



Retrato de Celso Furtado por Samson Flexor,
feito a bordo do "Le Jamaïque", em 1948.

CELSO FURTADO

Formação econômica do Brasil

1ª reimpressão

Companhia Das Letras
EXEMPLAR DO PROFESSOR



29. A descentralização republicana e a formação de novos grupos de pressão

Observando mais detidamente o processo de depreciação cambial, depreende-se facilmente que as transferências de renda assumiam várias formas. Por um lado, havia transferências entre o setor de subsistência e o exportador, em benefício deste último, pois os preços que pagava o setor de subsistência pelo que importava cresciam relativamente aos preços que pagava o setor exportador pelos produtos de subsistência. Por outro, havia importantes transferências dentro do próprio setor exportador, uma vez que os assalariados rurais empregados neste último, se bem que produzissem boa parte de seus próprios alimentos, recebiam em moeda a principal parte de seu salário e consumiam uma série de artigos de uso corrente que eram importados ou semimanufaturados no país com matéria-prima importada. Os núcleos mais prejudicados eram, entretanto, as populações urbanas. Vivendo de ordenados e salários e consumindo grandes quantidades de artigos importados, inclusive alimentos, o salário real dessas populações era particularmente afetado pelas modificações da taxa cambial.

O efeito regressivo na distribuição da renda provocado pela depreciação cambial era, demais, agravado pelo funcionamento das finanças públicas. O imposto sobre as importações, base da receita do governo central, era cobrado a uma taxa fixa de câmbio.¹⁴⁵

Ao depreciar-se a moeda, reduzia-se a importância *ad valorem* do imposto, acarretando dois efeitos de caráter regressivo. Por um lado, a redução real do gravame era maior para os produtos que pagavam maior imposto, isto é, para os artigos cujo consumo se limitava às classes de alta renda. Por outro, a redução relativa das receitas públicas obrigava o governo a emitir para financiar o déficit, e as emissões operavam como um imposto altamente regressivo, pois incidiam particularmente sobre as classes assalariadas urbanas.

A redução do valor em ouro da receita governamental era tanto mais grave porque o governo tinha importantes compromissos a saldar em ouro. Ao depreciar-se o câmbio, o governo era obrigado a dedicar uma parte muito maior de sua receita em moeda nacional ao serviço da dívida externa. E, em consequência, para manter os serviços públicos mais indispensáveis, via-se obrigado a emitir moeda-papel. Se se excetua o período da Guer-

145. Sendo o imposto *ad valorem* pago em moeda nacional a uma taxa de câmbio fixa (27 d. por mil-réis), resultava que, ao depreciar-se a moeda, a parte do imposto permanecia estável, enquanto aumentava o valor em moeda nacional da mercadoria importada. Dessa forma, a receita governamental proveniente do imposto de importação permanecia estacionária, enquanto crescia o valor em moeda nacional do que se importava e ainda mais o valor das divisas. Em 1886 a reforma Belisário fixou em 24 d. o valor do mil-réis para fim de arrecadação do imposto. Ao subir o câmbio acima desse nível nos dois anos seguintes, o valor do imposto aumentou mais que o das importações, enquanto se reduzia o preço das divisas, o que contribuiu para criar a situação excepcionalmente favorável das finanças públicas nesses anos. Murtinho, em 1900, deu uma solução radical ao problema, introduzindo a tarifa-ouro.

ra do Paraguai, não existe nenhuma indicação de que as emissões de moeda-papel hajam sido destinadas a expandir as atividades do setor público.¹⁴⁶ Por outro lado, para “defender o câmbio” o governo contraía sucessivos e onerosos empréstimos externos, cujo serviço acarretava uma sobrecarga fiscal incompressível. O aumento da importância relativa do serviço da dívida na despesa pública tornou mais e mais difícil ao governo financiar seus gastos com receitas correntes nas etapas de depressão. Dessa forma, estabelecia-se uma íntima conexão entre os empréstimos externos, os déficits orçamentários, as emissões de papel-moeda — em boa parte efetuadas para financiar os déficits — e os desequilíbrios da conta corrente da balança de pagamentos, através das flutuações da taxa de câmbio.

A forma de operar do sistema fiscal merece particular atenção, pois, se por um lado contribuía para reduzir o impacto das flutuações externas, por outro agravava o processo de transferência regressiva da renda nas etapas de depressão. O fato de que se reduzisse a carga fiscal ao depreciar-se a moeda — isto é, nas etapas em que os preços dos produtos exportados baixavam no mercado internacional — operava evidentemente como um fator compensatório da pressão deflacionária externa. Sem embargo, a redução da carga fiscal se fazia principalmente em benefício

146. A comparação entre o decênio dos 80 e o dos 90 é, a esse respeito, muito ilustrativa. No primeiro desses decênios, o meio circulante se manteve estacionário, e no segundo, mais que triplicou. Sem embargo, se comparamos o monte da empresa do governo central com o valor das exportações, comprovamos que a relação entre aquela e estas desce de 0,72 para 0,49. Essa redução reflete em parte a transferência de renda em benefício da classe exportadora acarretada pela depreciação cambial, mas também evidencia que muito provavelmente houve uma forte redução da carga fiscal. Outro indício dessa redução nos é dado pelo fato de que a receita ordinária representou somente oitenta por cento da despesa, no segundo decênio, contra 88 por cento no anterior.

dos grupos sociais de rendas elevadas. Por outro lado, a cobertura dos déficits com emissões de papel-moeda criava uma pressão inflacionária cujos efeitos imediatos se sentiam mais fortemente nas zonas urbanas. Dessa forma, a depressão externa (redução dos preços das exportações) transformava-se internamente em um processo inflacionário.

No último decênio do século, desequilíbrios internos desse tipo foram agravados pela política monetária que seguiu o governo provisório instalado após a proclamação do regime republicano. A política monetária do governo imperial nos anos 80, traumatizada pela miragem da “convertibilidade”, por um lado conduziu a um grande aumento da dívida externa e por outro mantivera o sistema econômico em regime de permanente escassez de meios de pagamentos. Entre 1880 e 1889, a quantidade de papel-moeda em circulação diminuiu de 216 mil para 197 mil contos, enquanto o valor do comércio exterior (importações mais exportações) cresceu de 411 mil para 477 mil contos. Se se tem em conta que nesse período o sistema da escravidão foi substituído pelo do trabalho assalariado e que entraram no país cerca de 200 mil imigrantes, compreende-se facilmente a enorme adstringência de meios de pagamentos que prevaleceu então. O sistema monetário de que dispunha o país demonstrava ser totalmente inadequado para uma economia baseada no trabalho assalariado. Esse sistema tinha como base uma massa de moeda-papel emitida pelo Tesouro para cobrir déficits do governo e em menor quantidade (cerca de vinte por cento nos anos 80) por notas emitidas por bancos que em certas ocasiões haviam gozado do privilégio de emissão. Era totalmente destituído de elasticidade, e sua expansão anterior havia resultado de medidas de emergência tomadas em momento de crise, ou do simples arbítrio dos governantes. Enquanto prevalecera o regime de trabalho escravo, sendo reduzido o fluxo de renda monetária, não eram

muitos os tropeços criados por esse rudimentar sistema monetário. Contudo, a partir da crise de 1875, fez-se evidente a necessidade de dotar o país de um mínimo de automatismos monetários. Seria preciso esperar, entretanto, até 1888 para que o Parlamento aprovasse uma imprecisa reforma, a qual o governo imperial re- lutaria até o fim em aplicar.

A incapacidade do governo imperial para dotar o país de um sistema monetário adequado, bem como sua inaptidão para encaminhar com firmeza e positivamente a solução do problema da mão-de-obra refletem em boa medida divergências crescentes de interesses entre distintas regiões do país. Nas etapas anteriores, mesmo que fossem reduzidas as relações econômicas entre essas regiões, nenhuma divergência de interesses fundamentais as separava. No norte e no sul as formas de organização social eram as mesmas, as classes dirigentes falavam a mesma linguagem e estavam unidas em questões fundamentais, como fora o caso da luta pela manutenção do tráfico de escravos. Nos últimos decênios do século as divergências começam a aprofundar-se. A organização social do sul transformou-se rapidamente, sob a influência do trabalho assalariado nas plantações de café e nos centros urbanos, e da pequena propriedade agrícola na região de colonização das províncias meridionais.

As necessidades de ação administrativa no campo dos serviços públicos, da educação e da saúde, da formação profissional, da organização bancária etc. no sul do país são cada vez maiores. O governo imperial, entretanto, em cuja política e administração pesam homens ligados aos velhos interesses escravistas, apresentava escassa sensibilidade com respeito a esses novos problemas. A proclamação da República, em 1889, toma, em consequência, a forma de um movimento de reivindicação da autonomia regional. Aos novos governos estaduais caberá, nos dois primeiros decênios da vida republicana, um papel funda-

mental no campo da política econômico-financeira. A reforma monetária de 1888, que o governo imperial não executou, do modo como foi aplicada posteriormente, pelo governo provisório, concedeu o poder de emissão a inúmeros bancos regionais, provocando subitamente em todo o país uma grande expansão de crédito. A transição de uma prolongada etapa de crédito excessivamente difícil para outra de extrema facilidade deu lugar a uma febril atividade econômica como jamais se conhecera no país. A brusca expansão da renda monetária acarretou enorme pressão sobre a balança de pagamentos. A taxa média de câmbio desceu de 26 d., em 1890, para $13\frac{15}{16}$ em 1893, e continuou declinando nos anos seguintes, até o fim do decênio, quando alcançou $8\frac{7}{32}$.

