históricas específicas dos circuitos de acumulação do capital controlados por frações dominantes nacionais - tanto no âmbito setorial e regional quanto na esfera dos seus conflitos e alianças com frações forâneas - que não se consolidaram, em nenhum momento, por meio da constituição de uma hegemonia ampla nacional que lograsse consolidar, ao mesmo tempo, um Estado nacional forte e estratégias nacionais voltadas à construção de um sistema econômico nacional. A dificuldade em construir uma hegemonia ampla nas economias desarticuladas periféricas esteve e está associada ao poder das frações agrárias (oligarquias fundiárias) e das frações dominantes forâneas, ao longo da história, uma vez que a dinâmica econômica e/ou política destes segmentos tende a criar uma estrutura interna desarticulada. Nem mesmo a forte redução do poder econômico da agricultura (diga-se, das oligarquias fundiárias) - em alguns países periféricos -

em decorrência do processo de industrialização substitutiva, representou a construção de uma hegemonia ampla a partir das frações industriais nacionais, já que a redução desse poderio econômico não significou a diminuição do poder político das oligarquias, quer dizer, de sua capacidade estratégica de controle social *territorializado* sobre todos que viviam em seu entorno.

As frações industriais nacionais preferiram, no momento inicial da industrialização substitutiva (industrialização leve; bens de consumo) construir alianças com as oligarquias fundiárias – possibilitando, assim, o avanço gradual e seguro da industrialização periférica sem sobressaltos à superexploração –, ao invés de engendrar um processo de estabelecimento de uma hegemonia ampla. Inversamente, a confrontação direta entre as nascentes burguesias industriais periféricas e a oligarquias agrárias poderia significar uma desordem interna, provocando, inclusive, o avanço de algumas reivindicações reformistas das classes dominadas. Isso poderia desestabilizar as condições de superexploração do trabalho que se configuraram historicamente nos países periféricos. Além do que, segundo Oliveira (2003, p. 63), o avanço da industrialização restringida periférica, àquela altura do desenvolvimento capitalista internacional e de sua divisão de trabalho, era possível sem a irrupção de rupturas entre segmentos agrários e industriais, pois a expansão da industrialização poderia ocorrer tanto por meio de fornecimento forâneo de bens de capital como através de inversões e/ou empréstimos estrangeiros.

Num segundo momento da industrialização substitutiva, aquele correspondente à introdução da indústria pesada⁸, em virtude das limitações estruturais à continuidade desse ramo industrial (bens de capital), o capital estrangeiro (multinacionais) incorporou-se ao bloco de poder nacional. Dessa maneira, a ampliação da heterogeneidade do bloco de poder nacional tornava distante a possibilidade de configuração de uma hegemonia ampla e, conseqüentemente, de um sistema econômico nacional mais articulado.

Assim, naqueles dois momentos históricos da industrialização substitutiva dos países periféricos, as burguesias nacionais emergentes

nunca demonstraram qualquer simpatia ou mostraram-se convencida da necessidade de formação de uma frente nacional progressista, assim como imaginada pelas esquerdas [afinadas com as deliberações da III Internacional para a América latina], nem muito menos procuraram se apropriar do significado histórico – ou se apropriaram, talvez, bem mais que os comunistas de então –, naquele momento, de uma revolução nacional e democrática. Ora, nenhuma proposta que pudesse ferir, da forma mais branda que fosse, os interesses maiores da oligarquias fundiárias, jamais seria assimilada ou nem sequer ouvida pelos mais diversos grupamentos dessas burguesias. No atraso é que residia a força de ambas [...]. A consciência de classe, nesse sentido, era maior do que o que se imaginava.

⁸ Cabe observar aqui que poucos países periféricos conseguiram alcançar a fase da industrialização pesada. Na verdade, a grande maioria dos países periféricos quando muito só alcançaram a primeira fase da industrialização substitutiva, ou seja, a industrialização leve.

Verdade é que as grandes oligarquias fundiárias haviam perdido grande parte de seu poderio econômico, mas ainda não tinham perdido sua grande capacidade estratégica (OLIVEIRA, 2008, p. 110-111).

Vejamos agora, partir do instrumental descrito acima, as transformações da realidade socioeconômica brasileira entre 1889 e 1937.

3. A República Velha e o nascimento da industrialização: do domínio irrestrito das oligarquias cafeeiras à sua crise de hegemonia

A formação socioeconômica brasileira, ao longo do século XIX até a década de 1930, em seus diferentes momentos e contextos - do Império à Velha República -, esteve vinculada fortemente aos movimentos de valorização dos capitais em nível mundial e, por conseguinte, aos ciclos conjunturais do comércio internacional e ao avanço do processo de industrialização dos países capitalistas centrais. A dinâmica de acumulação em andamento no plano interno, em diferentes regiões brasileiras, centrado em alguns cultivos especializados, voltados a demandas forâneas, em certa medida, viabilizaram avanços do ciclo produtivo industrial dos países centrais, em virtude da ampliação do fornecimento de alimentos básicos (bens-salários) - fundamentais à reprodução da força de trabalho industrial - e de matérias-primas - reduzindo os custos referentes a este insumo. Nem mesmo as diferentes configurações sócio-produtivas das regiões brasileiras funcionaram como barreiras à integração nacional ao circuito do capital internacional. Pelo contrário, o país se utilizou de suas diferentes potencialidades regionais⁹ como importante elemento de inserção internacional passiva em diversos ciclos dominantes de acumulação no plano mundial.

