

RIO GRANDE DO SUL E SÃO PAULO: O PAPEL DAS POLÍTICAS ORÇAMENTÁRIAS NA PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO ESTADUAL NA PRIMEIRA REPÚBLICA (1889-930)

*Maria Lúcia Leitão de Carvalho**
*Paulo Roberto Dias Pereira***

Este artigo objetiva examinar as formas assumidas pelas políticas orçamentárias — vale dizer, pela política de arrecadação da receita e de priorização da despesa governamental — nos Estados do Rio Grande do Sul e de São Paulo, no período da Primeira República (1889-930), procurando estabelecer, ao comparar essas duas formações regionais, as peculiaridades de tais políticas e o papel representado pelas mesmas na promoção do desenvolvimento econômico estadual, à luz do meio social e do contexto político e econômico em que se desenvolveram.

Ao estabelecer-se essa comparação, parte-se de um pressuposto mais geral que enquadra a sociedade sul-rio-grandense como significativamente diferente — sob o ponto de vista social, econômico e político — de outras sociedades regionais brasileiras no período da Primeira República.¹ A forma

* Economista, Técnica do convênio SCP/FEE, Pesquisadora do Núcleo de Estudos de História Econômica, Social e Política (NEHESP-FEE).

** Bolsista do CNPq e Pesquisador do NEHESP da FEE.

¹ Este trabalho enquadra-se na Linha de Pesquisa Estudos Regionais Comparados, do NEHESP da FEE, e dedica-se a abordar um ângulo específico — o da política orçamentária — dentro de um estudo comparativo mais amplo entre as sociedades sul-rio-grandense e paulista, em vários períodos da História Econômica do Brasil.

de abordagem adotada permite identificar, sob determinados aspectos, elementos que possibilitam estabelecer peculiaridades da economia do Rio Grande do Sul em relação a São Paulo — região centro do País, tomada aqui como contraponto — durante o período considerado.

Embora tendo consciência de que tais peculiaridades vieram sendo gestadas desde épocas bem anteriores à da Primeira República, justifica-se a escolha do período a ser examinado por ser então que, sob a égide da recente autonomia conferida aos estados (antigas províncias) pela instauração da República, se manifestaram diferenças notórias quanto ao tipo de atuação assumida pelo Estado sul-rio-grandense no âmbito econômico, em relação a São Paulo.

Como propósito central do artigo, serão, pois, examinados aspectos específicos da política orçamentária adotada pelo Rio Grande do Sul — em contraposição à de São Paulo —, visando perceber como se determinaram o volume e a composição das receitas e a alocação das despesas públicas; como se distribuiu o peso fiscal sobre as classes sociais; e qual a importância de tais questões no processo de acumulação de capital que se deu nos estados considerados durante a Primeira República.

Para encaminhar as questões propostas, o trabalho foi dividido em duas seções. A primeira, **Os Antecedentes Históricos e o Contexto Político e Econômico em que se Desenvolveram as Políticas Estaduais**, tem como propósito caracterizar, brevemente, as formações históricas da sociedade sul-rio-grandense e da sociedade paulista, de forma a fazer ressaltar peculiaridades dessas formações capazes de explicar as formas particulares pelas quais se deu a relação entre os governos estaduais e as respectivas economias regionais no período da Primeira República.

A segunda, **Rio Grande do Sul e São Paulo: Uma Visão Comparativa das Políticas de Arrecadação e de Gastos Públicos dos Estados e do Papel Dessas Políticas na Promoção do Desenvolvimento Econômico**, objetiva determinar as peculiaridades da política orçamentária praticada pelos Governos Estaduais do Rio Grande do Sul e de São Paulo durante o primeiro período republicano (1889-1930), através: do exame das características das estruturas tributárias estaduais, das modificações sofridas por essas estruturas no período considerado e do tipo de política implícito em tais modificações, de forma a ressaltar a importância conferida à política tributária como instrumento de política econômica em cada um dos governos estaduais e o papel de tal política na consecução de determinados objetivos de desenvolvimento re-

gional, pelo lado da Receita Pública; da análise dos gastos orçamentários estaduais e da relevância assumida por tais gastos na promoção do desenvolvimento econômico dos estados considerados, buscando identificar que fatores — de ordem econômica e política — motivaram a determinação das prioridades governamentais na condução desses gastos, quais os interesses defendidos pelo Governo e que grupos este pretendia privilegiar através de tais escolhas e prioridades, pelo lado da Despesa Pública.

1 - Os antecedentes históricos e o contexto político e econômico em que se desenvolveram as políticas estaduais

Esta seção tem como propósito, num primeiro momento, fazer um breve retrospecto das formações históricas da sociedade sul-rio-grandense e da sociedade paulista, com base na literatura relativa à história econômica dessas sociedades, de forma a realçar alguns pontos relevantes para a caracterização do meio social, que foi palco das políticas públicas regionais na Primeira República.

Em seqüência, e tendo como "pano de fundo" as transformações originadas das novas responsabilidades e dos novos papéis assumidos pelos estados a partir da Proclamação da República, procurar-se-á identificar de que formas tais transformações repercutiram no Rio Grande do Sul e em São Paulo, em termos: da constituição dos aparatos de poder e da posição de tais aparatos frente às classes dominantes regionais; dos princípios que embasaram a gestão administrativa e a gestão econômica dos estados considerados, estando aí implícitas a concepção de cada governo sobre o desenvolvimento da sociedade e a maneira pela qual cada um deles encarou a intervenção do poder público na economia.

Para atender de forma mais adequada aos propósitos pretendidos, abordar-se-ão os assuntos a serem examinados em itens específicos, como segue.

1.1 - Elementos da formação histórica da sociedade sul-rio-grandense e da sociedade paulista

Constitui-se propósito deste item o de identificar — com base em alguns aspectos específicos das formações históricas do Rio Grande do Sul e de São Paulo — certas peculiaridades apresentadas por essas sociedades regionais, em termos das configurações sociais e econômicas que as mesmas apresentavam ao final do século XIX, no limiar da era republicana no Brasil.

O processo de povoamento e de apropriação do território sul-rio-grandense, que se verificou tardiamente em relação a outras regiões brasileiras, deu origem, no seu transcorrer, a duas formas predominantes de atividade que caracterizariam a história econômica do Rio Grande do Sul a partir de meados do século XVIII: a atividade pastoril e a lavoura.

Por ocasião da Independência, a atividade pastoril já havia assumido o caráter de uma atividade regular e estabelecida, em que a criação de gado convivía com a indústria do charque, a qual despontava como uma fonte significativa de renda.

Nessa época, destacou-se como iniciativa marcante — do ponto de vista das atividades ligadas à lavoura — a promoção da imigração européia para o Rio Grande do Sul, tendo como principais objetivos não só a ocupação da região serrana — até então, quase despovoada — como também o incremento da produção de alimentos, visando ao consumo interno. Assim, com a imigração alemã a partir de 1824 e com a imigração italiana a partir de 1875, ambas encaminhadas para o norte e o nordeste do Estado, caracterizou-se um novo tipo de atividade econômica: a agricultura desenvolvida pela pequena propriedade colonial.

Estavam assim plenamente configurados, dentro das atividades econômicas dominantes na região, dois tipos de sociedade, constituídas a partir dos processos de povoamento e de apropriação da terra que aí se verificaram: a sociedade da pecuária e a sociedade da colônia. Tais sociedades apresentaram-se fundamentalmente distintas entre si — do ponto de vista social e do ponto de vista econômico —, o que determinou que, embora coexistindo, se mantivessem escassamente integradas sob o aspecto econômico, pelo menos até as primeiras décadas do século XX.

A sociedade da pecuária, concentrada na Serra do Sudeste e na Campanha, caracterizava-se por uma população pouco densa, pela generalização da grande propriedade como forma de apropriação da terra e por relações de

produção que, a princípio, envolviam o proprietário rural e o peão na atividade criatória das estâncias e, a partir de fins do século XVIII — com a introdução da produção escravista do charque —, passaram a incorporar a burguesia comercial e o escravo nas instalações de charqueadas. O setor charqueador ocupava posição preponderante nas exportações externas e interprovinciais do Rio Grande do Sul, tendo como concorrentes a tal posição apenas os couros. A esse setor estava intimamente ligada a atividade criatória para abate — para a qual o mesmo funcionava como forma de viabilização comercial. O charque destinava-se fundamentalmente ao mercado interno brasileiro, onde era consumido pelos escravos e também por populações urbanas livres de baixo poder aquisitivo.

Em decorrência do anteriormente posto, os problemas do setor charqueador refletiam-se de forma intensa na produção pecuária. Tais problemas — que eram freqüentes — deviam-se especialmente à concorrência da produção charqueadora do Prata, a qual, via de regra — quando a região platina não estava a braços com guerras e lutas internas que redundavam na desorganização da sua produção —, atingia o mercado brasileiro a preços menores do que os alcançados pelo produto sul-rio-grandense. As razões que explicam essa situação tinham relação com fatores que derivam das próprias características da formação histórica da sociedade da pecuária² — consubstanciadas no caráter escravista da produção do charque —, traços esses que levaram a baixos níveis de produtividade e, em consequência, a uma rentabilidade reduzida dos empreendimentos em face dos concorrentes platinos — organizados em bases capitalistas e empregando trabalho livre.

Como resultado dessa situação, eram escassas as possibilidades de acumulação financeira e produtiva, com o que "se preservou o quadro de desvantagem competitiva e de estagnação econômica" da sociedade pecuária sul-rio-grandense, como assinala Almeida (1992, p.554). A esse quadro se contraporia, cada vez mais intensamente, o desenvolvimento da sociedade colonial, como se verá a seguir.

A sociedade colonial, que se desenvolveu no norte e no nordeste do território gaúcho, apresentou traços nitidamente diferentes da sociedade que ocupava a Campanha. Baseou-se na pequena propriedade rural, produzindo

² Sobre esse assunto, ver, por exemplo, Targa (1991, p.458-462).

através de mão-de-obra familiar, e contava com um significativo contingente populacional — características estas que possibilitaram um crescimento rápido e a diversificação da produção agrícola, juntamente com o desenvolvimento da pequena criação.

Com o incremento da produção da colônia e a despeito dos níveis reduzidos de tecnificação que caracterizaram tal produção a partir dos anos 70 do século passado, vários artigos daí originários passaram a ser exportados para outras regiões do País, pela ação do capital comercial que se acumulava na área e tendo Porto Alegre como escoadouro.³ Assim, a zona colonial, quase despovoada em meados do século XIX, passou por um intenso processo de ocupação e, nos últimos anos daquele século, já ameaçava a hegemonia econômica até então exercida pela Campanha pastoril. Tal situação se refletia claramente na composição da pauta das exportações estaduais. O Rio Grande do Sul, que até então se destacava como exportador de produtos de origem pecuária (charque e couros basicamente), assumiu, nos anos finais do século passado, a posição que seria mantida posteriormente: de grande exportador de produtos da lavoura. Essa passagem marca o início de um processo de transferência da hegemonia econômica, do sul para o norte, da grande para a pequena propriedade, da pecuária para a lavoura.⁴

A mencionada transferência, embora significando substancial mudança na estrutura econômica gaúcha, conservou um traço que já existia anteriormente: as relações comerciais do Rio Grande do Sul continuaram predominantemente

³ Conforme assinala Pedro Almeida, a sociedade da colônia e seu centro comercial, Porto Alegre, impulsionados pelo crescimento da produção exportada ao final do século XIX, combinado com uma distribuição mais equitativa da terra, experimentaram uma "(...) rápida e difundida monetização (...) que logo tomou forma de um mercado regional crescente. (...) Neste contexto, o comércio de exportação e importação configurou-se lucrativo, e uma pequena parcela da burguesia comercial da região, principalmente estabelecida em Porto Alegre, prosperou rapidamente". (ALMEIDA, 1992, p. 553).

⁴ Essa situação pode ser ilustrada por dados apresentados por Singer que, ao analisar a pauta de exportações do Rio Grande do Sul em meados e final do século XIX respectivamente, identifica significativas mudanças que corroboram o acima afirmado. Assim, "charques e couros" representavam 74,9% do valor das exportações gaúchas em 1861, mas apenas 42,2% em 1894 (sendo 28,6% correspondentes ao charque). A banha, por outro lado, que em 1861 era importada, passou a ocupar o segundo posto nas exportações estaduais em 1894 (15,2% do valor total). Considerando-se os principais produtos coloniais em conjunto (banha, farinha de mandioca, feijão, fumo), estes correspondiam, em 1861, a apenas 5,4% do valor das exportações, passando a representar 32,4% em 1894 (SINGER, 1977, p. 63, tab. VI).

voltadas para o mercado interno brasileiro. Em questão de grau, entretanto, tais relações intensificaram-se consideravelmente. A associação dos tradicionais produtos provenientes da atividade pecuária com os resultados advindos da expansão da agricultura diversificada dos colonos alemães e italianos conferiu uma importância crescente ao Rio Grande do Sul no mercado brasileiro, fazendo com que a região sul-rio-grandense se adiantasse consideravelmente sobre muitas regiões do País quanto a esse aspecto.

Para resumir, em consequência da situação acima delineada, os últimos decênios do século passado foram marcados por mudanças significativas na configuração econômica do Rio Grande do Sul. Tais mudanças se acentuaram em função da estagnação das atividades ligadas à pecuária e do acentuado progresso econômico da zona colonial, determinando alterações substanciais na pauta das exportações sul-rio-grandenses. Isso não alterou, entretanto, um traço que já era característico das ligações econômicas gaúchas — a sua vinculação preponderante com o mercado interno brasileiro.

São Paulo seguiu uma trajetória totalmente diversa. A região paulista constituiu inicialmente uma "zona de passagem", cujas fontes principais de vida, no período colonial, se assentaram em três focos principais: o comércio de escravos indígenas, capturados no Interior por expedições que se embrenhavam cada vez mais em direção ao sul e vendidos nos centros agrícolas do litoral; o comércio de gado vindo dos campos do sul e passando pelo território paulista em direção ao litoral (sobretudo ao Rio de Janeiro); o papel que a área desempenhou, por algum tempo, de única, ou principal, via de acesso à zona aurífera à época da descoberta do ouro em Minas Gerais.

A expansão da atividade cafeeira a partir da segunda metade do século XIX, que transformou o café na base das exportações brasileiras, deu a São Paulo a sua verdadeira dimensão econômica, alcançando a região paulista definitivamente à posição preponderante que desde então ocupou na vida econômica do País.

Baseada na grande propriedade rural, a organização agrícola ligada à produção de café era marcada pela diversidade de funções que lhe cabiam e pelos grandes capitais exigidos para fazer frente aos gastos envolvidos no processo. O grande proprietário ligado à cafeicultura caracterizou-se desde o início pelas suas intensas relações com setores ligados à vida urbana, assumindo, muitas vezes, posições variadas que englobavam a propriedade da

terra, o recrutamento de mão-de-obra, a organização e a direção da produção, o comércio, o banco, os meios de transporte e o poder político.⁵

O desenvolvimento da economia cafeeira, assentado na grande propriedade e caracterizado segundo um padrão de abertura de fronteiras, devido a uma combinação de produção crescente e exaustão progressiva de terras, determinou, num período de pouco mais de 40 anos (entre 1859 e 1902), a transferência geográfica daquele cultivo — desenvolvido no início, preponderantemente, no Rio de Janeiro — para São Paulo⁶, face à existência, no planalto paulista, de abundância de terras virgens, de elevada fertilidade para o café.

A expansão dessa cultura, baseada na ocupação de novas áreas, levou a um intenso desenvolvimento da infra-estrutura de transportes — através da construção de ferrovias. Assim, o desenvolvimento das ferrovias no território paulista esteve intimamente associado aos requisitos da expansão cafeeira, por iniciativa dos cafeicultores, e mobilizando recursos próprios, financiamentos externos e o poder público (CASTRO, 1971, p.62).

A expansão do café gerou, também, uma crescente necessidade de crédito, levando a que os cafeicultores, desde cedo, assumissem pesados compromissos, que terminaram por converter a Cidade de São Paulo em "(...) uma praça financeira a serviço da lavoura do café", conforme Castro (1971, p.63). Assim, o lucrativo negócio do café podia contar com o financiamento dos comerciantes exportadores, com acesso fácil a capitais externos e mesmo públicos e com uma ampla disponibilidade de terras adequadas para o cultivo. A questão da mão-de-obra, que desde logo se definira como crucial, dada a desagregação do sistema escravista, recebera uma solução radical através da imigração européia.

Em fins do século XIX, os preços do café mostravam-se altamente compensadores. Ao mesmo tempo, os cafeicultores confrontavam-se com uma ampla oferta de mão-de-obra, de capitais e de terras, que refletia as condições

⁵ Conforme Castro: "Esta polivalente ação da 'burguesia rural' cafeeira se traduzia numa estreita vinculação com os setores dominantes da vida urbana, daí resultando uma combinação de interesses, cujo indiscutido poder se fez sempre presente na formulação da política econômica do Império e da Velha República" (CASTRO, 1971, p.60). Sobre a multiplicidade de interesses do bloco regional cafeeiro e a sua hegemonia política, ver Saes (1981, p.244; 1985, p.347).