A grande depreciação cambial do último decênio do século XIX, provocada principalmente pela expansão creditícia imoderada do primeiro governo provisório, criou forte pressão sobre as classes assalariadas, particularmente nas zonas urbanas. Essa pressão não é alheia à intranquilidade social e política que se observa nessa época, caracterizada por levantes militares e intentos revolucionários, dos quais o país se havia desabituaado no correr do meio século anterior. A partir de 1898 a política de Mur- tinho reflete um novo equilíbrio de forças.¹⁴⁷ A redução do serviço da dívida externa por meio de um empréstimo de consolidação (1898), a introdução da cláusula-ouro na arrecadação do impos-

147. Joaquim Mur- tinho, ministro da Fazenda do governo Campos Salles (1898-1902), adotou pela primeira vez no Brasil um conjunto de medidas econômico-financeiras coordenadas e visando um objetivo definido, que era reduzir a pressão sobre a balança de pagamentos e restabelecer o crédito exterior do governo. Mur- tinho foi influenciado pelo livro de WILEMAN, *cit.*, o qual constitui indubitavelmente a primeira análise objetiva e sistemática — com base em crítica cuidadosa das fontes estatísticas — das causas da tendência ao desequilíbrio externo da economia brasileira.

to de importação (1900), uma série de medidas de caráter deflacionário e um substancial aumento no valor das exportações, de 26 milhões de libras em 1896-99 para 37 milhões em 1900-03, tornaram possível a recuperação do equilíbrio externo.¹⁴⁸ Os interesses diretamente ligados à depreciação externa da moeda — grupos exportadores — terão a partir dessa época que enfrentar a resistência organizada de outros grupos. Entre estes se destacam a classe média urbana — empregados do governo, civis e militares, e do comércio —, os assalariados urbanos e rurais, os produtores agrícolas ligados ao mercado interno, as empresas estrangeiras que exploram serviços públicos, das quais nem todas têm garantia de juros. Os nascentes grupos industriais, mais interessados em aumentar a capacidade produtiva (portanto nos preços dos equipamentos importados) que em proteção adicional, também se sentem prejudicados com a depreciação cambial.

Se por um lado a descentralização republicana deu maior flexibilidade político-administrativa ao governo no campo econômico, em benefício dos grandes interesses agrícola-exportadores, por outro a ascensão política de novos grupos sociais — facilitada pelo regime republicano —, cujas rendas não derivavam da propriedade, veio reduzir substancialmente o controle que antes exerciam aqueles grupos agrícola-exportadores sobre o governo central. Tem início assim um período de tensões entre os dois níveis de governo — estadual e federal — que se prolongará pelos primeiros decênios do século XX.

148. O grande aumento do valor das exportações brasileiras, entre o último decênio do século passado e o primeiro do atual — fator principal da melhora substancial na posição da balança de pagamentos —, teve como causa básica a grande expansão das exportações de borracha. A participação desse produto no valor das exportações brasileiras subiu de dez por cento em 1890 para 39 por cento em 1910.

PARTE CINCO

ECONOMIA DE TRANSIÇÃO PARA
UM SISTEMA INDUSTRIAL
SÉCULO XX

30. A crise da economia cafeeira

No último decênio do século XIX criou-se uma situação excepcionalmente favorável à expansão da cultura do café no Brasil. Por um lado, a oferta não brasileira atravessou uma etapa de dificuldades, sendo a produção asiática grandemente prejudicada por enfermidades, que praticamente destruíram os cafezais da ilha de Ceilão. Por outro, com a descentralização republicana o problema da imigração passou às mãos dos estados, sendo abordado de forma muito mais ampla pelo governo de São Paulo, vale dizer, pela própria classe dos fazendeiros de café. Finalmente, o efeito estimulante da grande inflação de crédito desse período beneficiou duplamente a classe de cafeicultores: proporcionou o crédito necessário para financiar a abertura de novas terras e elevou os preços do produto em moeda nacional com a depreciação cambial. A produção brasileira, que havia aumentado de 3,7 milhões de sacas (de sessenta quilos) em 1880-81 para 5,5 milhões em 1890-91, alcançaria em 1901-02 16,3 milhões.¹⁴⁹

149. PIERRE DENIS, *op. cit.*, p. 176, recolhe dados relativos à produção brasileira e mundial no período 1870-1905.

A elasticidade da oferta de mão-de-obra e a abundância de terras, que caracterizavam os países produtores de café, constituíam clara indicação de que os preços desse artigo tenderiam a baixar a longo prazo, sob a ação persistente das inversões em estradas de ferro, portos e meios de transporte marítimo que se iam avolumando no último quartel do século passado. Percebe-se melhor a natureza desse problema observando-o de uma perspectiva mais ampla. Os empresários das economias exportadoras de matérias-primas, ao realizarem suas inversões, tinham de escolher dentre um número limitado de produtos requeridos pelo mercado internacional. No caso do Brasil, o produto que apresentava maior vantagem relativa era o café. Enquanto o preço desse artigo não baixasse a ponto de que aquela vantagem desaparecesse, os capitais formados no país continuariam ocorrendo para a cultura do mesmo. Portanto, era inevitável que a oferta de café tendesse a crescer, não em função do crescimento da procura, mas sim da disponibilidade de mão-de-obra e terras subocupadas, e da vantagem relativa que apresentasse esse artigo de exportação.

Ocorreu, entretanto, que a grande expansão da cultura cafeeira, do final do século XIX, teve lugar praticamente dentro das fronteiras de um só país. As condições excepcionais que oferecia o Brasil para essa cultura valeram aos empresários brasileiros a oportunidade de controlar três quartas partes da oferta mundial desse produto. Essa circunstância é que possibilitou a manipulação da oferta mundial de café, a qual iria emprestar um comportamento todo especial à evolução dos preços desse artigo. Ao comprovar-se a primeira crise de superprodução, nos anos iniciais do século XX, os empresários brasileiros logo perceberam que se encontravam em situação privilegiada, entre os produtores de artigos primários, para defender-se contra a baixa de preços. Tudo de que necessitavam eram recursos financeiros para reter par-

te da produção fora do mercado, isto é, para contrair artificialmente a oferta. Os estoques assim formados seriam mobilizados quando o mercado apresentasse mais resistência, vale dizer, quando a renda estivesse a altos níveis nos países importadores, ou serviriam para cobrir deficiências em anos de colheitas más.

A partir da crise de 1893, que foi particularmente prolongada nos EUA, começaram a declinar os preços no mercado mundial. O valor médio da saca exportada em 1896 foi 2,91 libras, contra 4,09 naquele ano. Em 1897 ocorreu nova depressão no mercado mundial, declinando os preços nos dois anos seguintes até alcançar 1,48 libra em 1899. Se os efeitos da crise de 1893 puderam ser absorvidos por meio de depreciação externa da moeda, a situação de extrema pressão sobre a massa de consumidores urbanos, que já existia em 1897, tornou impraticável insistir em novas depreciações. Já assinalamos que essa excessiva pressão levou a uma crescente intranquilidade social e finalmente à adoção de uma política tendente à recuperação da taxa de câmbio.

Exatamente nessa etapa em que se fazia impraticável apelar para o mecanismo cambial, a fim de defender a rentabilidade do setor cafeeiro, configura-se o problema da superprodução. Os estoques de café, que se avolumam ano a ano, pesam sobre os preços, provocando uma perda permanente de renda para os produtores e para o país. A idéia de retirar do mercado parte desses estoques amadurece cedo no espírito dos dirigentes dos estados cafeeiros, cujo poder político e financeiro fora amplamente acrescido pela descentralização republicana. No convênio celebrado em Taubaté em fevereiro de 1906, definem-se as bases do que se chamaria política de "valorização" do produto. Em essência, essa política consistia no seguinte:

a) com o fim de restabelecer o equilíbrio entre oferta e procura de café, o governo interviria no mercado para comprar os excedentes;

b) o financiamento dessas compras se faria com empréstimos estrangeiros;

c) o serviço desses empréstimos seria coberto com um novo imposto cobrado em ouro sobre cada saca de café exportada;

d) a fim de solucionar o problema mais a longo prazo, os governos dos estados produtores deveriam desencorajar a expansão das plantações.