O grande isolamento entre as regiões do território brasileiro, até praticamente os anos 1930, na verdade, foi uma consequência dos padrões de acumulação do modelo agrário-exportador em seus rebatimentos com o poder político, controlado, sobretudo, pelas oligarquias fundiárias locais a partir da aquiescência do poder central, situação esta verificada tanto no Império como na Velha República. Naquela estrutura socioeconômica ingentemente desarticulada internamente, cada região produzia bens primários, com pouco valor agregado, e vendia-os ao mercado mundial, principalmente aos países capitalistas centrais, já que estes funcionavam tanto como fornecedores (capital industrial internacional) de quase todos os produtos industrializados consumidos na região, assim como supridores (capital financeiro internacional) dos financiamentos da produção destinada à exportação. Com a ampla desarticulação institucional e produtiva, as províncias, a partir de suas elites e institucionalidades locais, e não do poder central, definiam, em grande medida, a ligação

⁹ As diferentes potencialidades produtivas de cultivos regionais, ao longo do séc. XIX e início do séc. XX, - tais como, São Paulo, exportando café, a Bahia exportando cacau e açúcar, o Maranhão, algodão, a Amazônia borracha, dentre outras regiões - articuladas diretamente aos espaços forâneos, criaram e reforçaram heterogeneidades entre as regiões, haja vista (i) as trajetórias distintas do processo de acumulação regionais e seus efeitos nas instituições locais; e (ii) o reduzido fluxo de bens e serviços intra-regiões decorrente da ligação local direta aos mercados internacionais.

com os espaços produtivos industriais externos. Vale destacar que tal ligação sempre esteve completamente condicionada à dinâmica econômica internacional e suas oscilações, bem como aos interesses comerciais e financeiros forâneos. Passemos agora a analisar alguns elementos específicos da República Velha (1889-1930).

Durante a década de 1870 ocorre uma erosão paulatina do Império, culminando com a constituição da República em 1889. Tal mudança na forma de governo, na verdade, representou o amadurecimento dos interesses de classe da oligarquia cafeeira de São Paulo – àquela altura, região mais dinâmica do Brasil - em sua tentativa de afirmação irrestrita no contexto nacional. A partir de meados do séc. XIX, com a expansão da economia cafeeira (ciclo do café) no Estado de São Paulo, o eixo dinâmico do modelo agrário-exportador se desloca para aquele produto e região. Entre 1821 e 1897, enquanto a participação do café nas exportações passa de 18,4% para 67,6%, as oligarquias cafeeiras paulistas, cada vez mais, influenciavam o governo central (VILELLA & SUZIGAN, 1973; ALBUQUERQUE *apud* OLIVEIRA, 2004).

A centralização do Império e suas medidas econômicas não discricionárias não mais beneficiavam as frações agrícolas, sobretudo, a cafeeira e o fim da escravidão representou o ponto final na aliança entre o poder estatal imperial e as oligarquias agrárias. Não obstante, a passagem do trabalho servil ao trabalho assalariado na produção agro-exportadora, principalmente, nas regiões mais dinâmicas produtivamente, a exemplo da região do café, não alterou substantivamente o eixo de organização socioeconômica, uma vez que, desde 1850, as oligarquias agrárias foram construindo um conjunto de medidas antecipatórias que impossibilitavam mudanças estruturais com o fim da escravidão; dentre elas destacam-se: i) a Lei de Terras de 1850¹⁰; e ii) os incentivos à imigração européia (OLIVEIRA, 2007; FIORI, 2003).

A implantação da República representou, portanto, maior afirmação das autonomias locais, sobretudo das províncias mais ricas ligadas aos interesses agromercantis do café diante da centralização administrativa do Império. Nem mesmo o avanço dos segmentos atrelados à industrialização, entre 1886 e 1897, modificou essa estrutura de poder, a qual foi reafirmada pela

¹⁰ “A primeira, entre um conjunto de medidas antecipatórias que seriam editadas no país, foi a Lei de Terras de 1850, promulgada três décadas antes da libertação legal dos escravos. Foi a primeira medida editada com tal objetivo, e a mais exemplar de uma proposta de contra-reforma agrária, por seu caráter, ao mesmo tempo restritivo, por impossibilitar legalmente, e na prática, a uma gama muito ampla de futuros produtores o acesso livre a terras públicas, e repressivo, por funcionar como o primeiro instrumento legal que impunha sanções bastante explícitas a quem ousasse infringir seus mandamentos. Foi por isto o primeiro documento legal de caráter fundiário que se arvorou a reorganizar o campo e definir prioridades, e que se preocupou em deslocar antecipada e preventivamente dessas prioridades categorias sociais oprimidas e exploradas, pondo no primeiro plano das atenções empresários e futuros imigrantes europeus. Seu caráter de medida legal contra-reformista é reforçado a cada momento. Em seu corpo legal antecipa-se uma noção que será doravante utilizada por quase todos os legisladores, a estes conferindo o privilégio do julgamento sobre quem é ou não é capaz como indivíduo produtor, com base simplesmente em preconceitos de classe, à época transfigurados em preconceitos de cor” (OLIVEIRA, 2008, p. 101).

Constituição “liberal-federativa” de 1891 que acabou por consolidar o poderio das oligarquias regionais. Mesmo assim, como acontecera nos momentos iniciais do Império, também no início da República advieram momentos de instabilidades, haja vista a ausência de articulação entre as oligarquias das regiões mais dinâmicas e atrasadas economicamente visando a constituição de alianças entre as mesmas. Estas somente foram construídas no governo de Campo Salles através da “política dos governadores”, e se articularam em torno da seguinte diretriz: “os poderes locais e central se sustentavam mutuamente, segundo regras de não-intervenção em suas respectivas áreas de influência e atuação”, além do que aquele pacto “reconhecia a supremacia de São Paulo e Minas, mas preservava o poder relativo das demais oligarquias”, uma vez que estas possuíam “ampla autonomia política e financeira perante o governo central” (FIORI, 2003, p. 118). Agora, em lugar da manutenção da escravidão, o interesse comum que criava a possibilidade de uma nova aliança entre as oligarquias agrárias regionais fora a preservação da estrutura fundiária, que conservava o poder político nas mãos das classes dominantes locais.

Nos momentos iniciais da República Velha o poder estatal central estabeleceu-se de forma frágil, mas estável, avocando apego à ideologia liberal-federativa das oligarquias do café. Em certa medida, ao longo da República Velha, o Estado e suas políticas econômicas foram configurados a partir da regulação estatal de cunho liberal-pluralista¹¹, limitada por contingenciamentos regionais e locais, associados, principalmente, à oligarquia cafeeira de São Paulo. Dessa feita, os processos decisórios do Estado, ou, por assim dizer, suas políticas econômicas (fiscal, monetária e cambial), funcionaram como uma decorrência de pressões circunstanciais de determinados grupos. Nessa disputa ganharam os segmentos sociais localizados nos espaços de maior expressão econômica, sendo este o caso do café, em São Paulo, que representava praticamente mais de dois terços da receita do país.

