

Teria a política econômica do Governo sido orientada de modo a coadunar-se com o aproveitamento das mais vantajosas oportunidades de crescimento da economia brasileira entre 1889 e 1945?

O presente estudo demonstra que a resposta a essa indagação deve ser muito mais negativa que afirmativa. Para chegar a essa conclusão, seus autores, baseados em farta documentação estatística, examinaram toda a evolução da economia brasileira naquele período, empreendendo uma análise simples, que prudentemente evita as sofisticadas formulações teóricas preconcebidas para ajustar-se à realidade.

O enfoque utilizado consiste em, partindo do estudo da política econômica governamental (monetária, fiscal, cambial e aduaneira), julgá-la como instrumento de promoção e sustentação do crescimento econômico, para em seguida aquilatar seus efeitos sobre as tendências e modificações estruturais da economia. Cientes, contudo, de que o julgamento do passado com os instrumentos de análise do presente, conquanto inevitável, pode levar a exageros, os autores procuram abrandar a crítica às formulações de política econômica do passado, levando em conta o conhecimento e difusão da ciência econômica na época.

O traço marcante da política econômica governamental no período estudado foi a conduta orientada com o objetivo de atingir metas tradicionais, como o equilíbrio orçamentário do Governo Federal e a estabilidade monetária e cambial. Problemas importantes, tais como o da falta de instituições apropriadas para o financiamento do desenvolvimento industrial, não foram cuidados senão na segunda metade da década de 1930, e assim mesmo insuficientemente.

ipea

INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL
INSTITUTO DE PESQUISAS - INPES
MONOGRAFIA Nº. 10

política do governo e crescimento da economia brasileira

1889 - 1945

2ª edição

Paulo D.
1977

Annibal Villanova Villela
Wilson Suzigan

RIO DE JANEIRO
IPEA/INPES
1975

III
A CRISE MONETÁRIA DO
INÍCIO DA REPÚBLICA E A
RECUPERAÇÃO ECONÔMICA,
1889-1913

3.1
Introdução

O estudo do crescimento da economia brasileira no período anterior à I Guerra Mundial encontra uma limitação crítica: a inexistência de estatísticas primárias sobre produção e renda. As únicas informações quantitativas são as do comércio exterior, completas a partir de 1901. As conclusões, portanto, são meramente indicativas do que deve ter ocorrido, derivadas de informações qualitativas.

A evolução da economia brasileira em todo o período anterior a 1913-14 foi marcadamente influenciada pelos eventos do fim do Império e início da República. Desses, dois merecem ser destacados. Primeiro, a crise da agricultura, relacionada com a abolição da escravatura e a forte seca de 1889. E segundo, o conjunto das reformas bancária, monetária e das sociedades anônimas, a partir da execução da Lei Bancária de 1888.

A crise na agricultura acarretou imediata redução na produção de café e de gêneros alimentícios para o mercado interno. Estes tiveram suas importações grandemente aumentadas. Mas o preço do café, que havia subido por causa da queda na produção, voltou a cair devido a uma contração de negócios nas economias industriais. E por isso foram reduzidos

os saldos da balança comercial, totalmente absorvidos pelo pagamento do serviço da dívida externa. As desvalorizações cambiais decorreram, em parte, como consequência desses problemas.

O problema da mão-de-obra para o setor agrícola foi resolvido com o incentivo à imigração de trabalhadores europeus. Para reparar a perda de capital representada pela libertação dos escravos, por outro lado, o Governo passou a oferecer crédito através do sistema bancário aos fazendeiros. Esse aumento de crédito juntamente com a expansão monetária propiciada pela pluralidade de bancos de emissão, levaram a um rápido aumento no nível de preços. E a euforia econômica do início da República culminou com a crise do "Encilhamento" em fins de 1891. Foi dessa crise monetária nos primeiros anos do Governo Republicano que se originou a inflação característica do período 1889-1898.

A consequência mais importante, no entanto, parece ter sido a desvalorização cambial, que teve dois efeitos principais. Em primeiro lugar, encarecendo as importações, incentivou o crescimento da produção interna das indústrias que processavam matérias-primas locais. Ao que tudo indica, houve um surto industrial na primeira década da República. Em segundo lugar, a contínua desvalorização cambial, protegendo a renda dos cafeicultores, incentivou o excessivo crescimento da capacidade de produção. Esses fatos foram importantes para a evolução da economia de 1899 em diante.

De fato, o crescimento da produção industrial e da produção de café à custa da perene desvalorização cambial passou a ser encarado como um dos mais graves problemas da economia brasileira. A política então adotada, valorizando a taxa de câmbio, equilibrando o orçamento do Governo Federal e reduzindo o papel-moeda em circulação, deve ter interrompido o surto industrial e eliminado do mercado os produtores de café menos eficientes. Embora não se disponha de informações sobre produção e renda da economia brasileira nesse período, é muito provável que tenha ocorrido uma depressão econômica. O nível de preços foi reduzido em termos absolutos. Quanto ao café, porém, o resultado foi o fortalecimento das primeiras idéias intervencionistas no mercado produtor, que só não frutificaram imediatamente em virtude do aumento do preço em 1900. A recuperação econômica viria a partir de 1903.

Embora a política econômica seguida a partir de 1903 pelo novo Governo Republicano tenha se inspirado nos mesmos princípios da do Governo anterior, teve o mérito principal de introduzir uma política chamada de "reerguimento econômico", através de importantes obras de melhoramentos materiais, como a construção e aparelhamento de diversos portos, construção de ferrovias e obras de urbanização da capital do País.

A indústria perdera um importante fator de proteção, o câmbio, mas ganhara outros: a nova tarifa de 1900 e a tarifa-ouro. A agricultura, por outro lado, encontrava-se ainda em crise. Muitos cereais e produtos primários eram ainda importados para complementar a produção interna. O café, seu principal produto, encontrava-se com seus preços cadentes no mercado internacional, o que estagnou a relação de trocas, impedindo, conseqüentemente, a expansão da capacidade de importar, fundamental para o crescimento econômico em economias dependentes. Tomaram impulso então, as idéias intervencionistas no mercado produtor de café, as quais só não frutificaram devido a um grande aumento no preço em 1904. Os preços estabilizaram-se, e manteve-se o equilíbrio do orçamento federal; as obras de melhoramentos materiais, no entanto, iniciaram-se em 1903, sendo tomados importantes empréstimos externos e internos para o seu financiamento, além da participação direta do Governo em alguns casos.

Em 1905-06, contudo, o preço do café voltou a cair; a crise levou finalmente ao Convênio de Taubaté, o primeiro acordo para a valorização daquele produto. Como o afluxo de capitais externos e a nova sistemática da política cambial apresentassem como resultado uma forte tendência à valorização cambial, que agravaria ainda mais a situação dos cafeicultores, foi decidida a criação de um instituto destinado a manter a estabilidade do câmbio. Na verdade, pode-se dizer que o único benefício imediato para os cafeicultores resultante do Convênio foi a desvalorização cambial, promovida pela Caixa de Conversão, a qual, com um fundo inicial de £ 20 milhões, passou a funcionar em 1907 com uma taxa cambial acima da de mercado. Os objetivos principais não seriam atingidos antes de 1909-1910. O preço do café caiu até 1908, quando foram relaxados os controles da oferta no mercado mundial. Nesse ano, o País sentia os efeitos de uma crise nos Estados Unidos, diminuindo o volume global do comércio exterior.

Depois de 1908 e até 1912 transcorreu um período de franco progresso. Intensificaram-se as obras de melhoramentos materiais; foram concluídas as obras de diversos portos; a rede ferroviária foi acrescida de cerca de um terço da extensão existente em 1907, e executadas as obras de urbanização do Rio de Janeiro. Foi importante o afluxo de capitais externos, tanto oficiais (entre 1903 e 1913 somaram cerca de £ 113 milhões, importância duas vezes superior ao total da dívida em 1902) quanto particulares (aplicações diretas e especulativas em virtude da compensadora diferença entre a taxa cambial de mercado e a da Caixa de Conversão). A estabilização cambial, embora desestimulasse a produção interna, favoreceu o crescimento da capacidade de produção industrial, incentivando a importação em grande escala de máquinas e equipamentos para a indústria em geral e equipamentos e acessórios para transportes, especialmente ferro-

viários (locomotivas, vagões, trilhos e acessórios). Esse aumento nas importações, por sua vez, foi possível graças ao extraordinário aumento na capacidade de importar em razão da melhora na relação de trocas. O aumento nos preços do café, em virtude da valorização e da diminuição das colheitas, foi mais que suficiente, na verdade, para compensar a queda no preço da borracha no comércio internacional a partir de 1910.

O endividamento externo e interno, no entanto, como também a própria participação do Governo em investimentos de infra-estrutura (transportes principalmente), aumentaram extraordinariamente a despesa governamental, voltando-se aos crescentes *deficits* orçamentários. Os indicadores de preços, contudo, não revelam ter havido inflação nesse período, tendo os preços aumentado apenas 5 por cento entre 1908 e 1913. Ao que parece, os *deficits* orçamentários e as emissões dos bilhetes da Caixa de Conversão não chegaram a ter o efeito inflacionário que se acreditava, em virtude, certamente, do rápido crescimento econômico verificado.