A acalorada polêmica que suscitou a política de “valorização” constituiu uma clara indicação das transformações que na época se operavam na estrutura político-social do país. A descentralização republicana havia reforçado o poder dos plantadores de café em nível regional. Vimos já que essa descentralização — que chegou a extremos no caso da aplicação da reforma bancária — não é estranha à excessiva expansão das plantações de café, que ocorre entre 1891 e 1897. Durante esse mesmo período, sem embargo, os grupos que exerciam pressão sobre o governo central tornaram-se mais numerosos e complexos. Assinalamos a importância crescente da classe média urbana, na qual se destacava a burocracia civil e militar, diretamente afetada pela depreciação cambial. O importante grupo financeiro internacional reunido em torno da casa Rothschild segue de perto a política econômico-financeira do governo brasileiro, particularmente depois do empréstimo de consolidação de 1898.¹⁵⁰ Por último os comerciantes importadores e os industriais, cujos interesses

150. A atitude de lorde Rothschild, que publicou uma carta violenta contra a “valorização”, refletia o temor de que nova bancarrota do governo brasileiro viesse repercutir no serviço da dívida externa, que deveria ser retomado em 1911. Não desejando participar de uma empresa arriscada, Rothschild tampouco via com bons olhos que dela se aproveitassem outros grupos financeiros internacionais, que buscavam uma oportunidade para firmar o pé num domínio bem guardado da velha casa financeira, a que se ligara o governo brasileiro desde o seu segundo empréstimo externo, realizado em 1825.

por motivos distintos se opõem aos dos cafeicultores, encontram no regime republicano oportunidade para aumentar o seu poder político.

O primeiro esquema de valorização teve de ser posto em prática pelos estados cafeicultores — liderados por São Paulo — sem o apoio do governo federal. Diante da relutância deste último, os governos estaduais — aos quais a descentralização republicana concedera o poder constitucional exclusivo de criar impostos sobre as exportações — apelaram diretamente para o crédito internacional e puseram em marcha o projeto. Essa decisão lhes valeu a vitória sobre os grupos opositores. O governo federal teve finalmente que chamar a si a responsabilidade maior na execução da tarefa. O êxito financeiro da experiência veio consolidar a vitória dos recalcitrantes, que reforçaram o seu poder e por mais um quarto de século — isto é, até 1930 — lograram submeter o governo central aos objetivos de sua política econômica.

O plano de defesa elaborado pelos cafeicultores fora bem concebido. Sem embargo, deixava em aberto um lado do problema. Mantendo-se firmes os preços, era evidente que os lucros se mantinham elevados. E também era óbvio que os negócios do café continuariam atrativos para os capitais que neles se formavam. Em outras palavras, as inversões nesse setor se manteriam em nível elevado, pressionando cada vez mais sobre a oferta. Dessa forma, a redução artificial da oferta engendrava a expansão dessa mesma oferta e criava um problema maior para o futuro. Esse perigo foi perfeitamente percebido na época. Entretanto, não era fácil contorná-lo. A solução, aparentemente, estaria em evitar que a capacidade produtiva continuasse crescendo, ou que crescesse mais intensamente como efeito da estabilidade dos preços num nível elevado. As medidas tomadas nesse sentido foram, porém, infrutíferas. Teria sido necessário que se ofereces-

sem ao empresário outras oportunidades, igualmente lucrativas, de aplicação dos recursos que estavam afluindo continuamente a suas mãos sob a forma de lucros. Em síntese, a situação era a seguinte: a defesa dos preços proporcionava à cultura do café uma situação privilegiada entre os produtos primários que entravam no comércio internacional. A vantagem relativa que proporcionava esse produto tendia, conseqüentemente, a aumentar. Por outro lado, os lucros elevados criavam para o empresário a necessidade de seguir com suas inversões. Destarte, tornava-se inevitável que essas inversões tendessem a encaminhar-se para a própria cultura do café. Dessa forma, o mecanismo de defesa da economia cafeeira era, em última instância, um processo de transferência para o futuro da solução de um problema que se tornaria cada vez mais grave.

O complicado mecanismo de defesa da economia cafeeira funcionou com relativa eficiência até fins do terceiro decênio do século XX. A crise mundial em 1929 o encontrou, entretanto, em situação extremamente vulnerável. Vejamos a razão disso. A produção de café, em razão dos estímulos artificiais recebidos, cresceu fortemente na segunda metade desse decênio. Entre 1925 e 1929 tal crescimento foi de quase cem por cento, o que revela a enorme quantidade de arbustos plantados no período imediatamente anterior.¹⁵¹ Enquanto aumenta dessa forma a produção, mantêm-se praticamente estabilizadas as exportações. Em 1927-29 as exportações apenas conseguiam absorver as duas terças

151. A produção exportável de café aumentou de 15,761 milhões para 28,492 milhões de sacas de sessenta quilos, segundo dados publicados pelo Instituto Brasileiro do Café. Os dados estatísticos relativos à evolução do problema cafeeiro a partir de 1925 estão reunidos em *O desenvolvimento econômico do Brasil*, Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico — Comissão Econômica para a América Latina das Nações Unidas, segunda parte, capítulo II, anexo estatístico.

partes da quantidade produzida.¹⁵² A retenção da oferta possibilitava a manutenção de elevados preços no mercado internacional. Esses preços elevados se traduziam numa alta taxa de lucratividade para os produtores, e estes continuavam a intervir em novas plantações. A procura, por outro lado, continuava a evoluir dentro das linhas tradicionais de seu comportamento. Se se contraía pouco nas depressões, também pouco se expandia nas etapas de grande prosperidade. Com efeito, não obstante a grande elevação da renda real, ocorrida nos países industrializados no decênio dos 20, essa prosperidade em nada modificaria a dinâmica própria da procura de café, a qual cresce lenta mas firmemente com a população e a urbanização. Nos EUA, principal importador, onde a renda real per capita aumentou cerca de 35 por cento no correr desse decênio, o consumo de café se manteve em torno de doze libras-peso por habitante, se bem que os preços no varejo se mantivessem estáveis.¹⁵³

Existia, portanto, uma situação perfeitamente caracterizada de desequilíbrio estrutural entre oferta e procura. Não se podia esperar um aumento sensível da procura resultante de elevação da renda disponível para consumo nos países importadores. Tampouco se podia pensar em elevar o consumo desses países baixando os preços. A única forma de evitar enormes prejuízos para os produtores e para o país exportador era evitar — retirando do mercado parte da produção — que a oferta se elevasse

152. A produção média de 1927-29 foi de 20,9 milhões de sacas, e a exportação, de 14,1 milhões. O desequilíbrio máximo foi alcançado no ano da crise, 1929, quando a produção atingiu 28,941 milhões de sacas, e a exportação, 14,281 milhões.

153. Os preços pagos em 1929 pelo consumidor norte-americano não eram mais elevados que os de 1920 e estavam um pouco abaixo dos de 1925. Veja-se, para detalhes sobre este problema, *Capacidad de los Estados Unidos para absorber los productos latino-americanos*, CEPAL, 1951.

acima daquele nível que exigia a procura para manter um consumo per capita mais ou menos estável a curto prazo. Era perfeitamente óbvio que os estoques que se estavam acumulando não tinham nenhuma possibilidade de ser utilizados economicamente num futuro previsível. Mesmo que a economia mundial lograsse evitar nova depressão, após a grande expansão dos anos 20, não havia nenhuma porta pela qual se pudesse antever a saída daqueles estoques, pois a capacidade produtiva continuava a aumentar. A situação que se criara era, destarte, absolutamente insustentável.

A partir da perspectiva mais ampla de que hoje dispomos para observar esse processo histórico, podemos perguntar onde estava o erro básico de toda essa política, seguida inegavelmente com excepcional audácia. O erro, se assim o podemos qualificar, estava em não se terem em conta as características próprias de uma atividade econômica de natureza tipicamente colonial, como era a produção de café no Brasil. O equilíbrio entre oferta e procura dos produtos coloniais obtinha-se, do lado desta última, quando se atingia a saturação do mercado, e do lado da oferta quando se ocupavam todos os fatores de produção — mão-de-obra e terras — disponíveis para produzir o artigo em questão. Em tais condições era inevitável que os produtos coloniais apresentassem uma tendência, a longo prazo, à baixa de seus preços.

Manter elevado o preço do café de forma persistente era criar condições para que o desequilíbrio entre oferta e procura se aprofundasse cada vez mais. Para evitar essa tendência teria sido necessário que a política de defesa dos preços houvesse sido completada por outra de decidido desestímulo às inversões em plantações de café. Essa política de desestímulo era impraticável se não se abria uma alternativa para o empresário produtor de café, isto é, se não lhe era dada oportunidade de aplicar alhures os lucros obtidos no setor cafeeiro com uma rentabilidade compa-

rável à deste último. Essa oportunidade quase por definição não existia, pois nenhum outro produto colonial poderia ser objeto de uma política de defesa do tipo da que beneficiava o café. Na verdade, requeria-se dar um passo mais adiante e criar artificialmente a referida oportunidade. Para tanto, teria sido necessário estimular outras exportações através de uma política de subsídios, o que só seria praticável transferindo recursos financeiros do setor cafeeiro. Os preços pagos ao produtor de café teriam de ser mantidos em um nível desencorajador de novas inversões, e os frutos da diferença entre os preços pagos ao produtor e os de exportação, cobertos os demais gastos, poderiam ser utilizados para criar estímulos a outras atividades exportadoras, estímulos esses que poderiam tomar a forma de empréstimos a longo prazo e de subsídios diretos à exportação.