⁶ Em 1859, quase 80% da produção brasileira de café provinham do Estado do Rio de Janeiro, 12,1% de São Paulo e 7,8% de Minas Gerais; em 1902, São Paulo concentrava 65,2% da produção, Minas 22,8%, e o Rio de Janeiro, apenas 9,7%, conforme dados apresentados por Reis *apud* Schwartzmann (1988, p.92).

excepcionais gozadas pela atividade cafeeira frente a outras atividades. A partir daí, definia-se uma situação extremamente favorável à superprodução, trazendo no seu rasto uma propensão a crises que acompanharia o café em toda a Primeira República e que teria repercussões consideráveis nos rumos seguidos pela política econômica do Governo paulista no período.

Dado o exposto anteriormente, era, pois, totalmente distinta a situação do Rio Grande do Sul e a de São Paulo, tanto do ponto de vista de suas atividades econômicas principais como no que respeita à posição das respectivas classes dominantes regionais quanto a tais atividades, no contexto brasileiro do final do século XIX. O Rio Grande do Sul convivia com uma situação de crise na economia baseada na grande propriedade rural ligada à criação e à charqueada, concentrada na Serra do Sudeste e na Campanha, agravada por uma fraqueza relativa das classes dominantes regionais vinculadas com essas atividades em fazer prevalecer seus interesses frente às classes dominantes de outras regiões brasileiras. Paralelamente, manifestava-se o dinamismo crescente da sociedade colonial localizada ao norte e ao nordeste do território sul-rio-grandense, apoiada na pequena propriedade rural, na policultura e no capital comercial, cuja ação propiciava a exportação de vários artigos daí originários para outras regiões do País, tendo Porto Alegre como escoadouro. A consequência mais palpável de tal situação traduzia-se na perda gradativa da supremacia regional até então exercida pelos pecuaristas e no fato de que o dinamismo da economia sul-rio-grandense estava cada vez mais desvinculado da grande propriedade. Por outro lado, as ligações econômicas principais da região continuavam se verificando predominantemente com o mercado interno brasileiro, mantendo-se em uma posição subsidiária em relação às atividades dominantes no País, vinculadas ao comércio exterior.

Situação diversa verificava-se em São Paulo, onde a economia continuou crescentemente associada ao desenvolvimento da cafeicultura, concentrando-se os lucros daí resultantes em atividades vinculadas ao comércio, aos bancos, à indústria, aos transportes, as quais, muitas vezes, estavam reunidas nas mesmas mãos. Assim, diferentemente do que acontecia no Rio Grande do Sul, a atividade econômica mais dinâmica mantinha-se vinculada à grande propriedade, e a classe dominante — representada pelo bloco regional cafeeiro — alçava-se a uma posição de hegemonia política e econômica no País.

Tais eram as situações que se apresentavam com relação às duas formações regionais — a gaúcha e a paulista — por ocasião da instauração da

República. A seguir, ver-se-á como se posicionaram frente a essas situações os governos que assumiram o poder nas respectivas regiões a partir da Proclamação da República, em 1889.

1.2 - O contexto político e econômico em que se desenvolveram as políticas estaduais na Primeira República

A instauração da República, ao final do século XIX, trazendo em seu bojo uma série de transformações de cunho político e de cunho econômico, em que era assegurada uma considerável autonomia aos estados, criou para os mesmos novas responsabilidades e novos papéis a serem desempenhados pelos governos que neles se instalaram. Tais mudanças repercutiram de forma diferente em cada um dos estados — Rio Grande do Sul e São Paulo, e as repercussões, muitas delas de ordem política, e mesmo administrativa, influenciaram a formulação e a condução das políticas econômicas regionais. É o que resumidamente abordar-se-á a seguir.

Como ponto de partida, é indispensável que se examinem as características dos aparatos de poder que foram criados, não só pela importância dos mesmos para a condução dos projetos econômicos regionais, mas, e sobretudo, porque é aí que se sobressai uma das mais marcantes singularidades do Rio Grande do Sul no contexto brasileiro pós-República. Tal singularidade reside nas características particulares do partido político que assumiu o Governo Estadual — o Partido Republicano Rio-Grandense (PRR) —, graças às quais o mesmo pôde manter-se no poder durante toda a Primeira República, depois de 1893.

As singularidades do PRR, aliás, poderão emergir de forma mais clara, se for caracterizada a situação comum vivida, no período, pela maioria dos partidos republicanos regionais — e na qual pode enquadrar-se o Partido Republicano Paulista (PRP), a saber, um partido único, que absorvia a totalidade das forças políticas do Estado e que apresentava um caráter monolítico a nível federal —, na medida em que as lutas e as divergências eram canalizadas para o nível intrapartidário — oligárquico quanto à sua constituição e funcionamento, liberal quanto aos seus princípios e utilizando uma rede de relações coronelísticas para garantir a sua reprodução no poder (SOUZA, 1990, p.187).

Comparativamente ao PRP, o partido sul-rio-grandense apresentava traços bastante distintos, a partir da própria natureza dos seus membros, que, embora integrando a elite econômica regional, não pertenciam à classe dominante tradicional da Campanha gaúcha. Eram, em sua grande parte, provenientes da região norte do Estado — de ocupação mais recente e menos rica que a tradicional região da pecuária (PINTO, 1986, p.10).

Um outro ponto peculiar do PRR residia em que, ao contrário dos demais partidos regionais, seus membros não se regiam pelos princípios liberais; eram positivistas.⁷

Assim, o PRR apresentava traços bastante peculiares em relação ao seu congêneres paulista, a saber: não era integrado pela oligarquia da região, enquanto o PRP era dominado pela oligarquia rural paulista vinculada à cafeicultura; tinha um projeto político positivista, em oposição ao projeto político liberal que dominava o partido de São Paulo; não tinha natureza oligárquica quanto ao seu funcionamento e nem desfrutava das "redes de relações coronelísticas", conforme a caracterização feita anteriormente.

Os traços acima delineados, além de conferirem ao PRR uma marcante singularidade em relação aos demais partidos estaduais, também colocaram o partido gaúcho numa posição peculiar no âmbito interno do Estado. Ou seja, suas características contribuíram para a divisão das forças políticas sul-rio-grandenses em dois grandes blocos — o Partido Republicano Rio-Grandense (PRR) e o Partido Federalista (PF) —, configurando, assim, uma situação diversa do esquema de partido único que vigorava nos demais estados. Tal divisão assumiu o caráter de um fracionamento das classes dominantes gaúchas (na medida em que o PF congregava os elementos da tradicional oligarquia pecuária) e determinou uma situação *sui generis* em termos do que aconteceu nas demais unidades da Federação: o PRR foi o único partido republicano regional durante a Primeira República que teve de conviver, permanentemente, com uma oposição organizada, composta pela elite local, e que, muitas vezes, se armou para tentar derrubá-lo do poder regional.

⁷ Conforme Celi Pinto: "O PRR estava profundamente imbuído dos princípios positivistas que negavam tanto o regime democrático como a doutrina liberal". Tais princípios, além de propiciarem aos membros do PRR uma "(...) percepção específica da questão pública", correspondiam aos interesses e às necessidades do grupo que ocupou o poder no Rio Grande do Sul durante a Primeira República, conferindo-lhe subsídios para a criação de um Estado extremamente autoritário no período (PINTO, 1986, p.13, 21).

Um dos pontos fundamentais que embasaram as divergências com as oposições residiu no caráter não oligárquico do projeto político do PRR. E, nesse sentido, o respaldo doutrinário do positivismo foi de uma importância excepcional, já que propiciou aos membros do Governo Estadual justificativa para a defesa desse projeto frente à sociedade sul-rio-grandense. Com base nisso, o PRR apresentava-se, aos olhos da opinião pública como algo que pairava "acima dos interesses particulares", assumindo um papel de "protetor e organizador da sociedade gaúcha em seu conjunto" (PINTO, 1986, p.12;13).

Outro foco de divergências permanentes foi a Constituição Republicana Rio-Grandense (1891), cujos dispositivos — também inspirados no positivismo — forneceram instrumentos legais ao PRR para o controle ininterrupto do Governo, alijando a representação da oligarquia rural no aparato de poder. Esse alijamento, entretanto, teve um custo bastante alto, na medida em que determinou a necessidade de um empenho constante do PRR — mais intenso nos primeiros anos de sua administração — num processo de legitimação do seu Governo frente à sociedade sul-rio-grandense, como um pré-requisito de harmonia social, indispensável à criação de condições capazes de possibilitar não só a sua preservação à testa da administração pública estadual, como também o desenvolvimento pretendido para o Rio Grande do Sul.

Tal questão, especialmente na fase de consolidação do Partido no poder (até o primeiro governo de Borges de Medeiros, em 1898), esteve intimamente relacionada, no plano interno do Estado, com a articulação de outras forças de apoio por parte do Governo Estadual, a qual se concentrou especialmente nos setores não oligárquicos da sociedade sul-rio-grandense. Essa articulação se resolveu, na prática política e administrativa do Governo gaúcho, sob os ângulos da eficiência e da moralidade e do atendimento a interesses generalizados — significando este último ponto o não-privilegiamento de uma determinada classe em detrimento da sociedade como um todo —, ao lado de uma extrema austeridade no gerenciamento das finanças públicas estaduais.⁸

⁸ Conforme salienta Celi Pinto, quanto a esse aspecto, o PRR apresentava-se frente à população como o garantidor do bom funcionamento tanto do setor público como do setor privado. Assim, não só era responsável pela continuidade e pela eficiência do regime, mas também agia como "(...) avalista das garantias necessárias para o desenvolvimento das classes sociais no Estado" (PINTO, 1986, p.26).

Em São Paulo, a situação foi diversa. No partido que assumiu o poder no Estado paulista, estavam representados os interesses dos grupos oligárquicos regionais, que determinaram a condução da política estadual no período. Esse tipo de ação — que privilegiou, sem dúvida alguma, as atividades vinculadas à cafeicultura — foi facilitado pela situação de propriedade múltipla, que reunia, muitas vezes, como já se viu, nas mesmas mãos os interesses da produção cafeeira, com interesses nas áreas de transportes, comércio exportador, setor bancário, e mesmo a indústria, fazendo do Governo do Estado o instrumento de um único grupo — o dos cafeicultores, que representava uma elite agrícola com claras tendências burguesas. Por essa ordem de razões e pelo fato de que, pelas próprias características da estruturação partidária estadual, São Paulo não teve que enfrentar uma oposição organizada e acirrada como ocorreu no Rio Grande do Sul, o Governo paulista preocupou-se, desde logo, em apoiar o processo de acumulação de capital no Estado, atuando como o agente através do qual os grupos oligárquicos regionais puderam transferir a outras classes e a frações de classes (e mesmo a outras oligarquias) — ao nível do Estado de São Paulo e ao do próprio País — os custos dessa acumulação.⁹ Isso foi possível já que a legitimação do PRP no poder era dada pela própria ideologia prevalecente, que identificava os interesses dominantes — ligados ao café — com os interesses do Estado, e estes com os interesses nacionais.

Assim, enquanto em São Paulo a prosperidade econômica advinda das exportações de café acabava por gerar um consenso entre a elite política regional quanto às funções a serem desempenhadas pelo estado nascente, no Rio Grande do Sul a crise da economia da pecuária acabou por se traduzir em dissenso entre as elites regionais, ocasionando uma profunda crise política.

Os aspectos até aqui abordados permitem delinear, sumariamente, as diferenças fundamentais entre a dinâmica dos processos econômico e político no início da República, nos Estados do Rio Grande do Sul e de São Paulo. De um lado, o Rio Grande do Sul apresentava deficiências no nível econômico muito mais acentuadas que São Paulo. Basicamente, existiam dois setores produtivos — pecuária e agricultura —, demandando obras e serviços de infra-estrutura econômica, os quais requeriam um grande aporte de investi-

⁹ Sobre esse mecanismo de transferência dos custos de acumulação do café a outras classes e regiões do País, ver, por exemplo, Cohn (1990, p.293-294).

mentos que ultrapassavam a disponibilidade de capitais existentes na região. Além disso, conforme já foi referido, havia um intenso conflito político entre as classes dominantes regionais, o que, aliado à crise econômica, contribuía para configurar o Estado gaúcho como um dos mais instáveis do País. Por outro lado, o Estado de São Paulo apresentava-se como o membro mais próspero da Federação, capaz de receber um grande aporte de capitais externos em razão das exportações de café, possibilitando, desse modo, que fossem atendidas, com certa facilidade, as demandas por obras e serviços necessários à formação de uma infra-estrutura física adequada ao desenvolvimento econômico regional. Outrossim, no nível político, a região não apresentava nenhum conflito maior entre as classes dominantes, o que tornava possível uma hegemonia dos interesses da cafeicultura na gestão das políticas de governo.

A ordem de razões anteriormente exposta definiu as políticas econômicas regionais e as formas pelas quais cada um dos estados encarou questões de cunho econômico diretamente vinculadas com o manejo dessas políticas. Como uma das formas particulares de aplicação das mesmas, surgia a política orçamentária, que apresentou relevância e características bastante diferenciadas em cada um dos estados considerados, como se verá oportunamente.

Tal questão, intimamente relacionada com o gerenciamento das finanças públicas estaduais, conduz ao tema específico deste artigo, no qual a mesma está implícita — o exame de alguns aspectos peculiares da política orçamentária traçada pelos Governos Estaduais gaúcho e paulista no período da Primeira República. Tal assunto será tratado na seção 2, a seguir.

2 - Rio Grande do Sul e São Paulo: uma visão comparativa das políticas de arrecadação e de gastos públicos dos Estados e o papel dessas políticas na promoção do desenvolvimento econômico

Coloca-se como a questão mais ampla a ser examinada nesta seção a de identificar as características e salientar as diferenças das políticas orçamentárias praticadas pelos Governos do Rio Grande do Sul e de São Paulo no período que se estende de 1889 a 1930, salientando as formas e o grau em que tais políticas funcionaram como um instrumento efetivo de ação dos

Governos Estaduais na direção de um projeto determinado de promoção do desenvolvimento econômico dos estados respectivos.

Para operacionalizar a comparação pretendida, dividiu-se a seção em dois itens. O primeiro tem como propósito principal o de apresentar as concepções do Governo gaúcho e do Governo paulista sobre algumas questões ligadas às práticas orçamentárias estaduais.

O segundo item visa examinar o papel desempenhado pela política de arrecadação de receitas e de priorização dos gastos públicos na promoção do desenvolvimento econômico dos estados considerados. Para tal, buscou-se, por um lado, determinar em que grau as estruturas tributárias adotadas, as reformas empreendidas nessas estruturas e os efeitos de tais reformas sobre a economia e a sociedade decorreram de uma intenção deliberada de ajuste e de redirecionamento das políticas econômica e fiscal ou de respostas — mais ou menos improvisadas — a pressões conjunturais internas e externas. Por outro lado, procurou-se identificar quais os fatores — de ordem econômica e política — que motivaram a determinação das prioridades dos Governos Estaduais na condução da Despesa Pública, tendo em vista os interesses envolvidos e os grupos privilegiados através de tais prioridades.

2.1 - A concepção dos Governos Estaduais sobre algumas questões de cunho orçamentário

Objetiva-se aqui apresentar, em breves linhas, a concepção dos Governos gaúcho e paulista sobre algumas questões diretamente relacionadas à política orçamentária, tais como as relativas à elaboração do Orçamento, ao equilíbrio orçamentário, à opção entre tributação ou endividamento quanto à captação de recursos e à identificação dos setores a serem privilegiados quanto à destinação desses recursos.

Dentro da orientação que inspirou a política orçamentária do PRR, colocou-se como uma das questões centrais na gestão administrativa e econômica do Estado uma extrema austeridade no gerenciamento das finanças públicas. Em decorrência disso, foi dada especial ênfase ao equilíbrio do Orçamento, para o que se fazia indispensável a precisão nas previsões orçamentárias. Para atingir tais propósitos, funcionou como um mecanismo assaz eficiente a divisão do orçamento em ordinário e extraordinário, fundamental, inclusive, para a

programação da despesa.¹⁰ Com base nesse mecanismo, a atitude do Governo do Estado foi extremamente crítica em relação ao uso abusivo dos impostos, à aceitação sistemática do déficit e ao apelo a empréstimos — considerados estes últimos como um recurso extremo, lícitos segundo rígidos critérios de julgamento e desde que encami-nhados para aplicações produtivas.

Tais orientações eram fundamentalmente distintas das práticas orçamentárias que, à época, adotavam os demais estados brasileiros — calcadas, freqüentemente, nos déficits e no apelo a empréstimos — e das quais o Estado de São Paulo lançou mão quase invariavelmente.

Assim, a atitude do Governo do Estado sul-rio-grandense quanto às finanças públicas teve como regra constante a subordinação da despesa à receita, usando da máxima prudência na previsão da arrecadação e na programação das despesas, o que determinou, na prática, como consequência direta, uma situação predominantemente superavitária dos orçamentos estaduais durante a Primeira República.