Esse crescimento, contudo, foi interrompido pela crise do comércio exterior em 1913. Refletindo uma crise internacional, os principais produtos de exportação tiveram seus preços substancialmente reduzidos, caindo abruptamente a relação de trocas. Com a manutenção dos níveis de importação ainda em 1913, deu-se um grande *deficit* na balança comercial. A atuação da Caixa de Conversão, contudo, evitou que houvesse crise no mercado cambial. Mas com a deflagração da guerra em 1914, a crise foi acentuada, restringindo o crescimento da economia por todo o período de guerra.

3.2 As Políticas Monetária e Fiscal

A orientação das políticas monetária e fiscal desde o início do Governo Republicano no Brasil teve grande influência sobre a evolução da economia em todo o período anterior à I Guerra Mundial. Mas as suas primeiras mais importantes medidas estiveram relacionadas com a crise econômico-social do fim do Império. Na realidade, o primeiro Governo Republicano implementou algumas medidas que já haviam sido preconizadas desde fins de 1888: o crédito à agricultura e a reforma bancária. Completou-as, porém, com medidas visando à redução do *deficit* orçamentário do Governo Federal e à reforma das sociedades anônimas.¹

1 Ministério da Fazenda, *Relatório 1890*.

A crise econômico-social dos últimos meses do Governo Imperial no Brasil, nos seus aspectos concernentes às políticas fiscal, monetária e creditícia, era encarada como constituída de três problemas principais.² Primeiro, a necessidade de aumentar o crédito à agricultura. A libertação dos escravos implicou na necessidade de prover novos recursos líquidos para financiar a produção agrícola. Essa necessidade era menos sentida nas lavouras cafeeiras do Sul do País (São Paulo, principalmente), onde o trabalho escravo passou a ser substituído por colonos europeus (na maioria, italianos) cuja imigração era subvencionada pelo Governo.³ Segundo, havia escassez de dinheiro em virtude da rígida política governamental de controle da oferta de moeda. Na verdade, após um aumento de cerca de 19 por cento em 1878, o saldo do papel-moeda havia sido continuamente reduzido até 1888.⁴ E a própria libertação dos escravos deve ter contribuído para agravar a insuficiência do meio circulante. Terceiro, os *deficits* orçamentários, financiados por um crescente endividamento externo e internos,⁵ que o Governo exigia fossem reduzidos.

As origens do inflacionismo característico do início da República estão na execução de medidas para enfrentar esses problemas. O auxílio à agricultura foi iniciado ainda em 1888, e ampliado depois, em 1889-90. A quantia total do crédito foi estabelecida em 100.000 contos de réis, mas somente menos da metade foi concedida pelo Governo através do sistema bancário,⁶ que a completava, em parte. Para se ter idéia da significação em termos relativos dessa quantia, é suficiente lembrar que o saldo do papel-moeda emitido em fins de 1888 ascendia a 205 mil contos.⁷ Ao mesmo tempo, no entanto, o Governo procurou combater o *deficit* orçamentário introduzindo medidas visando ao aumento da receita, já que as despesas se encontravam acrescidas pelos dispêndios com o próprio auxílio à agricultura, além dos resgates de títulos do Governo, papel-moeda e de algumas estradas de ferro.⁸ Foi iniciada a cobrança em ouro dos direitos aduaneiros

2 MF, *Relatórios de 1888 e 1889*.

3 Serviço de Imigração e Colonização de São Paulo, *Boletim* outubro de 1940; A.C. Silva, "Formação do Povo Paulistano e seu Desenvolvimento Demográfico", *Boletim do Departamento Estadual de Estatística de São Paulo* (setembro 1940).

4 *Legislação sobre Papel-Moeda* (Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1923) pp. XXXIII a XXXVI.

5 MF, *Relatórios*: 1884 (p. 21) e 1886 (pp. 19 e seguintes).

6 Na realidade, apesar de boa parte dos empréstimos à agricultura ter-se efetivado em 1889-1891, o primeiro Governo Republicano era contrário à expansão do crédito agrícola. Politicamente, era preferível financiar a indústria nascente à agricultura representativa da monarquia. Por isso foi suspensa a execução dos convênios celebrados entre o Tesouro e bancos particulares, limitando-se a 47.250 contos a quantia entregue pelo Governo aos bancos para repasse à agricultura (MF, *Relatório 1891*, p. 29).

7 *Legislação sobre Papel-Moeda*, op. cit., *ibid.*

8 MF, *Relatório 1891* (pp. 6-15).

(principal fonte de receita do Governo Federal) em 1890-91, logo substituída por substancial aumento nas tarifas em 1892.⁹ Mas o que levou à rápida inflação foi a implementação das medidas de política monetária, em particular a reforma do sistema bancário.

Foi implementada a lei bancária de 1888,¹⁰ permitindo o estabelecimento de bancos de emissão. As notas bancárias substituiriam as notas do Tesouro e resolveriam o problema da escassez de dinheiro. Mas a regulamentação da execução da reforma bancária exigiu que as emissões fossem feitas em prazo muito curto. Em apenas dois anos (1890-91), foram emitidos cerca de 335 mil contos em notas bancárias, aumentando em 1,5 vezes o saldo do papel-moeda emitido.

Os preços passaram a aumentar rapidamente.¹¹ O clima de euforia econômica que já existia no fim do Império foi acentuado, reforçado ainda pelo clima político favorável ao crescimento econômico a partir da proclamação da República. Iniciou-se, então, um movimento especulativo com títulos de empresas criadas com o único fim de, exatamente, oferecer títulos a um mercado ávido. Esse período caracterizou-se como o da crise do "Encilhamento"¹² que culminou em fins de 1891, com a falência de inúmeras empresas que sequer chegaram a ser implantadas. As emissões dos bancos foram, então, paralisadas depois da crise. O Governo, contudo, foi obrigado a realizar novas e vultosas emissões de notas do Tesouro em 1893-94. Isso estava relacionado com o problema do financiamento do *deficit* orçamentário.

Realmente, a política de equilíbrio orçamentário, bem sucedida em 1891, encontrou dificuldades de 1892 em diante. A razão foram crescentes gastos extraordinários de natureza militar.¹³ Mas isso não significa que a política de equilíbrio orçamentário tenha sido abandonada. Esse acréscimo nas despesas de consumo do Governo foi, em parte, compensado por uma redução nos investimentos públicos entre 1892 e 1894. A economia continuou em crise. E os *deficits* orçamentários eram tidos como a sua causa fundamental, provocando o aumento da oferta de moeda, que já era considerada excessiva.

9 Jornal do Comércio, "Tarifas", *Retrospecto Comercial* 1892

10 C.M. Peláez, *The Economic Consequences of Monetary, Exchange and Fiscal Orthodoxy in Brazil 1889-1945*, op. cit., pp. 17-20.

11 Ver Eulária M. Lahmeyer Lobo, *Evolução dos Preços e do Padrão de Vida no Rio de Janeiro, 1820-1930*, op. cit., Apêndice Estatístico.

12 Ver Dorival Teixeira Vieira, *Evolução do Sistema Monetário Brasileiro* (São Paulo: Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas, 1962) p. 176.

13 Cf. dados do Centro de Estudos Fiscais, (IBRE/FGV, com bases nos Balanços Gerais da União).

Em 1895-1896, foi novamente reduzido o *deficit* orçamentário do Governo Federal. Para isso, foram reduzidas as despesas de consumo. O saldo do papel-moeda emitido foi estabilizado. Mas em fins de 1896, o País passava por sérias dificuldades cambiais,¹⁴ e novamente o arrocho das políticas monetária e fiscal era visto como a solução para todos os problemas.

Em fins de 1896, nesse sentido, foi outra vez profundamente modificado o sistema bancário. O Governo retirou dos bancos o privilégio de emissão. Esta passou novamente a ser monopólio do Governo.¹⁵ O Tesouro encampou as notas bancárias em circulação, incorporando-as às notas de sua própria responsabilidade. O objetivo era promover a unificação da moeda em circulação e a sua conversibilidade total. As dificuldades no comércio exterior, contudo, impediram que essas metas fossem alcançadas. Uma redução nas importações, em virtude das dificuldades cambiais, reduziu a receita do Governo. O *deficit* orçamentário voltou a acentuar-se e foi parcialmente financiado por novas emissões.¹⁶

Essa situação perdurou durante 1898 e ainda maiores dificuldades poderiam ser previstas. O Governo iniciou negociações para a realização de um acordo de consolidação da dívida externa. E foram as despesas com esse acordo que aumentaram grandemente o *deficit* orçamentário em 1898. A sua implementação seria conjugada, a partir de fins desse ano, com um novo conjunto de medidas ainda mais restritivas, objetivando, entre outras coisas, a redução do papel-moeda em circulação e a eliminação dos *deficits* orçamentários.