Mesmo que se lograsse evitar a superprodução, na forma indicada no parágrafo anterior, não seria possível evitar que a política de defesa dos preços do café fomentasse a produção desse artigo naqueles outros países que dispusessem de terras e de mão-de-obra em condições semelhantes às do Brasil, ainda que menos vantajosas. A manutenção dos preços a baixos níveis era condição indispensável para que os produtores brasileiros retivessem sua situação de semimonopólio. Ao se prevalecerem dessa situação semimonopolística para defender os preços, estavam eles destruindo as bases em que se assentara o seu privilégio. Dessa forma, por mais bem concebida que tivesse sido a política de defesa dos preços do café, a longo prazo ela surtiria certos efeitos negativos. Esses efeitos teriam sido certamente menores se a referida política houvesse obedecido a princípios mais amplos. Não resta dúvida, porém, de que, na forma como foi seguida, ela precipitou e aprofundou a crise da economia cafeeira no Brasil.

Vejamos mais uma vez os dados gerais do problema, antes de analisarmos a solução que o mesmo encontrou na prática. O

terceiro decênio do século XX foi uma etapa de excepcional prosperidade para os países industrializados. Entre 1920 e 1929, o produto nacional bruto dos EUA cresceu de 103,6 bilhões para 152,7 bilhões de dólares (a preços constantes), o que representa um aumento da renda real per capita de mais de 35 por cento. Enquanto isso o consumo de café se mantivera estável em torno de doze libras, e o preço pago pelo consumidor norte-americano, com pequenas variações, em torno de 47 centavos de dólar por libra. As possibilidades de expansão do mercado eram portanto praticamente nulas. A manutenção daquele nível de preços vinha sendo obtida à custa de grandes retenções de estoques. O valor dos estoques acumulados entre 1927-29 alcançou a soma avultada de 1,2 milhão de contos, ou seja, pelos preços de 1950, cerca de 24 bilhões de cruzeiros. Em 1929 o valor dos estoques acumulados sobrepassou dez por cento do produto territorial bruto do ano.¹⁵⁴

É fácil compreender a enorme força perturbadora potencial que representava para a economia esse tipo de operação. O financiamento desses estoques havia sido obtido em grande parte de bancos estrangeiros. Pretendia-se, dessa forma, evitar o desequilíbrio externo. Vejamos o que em realidade se passara. Os empréstimos externos serviam de base para a expansão de meios de pagamentos destinados à compra de café que era retirado do

154. Os dados relativos ao produto territorial e às inversões, nominais e reais, no período 1925-39, a que se faz referência neste capítulo e no seguinte, foram elaborados pelo autor com base no valor e volume físico da produção agrícola e industrial, no valor e no *quantum* das importações, na relação de preços do intercâmbio e nos gastos do governo federal, usando-se como deflator para estes últimos o índice do custo de vida na cidade do Rio de Janeiro. Para os dados básicos, veja-se *Anuário estatístico do Brasil, 1937-39*, e para os índices de produção agrícola, industrial, *quantum* das importações e relação de preços do intercâmbio, CEPAL, *Estudio económico de América Latina, 1949*, capítulo VII.

mercado. O aumento brusco e amplo da renda monetária dos grupos que derivavam suas receitas da exportação não podia, evidentemente, deixar de provocar pressão inflacionária.¹⁵⁵ Essa pressão é particularmente grande numa economia subdesenvolvida, e se manifesta de imediato em rápido crescimento das importações, em razão da baixa elasticidade da oferta interna.¹⁵⁶

Do que se disse no parágrafo anterior se depreende que a política de acumulação de estoques de café criaria necessariamente uma pressão inflacionária. Ocorre, entretanto, que as maiores inversões em estoques foram realizadas em 1927-29, época que se caracterizou igualmente por fortes entradas de capital privado estrangeiro no país. A coincidência da afluência de capitais privados e da chegada dos empréstimos destinados a financiar o café deu lugar a uma situação cambial extremamente favorável e induziu o governo brasileiro a embarcar numa política de conversibilidade.¹⁵⁷

Deflagrada a crise no último trimestre de 1929, não foram necessários mais que alguns meses para que todas as reservas

155. O aumento do valor das exportações determina um crescimento da renda monetária maior, de acordo com a magnitude do multiplicador. Como a oferta é inelástica, entre a expansão da renda monetária e o aumento da real, há uma série de ajustamentos no nível de preços.

156. Entre 1920-22 e 1929, enquanto o *quantum* das exportações aumentava apenas dez por cento, o das importações crescia cerca de cem por cento. Para os dados básicos, veja-se *Estudio económico de América Latina, cit.*

157. Em 1926 o governo Washington Luís estabeleceu a paridade do mil-réis em 0,200 grama de ouro fino, correspondente a $5^{115/128}$ d., e criou uma Caixa de Estabilização, à qual caberia emitir papel-moeda contra reserva de cem por cento de ouro. À semelhança do que já ocorrera com a Caixa de Conversão, criada em 1906, no governo Afonso Pena, as notas emitidas com anterioridade não eram conversíveis, passando a existir dois meios circulantes no país: um conversível e outro não. Em 1929 circulavam notas não conversíveis no valor de 2,543 milhões de contos e conversíveis na importância de 848 mil contos.

metálicas acumuladas à custa de empréstimos externos fossem tragadas pelos capitais em fuga do país. Dessa forma, a ventura da conversibilidade do final dos anos 20 — a qual em última instância era um subproduto da política de defesa do café — serviu apenas para facilitar a fuga de capitais. Não fosse a possibilidade de conversão que existiu nesse período, a queda do mil-réis teria sido muito mais brusca, estabelecendo-se automaticamente uma taxa sobre a exportação de capitais. Essa taxa evidentemente chegou, mas somente depois de se evaporarem todas as reservas.¹⁵⁸

158. As reservas de ouro do governo alcançaram 31,1 milhões de libras em setembro de 1919. Em dezembro de 1930 haviam desaparecido em sua totalidade.

31. Os mecanismos de defesa e a crise de 1929

Ao deflagrar-se a crise mundial a situação da economia cafeeira se apresentava como segue. A produção, que se encontrava em altos níveis, teria de seguir crescendo, pois os produtores haviam continuado a expandir as plantações até aquele momento. Com efeito, a produção máxima seria alcançada em 1933, ou seja, no ponto mais baixo da depressão, como reflexo das grandes plantações de 1927-28. Por outro lado, era totalmente impossível obter crédito no exterior para financiar a retenção de novos estoques, pois o mercado internacional de capitais se encontrava em profunda depressão, e o crédito do governo desaparecera com a evaporação das reservas. Os pontos básicos do problema que cabia equacionar eram os seguintes:

- a) Que mais convinha, colher o café ou deixá-lo apodrecer nos arbustos, abandonando parte das plantações como uma fábrica cujas portas se fecham durante a crise?
- b) Caso se decidisse colher o café, que destino deveria dar-se ao mesmo? Forçar o mercado mundial, retê-lo em estoques ou destruí-lo?

c) Caso se decidisse estocar ou destruir o produto, como financiar essa operação? Isto é, sobre quem recairia a carga, caso fosse colhido o café?

A solução que à primeira vista pareceria mais racional consistia em abandonar os cafezais. Entretanto, o problema consistia menos em saber o que fazer com o café do que em decidir quem pagaria pela perda. Colhido ou não o café, a perda existia. Abandonar os cafezais sem dar nenhuma indenização aos produtores significava fazer recair sobre estes a perda maior. Ora, conforme já vimos, a economia havia desenvolvido uma série de mecanismos pelos quais a classe dirigente cafeeira lograra transferir para o conjunto da coletividade o peso da carga nas quedas cíclicas anteriores. Seria de esperar, portanto, que se buscasse por esse lado a linha de menor resistência.

Vejamos em primeiro lugar como operou o mecanismo clássico de defesa através da taxa cambial. A grande acumulação de estoques de 1929, a rápida liquidação das reservas metálicas brasileiras e as precárias perspectivas de financiamento das grandes safras previstas para o futuro aceleraram a queda do preço internacional do café, iniciada conjuntamente com a de todos os produtos primários, em fins de 1929. Essa queda assumiu proporções catastróficas, pois, de setembro de 1929 a esse mesmo mês de 1931, a baixa foi de 22,5 centavos de dólar por libra para oito centavos. Dadas as características da procura do café, cujo consumo não baixa durante as depressões nos países de elevadas rendas, essa tremenda redução de preços teria sido inconcebível sem a situação especial que se havia criado do lado da oferta. Basta ter em conta que o preço médio pago pelo consumidor norte-americano, entre 1929 e 1931, baixou apenas de 47,9 para 32,8 centavos por libra.¹⁵⁹ Acumularam-se, portanto, os efeitos de duas crises:

159. Veja-se *Capacidad de los Estados Unidos para absorber los productos latino-americanos*, cit.

uma do lado da procura e outra do lado da oferta. A situação favoreceu as organizações intermediárias no comércio do café, as quais, percebendo a debilidade da posição da oferta, puderam transferir para os produtores brasileiros grande parte de suas perdas causadas pela crise geral.