O Estado de São Paulo, nesse sentido, comportou-se de forma totalmente diversa. Sendo o maior beneficiário das mudanças fiscais introduzidas com a República — dentre as quais se destacou a transferência de competência para os estados de parte dos direitos sobre as exportações, que anteriormente eram cobrados pela União (7%) —, auferiu as receitas mais expressivas entre as unidades da Federação graças a tal tributo, cuja arrecadação estava estreitamente associada às exportações de café. A despeito disso, as finanças públicas estaduais apresentaram uma situação quase permanentemente deficitária, por razões que sempre se sobrepuseram a qualquer empenho em buscar o equilíbrio orçamentário. Essa situação pode ser explicada tanto por questões técnicas — ligadas à elaboração do Orçamento — como pelas próprias características do sistema tributário adotado pelo Estado ou, principalmente, pela própria dinâmica da economia paulista — todas intimamente

¹⁰ Segundo tal critério, as despesas classificadas como adiáveis seriam consideradas Despesas Extraordinárias, a serem atendidas na dependência das condições do Tesouro Estadual e a juízo do Chefe do Governo — conforme foi expresso em diversas oportunidades nos documentos governamentais (ver, por exemplo, o Relatório do Secretário Estadual da Fazenda de 1920 (Relat. 1920, p.III) e o Relatório do Diretor Geral do Tesouro do Estado de 1921 (Relat. 1921, p.504).

interligadas. Assim, o irrealismo e o escasso compromisso com o rigor nas estimativas e nas previsões derivavam-se, em última análise, da própria fonte de recursos que constituía a base da arrecadação estadual — o Imposto de Exportação —, fortemente sujeita a flutuações que escapavam ao controle governamental e que decorriam, em grande medida, das ligações da economia paulista com o mercado internacional e da dependência de tal fonte com relação ao comportamento daquele mercado.

Funcionou adicionalmente como um agravante dessa situação — ou seja, para a sistematização da situação deficitária do orçamento paulista — o tratamento indiscriminado entre as Despesas Ordinárias e as Extraordinárias, ocasionando, ao contrário do que ocorria no Rio Grande do Sul, a inclusão no orçamento ordinário de verbas para grandes obras e serviços que deveriam, na realidade, ser custeados através da previsão de recursos especiais. Essa situação, na ausência de tal previsão, veio a pressionar crescentemente as estimativas das Receitas Ordinárias, as quais, muitas vezes, nem chegavam a cobrir o custeio dos serviços comuns da administração pública paulista, transformando o Orçamento em uma peça de ficção, destinado, fundamentalmente, a satisfazer um preceito constitucional.

Comparativamente, pois, no Rio Grande do Sul, o orçamento público e a política por trás da sua elaboração e realização funcionaram como um importante articulador da ação governamental. O Governo gaúcho pôs efetivamente em prática a sua concepção sobre a questão orçamentária. Em quase todo o período examinado, praticamente, o Orçamento apresentou superávits, uma reduzida distorção na estimativa da receita e na programação da despesa e a utilização criteriosa do endividamento público dentro de um esquema de rígidas prioridades.

Em São Paulo, em contraposição, o Governo do Estado, apostando no dinamismo de sua arrecadação — calcada principalmente na tributação das exportações do café —, sofreu diretamente os efeitos da instabilidade de tal tributo. E embora, em termos comparativos, as receitas estaduais fossem elevadíssimas em relação às auferidas pelo Rio Grande do Sul, as despesas também o eram —, para o que contribuíram, substancialmente, os encargos da dívida externa e da sustentação do setor cafeeiro. Tal situação, agravada pelo tratamento indiscriminado entre as Despesas Ordinárias e as Extraordinárias, conferiu ao orçamento paulista uma feição totalmente distanciada da realidade do Estado.

Os Gráficos 1, 2, 3 e 4 do **Apêndice Estatístico** permitem não só visualizar a expressividade da arrecadação paulista frente à do Rio Grande do Sul na Primeira República, como também, ao se contraporem as Receitas Totais de cada Estado às Despesas Totais correspondentes (Gráficos 1 e 2), possibilitam avaliar a frequência e a dimensão dos déficits enfrentados pelo Estado de São Paulo durante praticamente todo o período examinado, face à situação superavitária alcançada quase permanentemente pelo Governo gaúcho dentro de sua política de rígido controle das finanças públicas estaduais. Tal visualização aparece de forma ainda mais clara quando se confrontam apenas as Receitas Ordinárias com as Despesas Ordinárias (Gráficos 3 e 4) — consideradas as primeiras como as fontes tradicionais de financiamento das despesas públicas.

2.2 - Rio Grande do Sul e São Paulo: a política orçamentária e a promoção do desenvolvimento econômico

A partir das questões mais gerais examinadas anteriormente, tratar-se-á, neste item, de estabelecer algumas diferenças relevantes entre as políticas orçamentárias adotadas pelos Estados do Rio Grande do Sul e de São Paulo e de identificar também as relações dessas políticas com os projetos econômicos regionais, estando aí envolvidas, especificamente, a identificação das razões subjacentes e dos resultados obtidos através da opção por determinadas formas de distribuição da carga tributária entre as diferentes classes e frações de classes e a caracterização dos critérios que embasaram a definição das prioridades das despesas governamentais no âmbito das sociedades regionais respectivas.

Sob o ponto de vista da Receita Pública, tomou-se como ponto norteador da análise empreendida a consideração da posição e da importância relativa assumida pelos impostos diretos e pelos impostos indiretos na estrutura tributária de cada estado.

Do lado da Despesa Pública, funcionou como elemento condutor o conceito geral de gastos com a promoção do desenvolvimento econômico, enquadrando-se em tal agregado as despesas orçamentárias vinculadas a obras e serviços prestados pelos Governos Estaduais com vistas à modernização da infra-estrutura econômica das regiões respectivas.

Como pré-requisito à abordagem proposta, é mister que sejam explicitados alguns critérios de ordem metodológica que instruíram o estudo. Utilizou-se como primeiro marco metodológico e operacional a divisão das receitas e das despesas orçamentárias em ordinárias e extraordinárias. Para chegar a uma classificação adequada para a análise, foi necessário trabalhar com os dados consolidados da realização orçamentária constantes nos Relatórios dos Secretários da Fazenda dos estados considerados, os quais, devido ao alto grau de desagregação com que se apresentavam, necessitaram de depuração e de reagrupamento em níveis mais agregados e consentâneos com o tipo de análise previsto, tanto para a Receita como para a Despesa.

Como horizonte temporal, utilizou-se o período que se estende de 1893 — considerado como o exercício de início efetivo das gestões administrativas republicanas em termos orçamentários — a 1929 — identificado como o exercício final do período, na medida em que se considerou como atípico, para efeitos de análise, o ano da Revolução de 1930.

A seguir, examinar-se-ão alguns aspectos metodológicos específicos pelo lado da Receita Pública e pelo lado da Despesa Pública.

No que diz respeito à Receita, foi tomado como centro inicial da análise o grupo das Receitas Ordinárias, responsável pela parte mais substancial da arrecadação, tanto no Rio Grande do Sul como em São Paulo, no período da Primeira República (conforme pode ser observado na Tabela 1 do **Apêndice Estatístico**).

As Receitas Ordinárias foram divididas nos subgrupos Receita dos Impostos, Receitas Industriais e Receitas Patrimoniais. Considerando-se, dentre esses, como os mais significativos em termos de arrecadação os dois primeiros — Receita dos Impostos e Receitas Industriais —, conforme pode ser constatado na Tabela 1 do **Apêndice Estatístico**, foi nesses subgrupos que se concentrou a comparação dos sistemas tributários estaduais.¹¹

Foi dada especial atenção, nesse sentido, ao exame do subgrupo Receita dos Impostos e à forma pela qual se deu a distribuição das categorias

¹¹ Tanto no Rio Grande do Sul como em São Paulo, a receita dos impostos constituiu a principal fonte de arrecadação na maior parte do período, embora nos anos finais (década de 20), se tenha manifestado uma ascensão considerável das receitas industriais, atestando o crescimento e a diversificação das respectivas economias e uma substancial intensificação da intervenção dos governos estaduais na condução desse processo.

impostos diretos e impostos indiretos nas receitas tributárias estaduais — aspecto este a ser especialmente privilegiado neste trabalho, conforme já se teve oportunidade de mencionar.

Com relação à Despesa, a classificação adotada buscou estabelecer, no nível de cada um dos estados, as funções da Despesa Pública a partir dos dispêndios efetivamente realizados pelos respectivos governos estaduais. Através de tal critério de classificação — denominado de funcional-programático —, é possível identificar a forma como se dividem as atividades do setor público do ponto de vista dos principais objetivos de intervenção governamental na economia.¹² A identificação dos principais programas governamentais, com base nesse critério, reflete as prioridades explícita ou implicitamente estabelecidas pelo Governo para a aplicação de recursos nos diferentes setores, ou seja, "(...) indica o papel e o peso da intervenção do Estado no processo econômico e social" (AFONSO, SOUZA, 1977, p.45-46).

A partir das considerações anteriores, buscou-se acoplar as análises da estrutura tributária e da estrutura funcional da despesa à análise histórica das economias regionais gaúcha e paulista, no período da Primeira República, sob o ponto de vista comparativo. Para tomar essa comparação mais efetiva, optou-se por empreender, inicialmente, abordagens separadas da Receita e da Despesa, para, por fim e com base nisso, identificar pontos relevantes relacionados com o papel da política orçamentária dos Governos Estaduais no processo de desenvolvimento econômico dos Estados do Rio Grande do Sul e de São Paulo durante o período considerado.

Com tal finalidade, serão examinados, a seguir, os dois ângulos da política orçamentária — o da Receita Pública e o da Despesa Pública — em suas peculiaridades regionais e nos aspectos em que mais influenciaram as políticas mais amplas de desenvolvimento empreendidas pelos Estados do Rio Grande do Sul e de São Paulo entre 1889 e 1930.

¹² A classificação das despesas estaduais teve como modelo os conceitos propostos na Portaria nº 25, de 14 de julho de 1976, do Secretário de Orçamento e Finanças da Secretaria do Planejamento da Presidência da República, a qual estabelece as categorias de gastos a serem adotadas na confecção dos orçamentos públicos, segundo o seu agrupamento por funções e programas de governo.

2.2.1 - As receitas públicas estaduais: estruturas tributárias e reformas implantadas — intenções e resultados

Considerando-se como pontos essenciais da análise da Receita, em sentido amplo, as reformas tributárias empreendidas pelos Governos Estaduais no período e, em sentido estrito, as conseqüências de tais reformas na distribuição dos tributos entre impostos diretos e impostos indiretos nos sistemas tributários dos Estados, procurou-se associar tais reformas e suas conseqüências ao seu papel — de maior, ou de menor relevância — na condução dos projetos econômicos estaduais durante a Primeira República.

Nesse sentido, embora ambos os estados tenham introduzido reformas em seus sistemas tributários no período, somente o Rio Grande do Sul logrou empreender uma reforma significativa na estrutura tributária inicial. A partir dessa reforma, foi promovido um deslocamento da ênfase da tributação, dos impostos indiretos, ou seja, dos impostos sobre a circulação — nos quais tradicionalmente se assentavam os sistemas tributários da União e dos Estados no período —, para a tributação direta sobre a propriedade territorial rural. Tal deslocamento traduziu-se, fundamentalmente, na adoção de medidas que visavam substituir o Imposto de Exportação pelo Imposto Territorial.

Aí se manifesta uma diferença fundamental entre o Rio Grande do Sul e São Paulo no âmbito da política de arrecadação pública: enquanto São Paulo pensava em reformas somente em ocasiões de crise do café, em função das quais as suas receitas eram diretamente afetadas, o Governo do Rio Grande do Sul tinha, já ao assumir o poder estadual, uma concepção preestabelecida sobre o sistema tributário desejável para o Estado. Dentro de tal concepção, os impostos diretos eram considerados como os únicos verdadeiramente eqüitativos e capazes de desafiar a fiscalização do contribuinte.¹³ E em tal ordem de idéias se apoiou a proposta do Partido Republicano Rio-Grandense a respeito de uma reforma tributária a ser empreendida desde logo.

Assim, enquanto em São Paulo o Imposto de Exportação era, e manteve-se, a principal fonte de arrecadação estadual, no Rio Grande do Sul o

¹³ Tais juízos, que expressavam o pensamento de Júlio de Castilhos sobre a questão, já constavam nas **Bases do Programa dos Candidatos Republicanos — 1884**, ou seja, são anteriores à República, conforme é citado em Liedke (1972, p.13).

Governo do PRR extinguiu o imposto indireto sobre as exportações e também o imposto direto que incidia sobre a transmissão de propriedade, substituindo-os pelo tributo direto considerado mais justo e equitativo — o Imposto Territorial.

Tal reforma, empreendida em 1902, embasou-se em alguns pontos fundamentais, envolvendo tanto aspectos econômicos como aspectos fiscais, e mesmo aspectos doutrinários. Sob o aspecto econômico, o propósito implícito era o de amparar as indústrias e proteger o comércio pela concessão de isenções e de reduções das taxas que pesavam sobre as exportações. No âmbito fiscal, regulou o espírito da reforma a urgência em fundar o regime orçamentário sobre uma base mais estável do que a propiciada pelo Imposto de Exportação. Finalmente, sob o aspecto doutrinário, norteou as atitudes adotadas, a justiça fiscal da aplicação de um tributo — o Imposto Territorial — sobre a matéria julgada pelo PRR como a mais própria a ser tributada — a terra —, considerado aí o valor pago a título de tributo sobre a sua propriedade como uma justa retribuição pela faculdade de utilizar individualmente um bem que era social pela sua própria natureza (Relat. 1913, p.56).

A substituição gradativa do Imposto de Exportação pelo Imposto Territorial implicava, na realidade, transferir os maiores encargos relativos à arrecadação da produção e do comércio para a propriedade rural agrícola e pecuária.¹⁴ Conforme a concepção inicial embutida na Reforma Tributária de 1902, do Imposto Territorial deveria ser cobrada uma parte sobre a área e outra parte proporcional ao valor venal da propriedade. Essa forma de cobrança gerou resistências por parte de considerável parcela dos contribuintes, especialmente nos anos iniciais, em que as benfeitorias estavam incluídas no cálculo do valor venal. Isso vinha a afetar, principalmente, os produtores agrícolas, na medida em que tal procedimento acabava por deslocar, muitas vezes, o ônus da tributação dos proprietários para os arrendatários ou locadores.

¹⁴ Conforme Minella (1985, p.29), o chefe do Poder Executivo estadual, Borges de Medeiros, ao propor a Reforma Tributária de 1902, sabia quais os interesses a serem atingidos com a adoção do Imposto Territorial, mas procurava minimizar os efeitos da reforma proposta. Isso pode ser observado na manifestação do Presidente sobre a questão, constante nos **Anais da Assembléia dos Representantes, RS, 1902**, citado por Minella (1985, p.29). "Em vez de onerar a produção, o imposto territorial representava apenas um insignificante desfalque na renda do produtor, ou um pequeno aumento nas despesas gerais de conservação da propriedade".

Por outro lado, e contra os propósitos da implantação do tributo, a sistemática de avaliação e de cobrança inicialmente adotada fazia, ao que tudo indica, com que os pequenos proprietários rurais — especialmente os da zona da antiga colonização alemã, onde as terras alcançavam o mais alto valor venal por hectare no Estado — contribuíssem com parcela significativamente maior na arrecadação, em relação à proporção de terras que possuíam (MINELLA, 1979, p.68).

As situações acima mencionadas representaram distorções na idéia subjacente à implementação do Imposto, já que o objetivo implícito não era o de onerar os pequenos proprietários, ou os arrendatários, mas, sim, o de taxar proporcionalmente mais as grandes propriedades improdutivas. Tais distorções foram corrigidas na revisão feita nos critérios de aplicação do tributo, em 1913. A partir daí, não só o ônus passou a incidir exclusivamente sobre o proprietário rural, como também, pela alteração nos critérios de classificação das terras — agrupando-as de acordo com a sua valorização —, tal ônus passou a incidir mais intensamente, em termos proporcionais, sobre a região da Campanha, pressionando, assim, os proprietários de grandes extensões de terras improdutivas a que as vendessem, ou arrendassem-nas. Tal situação possivelmente tenha vindo a beneficiar algumas atividades de suma importância para a economia estadual, tais como as vinculadas à lavoura capitalista do arroz, estimulada de diversas formas pelo Governo sul-rio-grandense.