A política monetária e financeira posta em prática pelo Governo Federal em 1899-1902, embora estivesse na mesma linha daquelas seguidas desde após a crise do "Encilhamento", inverteu as tendências até então observadas, passando-se do inflacionismo ao deflacionismo. A razão fundamental é que praticamente todos os seus objetivos contencionistas foram plenamente atingidos. O papel-moeda em circulação foi reduzido em cerca de 13,5 por cento entre 1898 e 1902,¹⁷ e eliminado o *deficit* orçamentário.

As principais medidas foram: a execução do acordo de consolidação da dívida externa e a restauração da cobrança em ouro dos direitos alfandegários.¹⁸ A primeira permitiu reduzir substancialmente as despesas go-

14 Ver Apêndice C, "O Comércio Exterior e a Política Cambial"

15 Lei nº 359 de 30/12/1896 (*Legislação...*, op. cit.).

16 Dados primários dos *Balanços Gerais da União*, (CEF, IBRE/FGV).

17 *Legislação...*, p. XXXVI.

18 Ver Apêndices C e D, "O Comércio Exterior e a Política Cambial" e "A Evolução da Dívida Externa".

vernamentais. Ao mesmo tempo, obedecendo à cláusula contratual, forçava a redução do meio circulante pela retirada de dinheiro da circulação na proporção da emissão dos títulos do acordo. A segunda era uma maneira de, proporcionando recursos em moeda estrangeira ao Governo, desvincular a receita federal das variações cambiais. Assim, o objetivo básico era a eliminação do *deficit* orçamentário. Mas a contenção mais forte ocorreu nas despesas autônomas do Governo. As despesas de consumo do Governo foram reduzidas: em 1902, encontravam-se em termos absolutos e a preços correntes, a um nível 44 por cento mais baixo que em 1897-1898. O corte mais drástico foi feito nas despesas de investimento público: em 1902, representavam cerca de um terço dos níveis de 1898, já bastante baixos.¹⁹

Os resultados eram sintomáticos da crise que essa política deve ter causado. Os preços caíram cerca de 30 por cento até 1902.²⁰ Uma grande crise bancária em setembro de 1900 levou à falência quase metade do sistema bancário. É provável que jamais se consiga avaliar adequadamente os efeitos dessa política de contenção, mas é fora de dúvida que esse período foi um dos mais críticos na história econômica do Brasil. A partir de 1903, contudo, iniciou-se um período de recuperação.

De fato, apesar de a política econômica, seguida a partir de 1903, ter seguido basicamente as diretrizes da política depressiva de 1899-1902, deu-se o que se chamou na época um período de "reerguimento econômico". Isso se deveu unicamente ao fato de ter o Governo, embora ainda preocupado em manter o equilíbrio orçamentário, iniciado um extenso programa de investimentos públicos em infra-estrutura de transportes e melhoramentos materiais na Capital Federal. Uma grande parte desses investimentos foi, contudo, financiada com recursos específicos provenientes de empréstimos externos. Assim, não foi difícil à política monetária e financeira do Governo manter o desejado equilíbrio orçamentário e estabilidade monetária, pelo menos até 1907.

Em 1908, a receita do Governo Federal sofreu uma grande redução em virtude da queda nas importações que a crise do comércio exterior acarretou. As despesas, contudo, especialmente os investimentos públicos, foram praticamente mantidos. Deu-se, então, um grande *deficit* orçamentário, que foi continuamente acentuado daí por diante. Os investimentos governamentais foram ainda mais aumentados a partir de 1910, chegando a representar cerca de 24 por cento do total da despesa pública Federal em

19 Dados primários dos *Balancos Gerais da União*, (CEF, IBRE/FGV).

20 Ver Eulária M.L. Lobo, *Evolução dos Preços*. . . , *op. cit.*, Apêndice Estatístico. Trata-se, na verdade, não de um índice de preços na acepção exata, mas apenas de um indicador do custo de alimentação e vestuário.

1912.²¹ A estabilidade monetária, por outro lado, foi afrouxada. Mas não foram os *deficits* orçamentários que impediram a continuação da política de controle da oferta de moeda. Na realidade, as emissões realizadas a partir de 1906 tiveram como objetivo manter a estabilidade cambial, meta da política cafeeira.²² As emissões da Caixa de Conversão chegaram a representar, em 1912, cerca de 40 por cento do saldo do papel-moeda emitido.

Em 1913, a economia foi atingida pela crise internacional, que afetou diretamente as exportações. O nível da atividade interna, contudo, parece ter sido mantido, com a conservação a níveis elevados das importações e do investimento público. Mas a situação monetária já havia sido afetada. Com a crise cambial resultante do desaparecimento brusco do saldo da balança-comercial, o mercado passou a ser sustentado pela atuação da Caixa de Conversão. A troca dos fundos da Caixa, contudo, significava a redução do papel-moeda em circulação, o que deve ter contribuído para aprofundar a crise, agravada a partir de julho de 1914 pela guerra.

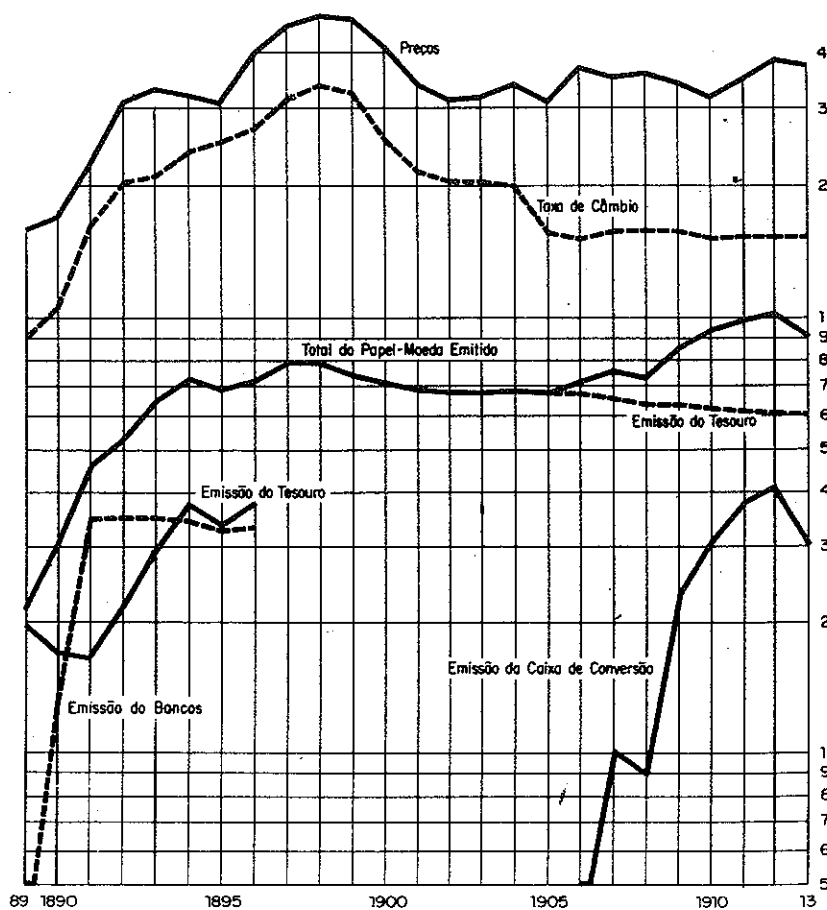
O Gráfico 3.1 e a Tabela III.1 resumem os resultados das políticas monetária e fiscal entre 1889 e 1913. São característicos os períodos de expansão monetária e aumento dos *deficits* orçamentários, seguidos de períodos de contração da oferta de moeda e redução dos *deficits* orçamentários. O inflacionismo do início da República foi causado pela reforma bancária, que criou bancos de emissão, impondo-lhes um prazo muito curto para utilizar seus direitos de emissão. Contudo, principalmente depois da crise do "Encilhamento" em fins de 1891, o conjunto das políticas monetária e fiscal sempre objetivou o equilíbrio orçamentário e o controle da oferta de moeda. Esses objetivos, no entanto, eram frequentemente prejudicados pelas crises no comércio exterior, que reduzindo as importações, afetavam a receita governamental, ou pela ocorrência de gastos extraordinários, em geral de natureza militar ou relacionados com a dívida pública. Entre 1899 e 1902, entretanto, a política depressiva foi particularmente eficaz, reduzindo o saldo do papel-moeda emitido, eliminando os *deficits* orçamentários e provocando uma acentuada deflação. A partir de 1903, apesar da continuidade dos objetivos contencionistas, iniciou-se um período de aumento na atividade econômica. Esteve ele ligado a um programa de investimentos públicos, inicialmente financiados por créditos externos, mas subseqüentemente implicando grandes *deficits* orçamentários. Não foi o financiamento desses *deficits*, no entanto, que levou ao aumento da oferta de moeda, mas sim a manutenção da estabi-

21 Dados primários dos *Balancos Gerais da União*, (CEF, IBRE/FGV).

22 *Vide* Apêndice C "O Comércio Exterior e a Política Cambial".