A despeito da não mudança do eixo organizativo, a introdução do trabalho assalariado na economia cafeeira, os incentivos à imigração, que geraram abundante oferta de mão-de-obra, e a configuração de novos mercados urbanos – uma decorrência das alterações do processo de produção - funcionaram como os germes da industrialização no Brasil, que surge de forma setorial¹², especificamente, entre 1886 e 1897, como produtora de bens-salários. Criaram-se assim

¹¹ Na perspectiva liberal-pluralista, o sistema político seria um mercado, no qual as decisões dos eleitores seriam baseadas em suas utilidades políticas, pois o Estado seria neutro – o reflexo do mercado econômico e, por conseguinte, dos seus intercâmbios impessoais, competitivos e livres - e um servidor do eleitorado. Ou seja, o Estado tornar-se-ia uma “arena” onde os diversos grupos da sociedade competiriam entre si, em suposta igualdade, de acordo com as regras do jogo estabelecidas “tecnicamente” pelo Estado. Dessa forma, a configuração estatal funcionaria, na verdade, como um “espelho da sociedade”.

¹² A despeito da existência de algumas fábricas antes da década de 1880, conforme observou Stein (1979), em sua rica análise acerca da evolução da indústria algodoeira no âmbito de uma economia eminentemente agrária - mostrando os fatores econômicos favoráveis ao surgimento das primeiras fábricas de tecidos de algodão, entre o fim do século XVIII

as condições básicas para a abertura de perspectivas industrializantes, ainda que de forma restrita e vinculada, em boa medida, à dinâmica do complexo exportador do café, o qual incluía a produção e o processamento do café, o comércio de importação e exportação e os serviços bancários.

Na perspectiva de Cardoso de Melo (1998) e Aureliano (1981) - dois importantes representantes da análise do processo de industrialização, filiados ao “Grupo de Campinas” (ou do capitalismo tardio) -, o avanço da industrialização seria originário do processo de desenvolvimento do capitalismo no Brasil, em que a acumulação do capital industrial teria caminhado de forma articulada com a acumulação de capital do complexo exportador cafeeiro. Portanto, esta articulação difere da relação linear entre a expansão das exportações e a industrialização desenvolvida por Dean (1971), uma vez que, segundo Cardoso de Melo (1998) e Aureliano (1981), a ampliação da economia do café estimulava a expansão da indústria, mas também colocava limites ao seu crescimento. Tal limitação decorria da dependência da indústria da acumulação de capital do setor externo, que, por sua vez, era subordinada ao mercado mundial, ou por assim dizer, a divisão internacional do trabalho, à época. Para esses autores o capital industrial forma-se a partir do capital empregado no complexo do café, da seguinte forma: no auge exportador do café, durante a década de 1880, efetuou-se a introdução de máquinas de beneficiamento e do transporte ferroviário, os quais contribuíram na redução dos custos e melhora da qualidade, dessa forma potencializando a rápida acumulação de capital. Este, já na forma de capital-dinheiro, desloca-se para a forma de capital industrial devido à maior taxa de acumulação financeira em relação à produtiva. Sendo assim, bastava que os projetos industriais apresentassem rentabilidade positiva para garantir as inversões industriais e, por conseguinte, a reprodução global dos lucros. Esta dinâmica somente foi garantida devido as condições amplamente favoráveis ao financiamento, que foram obtidas pelas políticas econômicas de defesa do café – as quais serão detalhadas a frente-, e por uma rentabilidade esperada positiva dos projetos industriais. Quanto a este último ponto, Cardoso de Melo (1998, p. 102) afirma que:

A lucratividade dos projetos industriais teria sido, a nosso ver, favorecida pela queda da taxa de salários (provocada, em última instância, pela oferta abundante de força de trabalho), pelo alto grau de proteção à produção industrial e pelas isenções tarifárias concedidas à importação de máquinas e equipamentos, ainda que prejudicada pela subida de custos decorrentes das desvalorizações cambiais que apenas em parte puderam ser transferidas para os preços. Como, porém, a indústria que se instala, a indústria de bens de consumo assalariado, tem baixa relação capital/trabalho, é provável que a rentabilidade do capital industrial tenha se situado em níveis bastante compensadores.

e os anos de 1892 -, consideraremos aqui o nascimento da estrutura setorial da indústria apenas entre 1886 e 1897, uma vez que apesar da gênese do processo industrial ter ocorrido em momento anterior, verifica-se que esta se deu de forma isolada sem a configuração de uma estrutura setorial.

Em suma, tal dinâmica da industrialização pode ser assim sintetizada nas próprias palavras de Cardoso de Melo (1998, p. 101):

o complexo exportador cafeeiro, ao acumular, gerou o capital-dinheiro que se transformou em capital industrial e criou as condições necessárias a essa transformação: uma oferta abundante no mercado de trabalho e uma capacidade de importar alimentos, meios de produção e bens de consumo e capitais, **o que só foi possível porque se estava atravessando um auge exportador** [, decorrente do primeiro ciclo longo de expansão do complexo cafeeiro].

Todavia, faz-se necessário aqui uma crítica importante à ótica do capitalismo tardio no que diz respeito à mediação entre sociedade civil e Estado. Crítica esta que não fica restrita a tal concepção, mas a diversas outras correntes interpretativas da sociedade brasileira, tanto no que diz respeito à acumulação, quanto no que se refere à dominação em seus diversos espectros ideológicos. Vejamo-la: quase sempre a mediação entre sociedade civil e Estado é dada por uma aparente autonomia da administração central ou por momentos de subordinação do Estado a determinados interesses, assumindo este, assim, uma autonomia relativa. Ao assumir como **pressuposto** um desses dois eixos incorre-se, geralmente, numa perspectiva analítica parcial. Para Oliveira (2004, p. 334),

qualquer opção que privilegie um dos dois eixos como pressuposto, pode incorrer no risco de parcialidade. Considera-se parcial a passiva derivação do poder das astúcias de um empresariado nascente, tendo em vista sua oscilação entre alternativas, e o apego exclusivo à lucratividade. [...]. Considera-se também parcial encarar a ondulação dos processos decisórios [políticas públicas] segundo jogos de pressão políticos ou determinações estratégicas militares.