Por outro lado, a política por trás das medidas que visavam à extinção gradativa do Imposto de Exportação — mediante o estabelecimento de taxas diferenciadas, ou mesmo de isenções — procurava deixar claro o que deveria ser mais favorecido, ou mais onerado, dentro de uma proposta mais geral de desenvolvimento das forças produtivas. Assim, ao mesmo tempo em que tais medidas procuravam incentivar a produção para a exportação — que sofria a concorrência de outros estados —, demonstravam a preocupação com a produção para a oferta interna, predominando na orientação seguida uma certa dose de protecionismo que buscava privilegiar as indústrias nascentes, desde que julgada oportuna e útil tal proteção dentro de um projeto de desenvolvimento para o Estado.¹⁵

¹⁵ No conjunto geral, considerando as isenções somadas às reduções de taxas, os artigos industriais de origem animal foram os mais beneficiados, seguindo-se a indústria fabril e a produção agrícola. Para uma descrição mais detalhada do assunto, ver os dados apresentados no **Relatório do Secretário da Fazenda de 1921** (Relat. 1921).

A substituição radical prevista não se efetivou conforme o esperado, e a evolução do Imposto Territorial foi lenta, embora segura, sem que este chegasse a assumir, até o final do período, o papel que a princípio lhe fora reservado — o de substituir totalmente o Imposto de Exportação e o Imposto de Transmissão de Propriedade. Paralelamente, foram adotadas medidas paulatinas no sentido de diminuir, aos poucos, a representatividade dos impostos a serem por ele substituídos na Receita Geral do Estado. Ainda assim, o propósito de assentar o sistema tributário principalmente sobre a arrecadação proveniente dos tributos diretos foi atingido. Já em 1905, estes correspondiam a mais de 50% da receita proveniente de impostos, enquanto os impostos indiretos, em conjunto, equivaliam a cerca de 40% dessa arrecadação, conforme consta na Tabela 2 do **Apêndice Estatístico**.

Considerando a posição de São Paulo quanto aos aspectos examinados, as bases iniciais do sistema tributário estadual foram semelhantes às do Rio Grande do Sul — o Imposto de Exportação e o Imposto de Transmissão de Propriedade. Essa situação, que, por uma política deliberada do Governo gaúcho, tendeu a modificar-se no decorrer do período, permaneceu como característica do sistema tributário paulista até o final da Primeira República, a despeito de algumas tentativas frustradas no sentido de sua modificação. Além do mais, e ao contrário do que ocorria no Rio Grande do Sul, em São Paulo o Imposto de Exportação incidia praticamente sobre um único produto — o café —, dado que os demais produtos, além de pouco numerosos, variaram ao longo do tempo e sempre mantiveram uma participação totalmente irrelevante na arrecadação total do tributo.¹⁶ Assim, a estrutura tributária adotada atrelou a situação financeira do Estado ao comportamento do mercado do café diretamente através do Imposto de Exportação e indiretamente pelo Imposto de Transmissão de Propriedade —, o qual, em grande parte, recaía sobre a transmissão da propriedade agrícola, cujos negócios flutuavam muito em função dos sucessos e dos fracassos das transações cafeeiras. Tal dependência conferia extrema vulnerabilidade ao sistema tributário paulista.

Face à do Rio Grande do Sul, as reformas tentadas no sentido de assentar tal sistema em bases mais estáveis e de propiciar uma distribuição mais equitativa

¹⁶ Ver, sobre o assunto, o **Relatório do Secretário da Fazenda do Estado de São Paulo de 1892** (Relat. 1892, p.11-15).

dos impostos pela sociedade revestiram-se de um caráter meramente paliativo e circunstancial, além de serem feitas de forma quase anárquica. Assim, em ocasiões de queda nos negócios cafeeiros, muitas medidas de estímulo e de defesa da cafeicultura modificaram o sistema tributário através da criação de novos tributos, de reduções de alíquotas ou da instituição de taxas proibitivas para reduzir o volume exportável de café.¹⁷ Além disso, com vistas a ampliar a abrangência da tributação e a reforçar a capacidade de arrecadação do sistema, foram criados impostos com incidência sobre várias modalidades de capital (atividades comerciais e industriais, sociedades anônimas organizadas com finalidades diversas às da cafeicultura, empréstimos), sobre a propriedade (imóveis rurais não cafeeiros, depois denominado Imposto Territorial; imóveis urbanos para aluguel) e sobre os vencimentos do funcionalismo público. Tais tributos passaram por diversas modificações quanto à forma de cobrança ou quanto à incidência durante o período, sem, entretanto, chegarem a representar papel de maior significação na geração das receitas estaduais.

O Imposto Territorial, introduzido com a reforma realizada em 1904, teve efeito praticamente irrelevante na arrecadação, dado que ficaram excluídas da área de incidência do tributo as terras plantadas com café, sob a alegação de que esse produto já pagava um pesado tributo de exportação. Outras reformas tentadas a partir dessa primeira iniciativa se basearam mais na reabilitação de impostos que já haviam vigorado em anos anteriores e em mudanças nos critérios de cobrança de outros, sem maiores conseqüências sobre a arrecadação.

Avaliando, de forma geral, a envergadura e a efetividade das modificações introduzidas em várias ocasiões no sistema tributário do Estado de São Paulo durante a Primeira República, bem como as oportunidades em que tais mudanças foram desencadeadas, pode-se afirmar que estas assumiram maiores proporções nos momentos em que se tornava mais crítica a situação do mercado de café. Nessas ocasiões, era defendida — e foi várias vezes tentada — a extensão dos gravames da tributação a outros setores além da lavoura, identificando a intenção de deslocar a ênfase do sistema tributário para um elenco de impostos diretos,

¹⁷ Visando, por exemplo, evitar o excesso de produção e, conseqüentemente, impedir maiores quedas nos preços do café (face à crise cafeeira do início do século) foi criado, em 1902, um imposto proibitivo sobre novos cafeeiros plantados, a vigorar por cinco anos; para reduzir o volume exportável e para melhorar a confiança na qualidade do produto, estabeleceu-se forte tributação sobre as exportações de cafés de qualidades inferiores (NOZOE, 1984, p.20).

em busca de uma compensação adequada à instável arrecadação propiciada pelo Imposto de Exportação. Tal expansão, entretanto, revelou escassas possibilidades de interferir sobre o montante da receita arrecadada.¹⁸ E a principal fragilidade de todas as tentativas residiu em que elas nunca partiram de uma proposta estruturada de mudança, ou de um projeto que indicasse alguma linha a ser seguida dentro da política tributária e da política econômica estadual. Ao contrário, foram permanentemente induzidas pela necessidade de enfrentar situações de crise na arrecadação e abandonadas, ou suavizadas, quando as receitas do Imposto de Exportação voltavam a revigorar-se.

Para concluir a abordagem relativa à Receita, realçar-se-á a diferença mais marcante — e a mais relevante — em termos da distribuição da carga tributária pelos diferentes setores e atividades econômicas nos estados considerados. Tal diferença torna-se evidente quando se analisa a distribuição da Receita dos Impostos entre as categorias dos impostos diretos e dos impostos indiretos.

Embora tanto no Rio Grande do Sul como em São Paulo, inicialmente, tenham predominado os impostos indiretos — basicamente assentados sobre as exportações — em relação à tributação direta, foram bastante diversas as trajetórias de cada estado, no decorrer da Primeira República, quanto à distribuição dos tributos entre tais categorias.¹⁹

Foram os principais responsáveis pela arrecadação sul-rio-grandense no período, em termos de sua participação na Receita Total do Estado, os impostos sobre produtos exportados, sobre a transmissão de propriedade, sobre a propriedade territorial rural, sobre indústrias e profissões e sobre o consumo, com alternância nas respectivas posições relativas. As reformas tributárias empreendidas lograram modificar substancialmente uma situação inicial de predominância dos impostos indiretos — responsáveis, em seu conjunto, por mais de 65% da receita tributária do Rio Grande do Sul em 1893 e

¹⁸ Conforme salienta Nozoe, a criação de uma extensa lista de tributos "(...) não contrabalançou a queda da receita arrecadada, já que a maior parte da receita obtida sob os novos títulos não atingiu sequer um quarto do valor previsto pelo orçamento", dadas a complexidade dos lançamentos dos novos tributos e as próprias características da economia paulista, baseada, substancialmente, na produção e no comércio de um único produto (NOZOE, 1984, p.22).

¹⁹ Para fins de análise, as rubricas enquadradas nas categorias dos impostos indiretos e dos impostos diretos foram reunidas em algumas subcategorias. Assim, fazem parte dos impostos indiretos as seguintes subcategorias: (a) impostos ligados às exportações; (b) impostos sobre o capital e sobre os rendimentos.

que, ao final do período, representavam menos de 40% daquela arrecadação. Os impostos diretos, em contrapartida, e como consequência previsível e programada, tiveram a sua participação significativamente incrementada de cerca de 28% para perto de 40% no mesmo período, conforme pode ser verificado na Tabela 2 do **Apêndice Estatístico**. Tal deslocamento correspondeu, em última instância, à transferência da predominância dos tributos incidentes sobre o comércio externo (responsáveis, em 1893, por mais da metade da arrecadação proveniente de impostos e, em 1929, por menos de 20%) para a tributação direta sobre a propriedade — através do Imposto de Transmissão de Propriedade e do Imposto Territorial — e sobre os rendimentos — por meio do Imposto de Indústrias e Profissões.²⁰ Isso determinou uma razoável ascensão dos impostos diretos, que tenderam a predominar, como grupo, até o final da Primeira República, de forma coincidente com os objetivos que moveram as mudanças empreendidas no sistema tributário sul-rio-grandense (conforme se observa na Tabela 2 do **Apêndice Estatístico**).

Em São Paulo, o sistema tributário repousou, fundamentalmente, nos impostos indiretos sobre o comércio exterior, os quais, pelo menos até a Reforma Tributária de 1904, correspondiam a cerca de 70%, em média, da Receita dos Impostos (Tabela 2 do **Apêndice Estatístico**), apoiando-se tal arrecadação, quase exclusivamente, no imposto sobre a exportação de café. Estreitamente vinculado ao comportamento desse tributo, estava um imposto direto — o Imposto sobre a Transmissão de Propriedade —, que se constituiu, durante todo o período da Primeira República, na segunda fonte de arrecadação estadual, em termos dos montantes das receitas geradas.

O fato de estarem esses dois tributos ligados, direta ou indiretamente, ao desempenho do setor cafeeiro conferiu, como já se comentou, uma extrema instabilidade à arrecadação paulista, prejudicando consideravelmente as possibilidades do Governo do Estado para seguir qualquer orientação ou programa que se apoiasse exclusivamente na receita pública estadual.

²⁰ O Imposto de Indústrias e Profissões incidia sobre todos aqueles que individualmente, ou em companhia ou sociedade anônima, exercessem indústria ou profissão, arte ou ofício no território do Estado.

A criação de uma série de impostos diretos incidindo basicamente sobre o capital, com o objetivo não só de ampliar a abrangência da tributação estadual, mas também de amenizar uma dependência tão absoluta com relação ao Imposto de Exportação, não logrou inverter uma situação que se estabelecera desde o início da Primeira República e que se consolidou firmemente no decorrer do período. Assim, a categoria dos impostos diretos como um todo, embora tendo a sua participação aumentada, nunca chegou a predominar (conforme se verifica na Tabela 2 do **Apêndice Estatístico**), tornando-se mais significativa a sua arrecadação, em termos relativos, somente quando ocorriam quedas acentuadas nas receitas derivadas das exportações. E dentre esses, o Imposto Territorial, embora colocado, em muitas ocasiões, como uma possível solução para a arrecadação pública estadual, nem sequer aproximou-se de tal finalidade, em virtude da forma adotada para a sua cobrança — ou seja, da exclusão das terras plantadas com café da área de incidência do tributo.

A seguir, examinar-se-ão, em seus aspectos fundamentais, as vinculações existentes entre as prioridades na destinação dos recursos públicos e os seus efeitos sobre o desenvolvimento econômico dos estados considerados.

2.2.2 - As políticas de gasto público e a promoção do desenvolvimento estadual

Busca-se aqui analisar a evolução das funções do setor público estadual no Rio Grande do Sul e em São Paulo através da consideração da capacidade de gastos de cada estado e dos fatores determinantes da Despesa Pública, dando especial destaque aos critérios que embasaram a alocação dos recursos nos chamados gastos com a promoção do desenvolvimento econômico. Nesse sentido, utilizar-se-á o conceito geral de gastos com a promoção do desenvolvimento econômico para definir todos os gastos orçamentários dos Estados do Rio Grande do Sul e de São Paulo que, através de obras e serviços prestados pelos governos respectivos, buscaram modernizar a infra-estrutura econômica de cada região. Essa modernização traduziu-se em obras e serviços de estímulo ao desenvolvimento da agricultura, da indústria e do comércio, da infra-estrutura de transportes, da energia e recursos minerais e do saneamento público.

É possível afirmar que, ao longo da Primeira República, se verificaram mudanças de ordem estrutural e de ordem conjuntural nas políticas de gastos dos Governos Estaduais gaúcho e paulista em função, basicamente, das demandas de desenvolvimento econômico, em especial nas situações de crise.

No nível da capacidade de gastos, foi possível identificar uma grande expansão das despesas estatais em ambos os estados, especialmente após o término da Primeira Guerra Mundial. Essa expansão não se deu, entretanto, de maneira uniforme nos dois estados. Comparativamente, tanto as despesas orçamentárias totais quanto os gastos com a promoção do desenvolvimento econômico apresentaram taxas diferenciadas de crescimento. E, embora em termos absolutos as despesas gerais do Estado de São Paulo mostrassem valores significativamente superiores aos do Rio Grande do Sul no período considerado, é relevante salientar um incremento maior nas taxas de crescimento relativas ao Estado gaúcho, principalmente entre 1916 e 1929. O mesmo se verifica com relação aos gastos com a promoção do desenvolvimento econômico, que tiveram expansão extraordinária em ambos os estados, e nos quais também se constata uma taxa anual de crescimento muito mais significativa no Rio Grande do Sul, especialmente se se considerar o subperíodo anteriormente mencionado — 1916-29 (Tabela 3 do **Apêndice Estatístico**).

Os dados examinados permitem constatar, tanto no Rio Grande do Sul como em São Paulo, uma atuação bastante intensa do Estado no âmbito econômico, representada, ao nível orçamentário, pela destinação de recursos consideráveis a obras e serviços associados a programas que visavam, basicamente, à formação de uma infra-estrutura física mais adequada aos pré-requisitos do desenvolvimento econômico, conforme pode ser verificado através do Gráfico 5 do **Apêndice Estatístico**.

Tais constatações levam a que se busque identificar as motivações que determinaram a expansão dos gastos estatais com a promoção do desenvolvimento em cada um dos estados e que embasaram a definição das prioridades nesse sentido. Essa investigação implica determinar as razões que induziram os respectivos governos estaduais a atuarem intensa e deliberadamente em certos setores — tais como os de transporte, saneamento, agricultura — e que interesses foram privilegiados através de tais escolhas e prioridades.

É o que se fará a seguir, usando como pontos centrais para sustentar a argumentação tanto as implicações resultantes do contexto econômico e político em que se desenrolaram as políticas públicas como as decorrentes das

demandas do processo de desenvolvimento econômico vivenciado por cada um dos estados no período da Primeira República.

O governo republicano do Rio Grande do Sul, desde logo forçado a preocupar-se seriamente com a manutenção de um aparato militar fortemente armado, capaz de garantir-lhe a sustentação à testa da administração pública estadual — dado o acirrado conflito com as forças antagônicas que lhe disputavam constantemente o poder —, viu-se compelido, mormente nos primeiros anos da sua gestão, a priorizar a área da segurança pública ao nível das despesas orçamentárias. Essa situação suavizou-se a partir de 1898 — início do primeiro período governamental de Borges de Medeiros —, quando, ao lado de uma redução relativa dos gastos com o aparelho repressivo, se verificou um certo incremento das receitas estaduais. A política de gastos então adotada já denotava a opção por um programa de desenvolvimento econômico voltado para a resolução dos principais problemas que entravavam a expansão das forças produtivas na região, apoiado na convicção de que a solução de tais problemas dependeria, necessariamente, da ação do Estado.²¹

A escassez de recursos, balizada pela rígida austeridade no gerenciamento das contas públicas — que, como já foi ressaltado, acompanhou a gestão do PRR durante toda a Primeira República —, forçou a definição de áreas prioritárias de atuação, com base em questões de ordem econômica e de ordem política, estratégicas para a dinamização da região e para a consolidação do PRR no poder.