BRASIL

INDICADORES DAS POLÍTICAS MONETÁRIA E CAMBIAL, 1889/1913



Fonte: Apêndice Estatístico, Tabela VII e Caixa de Amortização, Relatório 1931, pp. 50-54

Nota: A partir de 1897, a emissão de notas bancárias foi encampada pelo Tesouro, passando o total do papel-moeda emitido a ser de exclusiva responsabilidade do Governo Federal.

lidade cambial, outro importante objetivo de política econômica. Este estava diretamente relacionado com a política econômica do café e a produção agrícola, como se verá a seguir.

TABELA III.1
BRASIL – EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO GOVERNO FEDERAL,
1889-1913
(1.000 CONTOS DE RÉIS)

	Receita Arrecadada	Despesa Paga	Saldo
1889	—	—	— 25,3
1890	195,3	220,6	— 25,3
1891	228,9	220,6	+ 8,3
1892	227,6	279,3	+ 51,7
1893	259,9	300,6	— 40,7
1894	265,1	372,8	— 107,7
1895	307,8	344,8	— 37,0
1896	346,2	368,9	— 22,7
1897	303,4	379,3	— 75,9
1898	324,1	668,1	— 344,0
1899	320,8	295,4	+ 25,4
1900	307,9	433,6	— 125,7
1901	304,9	334,5	— 29,6
1902	343,8	297,7	+ 46,1
1903	415,4	363,2	+ 52,2
1904	442,8	463,5	— 20,7
1905	401,0	374,9	+ 26,1
1906	431,7	423,4	+ 8,3
1907	536,1	522,2	+ 13,9
1908	441,3	511,0	— 69,7
1909	449,9	518,3	— 68,4
1910	524,8	623,5	— 98,7
1911	563,5	681,9	— 118,4
1912	615,4	789,2	— 173,8
1913	654,4	785,4	— 131,0

FONTE: Centro de Estudos Fiscais, IBRE/FGV.

3.3 A Produção Agrícola e a Política do Café

3.3.1 Introdução: A Abolição da Escravatura e a Crise da Agricultura

A produção do setor agrícola representava a quase totalidade da atividade interna da economia brasileira em fins do século passado. Em 1907, ainda mais de dois terços do valor adicionado total da agricultura e indústria eram provenientes da atividade agrícola. E esta se destinava primordialmente a suprir o mercado externo, que satisfazia igualmente boa parte das necessidades internas de gêneros alimentícios de origem agrícola. As culturas do café no Sul e Leste do País, açúcar, cacau e fumo no Nordeste, e a extração da borracha nativa no Norte eram as atividades mais importantes. A extração da borracha contava com um tipo específico de mão-de-obra: as levas de migrantes nacionais que, partindo principalmente do Nordeste, demandavam a região como um novo Eldorado.²³ De resto, todas eram mais ou menos dependentes do trabalho escravo. Era natural, portanto, que a abolição da escravatura afetasse profundamente a produção agrícola.

A falta do braço escravo foi mais sentida nas lavouras de cana-de-açúcar no Nordeste e café no Leste (Estado do Rio de Janeiro e sul de Minas Gerais). Nas lavouras cafeeiras do Sul, particularmente em São Paulo, parece ter sido bem menor o impacto da perda do trabalho escravo. De fato, o número de escravos no Estado de São Paulo era bem menos significativo que em Minas Gerais e Rio de Janeiro, e nos Estados do Nordeste.²⁴ Os cafeicultores já haviam iniciado, mesmo antes da emancipação, um amplo programa de importação de colonos europeus (principalmente italianos), que se acentuou a partir de 1888. Essa importação de mão-de-obra estrangeira contava com um duplo estímulo: as subvenções oferecidas pelo Go-

verno e a própria política de incentivos à emigração na Itália. Mas foram as boas condições do café no mercado internacional que tornaram possível aos cafeicultores suportar o peso desse investimento numa época em que as perdas de capitais resultantes da libertação dos escravos chegaram a ser importantes para o produtor individual. Além disso, o substancial aumento do crédito agrícola, em virtude da assistência do Governo à agricultura, deve ter aliviado os encargos dos fazendeiros.

Ao problema da mão-de-obra veio somar-se, em 1889, uma forte seca, que atingiu as principais regiões produtoras. A produção de gêneros alimentícios para o mercado interno foi bastante afetada.²⁵ A economia, que ainda dependia da importação de cereais, charque e derivados da produção animal, passou a experimentar substanciais aumentos nas importações de produtos agrícolas e agropecuários.

Esses dois fatos históricos, aliados à contínua desvalorização cambial que protegia a renda do setor café dos preços cadentes no mercado internacional, determinaram as mais importantes tendências da produção agrícola no período anterior à I Guerra. Foi descuidada a produção interna de gêneros alimentícios nos primeiros anos após a crise. O café passou a ostentar uma predominância absoluta entre as culturas de exportação. Com as primeiras crises de superprodução e queda nos preços, e as conseqüentes crises do comércio exterior, passou a haver duas importantes modificações na atividade agrícola: o aumento da produção de gêneros alimentícios e o início dos programas de valorização do café.

3.3.2 A Substituição de Importações de Produtos Agrícolas

Com a crise da agricultura em 1888-1889, aumentou a dependência, em relação ao exterior, do suprimento interno de gêneros alimentícios. As importações de produtos agrícolas pelo porto do Rio de Janeiro²⁶ (Tabela III.2) foram substancialmente aumentadas em 1889-1899. E no próprio

23 Douglas H. Graham e Sérgio B. Hollanda Filho, *Migration. . . op. cit.*, p. 43.

24 A população escrava do Brasil em 1887 foi estimada em cerca de 637 mil, dos quais 55,5 por cento em Minas Gerais e Rio de Janeiro (Estado), 25 por cento nos Estados do Nordeste, e apenas 16,9 por cento em São Paulo, (Stanley J. Stein, *Vassouras. . . , op. cit.* p. 295).

25 *Jornal do Comércio, Retrospecto Comercial*, 1889 e 1890.

26 Apesar de parciais, as estatísticas referentes ao porto do Rio de Janeiro eram representativas de parte significativa das importações do País. O porto do Rio era, então, o principal do País em volume e valor das importações.

ano de 1888, utilizado para comparação, já haviam sido elevadas pelo receio que havia de uma má colheita.²⁷

TABELA III.2

PORTO DO RIO DE JANEIRO – IMPORTAÇÕES DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS E FORRAGENS AGRÍCOLAS, 1888-1899 (MÉDIAS ANUAIS)

Produtos	1888	1889-1890	1891-1894	1895-1899
Alfafa (fardos)	76.968	171.532	334.434	265.289
Arroz (sacos)	393.538	724.111	1.267.566	1.214.009
Banha (barris)	35.833	95.517	69.227	117.233
Charque (t)	48.013	48.880
Farelo (sacos)	45.940	12.189	65.261	26.604
Milho (sacos)	274.422	660.787	396.050	873.712
Toucinho (barris)	38.288	41.227

FONTE: Jornal do Comércio, *Retrospecto Comercial*, diversos anos.

Em relação ao consumo aparente interno, essas importações eram mais significativas no caso do arroz e, possivelmente, do charque. A comparação só pode ser feita para o ano de 1907. Nesse ano, para o País como um todo, as importações de produtos agrícolas representavam cerca de 13 por cento do consumo aparente. Antes, é possível apenas comparar a importação do Brasil com a produção do Estado de São Paulo. No ano de 1903, as importações de arroz pelo Brasil representavam cerca de 5,3 vezes o total produzido em São Paulo, um dos principais centros produtores. Já em relação a outros produtos, o total importado tinha bem menor significação: 17 por cento no caso do feijão e menos de 1 por cento no caso do milho.²⁸

Com as crises do café no início do século, a produção agrícola passou por algumas modificações. Apesar de continuarem elevadas as importações de produtos agrícolas, algumas substituições de importações se verificaram antes da guerra (Tabela III.3). As mais importantes foram as de arroz, milho e charque. A importação de trigo em grão, por outro lado, aumentou substancialmente. A razão é que, com o início e contínuo au-

27 Jornal do Comércio, "Importação", *Retrospecto Comercial* 1888.

28 Dados de produção de: Repartição de Estatística e Arquivo do Estado de São Paulo, *Anuário Estatístico de São Paulo 1903*, pp. 558-559. Dados de importação de: Ministério da Fazenda, Diretoria da Estatística Comercial, *Comércio Exterior do Brasil 1903* (Rio de Janeiro: Imprensa Nacional).

mento das operações dos moinhos instalados no País, a importação de farinha de trigo foi quase totalmente substituída pela produção interna. Mas o País não produzia trigo em grão, e as importações desse cereal constituir-se-iam por muito tempo em importante item da pauta de importações. Somente a partir do período de guerra, contudo, diminuiriam substancialmente as importações de produtos agrícolas em geral. Passou a haver, ao contrário, um importante volume de exportações de produtos agrícolas não tradicionais. Isso deve ter contribuído para compensar, em parte, a queda nos preços internacionais dos produtos tradicionais de exportação, particularmente a borracha e o café. Quanto à borracha nativa, foi definitivamente desalojada do mercado internacional pela borracha racionalmente cultivada em outros países. Mas para a crise do café houve uma solução original, embora de efeito temporário.