A baixa brusca do preço internacional do café e a falência do sistema de conversibilidade acarretaram a queda do valor externo da moeda. Essa queda trouxe, evidentemente, um grande alívio ao setor cafeeiro da economia. A baixa do preço internacional do café havia alcançado sessenta por cento. A alta da taxa cambial chegou a representar uma depreciação de quarenta por cento.¹⁶⁰ O grosso das perdas poderia, portanto, ser transferido para o conjunto da coletividade através da alta dos preços das importações. Restava considerar, entretanto, o outro lado do problema. Não obstante toda essa baixa de preços, o mercado internacional não podia absorver a totalidade da produção, pela razão muito simples já indicada de que a procura era pouco elástica em função dos preços. É verdade que, deixada de lado a preocupação de defender os preços, abria-se a possibilidade de forçar o mercado. E assim se fez, logrando um aumento do volume físico exportado, entre 1929 e 1937, de 25 por cento. Mesmo assim, uma parte apreciável da produção ficava sem nenhuma possibilidade de colocar-se no mercado. Era evidente, portanto, que se requeriam medidas suplementares.

A depreciação da moeda, ao atenuar o impacto da baixa do preço internacional sobre o empresário brasileiro, induzia este a

160. O valor médio da saca de café exportada declinou de 4,71 libras, em 1929, para 1,80 libra em 1932-34, ou seja, uma baixa de 62 por cento. Em moeda nacional a queda foi de 192 mil-réis para 145 mil-réis, isto é, 25 por cento. No triênio seguinte o preço em libras baixou para 1,29 e em mil-réis subiu para 159. Nesses cálculos continua-se a utilizar o valor-ouro da libra anterior à desvalorização desta.

continuar colhendo o café e a manter a pressão sobre o mercado. Essa situação acarretava nova baixa de preços e nova depreciação da moeda, contribuindo para agravar a crise. Como a depreciação da moeda era menor que a baixa de preços, pois também estava influenciada por outros fatores, era claro que se chegaria a um ponto em que o prejuízo acarretado aos produtores de café seria suficientemente grande para que estes abandonassem as plantações. Somente então se restabeleceria o equilíbrio entre a oferta e a procura do produto. A análise desse processo de ajustamento põe em evidência que o mecanismo do câmbio não podia constituir um instrumento de defesa efetivo da economia cafeeira nas condições excepcionalmente graves criadas pela crise que estamos considerando.

Fazia-se indispensável evitar que os estoques invendáveis pressionassem sobre os mercados acarretando maiores baixas de preços. Era essa a única forma de evitar que o equilíbrio fosse obtido à custa do abandono puro e simples da colheita, isto é, com perdas concentradas no setor cafeeiro. Entretanto, como financiar a retenção de estoque? Teria de ser evidentemente com recursos obtidos dentro do próprio país, seja retendo uma parte do fruto da exportação do café, seja com pura e simples expansão de crédito. À medida que se utilizou a expansão de crédito, houve mais uma vez uma socialização dos prejuízos. Essa expansão de crédito, por seu lado, iria agravar o desequilíbrio externo, contribuindo para maior depreciação da moeda, o que beneficiava indiretamente o setor exportador.

Mas não bastava retirar do mercado parte da produção de café. Era perfeitamente óbvio que esse excedente da produção não tinha nenhuma possibilidade de ser vendido dentro de um prazo que se pudesse considerar como razoável. A produção prevista para os dez anos seguintes excedia, com sobras, a capacidade previsível de absorção dos mercados compradores. A destrui-

ção dos excedentes das colheitas se impunha, portanto, como uma consequência lógica da política de continuar colhendo mais café do que se podia vender. À primeira vista parece um absurdo colher o produto para destruí-lo. Contudo, situações como essa se repetem todos os dias na economia de mercados. Para induzirem o produtor a não colher, os preços teriam que baixar muito mais, particularmente se se tem em conta que os efeitos da baixa de preços eram parcialmente anulados pela depreciação da moeda. Ora, como o que se tinha em vista era evitar que continuasse a baixa de preços, compreende-se que se retirasse do mercado parte do café colhido para destruí-lo. Obtinha-se, dessa forma, o equilíbrio entre a oferta e a procura em nível mais elevado de preços.

Dependendo, assim, fundamentalmente da estrutura da oferta, o preço do café atravessou o decênio dos anos 30 totalmente indiferente à recuperação que, a partir de 1934, se operava nos países industrializados. Após alcançar seu ponto mais baixo em 1933, a cotação internacional desse produto se mantém quase sem alteração até 1937, para em seguida cair ainda mais nos dois últimos anos do decênio. É muito significativa essa grande estabilidade do preço do café, assim deprimido, durante todo o decênio dos 30. Como é sabido, a recuperação compreendida entre 1934 e 1935 trouxe consigo uma elevação geral dos preços dos produtos primários. O preço do açúcar, por exemplo, subiu 140 por cento, entre 1933 e 1937; o do cobre elevou-se pouco mais de cem por cento, no mesmo período. O preço do café, entretanto, em 1937 era igual ao de 1934 e inferior ao de 1932.

Essa observação põe em evidência o fato de que o preço do café é condicionado fundamentalmente pelos fatores que prevalecem do lado da oferta, sendo de importância secundária o que ocorre do lado da procura. Já vimos que a grande elevação da renda real per capita ocorrida nos EUA nos anos 20 deixou inalterável o consumo de café nesse país, não obstante os preços pa-

gos pelo consumidor se tenham mantido estáveis. Durante os anos de depressão, os preços pagos pelo consumidor chegaram a baixar cerca de quarenta por cento, sem que o consumo apresentasse qualquer modificação significativa. Em 1933 esse consumo era exatamente igual ao de 1929. Seria possível argumentar que o efeito-preço teria anulado o efeito-renda, isto é, que a alta do consumo ocasionada pela baixa do preço foi anulada pela baixa desse consumo trazida pela contração da renda. Entretanto não parece ser essa a razão, pois no período seguinte, de elevação de renda (1934-37), os preços pagos pelo consumidor continuaram a baixar, tendo sido de 25,5 centavos por libra em 1937, contra 26,4 em 1933. Houve assim dois efeitos positivos no sentido do aumento do consumo: elevação da renda real per capita e baixa de preço. Contudo, o consumo se manteve praticamente inalterado, tendo sido de 13,1 libras per capita em 1937, contra 13,9 em 1931 e 12,5 em 1933.¹⁶¹

Consideremos mais detidamente as conseqüências da política de retenção e destruição de parte da produção cafeeira seguida, com o objetivo explícito de proteger o setor cafeeiro. Ao garantir preços mínimos de compra, remuneradores para a grande maioria dos produtores, estava-se na realidade mantendo o nível de emprego na economia exportadora e, indiretamente, nos setores produtores ligados ao mercado interno. Ao evitar-se uma contração de grandes proporções na renda monetária do

161. Veja-se *Capacidad de los Estados Unidos para absorber los productos latino-americanos*, cit. A procura de café, conforme a experiência dos anos 1950 veio indicar, apresenta certa elasticidade em função dos preços quando estes ultrapassam determinados níveis muito elevados. Com respeito ao mercado dos EUA, esse nível pode ser situado em torno de um dólar por libra, no varejo. Tida em conta a elevação dos preços, para os anos 1930 o referido nível não seria inferior a cinquenta centavos. Como os preços oscilavam em torno de 25 centavos, desprende-se que nenhum efeito podiam ter sobre a procura.

setor exportador, reduziam-se proporcionalmente os efeitos do multiplicador de desemprego sobre os demais setores da economia. Como a produção de café cresceu nos anos da depressão, tendo sido a colheita máxima de todos os tempos a de 1933, é evidente que a renda global dos produtores agrícolas se reduziu menos que os preços pagos a esses produtores.¹⁶² Dessa forma, ao permitir que se colhessem quantidades crescentes de café, estava-se inconscientemente evitando que a renda monetária se contraísse na mesma proporção que o preço unitário que o agricultor recebia por seu produto. É fácil compreender que o abandono nas árvores de, digamos, um terço dessa produção, que foi o que aproximadamente se destruiu entre 1931 e 1939, teria significado enorme redução da renda do agricultor. Vejamos por meio de um exemplo numérico simples o mecanismo dessa contração da renda do setor exportador e sua influência no nível da renda global da coletividade. Suponhamos que o multiplicador¹⁶³ de desemprego do setor exportador seja três. Isso significa que uma redução de um na renda gerada pelas exportações determina uma redução global de três no conjunto da renda da coletividade. As causas que estão por detrás desse mecanismo multiplicador são

162. A produção exportável média, no quinquênio 1925-29, foi de 21,3 milhões de sacas, em 1930-34 sobe a 22,7 milhões de sacas, e em 1935-39 a 22,8 milhões de sacas. No mesmo período, o valor em moeda nacional da exportação se reduz de 26,8 mil contos para 20,3 mil contos, alcançando no terceiro quinquênio 22,1 mil contos. Os dados relativos à produção exportável são do Instituto Brasileiro do Café, e os relativos às exportações, do Ministério da Fazenda, Serviço de Estatística Econômica e Financeira.