No âmbito econômico, os dois principais setores produtivos — a pecuária e a agricultura colonial — demandavam obras e serviços que requeriam um grande aporte de capitais, principalmente quanto aos melhoramentos na

²¹ No ano de 1899, Borges de Medeiros tecia as seguintes considerações em mensagem enviada à Assembléia do Estado: "(...) após a segurança e a justiça parece que os trabalhos públicos constituem a função mais essencial do Estado. Este conceito universal nem mesmo sofre desmentido na Inglaterra e na América do Norte, que se singularizam pela pujança da iniciativa individual arrogada, sem conhecer limites, aos mais ousados cometimentos de toda ordem. Não é, pois, de estranhar que entre nós tudo se faça ainda depender da ação do Estado. Enquanto a capitalização bem orientada e a concentração de grandes fortunas privadas não adquirirem a necessária energia para empreender vastos melhoramentos materiais, força é que a intervenção do poder público se exerça tão amplamente quanto exigem as necessidades sociais, sem excluir, ao contrário, estimulando sempre a livre concorrência dos particulares. Debajo desse ponto de vista, o engrandecimento material de nossa terra impõe-se à contínua atividade administrativa" (Mensag..., 1899, p.15).

infra-estrutura de transportes. No nível político, e tendo em vista que os principais focos de oposição e de contestação ao Governo se concentravam na oligarquia pecuarista radicada na região da Campanha, o PRR viu-se compelido a buscar uma base de apoio em outras regiões — especialmente nas áreas urbanas e nos núcleos coloniais do norte e do nordeste do Estado, onde se vislumbravam maiores possibilidades de dinamização e de modernização da estrutura produtiva.²²

Tais circunstâncias tiveram papel substancial na definição das prioridades governamentais, sob a ótica da Despesa Pública, sendo uma das bases fundamentais de sua sustentação — em termos da orientação orçamentária adotada — a rígida divisão já mencionada do Orçamento Público Estadual em dois módulos — ordinário e extraordinário. No orçamento ordinário, eram programadas todas as despesas de caráter permanente, ou seja, os custos da máquina administrativa, as despesas com instrução e saúde pública, o serviço da dívida, a administração da justiça e da segurança pública. No chamado orçamento extraordinário, estavam contidos todos os gastos com obras e serviços que não afetavam de modo direto e imediato a administração do Estado, podendo ser adiados embora fossem de crucial importância para o desenvolvimento regional. Classificam-se aí os dispêndios vinculados à modernização e à diversificação da agricultura, ou aqueles ligados ao melhoramento da infra-estrutura de transportes — enquadrando-se, pois, na categoria que se privilegiou para a análise da Despesa, ou seja, nos gastos com a promoção do desenvolvimento econômico.

Os gastos do orçamento extraordinário foram, até 1914, financiados basicamente pelos superávits registrados entre as receitas e as despesas ordinárias. A partir de então, o Governo do Estado ampliou suas fontes de recursos através da instituição da Caixa de Depósitos Particulares, a qual adquiriu uma importância crescente no financiamento das obras e serviços destinados a eliminar os obstáculos que se antepunham ao pleno desenvolvimento das forças produtivas do Rio Grande do Sul dentro de uma política

²² Em várias passagens dos **Relatórios da Secretaria da Fazenda** e, inclusive, nas **Mensagens Presidenciais**, o Governo tornou público que a pecuária — criação e charqueadas — deveria modernizar-se, porém essa modernização dependia muito mais da ação dos próprios pecuaristas. Além disso, a diversificação agrícola era indicada como a melhor solução para a dinamização econômica do Estado.

deliberada do poder público estadual nesse sentido.²³ Tal política, como se verá a seguir, traduziu-se fundamentalmente na promoção de obras e de serviços que privilegiaram o desenvolvimento da agricultura e da infra-estrutura de transportes da região norte e, especialmente, da região nordeste do território sul-rio-grandense.

Os programas orçamentários de apoio à agricultura concentraram-se em duas linhas de ação consideradas básicas para a promoção do desenvolvimento do setor: por um lado, o incentivo à imigração espontânea — isto é, não subsidiada pelo Estado —, através de um intenso programa de atração de colonos nacionais e estrangeiros mediante a garantia de acesso à terra, a custos baixos; por outro lado — e de forma complementar —, a concessão de auxílios às atividades agrícolas, de forma a garantir a produção por meio de uma ação estratégica e integrada desencadeada a partir de 1898.²⁴

Essas linhas de ação, ainda que tenham sido prioritárias na composição dos gastos com a promoção do desenvolvimento econômico, não representaram, todavia, a única esfera de atuação por parte do poder público

²³ A Caixa de Depósitos Particulares foi instituída em 1914, com o propósito de buscar uma fonte de financiamento das despesas estatais para promover obras e serviços indispensáveis ao desenvolvimento econômico do Estado. Na exposição de motivos do decreto que regulamentava a administração dos depósitos particulares, o Governo tecia algumas considerações importantes que deixam revelar os princípios e os propósitos da ação estatal: "Considerando que, sem o prejuízo da livre concorrência e da iniciativa individual, pode e deve o Estado ampliar esse regime aos depósitos particulares não só como incremento ao trabalho e incentivo à economia educativa, mas ainda como meio de congregar e organizar o capital disponível que em parcelas mínimas existe disseminado por toda a parte (...) o que agora se institui no Estado não tem por fim exclusivo coletar e imobilizar os dinheiros particulares; mas, ao contrário, invertendo-os a princípio em obras públicas extraordinárias e reprodutivas e depois em operações de crédito real ou em auxílios às indústrias rurais, concorrerá para que eles voltem à circulação de modo mais profícuo ao bem público e à natureza do capital, sempre social em sua origem e em seu destino" (Relat..., 1914b, p. 359).

²⁴ Em 1898, foi criada com esse objetivo a Estação Agronômica Experimental, em Porto Alegre; em 1903, foram instituídas uma escola de capatazes e uma turma de professores ambulantes de agricultura. Desde 1899, o Governo do Estado já vinha dando incentivos aos agricultores dos núcleos coloniais que adquirissem instrumentos agrícolas aperfeiçoados. Além disso, também em 1899, o Governo havia determinado que, em cada núcleo colonial, fosse demarcada uma área para o posterior estabelecimento de uma estação experimental de agronomia que teria como propósito principal o de servir como pólo tecnológico, viabilizando o desenvolvimento de novas culturas e, principalmente, qualificando as existentes através da transmissão de novas técnicas aos agricultores da zona colonial. Para tanto, a Estação deveria realizar análises do solo dos municípios, introduzir o emprego de fertilizantes químicos e experimentar os mais modernos instrumentos e máquinas para a lavoura (RS, Decreto nº 182).

estadual no sentido de estimular as atividades agrícolas no território gaúcho. A elas estava intimamente integrada a política de provimento da infra-estrutura de transportes. Nesse sentido, a construção do porto de Porto Alegre e a modernização do porto de Rio Grande evidenciam, *a priori*, certas preocupações da política governamental, a qual só não se tornou mais efetiva até um certo momento em razão do estrangulamento representado pela insuficiência de recursos financeiros do Estado frente ao grande aporte de capitais necessários para as obras requeridas. Mesmo assim, o exame dos gastos relativos ao setor de transportes revela uma ação crescente do Estado sul-rio-grandense nessa área, aumentando esses gastos, em média, 5,4% ao ano no período de 1897 a 1912 (Tabela 3 do **Apêndice Estatístico**) e distribuindo-se da seguinte forma entre 1907 e 1912: 60% para a construção e reparação da estrutura rodoviária e 20% para os melhoramentos necessários no sistema hidroviário. O propósito manifestado publicamente pelo Governo do PRR para o empreendimento de tais obras era o de facilitar o imediato escoamento dos produtos da zona agrícola através de melhoramentos nas vias de comunicação das diversas colônias com os centros consumidores, conforme se depreende de informações constantes em documentos oficiais. Com tal objetivo, os investimentos no sistema rodoviário concentraram-se especialmente nas ligações das regiões produtoras entre si e dessas com Porto Alegre. Dentro do mesmo propósito, o sistema hidroviário foi contemplado com várias obras e melhoramentos (Mensag... 1898, p.24-25). Em 1913, a política governamental para o setor de transportes assumiu a forma de lei, através do Plano Geral de Viação do Estado, o qual, além de colocar Porto Alegre como centro convergente da produção da zona agrícola, também estabelecia o porto de Rio Grande como a principal ligação marítima do Rio Grande do Sul com o resto do País.²⁵

É lícito, pois, afirmar que, durante a Primeira República, a política de gastos de auxílio direto ao desenvolvimento econômico conduzida pelo PRR, especialmente a partir de 1897, priorizou a modernização da estrutura agrícola e da

²⁵ O Plano Geral de Viação do Estado (RS, Decreto nº 1.958) reuniu todas as obras que a Administração Pública Estadual realizaria para melhorar a infra-estrutura de transportes no Rio Grande do Sul. Com relação à malha rodoviária, o projeto inicial do Governo permaneceu inalterado no sentido de interligar a região agrícola ao principal centro consumidor do Estado. Quanto ao sistema hidroviário, foram ampliados os melhoramentos a serem realizados.

infra-estrutura de transportes rodoviário e hidroviário das regiões norte e nordeste do Rio Grande do Sul, com o propósito de dinamizar as relações mercantis entre as colônias e Porto Alegre.²⁶

Essas políticas foram comprometidas pelas perturbações geradas, externa e internamente, pelo início da Primeira Guerra Mundial, que determinaram um acentuado declínio na capacidade de gastos do Estado gaúcho. Tal situação começou a ser contornada a partir de 1916, verificando-se, então, não só um incremento absoluto e relativo na aplicação dos recursos públicos estaduais na promoção do desenvolvimento econômico como também a reorientação desses recursos em função de prioridades que então se voltaram mais intensamente para a modernização da infra-estrutura de transportes. Assim, enquanto os gastos vinculados aos programas de apoio à agricultura, entre 1916 e 1929, perdiam participação no agregado de gastos acima mencionado (cerca de 35% em 1916 para apenas 2,6% em 1929), os gastos com a infra-estrutura de transportes passavam por uma expansão considerável no mesmo intervalo de tempo (de 63,6% para mais de 96% respectivamente), conforme a Tabela 4 do **Apêndice Estatístico**.

A reorientação referida fez sentir-se, inclusive, dentro do próprio setor de transportes, através do deslocamento do volume principal de recursos aí despendidos, das obras de construção e melhoramentos de rodovias e de melhorias no sistema hidroviário para obras e serviços voltados para o desenvolvimento do transporte ferroviário — que, já ao final do período (1929), eram responsáveis por cerca de 69% dos gastos com a promoção do desenvolvimento econômico (Tabela 4 do **Apêndice Estatístico**).

Em termos das repercussões econômicas e, especialmente, das repercussões orçamentárias, a incorporação dos portos de Porto Alegre (1913) e de Rio Grande (1919) e da viação férrea (1923) à administração do Estado foram de importância crucial para o desenvolvimento do projeto do Governo. Isso se refletiu também, de forma positiva, sobre a arrecadação pública estadual, que, especialmente a partir da década de 20, apresentou uma notável expansão, devida, em grande parte, ao significativo incremento das Receitas

²⁶ Exemplo revelador dos planos governamentais com relação à integração econômica entre a zona colonial e Porto Alegre é dado na **Mensagem Presidencial de 1903**: "(...) novas estradas serão abertas a partir da sede da colônia (Guaporé) (...). Dotada de meios fáceis de transporte, completados pela navegação fluvial (...) esta colônia será em breve um dos maiores celeiros dos mercados desta capital" (Mensag..., 1903, p. 11).

Industriais decorrente das encampações mencionadas (conforme pode ser verificado na Tabela 1 do **Apêndice Estatístico**).

A expansão da arrecadação, aliada à possibilidade de contratar empréstimos no Exterior, aumentou consideravelmente a capacidade de investimentos do Estado do Rio Grande do Sul, elevando-a a proporções até então não atingidas. E uma parcela importante de tais recursos foi aplicada no desenvolvimento da infra-estrutura de transportes.²⁷

Com base no anteriormente exposto, depreende-se que a política de gastos do Governo sul-rio-grandense desempenhou um papel fundamental na dinamização das relações econômicas do setor agrícola e do setor comercial do Estado. Tal política, além do mais, contribuiu de modo substancial para o encaminhamento de uma reorientação do desenvolvimento econômico do Rio Grande do Sul — baseado tradicionalmente na pecuária — para um "modelo" mais avançado de desenvolvimento das forças produtivas, melhor integrado ao mercado do País. Em decorrência disso, os produtos agrícolas passaram a se constituir no principal elo de ligação da economia regional com o mercado brasileiro, e as regiões norte e nordeste transformaram-se nos principais centros produtivos e comerciais do Estado sul-rio-grandense.²⁸

No plano político, o apoio dado ao desenvolvimento econômico centrado na agricultura revelou-se, ao que se constata, uma boa estratégia de legitimação do Governo, principalmente levando-se em conta o fato de que, já em meados da Primeira República, praticamente a metade do eleitorado estadual era constituído de agricultores.²⁹ Ou seja, o PRR foi bem-sucedido

²⁷ No período que vai de 1923 a 1929, cerca de 58%, em média, das despesas anuais do Estado vincularam-se à formação da infra-estrutura de transportes. Desse total, 68% diziam respeito ao transporte ferroviário, 25% ao hidroviário, e somente 3% ao rodoviário.

²⁸ Na pauta de exportações de 1929, os produtos derivados da pecuária atingiram uma participação total de 32% — para a qual o charque contribuía com 60%, os couros, com 28%, o sebo, com 5%, e as carnes congeladas ou em conserva, com 7%. Os produtos agrícolas correspondiam a mais de 46% do total das exportações estaduais do ano, enquanto os produtos industrializados perfaziam cerca de 4%, conforme dados contidos no **Relatório da Secretaria da Fazenda do Estado de 1930** (Relat. 1930).

²⁹ Em 1915, a Repartição de Estatística do Estado realizou uma pesquisa que objetivava conhecer as profissões do eleitorado gaúcho. No total dos 60 municípios pesquisados (82,23% do eleitorado), a profissão dos eleitores ficou assim distribuída (Mensag. ..., 1915, p. 13): 71.531 agricultores (44,71%); 23.645 criadores (14,78%); 10.191 comerciantes (6,37%); 26.189 diversas profissões (16,37%).

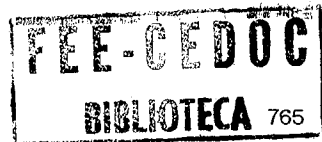
na busca de uma base de apoio político para a sustentação do seu Governo. E, nesse sentido, as políticas de incentivo à modernização agrícola e ao desenvolvimento da infra-estrutura de transportes foram estratégicas tanto para a sua legitimação política quanto para a reorientação da economia sul-rio-grandense.

Tal esforço de legitimação não foi tão necessário em São Paulo, como já se viu. E, comparativamente ao Rio Grande do Sul, lá prevaleceram, durante a Primeira República, condições materiais muito mais adequadas para que se gestasse um desenvolvimento capitalista expansivo, graças ao dinamismo da economia cafeeira, que funcionou como centro propulsor da modernização econômica da região, capaz também de impulsionar outras regiões do País.

As relações nítidas entre os sucessos da cafeicultura e o andamento da economia determinaram, em grande medida, o direcionamento das políticas públicas. Dito de outra forma, o peso das exportações de café na receita tributária do Estado engendrou uma sólida e crescente identificação de interesses entre a administração estadual e os cafeicultores, com reflexos consideráveis sobre as prioridades governamentais.

As políticas públicas e especialmente a política de gasto público implementada pelo Governo paulista constituíram um canal privilegiado para que tal convergência de interesses se manifestasse, o que pode ser constatado através do traçado de prioridades. Estas buscaram contemplar, por um lado, no âmbito dos recursos orçamentários e dentro de uma visão não totalmente imediatista, o desenvolvimento da infra-estrutura física necessária ao sistema de produção e comercialização do café através da promoção de investimentos no sistema ferroviário, em armazéns para estocagem da produção, no saneamento urbano dos maiores centros comerciais do Estado e, fundamentalmente, em uma política imigracionista que buscava dotar a cafeicultura de mão-de-obra abundante. Por outro lado, em função das crises conjunturais por que periodicamente passava o sistema do café, foi intensificada a intervenção governamental no mercado, com o propósito de regular as relações mercantis do complexo cafeeiro (produção e comercialização), tendo como base uma política de valorização do produto e de crédito direto aos produtores através de um sistema criado e administrado pelo próprio Estado, que não passava pelo Orçamento Público Estadual.