TABELA III.3

BRASIL – IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS, 1901-1915 (TONELADAS)

Produtos	1901-1905		1906-1910		1911-1915	
	Impor- tação	Expor- tação	Impor- tação	Expor- tação	Impor- tação	Expor- tação
Arroz	383.451	220	86.760	181	48.019	144
Feijão	34.301	144	38.165	282	32.698	360
Milho	38.696	9.748	46.798	21	22.625	488
Charque	260.778	338	169.969	2.060	70.075	1.061
Batata	107.913	—	103.885	3	104.355	9
Trigo	840.862	—	1.314.056	—	1.905.898	—

FONTE: Ministério da Fazenda, Serviço de Estatística Econômica e Financeira, *Comércio Exterior do Brasil*, publicação anual.

3.3.3

As Primeiras Crises do Café e o Primeiro Plano de Valorização

A evolução da cultura cafeeira no Brasil até o final do Império estava condicionada à evolução dos preços em função do nível da atividade eco-

nômica nos países importadores e, internamente, das alterações climáticas e pragas. A partir da libertação dos escravos e Proclamação da República, no entanto, os fatores internos passaram a ser mais importantes.²⁹ A abolição da escravatura deslocou definitivamente para o Sul do País, principalmente para São Paulo, a cultura cafeeira. A política de subsídio à imigração de trabalhadores europeus do Estado de São Paulo foi o fator decisivo. E as medidas de política econômica adotadas a partir da República estimularam um crescimento desmedido da cultura cafeeira no País, que acabaria levando às primeiras crises de superprodução.

O inflacionismo do início da República e a subsequente desvalorização cambial foi o fator mais importante para o aumento da capacidade de produção. Mantendo e até mesmo aumentando os preços internos do café, em contraposição à queda nos preços internacionais, aumentou a lucratividade da cultura cafeeira numa época em que a produção de culturas para o mercado interno se encontrava em crise. O resultado foi um grande crescimento na capacidade de produção do setor café, certamente às expensas do atraso na diversificação da produção agrícola. No final do século já havia excesso de produção, e foram lançadas as primeiras idéias a respeito de uma possível intervenção governamental para controle da oferta.

Contudo, a partir de fins de 1898, o crescimento da cultura do café passou a sofrer aberta oposição por parte da política governamental. Alegando a existência de produtores ineficientes que sobreviviam graças à contínua desvalorização cambial,³⁰ o Governo adotou, dentro de um conjunto de políticas restritivas, uma que afetou diretamente os interesses dos cafeicultores: a valorização da taxa de câmbio.³¹ Eliminado o mecanismo de proteção da renda do setor café, fortaleceu-se o movimento intervencionista. Dois sucessivos aumentos nos preços internacionais do café, contudo, em 1900 e 1904, adiaram a intervenção. No entanto, quando foi prevista uma desproporcional safra para 1906-1907, a intervenção no mercado produtor de café acabou se realizando.

O primeiro plano de valorização do café foi formalizado com a celebração do Acordo de Taubaté, em fevereiro de 1906, pelos presidentes dos Estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro. O objetivo fundamental do plano era garantir preços mínimos, em moeda nacional, para o café. Para isso seriam retirados do mercado os excedentes da produção, com recursos de um grande empréstimo externo. Ao mesmo tempo, seriam

reduzidas as exportações de café de baixo tipo, e iniciada uma campanha no exterior para aumento no consumo. Mas, sobretudo, os cafeicultores necessitavam de uma instituição de âmbito nacional que os protegesse das variações cambiais. Por trás disso estava um dos mais importantes objetivos: evitar que a continuação da valorização cambial prejudicasse os resultados do plano.

Foi, então, decidida a criação de um fundo de estabilização cambial: a Caixa de Conversão. Promovendo uma ligeira desvalorização inicial e estabilização da taxa de câmbio depois, a Caixa foi um importante fator de proteção à riqueza dos plantadores de café. Realmente, oferecendo cambiais a uma taxa ligeiramente acima (mil-réis por unidade de moeda estrangeira) da taxa de mercado, a Caixa de Conversão evitou que a forte pressão para a valorização cambial existente até 1912³² diminuísse a lucratividade da cultura cafeeira.

Até fins de 1907, foram retiradas do mercado mais de oito milhões de sacas de café, com financiamento dos comerciantes de café, uma vez que o empréstimo externo não havia sido conseguido.³³ Mas os resultados da valorização não viriam senão a partir de 1909. Entre 1906 e 1908, o preço do café no mercado internacional permaneceu praticamente estável (Gráfico 3.2). Mas em 1909 já teve um substancial aumento, acentuado depois em 1910-1912, quando atingiu quase o dobro dos níveis de 1906-1908.

A crise internacional de 1913 e a guerra de 1914-18 interromperam o sucesso do plano de valorização. Mas já estava definitivamente implantada a idéia de que a valorização do café era uma boa política, muito embora seja difícil assegurar que os preços elevados de 1909-12 foram resultado unicamente da valorização. Na realidade, a valorização de 1906 havia sido seguida de safras significativamente mais baixas que a de 1906-07, que levava à intervenção. E isso deve ter facilitado a execução do plano. A institucionalização de um mecanismo artificial de sustentação dos preços e da renda do setor café, no entanto, viria representar uma séria distorção da economia de mercado, contribuindo para o atraso do crescimento de outros setores.

29 C.M. Peláez *An Economic...* op. cit. pp. 49-50.

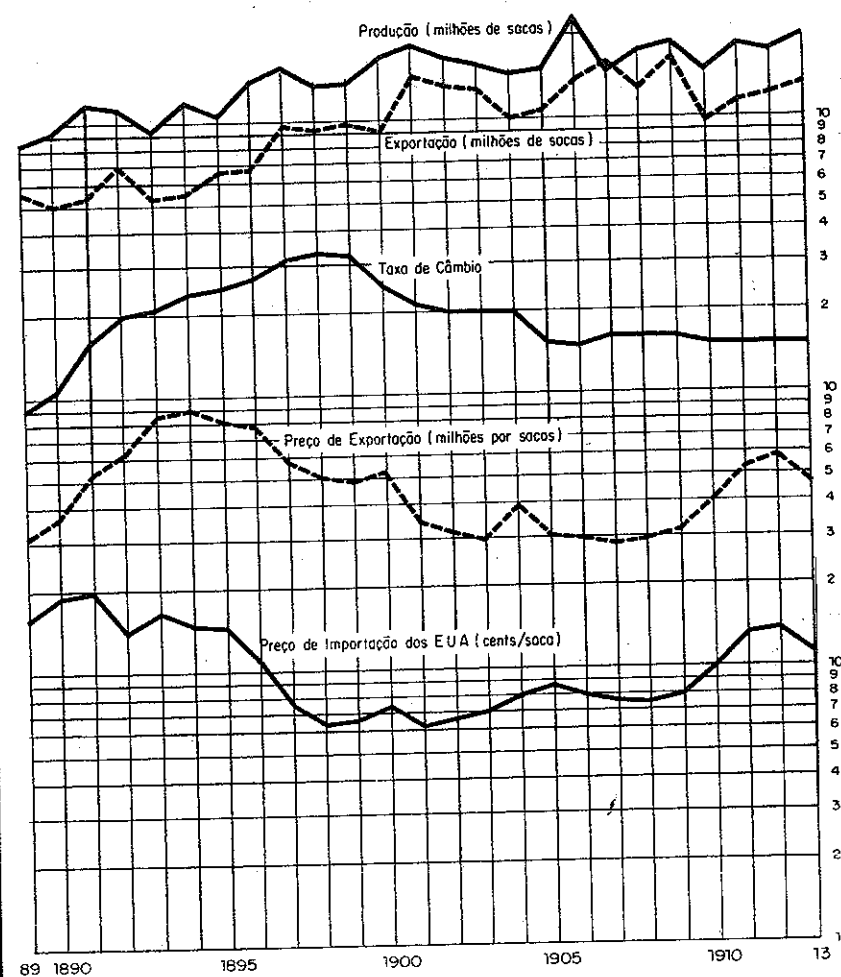
30 MF, "Introdução", *Relatório 1899*, pp. XIV e segs.

31 Ver Apêndice C, "O Comércio Exterior e a Política Cambial".

32 *Ibid.*

33 Peláez, *An Economic...*, pp. 76-77.

BRASIL FATORES DO MERCADO DE CAFÉ, 1889/1913



Fonte: Peláez "An Economic Analysis, etc" op cit quadro M

3.4 A Expansão do Comércio Exterior antes da I Guerra Mundial

A evolução do comércio exterior do Brasil no período anterior à guerra de 1914-18 era determinada pelo comportamento do café no mercado internacional. As oscilações no seu preço determinavam as flutuações na relação de trocas da economia. E a necessidade de manter um saldo elevado na balança comercial, em virtude do peso da dívida externa, obrigava a limitar as importações em proporção à receita de exportações. Os fatores internos, contudo, ligados à crise da agricultura no início da República e subsequente orientação da política econômica também influenciaram sobre as tendências e modificações de estrutura do comércio exterior antes da guerra, especialmente do lado das importações.