163. O multiplicador é o fator pelo qual teríamos de multiplicar o aumento ou diminuição das inversões (ou das exportações) para conhecer o efeito, sobre a renda territorial, dessa modificação no nível das inversões (ou exportações). No nosso caso, tratamos de medir o efeito, no período de um ano, de uma redução na renda gerada diretamente pelas exportações. Se a redução direta é dez, e a baixa total da renda, trinta, dizemos que o multiplicador é três.

mais ou menos óbvias e refletem a interdependência das distintas partes de uma economia. Ao receberem menos dinheiro por suas vendas ao exterior, os exportadores e produtores ligados à exportação reduzem suas compras. Os produtores internos afetados por essa redução também reduzem as suas, e assim por diante.

Admitamos que a renda territorial de um país de economia dependente seja gerada em dois setores: um, correspondente a quarenta por cento, totalmente autônomo do comércio exterior, seria o setor de subsistência, e o outro, formado diretamente pelas atividades de exportação e influenciado indiretamente por elas. Sendo três o multiplicador de desemprego, num momento dado, diremos que as atividades exportadoras geram indiretamente vinte por cento da renda nacional e quarenta por cento indiretamente. Consideremos agora as distintas situações indicadas no quadro abaixo:

	SETOR EXPORTADOR	SETOR INFLUENCIADO PELO SETOR EXPORTADOR	SETOR AUTÔNOMO	RENDA TOTAL
(a)	20,0	40	40	100,0
(b)	10,0	20	40	70,0
(c)	12,0	24	40	76,5
(d)	7,5	15	40	62,5

Partindo da situação (a) consideramos distintas hipóteses de contração da renda do setor exportador e seus efeitos sobre a renda global da coletividade. No caso (b) admitimos que se mantém o nível de produção no setor exportador, isto é, que se evita o desemprego, enquanto os preços pagos ao produtor nesse setor são cortados pela metade. O efeito final sobre a renda é uma re-

dução de trinta por cento, sendo dez por cento efeito direto e vinte por cento indireto da contração de preços no setor exportador. Na situação (c) contemplamos igualmente uma redução de cinquenta por cento no preço, mas com um aumento concomitante de vinte por cento da quantidade produzida, no setor de exportação. O efeito final é uma redução de 24 por cento na renda global. O caso (d) é distinto dos anteriores: admitimos que para defender os preços se tenha permitido uma redução de cinquenta por cento da quantidade produzida. Dada essa redução na produção, a queda de preços teria sido de apenas 25 por cento. Não obstante isso, o efeito final seria uma contração de 37,5 por cento da renda total, isto é, a maior de todas.

O caso (c) reflete aproximadamente a experiência brasileira dos anos da depressão, quando os preços pagos ao produtor de café foram reduzidos à metade, permitindo-se, entretanto, que crescesse a quantidade produzida. A redução da renda monetária, no Brasil, entre 1929 e o ponto mais baixo da crise, se situa entre 25 por cento e trinta por cento, sendo, portanto, relativamente pequena se se compara com a de outros países. Nos EUA, por exemplo, essa redução excedeu a cinquenta por cento, não obstante os índices de preços por atacado, desse país, tenham sofrido quedas muito inferiores às do preço do café no comércio internacional. A diferença está em que nos EUA a baixa de preços acarretava enorme desemprego, ao contrário do que estava ocorrendo no Brasil, onde se mantinha o nível de emprego se bem que se tivesse de destruir o fruto da produção. O que importa ter em conta é que o valor do produto que se destruíra era muito inferior ao montante da renda que se criava. Estávamos, em verdade, construindo as famosas pirâmides que anos depois preconizaria Keynes.

Dessa forma, a política de defesa do setor cafeeiro nos anos da grande depressão concretiza-se num verdadeiro programa de

fomento da renda nacional. Praticou-se no Brasil, inconscientemente, uma política anticíclica de maior amplitude que a que se tenha sequer preconizado em qualquer dos países industrializados. Vejamos como se passou isso. Em 1929 as inversões líquidas, realizadas no conjunto da economia brasileira, se elevaram a aproximadamente 2,3 milhões de contos de réis, pelo valor aquisitivo da época. Com a crise essas inversões se contraíram bruscamente e já em 1931 estavam reduzidas a 300 mil contos, sempre em valores do ano corrente. Não obstante, nesse ano de 1931 se acumulam estoques de café no valor de 1 milhão de contos. Essa acumulação de estoques tem, do ponto de vista da formação da renda, um efeito idêntico ao das inversões líquidas. Portanto, a redução do montante das inversões líquidas não havia sido de 2,3 para 0,3 e sim para 1,3. Ora, esse 1,3 representava mais de sete por cento do produto líquido, o que significa uma alta taxa para um período de depressão.

Explica-se, assim, que já em 1933 tenha recommçado a crescer a renda nacional no Brasil, quando nos EUA os primeiros sinais de recuperação só se manifestam em 1934. Na verdade, no Brasil, em nenhum ano da crise houve inversões líquidas negativas, fato que ocorreu nos EUA e como regra geral em todos os países. Já em 1933 as inversões líquidas brasileiras alcançavam 1 milhão de contos, às quais cabia adicionar 1,1 milhão de estoques de café acumulados. Estava-se, portanto, a 2,1 milhões, valor que se aproximava do montante das inversões líquidas de 1929. Ora, os 2,3 de 1929 representavam nove por cento do produto líquido desse ano, enquanto os 2,1 de 1933 constituíam dez por cento do produto líquido deste último ano. O impulso de que necessitava a economia para crescer já havia sido recuperado.

É, portanto, perfeitamente claro que a recuperação da economia brasileira, que se manifesta a partir de 1933, não se deve a nenhum fator externo, e sim à política de fomento seguida

inconscientemente no país e que era um subproduto da defesa dos interesses cafeeiros. Consideremos o problema sob outro aspecto. A acumulação de estoques de café realizada antes da crise tinha a sua contrapartida em débito contraído no exterior. Não existia, portanto, nenhuma inversão líquida, pois o que se invertia dentro do país, acumulando estoque, se desinvertia no exterior contraindo dívidas. Tudo ocorria como se o café acumulado tivesse sido comprado por firmas estrangeiras que, no seu próprio interesse, postergavam o transporte da mercadoria para fora do país. A acumulação de café financiada do exterior se assemelha portanto a uma exportação.

O mesmo não ocorria à acumulação de estoques financiada de dentro do país, se a base desse financiamento era uma expansão de crédito. A compra do café para acumular representava uma criação de renda que se adicionava à renda criada pelos gastos dos consumidores e dos inversionistas. Ao injetar-se na economia, em 1931, 1 bilhão de cruzeiros para aquisição de café e sua destruição, estava-se criando um poder de compra que em parte iria contrabalançar a redução dos gastos dos inversionistas, gastos estes que haviam sido reduzidos em 2 bilhões de cruzeiros. Dessa forma, evitava-se uma queda mais profunda da procura naqueles setores que dependiam indiretamente da renda criada pelas exportações.

A diferença real entre a inversão líquida e a acumulação de estoques invendáveis de café residia em que aquela criava capacidade produtiva e a segunda, não. Entretanto, esse aspecto do problema tem importância secundária em épocas de depressão, as quais se caracterizam pela subocupação da capacidade produtiva já existente. É por essa razão que nessas etapas é muito mais importante criar procura efetiva, a fim de induzir a utilização da capacidade produtiva ociosa, do que aumentar essa capacidade produtiva.

32. Deslocamento do centro dinâmico

Vimos como a política de defesa do setor cafeeiro contribuiu para manter a procura efetiva e o nível de emprego nos outros setores da economia. Vejamos agora o que significou isso como pressão sobre a estrutura do sistema econômico. O financiamento dos estoques de café com recursos externos evitava, conforme indicamos, o desequilíbrio na balança de pagamentos. Com efeito, a expansão das importações induzida pela inversão em estoques de café dificilmente poderia exceder o valor desses estoques, os quais tinham uma cobertura cambial de cem por cento.

Suponhamos que cada mil-réis invertido em estoques de café se multiplicasse, de acordo com o mecanismo já exposto, por três, e criasse assim uma renda final de três mil-réis. Seria necessário que as importações induzidas pelo aumento da renda global ultrapassassem a terça parte desse aumento para que se criasse um desequilíbrio externo. Por uma série de razões fáceis de perceber, esse tipo de desequilíbrio não se concretiza sem que interfiram outros fatores, pois a propagação da renda dentro da economia reflete em grande parte as possibilidades que tem essa

economia de satisfazer ela mesma as necessidades decorrentes do aumento da procura. No caso limite de que essas possibilidades fossem nulas, isto é, de que todo o aumento da procura tivesse de ser atendido com importações, o multiplicador seria um, crescendo a renda global apenas no montante em que tivessem crescido as exportações. Nesse caso não haveria nenhuma possibilidade de desequilíbrio, pois as importações induzidas seriam exatamente iguais ao aumento das exportações.