Pode-se, assim, dizer que as peculiaridades e o dinamismo próprios da economia paulista levaram o Governo do Estado a estabelecer prioridades



para o gasto público que se apoiaram em critérios totalmente diversos dos que instruíram a ação do Governo gaúcho nesse sentido. Justamente em função de sua característica de privilegiar as demandas do desenvolvimento da cafeicultura, especialmente em situações de crise — não obedecendo, portanto, a um projeto de governo preestabelecido —, a priorização dos gastos pautou-se pelo seu caráter marcadamente conjuntural, servindo para subsidiar determinadas atividades ligadas ao setor agroexportador e tendo uma única intenção: a de defender o modelo de acumulação de capital dominante, baseado no café. Assim, o Governo intervinha no âmbito econômico, fundamentalmente, com dois propósitos: atender à demanda por determinadas obras e serviços que, devido às suas características (bens públicos), eram de responsabilidade exclusiva do Estado; empreender ações voltadas para a promoção de certos investimentos que, em função dos riscos financeiros ou da sua baixa lucratividade, não interessavam à iniciativa privada. Este último tipo de intervenção se dava, fundamentalmente, em situações em que a economia cafeeira entrava em crise, tornando-se indispensável a ação go-vernamental, seja pelos problemas políticos a serem enfrentados, seja pelo montante de recursos financeiros envolvidos.³⁰

A expansão das ações e responsabilidades do Governo paulista acabou por pressionar, crescentemente, o orçamento estadual, alimentando a situação cronicamente deficitária que o caracterizou durante toda a Primeira República. Outros fatores, entretanto, contribuíram para aprofundar o déficit paulista. Por um lado, as próprias deficiências técnicas da organização orçamentária do Estado — como já se comentou — induziam a sérias distorções nas previsões de recursos e na programação das despesas. Por outro lado, e diferentemente do que ocorreu no Rio Grande do Sul, os poderes conferidos ao Legislativo estadual pela Constituição paulista resultavam, em matéria financeira, em uma participação ativa dos parlamentares na determinação das prioridades de gastos definidas no Orçamento do Estado, contribuindo para gerar desvios ainda maiores nas previsões feitas pelo Poder Executivo, com repercussões consideráveis sobre o déficit

³⁰ Nesse sentido, podem ser entendidas, por exemplo, a encampação da Companhia Cantareira de Água e Esgotos em 1892 e a encampação das Estradas de Ferro Sorocabana e Ituaçu em 1905.

público estadual.³¹ Finalmente, e como mais um agravante de tal situação, o fácil acesso ao crédito externo, possível em função das exportações de café, também concorria para alimentar o déficit. É possível afirmar, inclusive, que foi esse tipo de facilidade que, efetivamente, propiciou a forma intensa pela qual o poder público paulista interveio na economia e pôde dar cobertura aos substanciais recursos aplicados na promoção do desenvolvimento econômico estadual.

Em linhas gerais, os gastos vinculados com o estímulo ao desenvolvimento econômico regional obedeceram, em São Paulo, as prioridades já mencionadas, em seus termos mais gerais, as quais podem ser basicamente associadas: ao atendimento das demandas por bens públicos resultantes do rápido processo de urbanização por que passava o Estado; ao auxílio ao provimento de mão-de-obra para a cafeicultura, através de subsídios à imigração; ao desenvolvimento da infra-estrutura de transporte ferroviário em regiões em que esta apresentava deficiências. O provimento de tais necessidades implicava a criação de novos serviços e obras públicas que tiveram a sua fase mais intensa de realização entre os anos de 1916 e 1929, quando a taxa de crescimento dos gastos relacionados com a promoção do desenvolvimento econômico ultrapassou, em média, 10% anuais (Tabela 3 do **Apêndice Estatístico**).

Examinando o escalonamento das prioridades mencionadas em relação a alguns exercícios específicos, verifica-se uma mudança gradativa da ênfase emprestada a cada linha de ação aí contida. Nos anos iniciais da Primeira República, foram privilegiados, na destinação dos recursos, o saneamento básico e a promoção do setor agrícola através do desenvolvimento de programas vinculados à imigração. Nesse sentido, em 1893 o Governo paulista destinou ao saneamento das Cidades de São Paulo, de Santos e de Campinas mais de 58% dos gastos ligados à promoção do desenvolvimento econômico regional, enquanto em 1897 tais gastos ultrapassaram 56% desse total. A promoção do setor agrícola — vinculada especialmente

³¹ Diversos Secretários Estaduais da Fazenda reclamavam — principalmente nas conjunturas de crise financeira — contra a irresponsabilidade dos parlamentares que votavam novas despesas sem antes terem previsto a origem dos recursos. Nesse sentido, em 1913, o Secretário da Fazenda alertava os deputados estaduais, em seu relatório anual, de que as obras públicas de caráter extraordinário, por mais relevantes que fossem, jamais poderiam ser custeadas com recursos da receita ordinária do Estado. Grandes obras públicas ou serviços importantes, como os vinculados à imigração, deveriam, segundo ele, ser financiados com o produto de empréstimos (Relat... 1913, p.52).

à formação de mão-de-obra para as lavouras de café através da política de imigração — recebeu recursos que corresponderam, em 1893, a cerca de 28% de todas as despesas com a promoção do desenvolvimento econômico e, em 1897, a 29% das mesmas (Tabela 5 do **Apêndice Estatístico**).

Em 1912, tais prioridades permaneceram basicamente inalteradas, ou seja, do total dos gastos de apoio ao desenvolvimento econômico, aproximadamente 32% foram destinados à agricultura — em especial através dos serviços de imigração e da instalação de postos agrônômicos —, e 45%, ao saneamento e às obras de urbanismo, em conjunto. Os gastos com obras nos sistemas de transportes ferroviário e rodoviário passaram, gradativamente, a receber volumes maiores de recursos, embora ainda pouco significativos comparativamente ao saneamento, à promoção agrícola e à imigração (Tabela 5 do **Apêndice Estatístico**).

A partir de 1916 e até o final da Primeira República, observa-se uma maior diversificação nos gastos de desenvolvimento. O Governo do Estado de São Paulo passou a investir substancialmente nos transportes ferroviário e rodoviário e também na criação de programas de apoio tecnológico à agricultura — basicamente vinculados à promoção da cafeicultura.³² A principal prioridade do Governo paulista nesses anos (de 1916 a 1929) orientou-se, entretanto, no sentido de promover o desenvolvimento da infra-estrutura de transportes, fundamentalmente do sistema ferroviário estadual. Prova disso é que, em 1929, as obras e serviços das ferrovias sob a administração governamental consumiram quase 60% de todos os gastos realizados pelo Governo paulista com a promoção do desenvolvimento econômico regional, conforme pode ser verificado na Tabela 5 do **Apêndice Estatístico**, vinculando-se basicamente a serviços e obras da Estrada de Ferro Sorocabana, que integrava a última fronteira agrícola da expansão da cafeicultura no Estado.

Para concluir, pode-se dizer que, em linhas gerais, a política de gastos com a promoção do desenvolvimento econômico do Estado de São Paulo foi orientada, fundamentalmente, para subsidiar com obras e serviços setores da economia paulista onde os capitais privados não se interessavam em atuar, ou para intervir em áreas cuja responsabilidade — pelas suas próprias características — cabia ao próprio Estado (por exemplo, nos serviços de urbanização

³² A única cultura, além do café, a contar com o apoio financeiro do Governo seria a lavoura do algodão.

das Cidades de Santos, de São Paulo e de Campinas). Entretanto não é aí que se constata a principal diferença de tal política comparativamente à desenvolvida pelo PRR no Rio Grande do Sul. Essa diferença se manifesta fundamentalmente nos critérios que embasaram a definição das prioridades na aplicação dos recursos públicos, conforme se viu anteriormente.

O grande volume de capitais concentrados na região contribuiu para que a ação do Estado fosse menos requisitada em setores estratégicos da economia. O sistema de transporte ferroviário, por exemplo (com exceção da Estrada de Ferro Sorocabana), era basicamente administrado por empresas privadas e apresentava um alto grau de eficiência, expandindo-se sob a orientação das novas lavouras de café.

Acredita-se que o fato de a economia cafeeira conseguir atrair capitais suficientes para que outros setores estratégicos se desenvolvessem sem a necessidade de interferência do Estado (como ferrovias, sistema financeiro, comércio exportador) fez com que a ação do Governo estadual fosse menos requisitada na definição de políticas de gastos necessários à promoção do desenvolvimento econômico regional. Tal ação se pautou, então, na busca da produção de bens e serviços, que, pelas suas características de apropriação pelo público, somente poderiam ser prestados pelo Estado — como o saneamento, a urbanização ou os serviços de imigração.

Assim, é fora da análise orçamentária que se identifica uma incrível identidade entre os interesses da cafeicultura e os interesses do Estado — consubstanciada na política de valorização do café e que encontrava respaldo e forma de expressão na medida em que os problemas da primeira eram apresentados como problemas a serem resolvidos por toda a sociedade paulista. Tal identidade de interesses, a partir de 1906, iria ultrapassar o âmbito estadual, atingindo a esfera federal através da primeira operação de valorização do café.

Conclusão

Considerando o anteriormente exposto, é possível chegar-se a alguns pontos conclusivos na comparação pretendida. É inegável que, tanto no Rio Grande do Sul como em São Paulo, a ampliação da intervenção dos Governos Estaduais nas respectivas economias foi, durante a Primeira República, não

só uma consequência, mas também um elemento fundamental e indispensável para a expansão da atividade privada.

As condições diferenciadas de desenvolvimento econômico induziram, através de demandas específicas, as prioridades das políticas econômicas dos Governos Estaduais, embora deva-se salientar que a ação do poder público — especialmente no caso do Rio Grande do Sul — não se limitou a ser um mero reflexo das demandas econômicas regionais. Ou seja, a intervenção do Estado na economia, embora intensa, apresentou características bastante diversas nos dois estados.

O Governo sul-rio-grandense procurou colocar-se frente ao processo de crescimento econômico vivido pelo Rio Grande do Sul no período — e por ele estimulado deliberada e intensamente —, com base em uma concepção preestabelecida sobre o desenvolvimento desejável para a sociedade gaúcha. Nesse sentido, e como parte fundamental de tal projeto, o orçamento público desempenhou um papel de suma importância como articulador da ação governamental dentro da lógica positivista que orientou tal ação.

O PRR procurou sempre, ao atuar na esfera econômica, não comprometer, ou não pressionar demasiadamente, as finanças públicas estaduais. Buscou, também, interferir para que a dinâmica do processo de crescimento se traduzisse, na área da política orçamentária, em uma redistribuição dos ônus da carga tributária e dos benefícios da despesa pública, gravando as fontes julgadas mais tributáveis e elegendo prioridades na determinação dos gastos governamentais, de forma a privilegiar determinados setores e atividades. A lógica subjacente a tal atitude era a de conciliar a concentração da riqueza com o atendimento dos interesses coletivos. Assim, ao amparar firmemente o processo de acumulação de capital no Estado, de maneira a preservar a capacidade dos diferentes setores para produzir excedentes econômicos passíveis de tributação, o Governo gaúcho procurou — através de uma política predeterminada de arrecadação e de gasto público —, ao contemplar esses interesses, redefinir prioridades e direcionar recursos e estímulos.

A necessidade de imprimir um novo encaminhamento aos rumos da economia — a braços com uma situação de crise e de estagnação da tradicional atividade pecuária e frente a um crescente dinamismo das atividades vinculadas à agropecuária colonial e ao comércio importador e exportador — fez com que fossem traçados determinados objetivos na área da tributação que, na sua aplicação prática, se encaminharam, efetivamente, para uma redistribuição da carga tributária vigente e para a redução dos privilégios

até então gozados pelos grandes proprietários rurais. A incidência sobre os mesmos de uma taxa mais pesada foi defendida sob a invocação de dois princípios básicos fornecidos pela doutrina positivista: o princípio da neutralidade e o princípio do atendimento a interesses generalizados. Em nome de tais princípios, o PRR conseguiu legitimar-se no poder e, em nome dos mesmos princípios, teve argumentos para contrariar interesses estabelecidos e para dirigir as atenções para as atividades que eram responsáveis, na ocasião, pelo maior dinamismo da economia. Em consequência, paralelamente à instituição de um gravame sobre a propriedade rural, foram propiciadas, via uma reforma tributária bastante radical, a desoneração concomitante das atividades vinculadas à produção e ao comércio e a substituição da ênfase da tributação de uma predominância acentuada dos impostos indiretos — onde avultavam os tributos sobre as exportações estaduais — para a tributação direta, consubstanciada no Imposto Territorial.

Considerando, em suas grandes linhas, a postura por trás de tais atitudes e encarando a política fiscal como um reflexo (e uma das formas de desenvolvimento) de uma política econômica mais ampla — ao menos, ao que parece, no caso do Rio Grande do Sul, no período examinado —, podem ser classificadas como extremamente progressistas as medidas adotadas, não tanto pelo caráter inovador que apresentaram relativamente às práticas tributárias seguidas por São Paulo, mas, de forma especial, porque se enquadravam dentro de concepções claras sobre as potencialidades demonstradas pela economia sul-rio-grandense. As formas de condução do processo pautaram-se, inicialmente, em ações de promoção indireta e de alcance mais geral, que, na esfera fiscal, foram representadas por diversos tipos de isenções e de reduções de taxas, configurando uma política tributária francamente favorável para algumas atividades nas áreas das produções agrícola e industrial (tais como a lavoura do arroz, o charque, a banha, as fábricas de conservas, os frigoríficos, os vinhos), da mineração do carvão, dos bancos e do comércio de importação e de exportação, manifestando-se, pelas prioridades aí implícitas, o privilegiamento de setores nitidamente burgueses da sociedade. Tal ação assumiu, ao final do período, uma dimensão mais direta, que culminou com processos de encampações levados a cabo pelo Governo gaúcho na área dos transportes. Esses processos, aliás, fornecem um exemplo do grau e do nível da intervenção do Governo gaúcho no sentido de auxiliar a promoção do desenvolvimento econômico regional, postura que se manifesta claramente quando são examinadas as prioridades estabelecidas para o gasto público estadual.

Os mesmos princípios que instruíram a política econômica geral e, em especial, a política tributária do PRR — ou seja, os princípios da neutralidade e do atendimento a interesses generalizados — serviram de base para as prioridades estabelecidas com relação ao gasto público do Rio Grande do Sul durante a Primeira República. Esses princípios determinaram que se reservasse um papel de destaque, no total da Despesa Pública estadual, para os gastos vinculados com a promoção do desenvolvimento econômico.

As prioridades estabelecidas na aplicação de recursos públicos estaduais em ações voltadas para a promoção do desenvolvimento econômico obedeceram a critérios fundamentalmente distintos dos que embasaram políticas correspondentes empreendidas pelo Governo paulista no período considerado. Em primeiro lugar, tais prioridades foram direcionadas pela necessidade de enfrentar os estrangulamentos que impediam uma maior dinamização da economia sul-rio-grandense. A falta de condições materiais adequadas ao pleno desenvolvimento das forças produtivas regionais requereu uma ação intensa do Governo, em função da escassez de capitais no Estado — aspecto sob o qual o Rio Grande do Sul se diferenciava substancialmente do Estado de São Paulo. Por outro lado, a determinação do gasto público, tal como a política de arrecadação tributária, enquadrava-se em um projeto mais amplo, que tinha como propósito — como já se viu — modificar a estrutura produtiva da região, bem como as relações de poder político a nível estadual. Em termos concretos, isso se traduziu, na área da Despesa Pública, em aplicações de recursos que visavam favorecer a reorientação do modelo de acumulação de capital então dominante — baseado na pecuária e em seus subprodutos — em direção a uma estrutura mais diversificada e moderna, tendo por base a agricultura. E, dentro desse propósito, o Governo atuou intensamente tanto em ações de apoio direto e indireto às atividades agrícolas como no desenvolvimento e na adequação da infra-estrutura de transportes a essas finalidades.

Em São Paulo, embora também desempenhando um papel extremamente significativo no total das despesas estaduais, os gastos com a promoção do desenvolvimento econômico tiveram uma orientação diversa: foram conduzidos, no nível orçamentário, no sentido de produzir bens públicos indispensáveis ao desenvolvimento urbano dos principais centros comerciais do Estado. Além disso, o Governo paulista buscou desenvolver a infra-estrutura física necessária ao sistema de produção e comercialização do café — através de investimentos estatais especialmente aplicados em ferrovias e em armazéns para estocagem do produto —, como também procurou promover uma política imigracionista que

objetivava basicamente o provimento de mão-de-obra para as lavouras cafeeiras. Fora do âmbito orçamentário, o Estado foi requisitado para participar das operações de valorização do café, bem como para auxiliar, através de créditos, os cafeicultores endividados, em momentos de crise.

Assim, as políticas de gasto implementadas com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico dos Estados do Rio Grande do Sul e de São Paulo — embora extremamente importantes nos dois estados, durante a Primeira República — guardaram entre si nítidas diferenças quanto aos propósitos que determinaram as definições de prioridades e quanto à ação dos respectivos governos estaduais na sua implementação prática. Além de ter sido mais requisitado no sentido de atuar na promoção do desenvolvimento de setores estratégicos do Estado, o Governo gaúcho, quando interveio no âmbito econômico, buscou atender às demandas de setores produtivos que ainda não se haviam constituído como dominantes na região (agricultura colonial), tendo papel decisivo e uma ação deliberada nas modificações imprimidas na economia estadual, no período.

O anteriormente posto faz com que se possa afirmar que, no nível das respectivas regiões, os Estados sul-rio-grandense e paulista desenvolveram políticas que priorizaram um determinado "modelo" de acumulação de capital. Enquanto em São Paulo a prioridade da política econômica foi a de aprimorar o modelo agroexportador dominante, baseado nas exportações de café para o mercado internacional, no Rio Grande do Sul a ação governamental empenhou-se, fundamentalmente, em reorientar o modelo de acumulação baseado na pecuária para um modelo mais diversificado de desenvolvimento econômico, tendo por base a agricultura colonial.