A crise da agricultura teve dois efeitos importantes sobre o comércio exterior. Primeiro, reduzindo a produção, fez cair o volume exportado. A alta nos preços em 1889-91 não foi suficiente para compensar a queda na quantidade exportada, caindo a receita de exportação. Segundo, reduzindo também a produção agrícola para o mercado interno, aumentou as importações de gêneros alimentícios. Durante quase todo o período anterior à guerra foram acentuadas as importações de cereais, carne e derivados.

O preço do café, após um ligeiro aumento em 1893, voltou a cair até o final do século. A borracha surgiu como segundo importante produto de exportação. Mas não foi suficiente para evitar a estagnação e posterior queda na receita de exportação. Isso, evidentemente, deve ter causado uma queda na relação de trocas e limitação na capacidade de importar da economia. Não obstante, parece ter havido um crescimento na produção das indústrias de processamento de matérias-primas locais. Isso estava ligado às restrições impostas às importações pelos efeitos da política econômica governamental.

De fato, as importações eram cerceadas pela política tarifária e pela desvalorização cambial, acentuadas durante a primeira década da República. A introdução da tarifa-ouro em 1890-91, substituída a seguir, em 1892, por um substancial aumento geral nas tarifas alfandegárias, deve ter-se constituído em importante fator de restrições às importações. Mas para o desestímulo às importações, o fator mais importante foi, certamente, a contínua desvalorização cambial entre 1889 e 1898. As importações permaneceram praticamente estagnadas até 1895, e decrescentes depois. Assim, o comércio exterior parece ter passado por um longo período de crise nos primeiros anos da República. Essa crise seria ainda mais

acentuada a seguir, pelo menos até 1902, com a introdução de novas medidas restritivas.

A partir de fins de 1898, a nova política governamental, fortemente contencionista, afetou sensivelmente o comércio exterior. O objetivo talvez mais importante era promover a valorização da taxa cambial. Isso evidentemente representaria um desestímulo às exportações e um incentivo às importações. Mas só haveria valorização cambial se houvesse aumento nos saldos da balança comercial. O Governo tratou de, ao mesmo tempo, dificultar o aumento nas importações.

Certamente a restauração da cobrança em ouro dos direitos alfandegários não tinha como objetivo primordial a restrição às importações. Destinava-se sobretudo a prover o Governo com recursos em moeda estrangeira sem que participasse diretamente do mercado cambial, o que vinha sendo um importante fator de oscilação a curto prazo e desvalorização a longo prazo da taxa de câmbio. O desestímulo às importações que daí decorreu, no entanto, foi bastante significativo.³⁴ Mas foi a nova tarifa das alfândegas, decretada em 1900, o mais importante fator de restrição às importações.³⁵

As importações mantiveram-se reduzidas até 1902. Com o aumento no preço do café em 1900, subiram substancialmente as receitas de exportações. Como resultado, ocorreram grandes saldos na balança comercial (Gráfico 3.3). O objetivo da valorização cambial foi plenamente atingido. Mas à custa, certamente, da contração do nível da atividade econômica. De 1903 em diante, contudo, o comércio exterior iniciaria uma longa fase de expansão até a crise internacional de 1913, seguida da guerra.

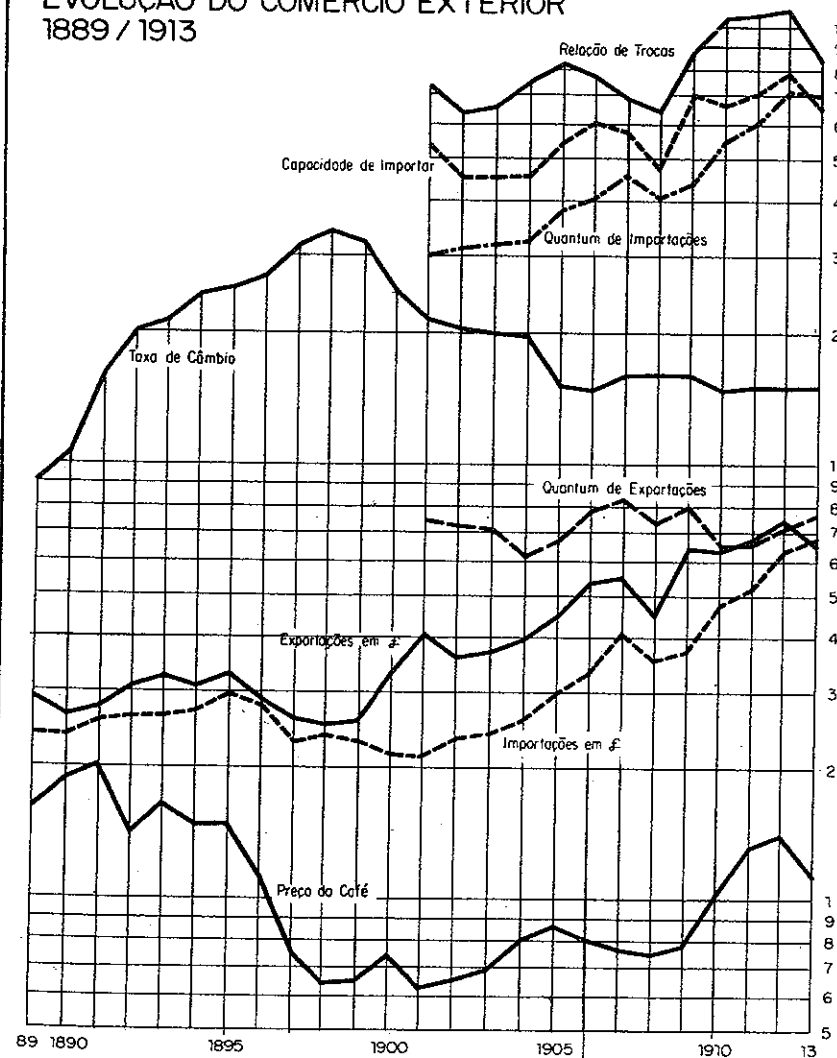
Entre 1903 e 1912-13, o comércio exterior do Brasil passou por uma fase de grande expansão. Até 1908, porém, essa expansão foi apenas parcial. Houve um grande aumento no volume das importações, mas a relação de trocas e a capacidade de importar (poder aquisitivo das exportações) permaneceram praticamente estagnadas. Este último fato estava relacionado com o comportamento do café no mercado internacional, o qual proporcionava mais da metade das divisas de exportação, secundado pela borracha.

Realmente, como se viu, o preço do café, após um significativo aumento em 1904, voltou a cair até 1908, malgrado os esforços do primeiro plano de valorização do produto. Ao que parece, a queda nos preços dos produtos de exportação em 1907-08 foi devida a uma contração de

34 Ver Apêndice E, "A Proteção à Indústria".

35 Jornal do Comércio, *Retrospecto Comercial* 1900 pp. 3 e 23.

BRASIL EVOLUÇÃO DO COMÉRCIO EXTERIOR 1889 / 1913



Fonte: Apêndice Estatístico, Tabelas III, XIX e XX; Peláez, "An Economic Analysis, etc." op cit quadro M

negócios nos Estados Unidos, principal mercado de exportação do Brasil. Mas como teria sido possível financiar o aumento das importações?

O grande aumento no volume das importações depois de 1903 relacionava-se com a orientação da política do Governo. De fato, observa-se (Gráfico 3.4) que parte substancial desse aumento foi devida às importações de bens de capital para o programa de investimentos públicos iniciado em 1903. A maior parte desses bens de capital se destinava ao reaparelhamento de portos e equipamento das ferrovias em construção. Tiveram uma fonte especial de financiamento: o crédito externo. Entre 1903 e 1908, foram tomados diversos grandes empréstimos externos com o fim específico de financiar o programa de investimentos públicos em transportes e saneamento.³⁶ A valorização cambial até 1906 e posterior estabilização pela Caixa de Conversão deve ter, também, representado um importante fator de incentivo à importação.

A partir de 1909, porém, o preço do café aumentou substancialmente, chegando a mais do dobro dos níveis de 1907-08. E apesar do início da queda nos preços internacionais da borracha em 1910, a relação de trocas e a capacidade de importar alcançaram níveis bastante elevados (cerca de, respectivamente, 67 por cento e 57 por cento maiores que em 1908). Além disso, foram revigoradas as entradas de capitais externos, tanto de empréstimos quanto de investimentos particulares.³⁷ Assim, foi possível, mesmo mantendo um elevado saldo na balança comercial para fazer face ao crescente serviço da dívida externa, suportar altos níveis de importação.

Na realidade, o fato notável da expansão do comércio exterior do Brasil antes da I Guerra foi o aumento nas importações. Os investimentos públicos, principalmente em portos e ferrovias, foram intensificados. E provavelmente o foram também os investimentos privados no setor industrial. Por isso, as importações de bens de capital para transportes e indústria, e de materiais de construção, foram as que tiveram mais substancial aumento (Gráfico 3.4).