A situação seria totalmente distinta caso a acumulação de estoque fosse financiada com expansão de crédito. Suponhamos que se criassem meios de pagamentos no valor de 1 bilhão de cruzeiros para financiar estoques, e que, através do multiplicador, se originasse por essa forma um fluxo final de renda de 3 bilhões. Suponhamos, demais, que o coeficiente de importações fosse 0,33, vale dizer, que para cada cruzeiro de aumento global da renda a população em seu conjunto (consumidores e inversionistas) exigisse bens importados no montante de 33 centavos. Como cobrir essas importações? Não haveria evidentemente nenhuma possibilidade. As divisas proporcionadas pelas exportações eram insuficientes, durante os anos da depressão, para cobrir sequer as importações induzidas pela renda criada direta e indiretamente por aquelas mesmas exportações. Isto porque as partidas rígidas da balança de pagamentos constituíam agora, com baixa de preços, uma carga muito maior, e a fuga de capitais agravava a situação cambial.

Dessa forma, a política de fomento da renda, implícita na defesa dos interesses cafeeiros, era igualmente responsável por um desequilíbrio externo que tendia a aprofundar-se. A correção desse desequilíbrio se fazia, evidentemente, à custa de forte baixa no poder aquisitivo externo da moeda. Essa baixa se traduzia numa elevação dos preços dos artigos importados, o que automaticamente comprimia o coeficiente de importações. O coeficiente

de 0,33, que demos como exemplo, refletiria uma determinada situação de equilíbrio em que os preços internos e externos se mantivessem em certos níveis. Baixando bruscamente o poder aquisitivo externo da moeda, o nível dos preços externos teria de elevar-se relativamente ao dos preços internos. Em tais circunstâncias aquele coeficiente automaticamente tenderia a reduzir-se. É por essa razão que se alcançava o equilíbrio, se bem que em um nível de depreciação cambial bem mais alto do que seria o caso na hipótese de que não tivesse havido a expansão de crédito para compra de café a destruir. Se se compara a evolução do poder aquisitivo externo e interno da moeda brasileira, nos anos que se seguiram à crise, constata-se que entre 1929 e 1931 o poder de compra de um cruzeiro caiu no exterior cerca de cinqüenta por cento mais do que dentro do país. Essa situação reflete, até certo ponto, o esforço feito pela estrutura econômica para corrigir o desequilíbrio externo criado pela manutenção de um elevado nível de atividade dentro do país. Que destino tomava essa renda, que, devendo ser despendida no exterior em importações, ficava represada dentro do país pelo mecanismo corretor da baixa do referido coeficiente? É evidente que ia pressionar sobre os produtores internos. Como ocorre freqüentemente, ao corrigir o desequilíbrio externo não se conseguia mais que transformá-lo em desequilíbrio interno. Grande parte da procura de mercadorias importadas se contraía com a alta relativa de preços, tanto mais que se assim não ocorresse a moeda continuaria a depreciar-se até que a procura de importações se equilibrasse com a oferta de divisas destinadas a esse fim.

Nos anos da depressão, ao mesmo tempo que se contraíam as rendas monetária e real, subiam os preços relativos das mercadorias importadas, conjugando-se os dois fatores para reduzir a procura de importações. Já observamos que de 1929 ao ponto mais baixo da depressão a renda monetária no Brasil se reduziu

entre 25 por cento e trinta por cento. Nesse mesmo período o índice de preços dos produtos importados subiu 33 por cento. Compreende-se, assim, que a redução no *quantum* das importações tenha sido superior a sessenta por cento. Conseqüentemente, o valor das importações baixou de catorze por cento para oito por cento da renda territorial bruta, satisfazendo-se com oferta interna parte da procura que antes era coberta com importações.

Depreende-se facilmente a importância crescente que, como elemento dinâmico, irá logrando a procura interna nessa etapa de depressão. Ao manter-se a procura interna com maior firmeza que a externa, o setor que produzia para o mercado interno passa a oferecer melhores oportunidades de inversão que o setor exportador. Cria-se, em conseqüência, uma situação praticamente nova na economia brasileira, que era a preponderância do setor ligado ao mercado interno no processo de formação de capital. A precária situação da economia cafeeira, que vivia em regime de destruição de um terço do que produzia com um baixo nível de rentabilidade, afugentava desse setor os capitais que nele ainda se formavam. E não apenas os lucros líquidos, pois os gastos de manutenção e reposição foram praticamente suprimidos. A capacidade produtiva dos cafezais foi reduzida a cerca da metade, nos quinze anos que se seguiram à crise. Restringida a reposição, parte dos capitais que haviam sido imobilizados em plantações de café foi desinvertida. Boa parte desses capitais, não há dúvida, a própria agricultura de exportação se encarregou de absorver em outros setores, particularmente o do algodão. O preço mundial desse produto havia sido mantido, durante a depressão, em benefício dos produtores e exportadores norte-americanos. Os produtores brasileiros não deixaram passar essa oportunidade, pois já em 1934 o valor da produção algodoeira (preços pagos ao produtor) correspondia a cinqüenta por cento do valor da produção

cafeeira, enquanto em 1929 aquela relação havia sido de menos de dez por cento.

Contudo, o fator dinâmico principal, nos anos que se seguem à crise, passa a ser, sem nenhuma dúvida, o mercado interno. A produção industrial, que se destinava em sua totalidade ao mercado interno, sofre durante a depressão uma queda de menos de dez por cento, e já em 1933 recupera o nível de 1929.¹⁶⁴ A produção agrícola para o mercado interno supera com igual rapidez os efeitos da crise. É evidente que, mantendo-se elevado o nível da procura e represando-se uma maior parte dessa procura dentro do país, através do corte das importações, as atividades ligadas ao mercado interno puderam manter, na maioria dos casos, e em alguns aumentar, sua taxa de rentabilidade. Esse aumento da taxa de rentabilidade se fazia concomitantemente com a queda dos lucros no setor ligado ao mercado externo. Explica-se, portanto, a preocupação de desviar capitais de um para outro setor. As atividades ligadas ao mercado interno não somente cresciam impulsionadas por seus maiores lucros, mas ainda recebiam novo impulso ao atrair capitais que se formavam ou desinvertiam no setor de exportação.

É bem verdade que o setor ligado ao mercado interno não podia aumentar sua capacidade, particularmente no campo industrial, sem importar equipamentos, e que estes se tinham feito mais caros com a depreciação do valor externo da moeda. Entre-

164. Alguns setores da produção industrial haviam atravessado uma etapa de relativa depressão, nos anos 20, quando as importações foram favorecidas pela situação cambial. É o caso típico da indústria têxtil, cuja produção de tecidos de algodão foi inferior em 1929 aos pontos mais altos alcançados durante a Primeira Guerra Mundial. A recuperação dessa indústria foi rápida, nos anos que se seguiram à crise. De 448 milhões de metros, a produção de tecidos de algodão elevou-se a 689 milhões de metros em 1933 e 915 milhões de metros em 1936. Veja-se *Anuário estatístico do Brasil*, cit., p. 1329.

tanto, o fator mais importante na primeira fase da expansão da produção deve ter sido o aproveitamento mais intenso da capacidade já instalada no país. Bastaria citar como exemplo a indústria têxtil, cuja produção aumentou substancialmente nos anos que se seguiram à crise sem que sua capacidade produtiva tenha sido expandida. Esse aproveitamento mais intensivo da capacidade instalada possibilitava uma maior rentabilidade para o capital aplicado, criando os fundos necessários, dentro da própria indústria, para sua expansão subsequente. Outro fator que se deve ter em conta é a possibilidade que se apresentou de adquirir a preços muito baixos, no exterior, equipamentos de segunda mão. Algumas das indústrias de maior vulto instaladas no país, na depressão, o foram com equipamentos provenientes de fábricas que haviam fechado suas portas em países mais fundamente atingidos pela crise industrial.

O crescimento da procura de bens de capital, reflexo da expansão da produção para o mercado interno, e a forte elevação dos preços de importação desses bens, acarretada pela depreciação cambial, criaram condições propícias à instalação no país de uma indústria de bens de capital. Esse tipo de indústria encontra, por uma série de razões óbvias, sérias dificuldades para instalar-se em uma economia dependente. A procura de bens de capital coincide, nas economias desse tipo, com a expansão das exportações — fator principal do aumento da renda — e portanto com a euforia cambial. Por outro lado, as indústrias de bens de capital são aquelas com respeito às quais, por motivos de tamanho de mercado, os países subdesenvolvidos apresentam maiores desvantagens relativas. Somando-se essas desvantagens relativas às facilidades de importações que prevalecem nas etapas em que aumenta a procura de bens de capital, tem-se um quadro do reduzido estímulo que existe para instalar as referidas indústrias nos países de economia dependente. Ora, as condições que se cria-

ram no Brasil nos anos 30 quebraram este círculo. A procura de bens de capital cresceu exatamente numa etapa em que as possibilidades de importação eram as mais precárias possíveis.

Com efeito, a produção de bens de capital no Brasil (se a medirmos pela de ferro e aço e cimento) pouco sofreu com a crise, recomeçando a crescer já em 1931. Em 1932, ano mais baixo da depressão no Brasil, aquela produção já havia aumentado em sessenta por cento com respeito a 1929. No mesmo período, as importações de bens de capital se haviam reduzido a pouco mais da quinta parte. É de enorme significação o fato de que em 1935 as inversões líquidas (medidas a preços constantes) tenham ultrapassado o nível de 1929, quando as importações de bens de capital apenas haviam alcançado cinquenta por cento do nível deste último ano. O nível da renda nacional havia sido recuperado, não obstante esse corte pela metade nas importações de bens de capital. É evidente, portanto, que a economia não somente havia encontrado estímulo dentro dela mesma para anular os efeitos depressivos vindos de fora e continuar crescendo, mas também havia conseguido fabricar parte dos materiais necessários à manutenção e à expansão de sua capacidade produtiva.