Para fugir da análise parcial, faz-se necessário quebrar idéias pré-concebidas a respeito do papel ativo ou passivo do Estado. Na verdade, deve-se considerar a combinação desses dois eixos a partir de determinada circunstância conjuntural. Oliveira (2004, p. 334), em longo trecho abaixo, deixa mais claro esse tipo de análise da mediação entre sociedade civil e Estado.

A relação entre Estado e sociedade em formações socioeconômicas como a brasileira requer algo mais que a simples confrontação entre criador e criatura, qual seja, quem faz emergir quem. Isto é menos importante do que a percepção dos mecanismos de ajuste, ou de eventuais contradições entre instâncias situadas no mesmo plano do interesse sociorreprodutivo. Se o eixo societário tende a se configurar, quase sempre, como sintonia ou evidência, nem sempre se pode traduzi-lo como passivo, assim como o poder estatal longe está de poder ser considerado um simples molde ativo das configurações societárias. As recíprocas influências não permitindo simplificações analíticas ou subestimações de papéis, muito menos afirmações de soberania de instâncias como as estatais. Mais importante é desvendar como elementos de um perfil estatal vão se delineando no próprio modelo organizativo da sociedade os elementos da sociedade, como o desenho de um modelo corporativo, por meio de um intenso processo de lutas [...].

Após essa breve digressão, voltemos à nossa análise. Os sucessivos vaivens da política fiscal, monetária e cambial do Estado, sob forte controle das oligarquias do café, durante boa parte

da República Velha, em certa medida, ia de encontro, pelo menos temporariamente, aos interesses imediatos da referida oligarquia. Isso, na verdade, ocorria em virtude de contingenciamentos¹³ decorrentes da manutenção do pacto de poder e da fragilidade financeira do poder central, os quais se originavam do próprio *modus* operante do Estado, num contexto de regulação liberal-federalista, e do padrão de acumulação agrário-exportador, uma vez que as finanças públicas dependiam basicamente do fluxo de comércio externo, o que, por sua vez, tendia a configurar uma dupla fragilidade, a saber:

A receita financeira dependeu quase exclusivamente do desempenho da economia cafeeira, sua fonte permanente, e ficou atrelada a seu andamento cíclico. Por outro lado, a receita estadual, além de sujeita aos sabores do comércio exterior, distribuiu-se muito desigualmente do ponto de vista regional, e apenas os estados cafeeiros contaram com uma base tributária estável (AURELIANO, 1981, p. 55).

A despeito desse tipo de restrição, o poder central quase sempre procurou adequar os mecanismos de política às exigências das oligarquias cafeeiras de São Paulo, principalmente com o aumento da dificuldade da realização do café no mercado mundial, desde os anos finais do séc. XIX. Dentre as principais medidas destacam-se: i) as subvenções à imigração que representou um dos primeiros processos de socialização dos custos de empreendimentos privados; ii) as políticas de desvalorização cambial e uma reforma tributária que, na verdade, buscavam garantir os níveis de renda dos cafeicultores. A desvalorização cambial garantiu a renda dos produtores de café, no curto prazo. Entretanto, tal medida estimulou novos plantios, gerando, com isso, uma superprodução do café no Brasil, o que, por sua vez, provocou uma maior depressão dos preços internacionais, haja vista a posição brasileira de maior produtor mundial; e, por fim, (iii) as políticas aduaneiras e o programa de “valorização do café” (Convênio de Taubaté¹⁴, em 1906), que tinham como intuito defender os interesses dos cafeicultores.

Além do efeito benéfico ao capital industrial originário da expansão do complexo do café, descrito anteriormente, as medidas estatais de proteção do café, supracitadas, e o movimento de desvalorização cambial não deliberada pelo governo ao longo de boa parte década de 1890 até 1897¹⁵, repercutiram positivamente nos segmentos industriais, já que: i) a desvalorização cambial permitiu a emergência do processamento de matérias-primas produzidas localmente por segmentos

¹³ Para uma discussão detalhada desse ponto veja o capítulo II de Aureliano (1981)

¹⁴ Segundo Furtado (1987, p. 179) o programa de “valorização do café” consistia das seguintes medidas: “a) com o fim de restabelecer o equilíbrio entre oferta e procura de café, o governo interviria no mercado para comprar os excedentes; b) o financiamento dessas compras se faria com empréstimos estrangeiros; c) o serviço desses empréstimos seria coberto com um novo imposto cobrado em ouro sobre cada saca de café exportado; d) a fim de solucionar o problema a mais longo prazo, os governos dos Estados produtores deveriam desencorajar a expansão das plantações”.

¹⁵ A desvalorização cambial (até 1897) ocorre a despeito das intenções contrárias do governo de estabilizar ou mesmo valorizar a moeda nacional, o que não foi possível tendo em vista a queda das receitas de exportação em decorrência do declínio do preço do café no mercado internacional. Na verdade, o governo só conseguiu reverter essa tendência de forma abrupta nos dois últimos anos do século XIX, a partir do *Funding Loan* em 1897.

industriais emergentes devido à elevação dos preços internos dos produtos importados; ii) no âmbito do programa de “valorização do café”, era necessário aumentar a exportação do mesmo com o intuito de garantir o pagamento dos empréstimos estrangeiros que foram contraídos para a formação de estoques pelo Estado, pois a principal fonte de receita seriam os impostos aduaneiros de exportação do café. Para tal intento, fez-se necessário ampliar a infra-estrutura (portos, ferrovias, urbanização, etc.). Isso contribuiu com o aumento da demanda efetiva e do nível de emprego em outros setores da economia. Sendo assim, tais políticas acabaram, de forma não planejada, favorecendo o avanço do processo de industrialização de bens de consumo final no Brasil.

Conseqüentemente, percebe-se claramente que a industrialização brasileira não nasceu por meio de pressões de instituições organizadas de interesses industriais, mas, sim, refletiu o vazamento de recursos do complexo do café para o capital industrial, bem como foi fruto de políticas estatais voltadas aos interesses das oligarquias agrárias paulistas, que de forma não planejada acabaram beneficiando a nascente industrialização. Para Oliveira (2004, p. 343) a formação desse processo de industrialização evidência duas tendências:

[...] a primeira delas, relacionada com a ausência de uma política explícita de apoio à industrialização, no vazio institucional de pressões organizadas nesse sentido, a denotar uma continuidade hegemônica – ainda que pouco explícita – de classes agrocomerciais sobre o Estado; enquanto a segunda é mais afeita às formas pelas quais, nos próprios interstícios do processo decisório, vão se criando as oportunidades para a implantação de novas indústrias no país.