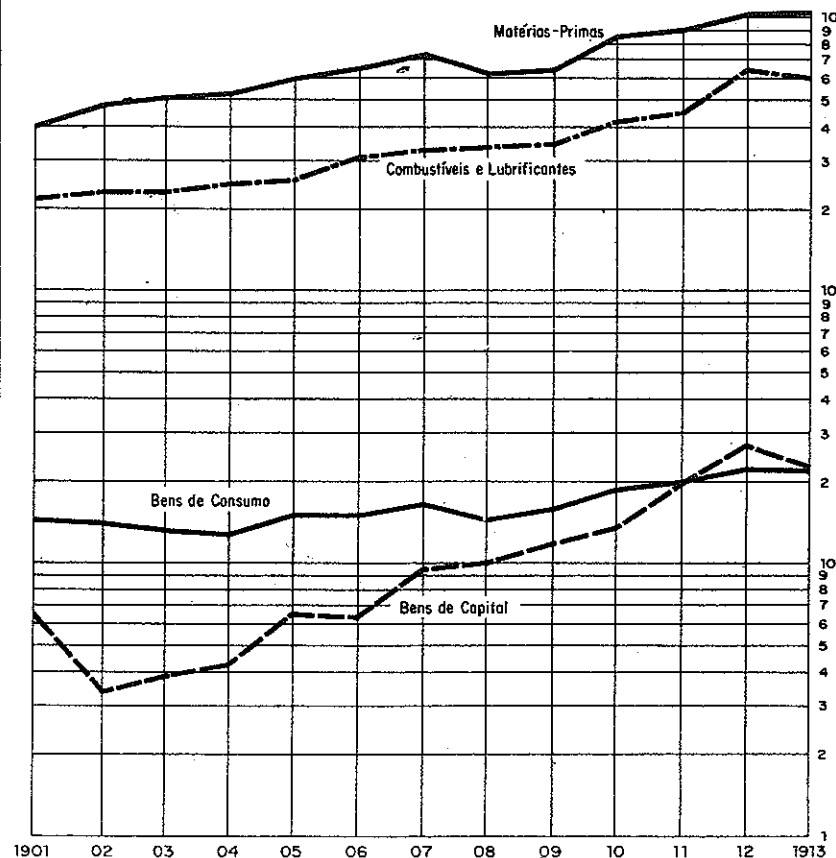
A crise internacional de 1913, porém, veio interromper esse período de expansão. Os preços dos principais produtos de exportação precipitaram-se provocando uma abrupta redução na relação de trocas. A receita de exportações foi substancialmente reduzida. Com a manutenção naquele ano dos níveis de importação, foi inevitável o *deficit* na balança comercial, fato de há muito inédito no comércio exterior do País. O impacto sobre o mercado cambial, contudo, foi amortecido por dois fatos principais: a

36 Ver Apêndice D, "A Evolução da Dívida Externa".

37 Ver Apêndice C, "O Comércio Exterior e a Política Cambial".

GRÁFICO 3.4

BRASIL IMPORTAÇÃO SEGUNDO TIPOS DE BENS, 1901/1913 (1939 = 100)



Fonte: Apêndice Estatístico, tabela XXI

atuação da Caixa de Conversão, oferecendo cambiais em troca de suas notas, e a continuação das entradas de capitais estrangeiros. Essa situação, contudo, não poderia ser mantida em face da deflagração da guerra em 1914, e o comércio exterior entraria em uma de suas mais profundas crises. Não resta dúvida, porém, que a expansão verificada antes da guerra foi importante, principalmente para o surto de industrialização. Indiretamente através do desenvolvimento dos transportes, e diretamente pelo ponderável volume de importações de equipamentos e materiais para instalações industriais.

3.5 Industrialização Brasileira, Anterior à I Guerra Mundial

Não se dispõe, até o presente, de evidência estatística direta sobre a evolução da produção industrial no Brasil dos primeiros anos da República até a I Guerra Mundial. A observação parcial e indireta é possível através da evolução e modificações estruturais das importações. Apesar dessas limitações, é possível afirmar que não houve, nesse período, um processo contínuo de industrialização. O que parece ter ocorrido foram dois surtos de crescimento industrial. As condições que propiciaram o surgimento e estancamento desses surtos, e os seus resultados, é o que se procurará investigar a seguir. Antes, é útil verificar as principais causas que tornaram viável um setor industrial numa economia predominantemente agrícola.

3.5.1 A República e o Fortalecimento da Indústria

A atividade industrial no Brasil, embora date dos primeiros anos após a chegada da Família Real em 1808, só teve certo impulso durante a década de 1850, devido ao espírito empresarial de Mauá. No entanto, somente durante a República alcançou um ritmo de desenvolvimento mais elevado.

Que fatores permitiram o aparecimento de um setor industrial em uma economia tipicamente agrícola, dominada pela monocultura do café e cuja classe empresarial era constituída basicamente por fazendeiros e comerciantes importadores? A resposta mais razoável é que houve uma combinação de causas.

A tentativa de explicação que se segue é calcada, principalmente, nas observações referentes ao Estado de São Paulo, embora não tenha sido o mesmo, originalmente, o principal centro industrial. Pelo contrário, tomando como base a indústria têxtil, sem dúvida a mais importante de todas, a posição desse Estado em 1881³⁸ era inferior à do Estado do Rio de Janeiro, da Bahia e do antigo Distrito Federal. Mesmo em 1907, quando foi feito o primeiro levantamento sistemático da produção industrial, o antigo Distrito Federal ainda era o principal centro industrial do País. Todavia, em 1919, o valor líquido da produção industrial de São Paulo já equivalia a 35 por cento do valor líquido da produção industrial do País como um todo e a 1,65 vezes o do antigo Distrito Federal.³⁹

É geralmente aceito que a mola propulsora do surto industrial ocorrido em São Paulo, e provavelmente em outros Estados a partir da República, foi a própria monocultura do café. Ela gerou as poupanças que os fazendeiros investiram não só em infra-estrutura mas também em atividades industriais substitutivas de manufaturas de consumo importadas, como tecidos, alimentos, bebidas, etc.

O fluxo de geração de renda acima mencionado foi aumentando de intensidade desde os primeiros anos da República em virtude das crescentes imigrações de colonos europeus, que vinham para trabalhar no cultivo do café no planalto paulista, verdadeira fronteira móvel, para onde se havia deslocado a atividade cafeeira após seu declínio no vale do Rio Paraíba. Isso se devia ao fato de que os imigrantes não só recebiam uma remuneração em moeda, ao contrário da mão-de-obra nativa, como também tinham hábitos de consumo mais diversificados. É útil recordar que a população estrangeira no Estado de São Paulo que, em 1872, constituía apenas 3,5% da população total, em 1900 representava 23,2%, embora tenha caído em 1920 para 18%.⁴⁰

Numerosos imigrantes deixaram as plantações de café para a cidade (mormente a capital), quer porque não se adaptavam ao trabalho nas fazendas, quer em virtude das crises de superprodução de café. Passaram a

38 Cf. Roberto Simonsen, *A Evolução Industrial do Brasil*, (São Paulo, 1939) p. 25.

39 Dados do levantamento feito pelo Centro Industrial do Brasil em: *O Brasil, suas Riquezas Naturais, suas Indústrias* Vol.III (Rio de Janeiro, 1909).

40 IBGE, *Anuário Estatístico do Brasil*, ano V, p. 1.302.

ser precioso contingente de mão-de-obra industrial, tanto operária como administrativa e, conforme se verá mais adiante, competiram com os fazendeiros de café e importadores como empresários industriais.

Estudando as origens do empresariado industrial do Estado de São Paulo, Warren Dean⁴¹ sugere que, aproximadamente, a seqüência observada no aparecimento da classe empresarial foi a seguinte: fazendeiros de café, importadores e imigrantes.

Inicialmente, o grosso dos investimentos dos fazendeiros fora do cultivo do café foi feito na criação de infra-estrutura, principalmente ferrovias. Assim, a Companhia Paulista, a Mogiana e a Sorocabana foram empreendimentos de fazendeiros. Antes de 1900, a maioria das fábricas de tecidos de algodão no Estado havia sido fundada pelos próprios fazendeiros. Eles possuíam interesses em fundições, serrarias, cervejarias, fábricas de juta, usinas de açúcar, fábricas de vidro, etc. Em 1901, dos 12.680 operários das cinquenta maiores indústrias de São Paulo, cerca de 5.530 eram empregados em empresas controladas por fazendeiros.⁴²

Quanto aos importadores que se transformaram em industriais, combinavam eles duas vantagens: um amplo conhecimento do mercado, dado que raramente eram eles especializados, e fácil acesso ao crédito bancário, o que permitia financiar a importação do equipamento e maquinaria necessários.⁴³ Essas vantagens, aliadas, conforme se verá mais adiante, à elevação dos preços dos produtos importados devido às tarifas alfandegárias que a partir da República tiveram aumentos contínuos, e às freqüentes desvalorizações cambiais, induziram os importadores a diversificar suas atividades, lançando-se aos investimentos na indústria manufatureira. De uma lista de cinquenta e nove firmas importadoras que operavam antes da I Guerra Mundial, pelo menos trinta e três estavam empenhadas ou haviam investido em atividades industriais.⁴⁴ Das treze fábricas de tecidos construídas em São Paulo antes de 1900, em 1917 onze eram controladas por firmas importadoras ou por empresários que haviam começado como importadores. Entre 1900 e 1917, foram construídas vinte e uma fábricas de tecidos, das quais dezesseis eram controladas por importadores.⁴⁵