Nesse sentido, o Governo do PRR no Rio Grande do Sul desempenhou um papel fundamental no avanço do processo de acumulação de capital que se realizou no Estado durante a Primeira República. Para tal, a política orçamentária então implementada foi de extrema importância, seja a partir da reestruturação do sistema tributário, seja pela política de estímulos e isenções fiscais praticada, seja pelo direcionamento dos recursos públicos para aplicações determinadas — através do investimento em áreas nas quais o capital particular não tinha interesse ou possibilidade ou através da dotação da infra-estrutura necessária ao processo de crescimento.

Comparativamente a São Paulo, pode-se dizer que a política orçamentária teve, no Rio Grande do Sul, um papel mais efetivo como instrumento de atuação do Governo na economia — especialmente porque, no Estado sul-rio-

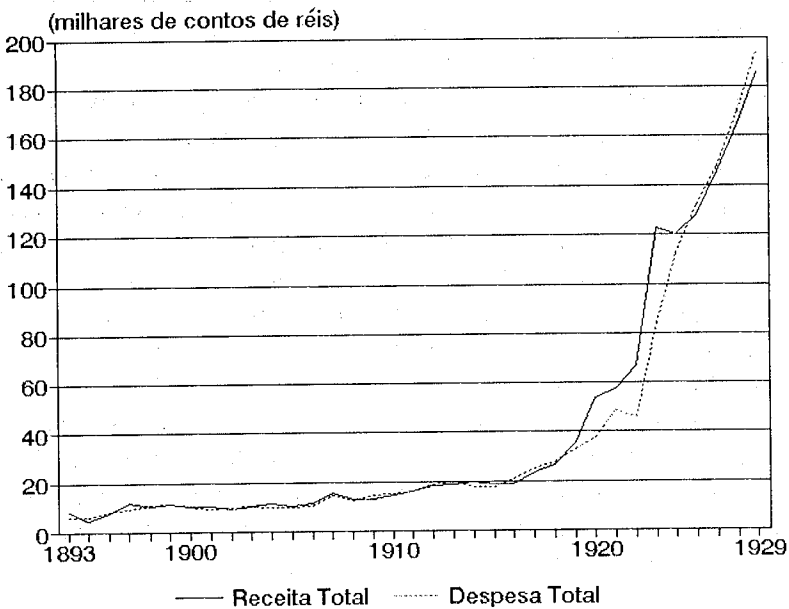
-grandense, a tributação e o gasto público não tiveram meramente a função de mecanismos de captação de distribuição de recursos públicos; ao contrário, foram elementos relevantes de repartição de encargos e de redistribuição de benefícios pela sociedade, dentro de um propósito subjacente de difundir os benefícios de forma generalizada, ao invés de concentrá-los no seio de uma única classe social.

E é aí que surge a diferença fundamental entre os dois Estados quanto a esse aspecto. Em São Paulo, o intenso intervencionismo do Estado pôde conviver com o discurso liberal vigente em nome da necessidade de preservação dos interesses da cafeicultura. Os rumos seguidos pela política governamental foram, assim, induzidos pela concentração de poder, tanto político como econômico, num reduzido segmento da sociedade. É de se salientar, nesse sentido, a ausência de conflitos intersetoriais, dada a posição central do café no processo de acumulação de capital, que acabou por gerar uma comunidade de interesses do setor cafeicultor com outros setores. Tal situação foi favorecida, inclusive, pela ideologia do grupo dirigente, que se pautou por identificar os interesses de sua classe com os interesses do Estado de São Paulo, e estes com os interesses nacionais, levando a que o Governo paulista dispusesse de suficiente legitimidade, nos âmbitos estadual e nacional, para privilegiar tais interesses e para agir, direta e firmemente, em sua defesa. Dentro desse contexto, a política orçamentária — tanto quanto à arrecadação como quanto aos gastos — não assumiu, em São Paulo, a relevância que lhe foi dada no Rio Grande do Sul, seja porque o sistema tributário paulista se apoiou, fundamentalmente, em tributos que dependiam das vicissitudes do café — fora da esfera de controle do Estado, portanto —, seja porque a receita tributária não se constituiu na forma principal de captação de recursos do Governo, que facilmente se socorreu do endividamento externo para suprir suas necessidades de financiamento, seja, finalmente, porque, em São Paulo, as condições materiais para o desenvolvimento estavam praticamente dadas, não dependendo, de forma significativa, da ação pública e dos recursos orçamentários para a sua ampliação e modernização.

APÊNDICE ESTATÍSTICO

Gráfico 1

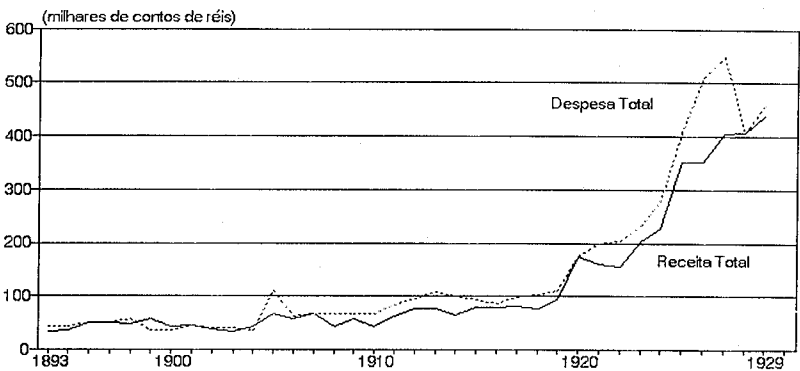
Receita e Despesa Totais do RS — 1893-1929



FONTE: RELATÓRIO ANUAL DA SECRETARIA DA FAZENDA: Rio Grande do Sul (1893/1929). Porto Alegre.

Gráfico 2

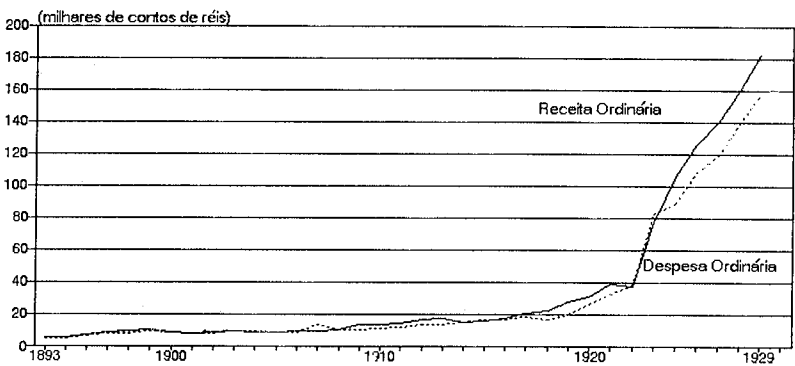
Receita e Despesa Totais de SP — 1893-1929



FONTE: RELATÓRIO ANUAL DA SECRETARIA DA FAZENDA: São Paulo (1893/1929). São Paulo.

Gráfico 3

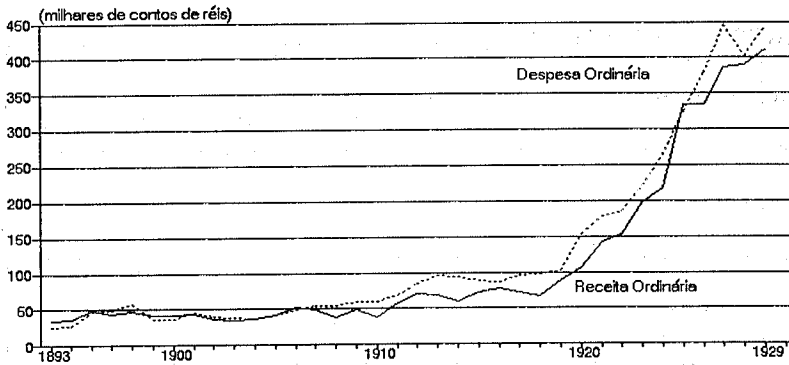
Receita e Despesa Ordinárias do RS — 1893-1929



FONTE: RELATÓRIO ANUAL DA SECRETARIA DA FAZENDA: Rio Grande do Sul (1893-1929). Porto Alegre.

Gráfico 4

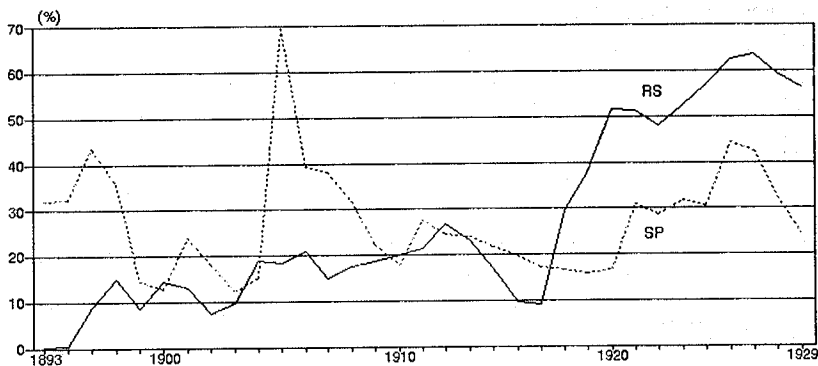
Receita e Despesa Ordinárias de SP — 1893-1929



FONTE: RELATÓRIO ANUAL DA SECRETARIA DA FAZENDA: São Paulo (1893/1929). São Paulo.

Gráfico 5

Evolução da Participação dos Gastos Estaduais com a Promoção do Desenvolvimento Econômico na Despesa Geral do RS e de SP — 1893-1929



FONTE: RELATÓRIO ANUAL DA SECRETARIA DA FAZENDA: Rio Grande do Sul, São Paulo (1893-1930).

Tabela 1

Participação percentual dos grupos e dos subgrupos da
Receita na Receita Total do RS e de SP - 1893-1929

GRUPOS E SUBGRUPOS DA RECEITA	1893		1905		1914	
	RS	SP	RS	SP	RS	SP
A - Receita Ordinária	89,51	97,30	87,57	61,61	86,58	89,90
A.1 - Receita dos Impostos	89,26	96,02	86,66	42,46	85,70	82,98
A.2 - Receitas Industriais	0,25	1,15	0,91	19,08	0,88	6,56
A.3 - Receitas Patrimoniais	0,00	0,13	0,00	0,07	0,00	0,36
B - Receita Extraordinária ..	10,49	2,70	12,43	(1)38,39	13,42	10,10
Receita Total (A + B)	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

GRUPOS E SUBGRUPOS DA RECEITA	1923		1929	
	RS	SP	RS	SP
A - Receita Ordinária	92,73	97,46	93,64	94,08
A.1 - Receita dos Impostos	41,35	69,51	46,22	72,02
A.2 - Receitas Industriais	51,38	27,91	46,88	22,04
A.3 - Receitas Patrimoniais	0,00	0,04	0,54	0,02
B - Receita Extraordinária ..	7,27	2,54	6,36	5,92
Receita Total (A + B)	100,00	100,00	100,00	100,00

FONTE DOS DADOS BRUTOS: BALANÇO da Receita e da Despesa do Estado (1893/1929).

Relatório Anual da Secretaria da Fazenda: Rio Grande do Sul, São Paulo. Porto Alegre/São Paulo.

(1) A participação elevada da Receita Extraordinária de SP em 1905 deve-se a uma arrecadação excepcional das rubricas Indenizações (representadas, em grande parte, por recursos provenientes da dívida da Estrada de Ferro União Sorocabana e Ituana, liquidada na compra da mesma pelo Estado) e Eventuais (incluindo diferenças de câmbio nos juros dos empréstimos externos contraídos no exercício correspondente).

Tabela 2

Participação percentual das categorias impostos indiretos e impostos diretos e de seus subgrupos no total da Receita dos Impostos do RS e de SP - 1893-1929

CATEGORIAS E SUBGRUPOS DA RECEITA DOS IMPOSTOS	1893		1905		1914	
	RS	SP	RS	SP	RS	SP
A - Impostos Indiretos	69,63	77,92	42,18	75,24	35,60	69,54
A.1 - Ligados às exportações	53,85	70,77	31,20	68,36	24,90	64,17
A.2 - Ligados ao consumo	10,73	0,00	7,51	1,22	7,79	1,02
A.3 - Outros Impostos Indiretos ..	5,05	7,15	3,47	5,66	2,91	4,35
B - Impostos Diretos	30,16	20,01	51,32	21,90	54,87	25,06
B.1 - Sobre a propriedade	20,45	20,01	38,25	16,16	41,62	19,59
B.2 - Sobre o capital e os rendi- mentos	9,71	0,00	13,07	5,74	13,25	5,47
C - Subtotal (A + B)	99,79	97,93	93,50	97,14	90,47	94,60
D - Outros Tributos (1)	0,21	2,07	6,50	2,86	(2)9,53	5,40
E - Receita dos Impostos	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

CATEGORIAS E SUBGRUPOS DA RECEITA DOS IMPOSTOS	1923		1929	
	RS	SP	RS	SP
A - Impostos Indiretos	37,72	45,56	38,12	58,34
A.1 - Ligados às exportações	27,14	33,73	19,54	48,26
A.2 - Ligados ao consumo	8,20	0,87	16,31	1,09
A.3 - Outros Impostos Indiretos ..	2,38	10,96	2,27	8,99
B - Impostos Diretos	47,37	44,13	39,70	34,10
B.1 - Sobre a propriedade	34,14	34,22	27,83	23,25
B.2 - Sobre o capital e os rendi- mentos	13,23	9,91	11,87	10,85
C - Subtotal (A + B)	85,09	89,69	77,82	92,44
D - Outros Tributos (1)	(2)14,91	10,31	(2)22,18	7,56
E - Receita dos Impostos	100,00	100,00	100,00	100,00

FONTE DOS DADOS BRUTOS: BALANÇO da Receita e da Despesa do Estado (1893/1929).
Relatório Anual da Secretaria da Fazenda: Rio Grande do Sul, São Paulo. Porto Alegre/São Paulo.

(1) Incluem-se aí alguns tributos não classificáveis nas categorias analisadas, englobando taxas e impostos com aplicações específicas. (2) As participações elevadas do item Outros Tributos no Rio Grande do Sul devem-se, fundamentalmente, a algumas taxas (Taxa Escolar e Taxa Profissional) e também a alguns impostos incluídos na década de 20, com vinculação específica com a conservação da infra-estrutura de transportes.

Tabela 3

Taxa média geométrica de crescimento real, por funções e programas selecionados,
das despesas dos Estados do RS e de SP - 1893-1929

DISCRIMINAÇÃO	RS			
	1893-97 1897-912 1912-16 1916-29			
Gastos com o desenvolvimento econômico	181,51	8,24	-29,16	29,88
Agricultura	161,59	15,76	-33,56	6,16
Indústria e comércio	-11,71	3,76	-2,89	5,25
Infra-estrutura e serviços	336,52	5,23	-26,24	34,20
Transportes	...	5,40	-25,98	34,08
Transporte rodoviário	...	...	-29,16	15,75
Transporte ferroviário	...	...	...	...
Transporte hidroviário	...	...	-12,66	25,96
Diversas obras públicas	...	-8,11	...	...
Energia e recursos minerais	-11,98	-8,80	-17,45	...
Saneamento público	...	...	...	...
Despesa geral do Estado	0,78	4,17	-7,72	13,09

DISCRIMINAÇÃO	SP			
	1893-97 1897-912 1912-16 1916-29			
Gastos com o desenvolvimento econômico	1,96	2,18	-18,07	10,49
Agricultura	2,84	2,78	-27,89	10,80
Indústria e comércio	-5,70	11,75	-37,41	18,02
Infra-estrutura e serviços	1,63	1,87	-14,34	10,39
Transportes	4,02	5,93	-1,03	13,86
Transporte rodoviário	-3,06	7,59	-9,40	...
Transporte ferroviário	53,03	13,26	4,29	17,23
Transporte hidroviário	-9,42	14,23	-5,83	2,59
Diversas obras públicas	...	...	...	...
Energia e recursos minerais	3,19	3,47	18,09	-1,09
Saneamento público	1,12	-1,85	-21,99	4,63
Despesa geral do Estado	-0,70	4,70	-10,44	7,69

FONTE DOS DADOS BRUTOS: RELATÓRIO ANUAL DA SECRETARIA DA FAZENDA: Rio Grande do Sul, São Paulo (1893/1930). Porto Alegre/São Paulo.

NOTA: Deflator: índice de preços de 1912 = 100 (LOVE, 1985, Apêndice C, Coluna C1).