Apesar da passividade dos mecanismos de nascimento da industrialização, a configuração do segmento setorial industrial-urbano, que trás em si novas relações de produção, em associação com as crises internacionais de 1913 a 1917 (I Primeira Guerra Mundial) e a de 1929, passa a contribuir paulatinamente para que novos eixos, tanto de dominação como de acumulação, se configurem no Brasil a partir da década de 1930, quais sejam, o fim da hegemonia restrita das oligarquias cafeeiras, a configuração de um Estado com características nacionais e a ampliação da acumulação, cada vez mais, pautada na estrutura industrial em vista da ampliação do mercado interno.

A I Guerra Mundial (1913-1917) reverteu de forma abrupta o crescimento econômico e a melhoria da posição externa brasileira que ocorrera entre 1900 e 1913¹⁶. As restrições externas, originárias, em certa medida, da própria vulnerabilidade da dinâmica agrário-exportadora,

¹⁶ Fritsch (1989) denomina o período que vai de 1900 até 1913 como “A Era de Ouro” brasileira, haja vista o crescimento do produto médio agregado superior a 4%, ao ano, e a melhora da posição externa durante este período. Essa melhoria na posição externa (aumento das divisas) foi fruto do aumento do fluxo de capitais externos e de expansão das receitas de exportação (inicialmente com a borracha e depois de 1906 com o café), num contexto de estabelecimento da Caixa de Conversão que tinha como objetivo evitar a continuidade da tendência de valorização cambial, que vinha ocorrendo desde o final do século XIX, com a aplicação do *Funding Loan*.

aprofundam-se com tal conflito devido a alterações nos fluxos financeiros e comerciais, que, por sua vez, reduziram a capacidade nacional de exportar e, principalmente, de importar, além do que se restringiram os mecanismos internos e externos de financiamento. Logo, esses elementos provocaram modificações no padrão de vida das populações rurais e urbanas e, dada a instabilidade socioeconômica presente naquele momento, criaram as condições para o afloramento de conflitos latentes entre as oligarquias regionais - que permaneceram sob controle durante a vigência aliança da “política dos governadores” -, assim como para o surgimento de novos conflitos provenientes do avanço dos segmentos sociais ligados aos processos de industrialização-urbanização (classe média e burguesia industrial).

Mesmo com o fim das fortes restrições quando do término da guerra, que possibilitou anos de crescimento, com inflação controlada, e bom desempenho externo durante boa parte da década de 1920, sobretudo entre 1927 e 1928, a crise social era latente, haja vista o inconformismo das classes médias (revoltas tenentistas) e a intensificação dos conflitos entre as oligarquias regionais, mais especificamente entre São Paulo, Minas e Rio Grande do Sul. Fiori (2003, p. 125), em passagem abaixo, apresenta alguns desses momentos de pressões sociais:

[...] as greves operárias e os quebra-quebras que sacudiram Rio de Janeiro e São Paulo, em 1917 e 1918; a surpreendente votação urbana obtida por Rui Barbosa nesse mesmo momento; a intensificação dos conflitos intra-oligárquicos explicitados, de forma mais clara na eleição tensa e no governo repressivo de Arthur Bernardes; além da sublevação tenentista que irrompe a partir de 1922 dividindo os militares.

Cabe aqui observar que o crescimento econômico entre 1927 e 1928 – fruto da expansão do crédito interno e das novas bases de operação financeira do programa do café numa conjuntura externa extremamente favorável – foi sustentado em bases frágeis já que gerou forte aumento do endividamento junto aos centros financeiros externos. Nesse contexto, as políticas adotadas cumpriram apenas funções paliativas, pois não conseguiram reduzir a vulnerabilidade intrínseca à produção de uma *commodity* (café) destinada à realização externa (mercado mundial). Assim, o modelo dependia cada vez mais da manutenção das condições econômicas internacionais extremamente favoráveis.

Esse *boom* teve vida curta, pois, com depressão mundial de 1929, a situação socioeconômica interna deteriorou-se profundamente atingindo não apenas a capacidade da dinâmica econômica do modelo agro-exportador, mas também as formas nacionais de regulação estatal. Em um momento de crise de acumulação, ou, por assim dizer, de “encolhimento do bolo”, como aquele de 1929, verificou-se um acirramento do conflito distributivo político-econômico entre as frações setoriais e regionais das classes oligárquicas, bem como a ampliação de reivindicações políticas e econômicas

dos novos segmentos sociais que estavam emergindo (burguesia industrial e classes médias). Em contrapartida, elas aprofundaram ainda mais os conflitos políticos, uma vez que diminuíram a capacidade de arbitragem do Estado no bloco de poder nacional. Assim sendo, o aumento dos conflitos sociais no Brasil, principalmente no ano final da década de 1920, não aconteceu por acaso. Tais movimentos provocaram a ruptura do pacto entre as oligarquias regionais, culminando com a “Revolução de 30” e a adoção posterior, em 1937, do Estado Novo. Segundo Fausto (2000, p. 135),

a crise de hegemonia das oligarquias cafeeiras possibilita a rápida aglutinação das oligarquias não vinculadas ao café, de diferentes áreas militares onde a oposição à hegemonia tem características específicas. Essas forças contam com o apoio das classes médias e com a presença difusa das massas populares. Do ponto de vista das classes dominantes, a cisão ganha contornos nítidos regionais, dadas as características da formação social do país (profunda desigualdade de desenvolvimento de suas diferentes áreas, imbricamento de interesses entre a burguesia agrária e a industrial nos maiores centros), e as divisões “pura” de frações – burguesia agrária, burguesia industrial – não se consolidam e não explicam o episódio revolucionário.

Dessa feita, a regulação estatal de cunho liberal-pluralista, limitada por contingenciamentos regionais e locais, que perpassou grande parte do Império e da Velha República, não dava mais conta daquela nova configuração nacional que ia se formando a partir de novos grupos de interesses atrelados aos setores urbano-industriais num momento de graves problemas de financiamento interno. Mesmo sem a presença direta dos segmentos industriais no episódio da revolução de 1930, verifica-se, ao longo da década de 30, que tais segmentos vão se consolidando à medida que a nova institucionalidade vai se formando.