Vejamos, em síntese, que modificações fundamentais resultaram para a economia brasileira da ação de todos esses fatores. Deve-se ter em conta, primeiramente, que a capacidade para importar não se recuperou nos anos 30. Em 1937 ela ainda estava substancialmente abaixo do que havia sido em 1929. Em realidade, o *quantum* das importações daquele ano — bem superiores ao de qualquer outro ano do decênio — esteve 23 por cento abaixo do de 1929. A renda criada pelas exportações havia decrescido em termos reais. O *quantum* das exportações aumentara, mas, como o poder aquisitivo da unidade de exportação com respeito à unidade de importação se havia reduzido à metade, é evidente

que a renda criada pelas exportações era muito inferior.¹⁶⁵ O valor da produção agrícola a preços correntes havia subido de 7,5 bilhões para 7,8 bilhões de cruzeiros, não obstante a produção para exportação haver baixado de 5,5 bilhões para 4,5 bilhões. A participação das exportações como elemento formador da renda do agricultor havia decrescido, portanto, de setenta por cento para 57 por cento. É óbvio, por conseguinte, que, se a economia houvesse apenas reagido passivamente aos estímulos externos, não só teria enfrentado uma depressão muito mais profunda, como não se teria recuperado durante todo o decênio.

A recuperação, entretanto, veio rápida, e comparativamente forte. A produção industrial cresceu em cerca de cinquenta por cento entre 1929 e 1937, e a produção primária para o mercado interno cresceu em mais de quarenta por cento no mesmo período. Dessa forma, não obstante a depressão imposta de fora, a renda nacional aumentou vinte por cento entre aqueles dois anos, o que representa um incremento per capita de sete por cento. Este aumento não é de nenhuma forma desprezível, se se tem em conta que nos EUA, no mesmo período, decresceu a renda per capita sensivelmente. Aqueles países de estrutura econômica similar à do Brasil, que seguiram uma política muito mais ortodoxa, nos anos da crise, e ficaram portanto na dependência do impulso externo para recuperar-se, chegaram a 1937 com suas economias ainda em estado de depressão.

165. A situação do intercâmbio externo nos anos 30 depreende-se claramente dos dados abaixo, relativos a 1937, ano mais favorável do decênio:

ANO	Quantum das exportações	Preços das exportações	Preços das importações	Relação de preços	Capacidade para importar	Quantum das importações
1929	100,0	100	100	100	100	100,0
1937	130,2	101	196	52	67	76,9

Estudio económico de América Latina, cit.

A significação desse fenômeno é muito maior do que se depreende à primeira vista. Indicamos anteriormente a relação profunda que existe entre a intensidade do impulso externo e o crescimento de uma economia especializada na exportação de matérias-primas. Possibilitando um melhor aproveitamento dos recursos de terra e mão-de-obra preexistentes, o impulso externo cria o aumento de produtividade que é o ponto de partida no processo de acumulação de capital. A massa de salários e outras remunerações criadas no setor de exportação representam o embrião do mercado interno. Ao crescer o impulso externo, a expansão indireta da procura interna tende a integrar na economia monetária os recursos de mão-de-obra e terra subutilizados no setor de subsistência. Ao reduzir-se o impulso externo, por outro lado, a contração conseqüente da renda monetária tende a criar desemprego ou subutilização da capacidade no setor ligado ao mercado interno.

Por que meio logrou a economia brasileira, nos anos 30, subverter a ação mais ou menos automática desses mecanismos? Por que forma foram compensados os efeitos depressivos da contração persistente da procura externa? Melhor ainda: a que se deve o fato de que a procura interna não tenha entrado em colapso ao contrair-se a procura externa? Esses resultados, de grande significação para o futuro imediato da economia brasileira, são um reflexo das dimensões catastróficas da crise do café e da amplitude com que foram defendidos, conscientemente ou não, os interesses da economia cafeeira.¹⁶⁶

166. O movimento revolucionário de 1930 — ponto culminante de uma série de levantes militares abortados, iniciados em 1922 — tem sua base nas populações urbanas, particularmente na burocracia militar e civil e nos grupos industriais, e constitui uma reação contra o excessivo predomínio dos grupos cafeeiros — de seus aliados da finança internacional, comprometidos na política de valorização — sobre o governo federal. Contudo, em face da reação armada de 1932, o governo provisório tomou, a partir de 1933, uma série de medidas destinadas a ajudar financeiramente os produtores de café, inclusive uma redução de cinquenta por cento nas dívidas bancárias destes últimos.

O fato de que a produção de café tenha continuado a expandir-se depois da crise e a circunstância de que os cafeicultores se tivessem habituado aos planos de defesa dirigidos pelo governo respondem, em boa parte, pela manutenção da renda monetária do setor exportador. Ao produtor de café pouco lhe interessava que a acumulação de estoques fosse financiada com empréstimos externos ou com expansão de crédito. A decisão de continuar financiando sem recursos externos a acumulação de estoques, qualquer que fosse a repercussão sobre a balança de pagamentos, foi de conseqüências que na época não se podiam suspeitar. Mantinha-se, assim, a procura monetária em nível relativamente elevado no setor exportador. Esse fato, combinado ao encarecimento brusco das importações (conseqüência da depreciação cambial), à existência de capacidade ociosa em algumas das indústrias que trabalhavam para o mercado interno e ao fato de que já existia no país um pequeno núcleo de indústrias de bens de capital, explica a rápida ascensão da produção industrial, que passa a ser o fator dinâmico principal no processo de criação da renda.

Essas modificações bruscas na estrutura econômica não podiam deixar de trazer persistentes desequilíbrios. O mais significativo destes talvez seja o que afeta a balança de pagamentos. A crise encontrou a economia brasileira mais ou menos adaptada a um certo coeficiente de importações. Durante todo o decênio dos anos 20, a relação entre o produto territorial e o valor das importações não parece haver se alterado de forma significativa. Ora, conforme já observamos, ao manter-se a renda monetária em nível relativamente elevado enquanto baixava bruscamente a capacidade para importar, foi necessário que subissem fortemente os preços relativos dos artigos importados para que se restabelecesse o equilíbrio entre a procura e oferta de cambiais para pagar importações. Estabeleceu-se, assim, um novo nível de preços relativos para os artigos de produção interna e os artigos importados.

Com base nesse novo nível de preços relativos, desenvolveram-se as indústrias destinadas a substituir importações. Em realidade, era esse nível de preços relativos que servia de base ao industrial decidido a inverter neste ou naquele setor. Ocorre, porém, que a recuperação do setor exportador teria que trazer mais cedo ou mais tarde uma modificação da situação cambial. Desde o momento em que melhorassem os preços relativos de exportação e aumentasse a disponibilidade de divisas, teria de modificar-se a situação cambial. Como é fácil depreender, uma valorização brusca do poder de compra externo da moeda traria necessariamente um aumento imediato da procura de bens importados e uma retração idêntica da procura de bens de produção interna, o que tenderia a reduzir a renda, pois criaria desemprego. Essa redução de renda iria, por seu lado, contrair a procura de artigos importados, restabelecendo o equilíbrio em um nível mais baixo de utilização da capacidade produtiva. O mais provável, entretanto, é que a correção do desequilíbrio se fizesse através da taxa de câmbio, e não do nível da renda. Assim, a melhora da situação cambial, ao provocar um brusco aumento das importações, criaria nova pressão sobre a balança de pagamentos, invertendo-se o movimento da taxa de câmbio. Seria essa uma situação extremamente instável, a qual poria de manifesto que o crescimento relativo do setor dedicado ao mercado interno tornava impraticável o funcionamento de um sistema cambial com taxa flutuante. Não sendo exequível o funcionamento do padrão-ouro, era necessário garantir por outra forma uma certa estabilidade cambial.

Na economia tipicamente exportadora de matérias-primas a concorrência entre produtores internos e importadores era quase inexistente. As flutuações na taxa cambial comprimiam a procura de um ou de outro setor, mas não determinavam modificações estruturais na oferta. Ao começarem a concorrer os dois setores, as modificações na taxa cambial passaram a ter repercus-

sões demasiado sérias para que fossem abandonadas às contingências do momento. Perdia-se, assim, um dos mecanismos de ajuste mais amplos de que dispunha a economia e ao mesmo tempo um dos instrumentos mais efetivos de defesa da velha estrutura econômica com raízes na era colonial.

As conseqüências da perda desse mecanismo serão profundas e respondem em boa parte pelas modificações estruturais que continuarão a operar-se. Ao lograr sobrepor-se à profunda crise dos anos 30, a economia brasileira comprometeu partes fundamentais de seu mecanismo. Os desajustamentos conseqüentes se manifestarão com plenitude na etapa de tensões que se inicia com a economia de guerra da primeira metade do decênio seguinte.