Tabela 4

Percentuais de participação das funções e dos programas no total dos gastos com a promoção do desenvolvimento econômico do RS - 1893-1929

DISCRIMINAÇÃO	1893	1897	1912	1916	1929
Promoção do desenvolvimento econômico	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Agricultura	22,3	16,6	45,5	35,2	2,6
Indústria e comércio	63,4	0,6	0,3	1,1	0,1
Infra-estrutura e serviços	14,3	82,7	54,2	63,6	97,4
Transportes	0,0	79,7	53,4	63,6	96,3
Transporte rodoviário	0,0	0,0	33,5	33,5	7,5
Transporte ferroviário	0,0	0,0	0,0	0,0	68,6
Transporte hidroviário	0,0	0,0	13,0	30,1	20,2
Diversas obras públicas	0,0	79,7	6,8	0,0	0,0
Energia e recursos minerais	14,3	0,1	0,0	0,0	0,0
Habituação e urbanismo	0,0	0,0	0,0	0,0	1,1
Saneamento público	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Comunicações	0,0	3,0	0,8	0,0	0,0

FONTE DOS DADOS BRUTOS: RELATÓRIO ANUAL DA SECRETARIA DA FAZENDA: Rio Grande do Sul (1893/1930). Porto Alegre.

Tabela 5

Percentuais de participação das funções e dos programas no total dos gastos com a promoção do desenvolvimento econômico de SP - 1893-1929

DISCRIMINAÇÃO	1893	1897	1912	1916	1929
Promoção do desenvolvimento econômico	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Agricultura	28,2	29,1	31,8	19,1	19,8
Indústria e comércio	0,2	0,2	0,7	0,2	0,6
Infra-estrutura e serviços	71,6	70,7	67,5	80,7	79,6
Transportes	10,3	11,1	19,1	40,7	60,2
Transporte rodoviário	4,3	3,5	7,6	11,4	0,0
Transporte ferroviário	0,4	2,2	10,5	27,6	59,5
Transporte hidroviário	0,3	0,2	1,0	1,8	0,7
Diversas obras públicas	5,2	5,2	0,0	0,0	0,0
Energia e recursos minerais	2,6	2,8	3,3	14,4	3,4
Habituação e urbanismo	0,0	0,0	14,0	0,0	0,9
Saneamento público	58,7	56,8	31,1	25,5	12,6
Comunicações	0,0	0,0	0,0	0,0	2,6

FONTE DOS DADOS BRUTOS: RELATÓRIO ANUAL DA SECRETARIA DA FAZENDA: Rio Grande do Sul (1893/1930). Porto Alegre.

Bibliografia

- AFONSO, Carlos A., SOUZA, Herbert de (1977). **O estado e o desenvolvimento capitalista no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- ALMEIDA, Pedro Fernando C. da (1992). A gestação das condições materiais de implantação da indústria gaúcha: 1870-1930. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v.13, n.2, p.546-577.
- ANTONACCI, Maria Antonieta (1981). **As oposições e a revolução de 1923**. Porto Alegre: Mercado Aberto.
- BAK, Joan Lamaysou (1977). **Some antecedents of corporatism: state economic intervention and rural organizations in Brazil - the case of Rio Grande do Sul, 1890-1937**. Yale University.
- BALEIRO, Aliomar (1992). **Uma introdução à ciência das finanças**. Rio de Janeiro: Forense.
- BANDEIRA, Pedro Silveira (1994). As raízes históricas do declínio da região sul. In: ALONSO, José A. Fialho. **Crescimento econômico da região sul do Rio Grande do Sul: causas e perspectivas**. Porto Alegre: FEE.
- BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola, PASQUINO, Gianfranco (1991). **Dicionário de política**. Brasília: UnB.
- CAMARGO, Aspácia (1992). **A federação acorrentada: nacionalismo desenvolvimentista e instabilidade democrática**. Belo Horizonte: ANPOCS. (16. encontro anual; no prelo)
- CASTRO, Antônio Barros de (1971). **7 ensaios sobre a economia brasileira**. Rio de Janeiro: Forense.
- COHN, Gabriel (1990). Problemas da industrialização no século XX. In: MOTA, Carlos Guilherme, org. **Brasil em perspectiva**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- DIAS, José Roberto de Souza (1981). **A estrada de ferro Porto Alegre - Uruguiana e a formação da rede de viação férrea do Rio Grande do Sul: uma contribuição ao estudo dos transportes no Brasil meridional (1866-1920)**. São Paulo: USP/FFLCH/Departamento de História. (mimeo)
- FAUSTO, Bóris (1972). **Pequenos ensaios da história da República: 1889-1945**. São Paulo. (Cadernos CEBRAP; mimeo)
- FAUSTO, Bóris (1989). Expansão do café e política cafeeira. In: ---, org. **História geral da civilização brasileira**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. v.1, t.3.

- FAUSTO, Bóris (1990). A revolução de 1930. In: MOTA, Carlos Guilherme, org. **Brasil em perspectiva**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil
- FONSECA, Pedro C. D. (1983). **RS: economia e conflitos na República Velha**. Porto Alegre: Mercado Aberto.
- FONSECA, Pedro C. D. (1985). A transição capitalista no Rio Grande do Sul: a economia gaúcha na Primeira República. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v.15, n.2, p.263-289, maio/ago.
- FRANCO, Gustavo (1990). A primeira década republicana. In: ABREU, Marcelo Paiva, org. **A ordem do progresso: cem anos política econômica republicana, 1889-1989**. Rio de Janeiro: Campus.
- FRITSCH, Winston (1990). Apogeu e crise na República Velha: 1900-1930. In: ABREU, Marcelo Paiva, org. **A ordem do progresso: cem anos política econômica republicana, 1889-1989**. Rio de Janeiro: Campus.
- LAGEMANN, Eugênio (1985). **O Banco Pelotense e o sistema financeiro regional**. Porto Alegre: Mercado Aberto.
- LEFEVRE, Eugênio (1937). **A administração do Estado de São Paulo na República Velha**. São Paulo: Tipografia Cupolo.
- LIEDKE, Enno D. (1972). **Imposto de exportação e imposto territorial: nota sobre as relações entre o estado e a economia sob a hegemonia do Partido Republicano Rio-grandense**. Porto Alegre: UFRGS.
- LOVE, Joseph (1975). **O regionalismo gaúcho**. São Paulo: Perspectiva.
- LOVE, Joseph (1977). O poder dos estados - análise regional: o Rio Grande do Sul como fator de instabilidade na República Velha. In: FAUSTO, Bóris. **Expansão do café e política cafeeira**. In: ---, org. **História geral da civilização brasileira**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. v.1, t.3.
- LOVE, Joseph (1985). **A locomotiva: São Paulo na Federação Brasileira 1889-1937**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- MENSAGEM enviada à Assembléia dos Representantes do Estado do Rio Grande do Sul pelo vice-presidente em exercício, General Salvador Ayres Pinheiro Machado, na 1ª. Sessão Ordinária da 9ª. Legislatura, em 20 de outubro de 1915. Porto Alegre, 1915.
- MENSAGEM enviada à Assembléia dos Representantes do Estado do Rio Grande do Sul pelo presidente Antônio Augusto Borges de Medeiros, na 3ª. Sessão Ordinária da 3ª Legislatura, em 20 de setembro de 1899. Porto Alegre, 1899.

- MENSAGEM** enviada à Assembléia dos Representantes do Estado do Rio Grande do Sul pelo presidente Antônio Augusto Borges de Medeiros, na 2^a. Sessão Ordinária da 4^a. Legislatura, em 20 de setembro de 1902. Porto Alegre, 1902.
- MENSAGEM** enviada à Assembléia dos Representantes do Estado do Rio Grande do Sul pelo presidente Antônio Augusto Borges de Medeiros, na 3^a. Sessão Ordinária da 4^a. Legislatura, em 20 de setembro de 1903. Porto Alegre, 1903.
- MENSAGEM** enviada à Assembléia dos Representantes do Estado do Rio Grande do Sul pelo presidente Antônio Augusto Borges de Medeiros, na 2^a. Sessão Ordinária da 5^a. Legislatura, em 20 de setembro de 1906. Porto Alegre, 1906.
- MENSAGEM** enviada à Assembléia dos Representantes do Estado do Rio Grande do Sul pelo presidente Antônio Augusto Borges de Medeiros, na 1^a. Sessão Ordinária da 8^a. Legislatura, em 20 de setembro de 1917. Porto Alegre, 1917.
- MINELLA, Ary C. (1979). Estado e acumulação capitalista no Rio Grande do Sul: o orçamento estadual na Primeira República.** Porto Alegre: UFRGS. (Dissertação de mestrado)
- MINELLA, Ary C. (1985). Reforma tributária: a implantação do imposto territorial durante a Primeira República.** In: LAGEMANN, Eugênio, org. **Rio Grande do Sul: 150 anos de finanças públicas.** Porto Alegre: FEE.
- MÜLLER, Geraldo (1972). Periferia e dependência nacional.** São Paulo: USP. (Dissertação em sociologia)
- MÜLLER, Geraldo (1979). A economia política gaúcha dos anos 30 aos anos 60.** In: DACANAL, J. H., GONZAGA, S., org. **RS: economia e política.** Porto Alegre: Mercado Aberto.
- NOZOE, Nelson H. (1984). São Paulo: economia cafeeira e urbanização, estudo da estrutura tributária e das atividades econômicas na capital paulista (1889-1933).** São Paulo: USP/IPE.
- O'CONNOR, James (1977). U.S.A.: a crise do estado capitalista.** Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- OLIVEIRA, Fabrício A. de, WATERSCHAN, Helga M. (1979). Aspectos históricos do federalismo fiscal brasileiro. Fundação JP: análise e conjuntura,** Belo Horizonte, v.9, n.10, p.745-755.
- PENA, Maria Valeria J. (1991). Formação do estado e de sua fiscalidade: a gênese do imposto de renda no Brasil.** Rio de Janeiro: UFRJ/IEI.

PENSAMENTO, Sandra J. (1979). República Velha gaúcha: estado autoritário e economia. In: DACANAL, J. H., GONZAGA, S., org. **RS: economia e política**. Porto Alegre: Mercado Aberto.

PENSAMENTO, Sandra J. (1983). **RS: agropecuária colonial e industrialização**. Porto Alegre: Mercado Aberto.

PINTO, Celi Regina (1986). **Positivismo: um projeto político alternativo (RS: 1889-1930)**. Porto Alegre: L & PM.

REIS, Elisa P. (1991). Poder privado e construção do Estado sob a Primeira República. In: BOSCHI, Renato R. **Corporativismo e desigualdade: a construção do espaço público no Brasil**. Rio de Janeiro: IUPERJ.

RELATÓRIO apresentado ao Dr. Octávio F. da Rocha, Secretario de Estado da Fazenda do Estado Rio Grande do Sul, pelo Diretor Geral do Tesouro do Estado Antônio Marinho Loureiro Chaves, em 30 de junho de 1914. Porto Alegre, 1914a.

RELATÓRIO apresentado ao Exmo Sr. Dr. A. A. Borges de Medeiros, Presidente do Estado do Rio Grande do Sul, pelo Secretario de Estado dos Negócios da Fazenda Octávio F. da Rocha, em 31 de julho de 1914. Porto Alegre, 1914b.

RELATÓRIO apresentado ao Exmo. Sr. Dr. A. A. Borges de Medeiros, Presidente do Estado, pelo Secretario de Estado dos Negócios da Fazenda Dr. Antônio Marinho Loureiro Chaves, em 27 de julho de 1921. Porto Alegre, 1921.

RELATÓRIO apresentado ao Exmo. Sr. Dr. Presidente do Rio Grande do Sul, pelo Secretario de Estado dos Negócios da Fazenda Álvaro Baptista. Porto Alegre, 1909.

RELATÓRIO apresentado ao Exmo. Sr. Dr. Carlos Barbosa Gonçalves, Presidente do Rio Grande do Sul, pelo Secretario de Estado dos Negócios da Fazenda Cândido José de Godoy, em 25 de agosto de 1910. Porto Alegre, 1910.

RELATÓRIO apresentado ao Exmo. Sr. Dr. Carlos Barbosa Gonçalves, Presidente do Rio Grande do Sul, pelo Secretario de Estado dos Negócios da Fazenda Cândido José de Godoy, em 19 de agosto de 1911. Porto Alegre, 1911.

RELATÓRIO apresentado ao Exmo. Sr. Dr. A. A. Borges de Medeiros, Presidente do Estado, pelo Secretario de Estado dos Negócios da Fazenda Dr. Antônio Marinho Loureiro Chaves, em 20 de julho de 1920. Porto Alegre, 1920.

RELATÓRIO apresentado ao Exmo. cidadão vice-presidente do Estado de São Paulo, José Alves de Cerqueira César, por Martim Francisco Ribeiro de Andrade, Secretaria da Fazenda, em 7 de abril de 1892. São Paulo, 1892. p.14-15.

RELATÓRIO apresentado ao Exmo. Sr. Dr. A. A. Borges de Medeiros, Presidente do Estado do Rio Grande do Sul, pelo Secretario de Estado dos Negócios da Fazenda, Octávio F. da Rocha, em 31 de julho de 1914. Porto Alegre, 1914.

RELATÓRIO apresentado ao Exmo. Sr. Dr. Antônio Marinho Loureiro Chaves, Secretario da Fazenda, pelo Diretor Geral do Tesouro do Estado Dr. Renato Costa, em 20 de junho de 1921. Porto Alegre, 1921.

RELATÓRIO apresentado ao Exmo. Sr. Dr. Getulio Dornelles Vargas, Presidente do Rio Grande do Sul, pelo Secretario de Estado da Fazenda Fimino Paim Filho. Porto Alegre, 1930.

RELATÓRIO apresentado ao Presidente do Rio Grande do Sul, pelo Secretario de Estado da Fazenda José de Almeida Martins Costa Júnior. Porto Alegre, 1899.

RELATÓRIO apresentado ao Presidente do Rio Grande do Sul, pelo Secretario de Estado dos Negócios da Fazenda José Borbaza Gonçalves. Porto Alegre, 1905.

RELATÓRIO apresentado ao Presidente Dr. Francisco de Paula Rodrigues Alves, pelo Secretario de Estado da Fazenda Joaquim Manoel Martins de Siqueira, em abril de 1913. São Paulo, 1913.

RELATÓRIO apresentado ao vice-presidente em exercício, Dr. Carlos Augusto Pereira Guimarães, por Rafael de Abreu Sampaio Vidal, Secretario da Fazenda, em 25 de julho de 1914. São Paulo, 1914.

RIO GRANDE DO SUL. **Ato 109**, 14.2.1891.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto 182**, 1898.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto 1958**, 19.4.1913.

RIO GRANDE DO SUL. **Leis, decretos**: período de 1891 a 1930.

ROCHE, Jean (1969). **A colonização alemã no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Globo.

SAES, Décio (1985). **A formação do estado burguês no Brasil (1888-1891)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

- SAES, Flavio A. M. de (1981). I Estado e sociedade na Primeira Republica: a questão monetária e cambial durante a crise cafeeira - 1896/1906. **Revista Brasileira de História**, v.1, n.2, p.243-258.
- SÃO PAULO. **Leis, decretos: período de 1891 a 1930.**
- SCHWARTZMANN, Simon (1988). **Bases do autoritarismo brasileiro.** Rio de Janeiro; Campus.
- SILVA, Fernando A. R. da (1971). A evolução das funções do governo e a expansão do setor público brasileiro. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro: IPEA, v.1, n.2, p.235-282.
- SILVA, Fernando A. R. da (1983). **Finanças públicas.** São Paulo: Atlas.
- SINGER, Paul (1977). **Desenvolvimento econômico e evolução urbana.** São Paulo: Nacional.
- SOUZA, Maria do Carmo C. de (1990). O processo político-partidário na Primeira República. In: MOTA, Carlos Guilherme, org. **Brasil em perspectiva.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- TARGA, Luiz Roberto P. (1988). O processo de integração do mercado brasileiro: eliminação das particularidades econômicas e sociais do Rio Grande do Sul. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v.9, n.2, p.147-158.
- TARGA, Luiz Roberto P. (1989). Comentário sobre os paradigmas da economia gaúcha. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v.10, n.2, p.351-354.
- TARGA, Luiz Roberto P. (1991). As diferenças entre o escravismo gaúcho e o das *plantations* do Brasil: incluindo no que e por que discordamos de F.H. C. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v.12., n.2, p.445-480.
- TARGA, Luiz Roberto P. (1991a). Comentário sobre a utilização do método comparativo na análise regional. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v.12, n.1, p.265-271.
- TARGA, Luiz Roberto P. (1993). 1983, Rio Grande do Sul: qual o significado da Revolução? **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v.14, n.2, p.422-437.
- TOPIK, Steven (1987). **A presença do estado na economia do Brasil de 1889 a 1930.** Rio de Janeiro: Record.
- ZIMMERMANN, Maria Emilia M. (1986). **O PRP e os fazendeiros do café.** Campinas: UNICAMP.

Abstract

In this paper we analyse, from the comparative point of view, the features of the budget policies practiced in Rio Grande do Sul and in São Paulo during the First Republic (1889-1930) determining, as we compare these two regional formations, the peculiarities of such policies in the light of social environment and the political and economic context in which they developed. Regarding the budget policies as one of the forms of development of a broader economic policy, we must emphasize, relatively to Rio Grande do Sul, the innovatory character of the adapted measures and the important role assumed by such policy in the conveyance of a predetermined project of society development by the "gaúcho" government.