4. O governo provisório e constitucional de Vargas (1930-1937): prelúdios de um novo padrão de acumulação e de uma nova institucionalidade

A instabilidade socioeconômica brasileira dos anos 1920 potencializou-se nos anos finais da década em virtude dos rebatimentos internos da crise mundial de 1929, ampliando as dificuldades de financiamento interno da atividade econômica. Estas dificuldades, agravadas fortemente pela Grande Depressão de 1929, estiveram associadas a dois fatores, a saber: i) a redução drástica dos investimentos diretos externos provenientes tanto da retração dos lucros e dos fundos acumulados pelas matrizes, como do aumento da incerteza no que se refere à rentabilidade e à disponibilidade futuras de divisas para repatriação de lucros para as matrizes; e ii) a redução de empréstimos aos países periféricos, haja vista o forte abalo do sistema financeiro internacional e as posteriores moratórias e renegociações da dívida externa de diversos países periféricos devedores (BASTOS, 2004).

A crise internacional de 1929, portanto, acabou ampliando ainda mais a situação problemática em curso, desde o fim da I Guerra Mundial, do complexo do café. Isso ampliou a margem de manobra para reviravolta política de outros segmentos não ligados ao café, que vinha se delineando desde os anos iniciais da década de 1920, período este marcado por significativa crise política. A Revolução de 30 e a posterior instituição do governo provisório e constitucional de Vargas (1930-1937) – após o episódio da revolução constitucionalista de 1932, em São Paulo - e do próprio Estado Novo (1937-1945) representaram a configuração de um Estado que passou a abarcar também outros segmentos e setores sociais além das oligarquias cafeeiras paulistas. À medida que o Estado passou a incorporar os interesses industrial-urbanos, que começavam a requisitar mais fortemente espaços no direcionamento das políticas econômicas, este começou a assumir características nacionais. Contudo, esse direcionamento não tornar-se-ia possível dentro dos marcos regulatórios estatais-liberais estabelecidos durante a República Velha. Sendo assim, fez-se necessário a elaboração de um novo arcabouço “regulatório” configurado a partir de novas instituições estatais (OLIVEIRA, 2004).

De tal modo, a Revolução de 30 e seus desdobramentos traduziram a agregação de novos interesses no agrupamento das classes dominantes sem que, entretanto, fossem expropriados os mananciais de poder dos velhos interesses oligárquicos. Aquela nova configuração das relações entre a classe dominante, apesar de não consubstanciar uma fração hegemônica, conformou uma Estado com dimensões nacionais. Para Bastos (2004, p. 309),

o fato de que a agregação de novos interesses no condomínio de poder (exceto os dos trabalhadores rurais) se fez sem expropriar as fontes de poder dos velhos interesses, e sem a constituição de uma hegemonia da burguesia industrial local (com isto se quer dizer que embora ela pudesse se mostrar capaz de influenciar certas agendas decisórias, não as controlava). Se de um lado este processo de agregação de interesses conferia à cúpula presidencial [no governo provisório de Getúlio Vargas] a possibilidade de se apresentar como a única representante do interesse geral da nação (dividindo-a para reinar na cúpula), também fragmentava e limitava o escopo possível da centralização de recursos decisórios e financeiros, à medida que as reivindicações setoriais pressionavam recursos escassos.

Reforçando ainda mais a idéia defendida por Bastos (2004), Aureliano (1981, p. 99-100, grifo da autora) afirma:

O governo Provisório e mesmo o Governo Constitucionalista atuam no jogo político do período levando em conta os interesses dos grupos dominantes regionais ou de suas dissidências (um e outro representantes de interesses ao mesmo tempo agrários, comerciais, financeiros e industriais). [...] Reforçando e jogando uns grupos contra os outros, [...] respondendo aos apelos de vários grupos de maneira aparentemente indistintamente, o Estado, ainda que com autonomia que a crise política lhe confere, atua nesse plano segundo o padrão político preexistente de conformação dos interesses das frações de classe. Mas, ao mesmo tempo e em outro plano, o Estado atuará de modo tal a abrir suas estruturas à participação de

distintos “grupos”, agora não mais como blocos de interesses regionais. [...]. Esse processo passa pela constituição de instituições estatais *centralizadas* e *nacionais*, que possibilitam o novo relacionamento do Estado com as forças sociais.

Essa arbitragem e regulação, entre frações de classe, realizadas pelo Estado apresentava um elevado grau de dificuldade, haja vista a ampliação da heterogeneidade das classes dominantes, os fortes efeitos negativos internos decorrentes da Grande Depressão de 1929 e a crise política, marcadamente entre 1930 e 1937 pela revolução constitucionalista de 32, pela intentona comunista de 1935 e pelo aumento de greves operárias. Tal dificuldade acabou potencializando a formação do governo autoritário de Vargas (Estado Novo), entre 1937 a 1945, em que a regulação desses conflitos de dava, principalmente, pela força e pelos novos instrumentos institucionais os quais iam proporcionando o avanço da industrialização.

Uma das preocupações iniciais do governo provisório de Vargas foi tentar o restabelecimento dos compromissos com credores externos, preparando, com isso, um contexto para a retomada de empréstimos estrangeiros. Essa preocupação esta bastante compreensível em face das fortes dificuldades de financiamento interno, da redução de divisas oriundas da perda de receita de exportação com o café e da redução do fluxo de capitais decorrentes da crise de 1929. Essa busca para restabelecer os empréstimos externos, segundo Bastos (2004, p. 290), fica claro no seguinte momento:

Mesmo quando a conjuntura de escassez de divisas forçou a aplicação de novos controles cambiais, em setembro de 1931, a necessidade de selecionar usos prioritários para as divisas se fez para satisfazer a capacidade de pagamento de parte da dívida publica externa.

Essa seletividade na utilização das divisas acabou reduzindo a disponibilidade de recursos para o comércio internacional e acabou por proteger as atividades manufatureiras substitutivas. Nesse caso vem à tona a forças das frações dominantes forâneas e exportadoras, uma vez que esse tipo de proteção da indústria nacional contra importações manufatureiras surge, pelo menos no início do governo provisório, como subproduto dos interesses financeiros internacionais e da defesa do café (BASTOS, 2004; DINIZ, 1978). O processo de desvalorização da moeda nacional face ao dólar norte-americano e à libra esterlina que se iniciou a partir da crise de 1930 – sobretudo nos anos iniciais da década – além de beneficiar o setor exportador, “representariam um estímulo à industrialização pela elevação dos preços dos produtos importados”. Assim, “o controle cambial atuaria como mais um mecanismo de proteção à indústria, impedindo o dispêndio de divisas com importações supérfluas” (DINIZ, 1978, p. 62).

A despeito da tentativa de restabelecimento do fluxo de capitais externo, isso não aconteceu, pois a crise de 1929 se prolongava nos grandes centros industriais e financeiros do mundo. Como, então, solucionar os graves problemas de financiamento, agravados pela forte crise internacional,

que tem sua origem nas próprias ambigüidades da base produtiva nacional? “As saídas que poucas iam sendo buscadas, por meio de soluções de compromisso, representavam um passo adiante em relação às iniciativas concretas de cunho institucional”. Assim, “instituições emergem, não por acaso, sob pressão dos que buscam promover uma readequação profunda no seio do próprio Estado” (OLIVEIRA, 2004, p. 345).

O novo quadro institucional vai se formando à medida que um conjunto de novas instituições vai surgindo, tanto no âmbito da política econômica como da própria estrutura organizativa do estado e do seu papel de regulamentação dos fatores de produção. Dentre as principais mudanças no padrão regulatório estatal pós-30, destacam-se: i) a introdução de fontes de financiamento interno por meio da Caixa de Mobilização Bancária e da regulamentação da Carteira de Redesconto do Banco do Brasil, além da constituição da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial, do Conselho Nacional do Café e do de Reajustamento Econômico dos Agricultores; ii) medidas de centralização das políticas destinada ao café, por meio da criação do Departamento Nacional do Café (1933); iii) a instituição do salário mínimo oficial; e iv) a criação da Comissão Nacional de Siderurgia (DINIZ, 1978; OLIVEIRA, 2004, DRAIBE, 1985). Para Oliveira (2004), tais mudanças institucionais refletiram, por um lado, um cenário em trânsito, não definido claramente, mas já se verificavam sinais de pressões provenientes dos segmentos indústrias por meio de suas organizações; e, por outro, a configuração de um Estado que gradualmente vai se distanciando dos particularismos e imediatismos, inclusive com certas medidas que pareceram antecipar aos dados de realidade, tais como, a criação do salário mínimo e da Comissão de Siderurgia. Vejamos agora separadamente as principais mudanças institucionais supracitadas.

No que diz respeito à configuração de fontes de financiamento, o Banco do Brasil, no governo Vargas, passa a desempenhar papel fundamental na esfera monetário-creditícia, qual seja, “como ‘caixa’ do tesouro e mecanismo operativo direto de transações, dispêndios e receitas de todo o aparelho de Estado” (DRAIBE, 1985, p. 87). Ao tomar posse, o governo provisório de Vargas criou instrumentos de financiamento, tanto de curto quanto de longo prazo. Quanto aos instrumentos de financiamento de curto prazo destacam-se: a reformulação da Caixa de Redesconto (CARED-BB), em 24/12/1930; os créditos do Banco do Brasil destinados tanto ao programa de defesa do café como ao apoio da recuperação econômica; a criação da Caixa de Mobilização Bancária em 1932. No âmbito do financiamento de longo prazo, o governo cria a Carteira de Crédito Agrícola e Industrial (CREAI) do Banco do Brasil, em outubro de 1937 (BASTOS, 2004).

Quanto às medidas destinadas ao café, o governo provisório mobilizou esforços, já em dezembro de 1930, para solucionar a grave crise que afetava o café, aprofundada pela supersafra de 1928 e pelos efeitos da crise de 1929. A manutenção da política de compra do café iniciada em

1931, até a moratória de 1933, mostrou que este não era o caminho para solucionar a crise, pois continuava o estímulo para a ampliação da produção. Sendo assim, o governo federal encampa a política voltada ao café, por meio do Departamento Nacional do Café (1933), com o intuito de desestimular novas plantações (AURELIANO, 1981).

No que tange à criação da Comissão Nacional de Siderurgia, buscou-se assegurar certa unidade entre o discurso e a prática cujo objetivo era garantir a gradual autonomia interna do ciclo reprodutivo do capital, uma vez que, em virtude do amplo processo de restrições, o Estado tornou-se o único instrumento capaz de superar concretamente tal empecilho ao processo de acumulação industrial (OLIVEIRA, 2004). Segundo Aureliano (1981, p. 107),

ao criar a Comissão Nacional de Siderurgia, em agosto de 1931, é verdade que o estado abre um foro especial e permanente onde deverá ser formulada uma política nacional para o aço. Nesse sentido, ampliará as bases do debate, trazendo para si a responsabilidade de mantê-lo e desdobrá-lo.

Quanto à instituição do salário mínimo, esta não contou com o apoio inicialmente dos principais representantes da burguesia industrial. Quase sempre as medidas de legislação social encontram oposição dos industriais, apesar de, geralmente, beneficiá-los no longo prazo. A falta de apoio desse segmento acabou por postergar, no plano institucional, a implementação do salário mínimo, pois apesar de aprovada desde 1934 ele só foi definitivamente implementado em 1938. Para Oliveira (2003, p. 66), a regulamentação do salário mínimo - instrumento de regulamentação do preço do trabalho - foi um dos mais importantes elementos do avanço das atividades ligadas à indústria, pois retirou custos de reprodução da força de trabalho de dentro da fábrica

Cabe aqui observar que a legislação social teve um tratamento extremamente diferenciado entre os trabalhadores urbanos e rurais na transição da República Velha para a “Era Vargas”. De um lado, a busca constante da construção de instituições destinadas a “acolher” o trabalhador urbano (legislação trabalhista, previdência social etc.) e, de outro, a exclusão, o “esquecimento” dos trabalhadores rurais, cuja expressão mais emblemática é a intocabilidade da estrutura agrária. Isso demonstra que a redução do poderio econômico das oligarquias agrárias não significou uma diminuição do seu poder político.

As ambigüidades da base produtiva nacional, que afloram durante o ano final da década de 1920, refletiriam uma nova institucionalidade pós-30, as quais, por meios de políticas e de novas formas de regulação e regulamentação, vão moldando um novo eixo socioeconômico industrializante. Os efeitos iniciais de tais mudanças institucionais, mais especificamente das novas funções desempenhadas pelo Estado, puderam ser verificados já mesmo entre 1933 e 1937, pouco tempo depois da crise econômica do início dos anos 30, haja vista o enorme crescimento da

produção industrial. Segundo Aureliano (1981, p. 124), tal crescimento pode ser explicado da seguinte forma:

Com a recuperação da economia [devido à implementação de políticas econômicas anticíclicas], as margens de capacidade ociosa provocadas pela crise ou, mesmo, trazidas de antes dela, foram preenchidas, recompondo ou aumentando a lucratividade das empresas. Por outro lado, com as modificações dos preços relativos trazidas pela crise, a lucratividade da indústria leve e de bens de produção foi favorecida. O diferencial de rentabilidade em seu favor estimula inversões no setor, que passa a crescer aceleradamente, apoiado basicamente na própria demanda, na medida em que o aumento da produção industrial, pressionando a capacidade para importar, encarrega-se de manter continuamente o diferencial de rentabilidade a seu favor. A indústria de bens de consumo assalariado, ao invés de ligar-se primordialmente ao complexo exportador cafeeiro, passa a ligar-se à reprodução da força de trabalho industrial.

Os momentos iniciais da nova direção socioeconômica industrial, principalmente na fase de industrialização de bens não-duráveis, configurada até 1955, ficaram conhecidos por industrialização *restringida*. Segundo Cardoso de Melo (1998, p.116), a partir de 1933, configura-se um novo padrão de acumulação em que:

Há industrialização, porque a dinâmica de acumulação passa a se assentar na expansão industrial, ou melhor, porque existe um movimento endógeno de acumulação, em que se reproduzem, conjuntamente, a força de trabalho e parte crescente do capital constante industriais; mas a industrialização se encontra restringida porque as bases técnicas e financeiras da acumulação são insuficientes para que se implante, num golpe, o núcleo fundamental da indústria de bens de produção, que permitiria à capacidade produtiva crescer adiante da demanda, autodeterminando o processo de desenvolvimento industrial.

Ainda quanto ao processo de industrialização brasileiro do pós-30, cabe alertar que tal processo ocorreu em bases bastante distintas do processo de industrialização clássica dos países centrais, uma vez que a industrialização dependente brasileira nasceu para atender a uma demanda já constituída e se estruturará em função das exigências de mercado procedentes dos países avançados, não criando, portanto, sua própria demanda. Não cabe aqui avançar na análise do novo padrão de acumulação, uma vez que teríamos que desvendar as relações de produção e as configurações institucionais a partir da década de 1940, objetivo este que não fez parte do escopo deste trabalho.

5. Conclusão

Procurou-se, ao longo deste artigo, mostrar alguns elementos constitutivos e de diferenciação do padrão de acumulação, do papel do Estado e de suas políticas econômicas na República Velha (1889-193) e durante o governo provisório e constituinte de Vargas (1930-1937). Trata-se do período que assinala a passagem da economia brasileira a um novo padrão de acumulação, sob a égide da indústria, e a uma nova institucionalidade, conformada a partir de um Estado que,

finalmente, assume características nacionais. Para tanto, utilizou-se do referencial teórico da (des)articulação setorial e social, uma vez que este instrumental permite a vinculação entre os elementos econômicos e as relações de poder entre as classes e suas frações em seus desenlaces na conformação das funções do Estado.

Na verdade, o novo quadro institucional, que se conformou durante o governo Vargas, vai funcionar como instrumento fundamental para o amoldamento de um padrão de acumulação distinto do anterior em virtude do predomínio da participação da indústria na renda interna e do crescimento substantivo da realização parcial interna crescente da produção nacional. Diferentemente do padrão de acumulação agrário-exportador - que fora ditado completamente pelos movimentos de expansão e retração do mercado mundial -, o novo padrão de acumulação brasileiro, pautado na industrialização, não representou apenas um reflexo do contexto externo, mas uma conjunção de fatores externos e internos, haja vista a expansão e diversificação da heterogeneidade no bloco de poder proveniente da inserção dos novos segmentos ligados ao processo de industrialização.

Referências

- AURELIANO, L. **No limiar da industrialização**. São Paulo: Brasiliense, 1981.
- BASTOS, P. P. Raízes do desenvolvimentismo associado: comentários sobre sonhos prussianos e cooperação pan-americana no Estado Novo. **Revista Economia (ANPEC), Selecta**, Brasília (DF), v. 5, nº 3, p. 285-320, dez, 2004.
- CARDOSO de MELO, J. M. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Brasiliense, 1998.
- DEAN, W. **A industrialização de São Paulo**. São Paulo: Defel, 1971.
- DINIZ, E. **Empresário, estado e capitalismo no Brasil: 1930-1945**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.
- DRAIBE, S. **Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- FAUSTO, B. **A revolução de 1930: historiografia e história**. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.
- FIORI, J. L. **O vôo da coruja**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2003.
- FRISTSCH, W. Apogeu e crise na Primeira República. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989**. Rio de Janeiro: Campus, 1989.
- FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. Editora Nacional, São Paulo, 1987.
- JANVRY, A. **The agrarian question and reformism in Latin America**. Baltimore, Maryland: Johns Hopkins University Press, 1981.

OLIVEIRA, F. **Crítica à razão dualista/o ornitorrinco**. São Paulo: Editora Boitempo, 2003.

OLIVEIRA, N. Anti-reformismo, estabilidade e desarticulação social: espectros de um republicanismo oligárquico. Salvador, Escola de Administração, UFBA, 2008. (mimeo).

OLIVEIRA, N. **Neocorporativismo e política pública: um estudo das novas configurações assumidas pelo Estado**. Edições Loyola/CEAS, São Paulo, 2004.

POULANTZAS, N. **Poder político e classes sociais**. São Paulo, ed. Martins Fontes, 1977.

STEIN, S. **Origens e evolução da indústria têxtil de algodão no Brasil – 1985/1950**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1979.

TEUBAL, Miguel. Structural adjustment and social desarticulation: the case of Argentina. **Science and Society**. New York. V.64, n.4, winter 2000-2001.

VILELLA, A. & SUZIGAN, W. **Política do governo e crescimento da economia brasileira: 1889-1945**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1973.