A grande vantagem com que o imigrante transformado em industrial contava era o seu conhecimento do mercado representado pela comuni-

dade imigrante. Conforme já foi dito anteriormente, eles constituíam o único grande mercado no Estado, de vez que eram o único setor da classe trabalhadora que participava mais ativamente da economia de mercado. Como evidência, ainda que parcial, da participação do imigrante na organização e administração de empresas industriais é ilustrativo que, segundo os dados do Censo Industrial de 1920 referentes à participação de estrangeiros na propriedade de empresas industriais individuais, eles contribuíram no País como um todo, com mais da metade do capital investido, 47% do pessoal empregado e 48% do valor da produção.⁴⁶

Em resumo, as atividades industriais geradas pela atividade primária representada pelo plantio do café tornaram-se possíveis pelo aparecimento de uma classe de empresários industriais que soube tirar partido de fatores vários como:

i) alguns dos efeitos da política governamental, como a política tarifária que, embora com objetivos puramente fiscais, tributava pesadamente as importações; as isenções fiscais para importação de matérias-primas e equipamentos, e as desvalorizações cambiais que protegiam as indústrias de processamento de matérias-primas locais;

ii) seus próprios investimentos em ferrovias, que permitiram uma melhor integração do mercado de São Paulo com o da cidade do Rio de Janeiro e com Minas Gerais;

iii) abundância de matérias-primas locais como algodão, couros, cana-de-açúcar, madeiras, matérias-primas não-metálicas como argila, areia e outras;

iv) grande incremento na capacidade geradora de energia elétrica, a qual, em termos *per capita* para o País como um todo, foi, em 1920, 23 vezes a de 1900, e devido em sua maior parte à contribuição do capital e da tecnologia estrangeiros;

v) aumento e diversificação da demanda de produtos industriais associados ao rápido processo de urbanização, o qual foi em boa parte causado pelo crescimento de cidades como São Paulo e Rio de Janeiro, pois, entre 1900 e 1920, a primeira praticamente duplicou de população, passando de 240 mil para 579 mil habitantes, enquanto que a segunda teve um aumento de 42% entre 1906⁴⁷ e 1920, passando de 811 mil para 1.158 mil habitantes.

41 Em *São Paulo's Industrial Elite, 1890-1960* (University Microfilms, 1964) pp. 9-72

42 W. Dean, *op. cit.*, p. 9.

43 W. Dean, *op. cit.*, pp. 28-33.

44 W. Dean, *op. cit.*, p. 33.

45 W. Dean, *ibid.*

46 Diretoria Geral de Estatística, *Recenseamento do Brasil, 1920* vol. V, Indústria (Rio de Janeiro, 1927), p. LXI.

47 O Censo de 1900 para a cidade do Rio de Janeiro não foi considerado de boa qualidade, realizando-se outro em 1906 (ver Apêndice B).

Todavia, ao lado da classe empresarial anteriormente descrita, isto é, fazendeiros de café, importadores e imigrantes que com o decorrer do tempo investiram na indústria, foi bastante ativo um grupo de empresários estrangeiros, a maioria européia (ingleses, franceses, alemães), até à I Guerra Mundial e com forte participação norte-americana, após a mesma. Eles tiveram papel importante no processo de modernização da economia brasileira através de seus investimentos em empresas industriais geralmente de dimensões superiores e usando tecnologia mais sofisticada do que a dos empresários surgidos no próprio País. Em outras palavras, eles representavam investimentos diretos de estrangeiros na indústria nascente.

A nacionalidade que provavelmente mais contribuiu para o processo de desenvolvimento industrial do Brasil na sua fase inicial, isto é, até a I Guerra Mundial parece ter sido a inglesa, uma vez que:

- 1) os ingleses construíram a maior parte das ferrovias e dos portos, tendo ainda financiado boa parte desses investimentos. Desses meios de transporte dependia a indústria para receber as matérias-primas e ter acesso aos mercados;
- 2) grande parte da maquinaria industrial e dos suprimentos usados pelas fábricas brasileiras era produzida e financiada pelos ingleses;
- 3) o *know how* para a instalação e operação das fábricas era fornecido por eles;
- 4) eles fizeram investimentos diretos em indústrias têxteis, de sapatos, de açúcar e moagem de trigo.⁴⁸

Por fim, é interessante salientar o contraste observado entre o impacto positivo causado pela cultura cafeeira sobre a economia paulista, e a desprezível influência que a extração da borracha teve sobre a economia da Amazônia. Enquanto em São Paulo as poupanças geradas pela produção do café tiveram relevante participação, pelo menos inicialmente, nos investimentos em atividades agrícolas diversificadas, indústria e infra-estrutura, na Amazônia a extração da borracha não logrou efeitos semelhantes. Pelo contrário, a fase áurea da extração da borracha na Amazônia é marcada por investimentos ostentatórios e, provavelmente, elevado coeficiente de importações. Com isso, não foi possível a criação de uma base econômica razoavelmente estável através da diversificação da produção agrícola e

48 Richard Graham, *Britain and the Onset Modernization in Brazil: 1850-1914*, op. cit., p. 159.

industrialização, capaz de resistir ao impacto da queda da borracha no comércio internacional.⁴⁹

3.5.2 Os Primeiros Surtos de Industrialização

Os primeiros anos da República no Brasil são talvez o único período, antes dos anos trinta, em que a política do Governo manifestou interesse em promover o desenvolvimento industrial.⁵⁰ Passou-se a dar atenção às políticas protecionistas dos Estados Unidos da América e da Alemanha, parte em virtude de idéias esposadas por alguns políticos da época, que viam na industrialização a rota mais segura para o desenvolvimento econômico, e parte como uma medida necessária para contrabalançar qualquer tentativa de volta ao poder pelos monarquistas, aliados ou representados pela classe dos grandes proprietários rurais. Acreditava-se que o fortalecimento ou a criação de uma classe de proprietários industriais era importante ou mesmo imprescindível para a firme implantação da República. No entanto, a política econômica não apresentava, então, um conjunto coordenado de medidas capaz de promover a industrialização.⁵¹ O período de expansão de crédito e pluralidade de bancos de emissão, em 1890-91, foi logo sucedido por políticas contencionistas.

O crescimento industrial era largamente dependente do comércio exterior. Por um lado, a formação de capital na indústria dependia da importação de máquinas e equipamentos, e instalações industriais. Por outro, a própria produção era função, em grande parte, da importação de

49 Segundo o Levantamento Industrial de 1907, naquele ano o Amazonas e o Pará ocupavam respectivamente o 12º e o 9º lugares na produção industrial, produzindo conjuntamente, 4,3% do total. De acordo com o Censo Industrial de 1920, em 1919, após a crise da borracha suas posições eram respectivamente, 19º e 11º lugares e, em conjunto, produziram apenas 1,4% do total.

50 Ver especialmente MF, *Relatório 1891*; Nécia Villela Luz, *A Luta pela Industrialização no Brasil* (São Paulo, 1960).

51 Para um resumo das principais medidas tomadas pelo primeiro Governo Republicano para estimular o crescimento da produção industrial, e das contradições dessas medidas, ver o Apêndice E, "A Proteção à Indústria".

combustíveis e matérias-primas básicas. Nesse sentido, a evolução do comércio exterior (e, em última instância, a própria evolução do café no mercado internacional) condicionava o aparecimento de surtos de industrialização ou, pelo menos, períodos de rápido aumento da produção industrial. Assim, ocupando a atenção da política oficial, os interesses da classe rural continuaram a impor sua influência, dificultando, em certa medida, a industrialização em larga escala. O exemplo mais vivo foi a política econômica do Governo do período 1899-1902.

Mas, ao que tudo indica, ocorreu um surto industrial na primeira década da República. E esse surto parece ter resultado de efeitos indiretos da política governamental. Primeiro, embora com objetivos puramente fiscais, foi introduzida em 1890-91 a tarifa-ouro sobre as importações. Abolida logo a seguir, foi substituída por um substancial aumento nas alíquotas. Coibindo as importações, representou fator de proteção às indústrias que processavam matérias-primas locais. Segundo, a contínua desvalorização cambial até 1898 teve efeitos semelhantes, embora objetivasse proteger a renda do setor café.

Esses fatos encontraram algumas condições internas favoráveis ao incremento da produção industrial. O mercado interno expandia-se rapidamente, fruto da forte corrente imigratória. A rede de transportes ferroviários experimentava importante impulso.⁵² Iniciava-se um processo de crescimento da exploração do potencial energético de origem hidráulica, que seria intensificado a partir de princípios do século XX.⁵³

O resultado parece ter sido a substituição de importações no âmbito apenas das indústrias tradicionais, o que parece lógico face o tipo de incentivo oferecido. Realmente, tanto a tarifa aduaneira elevada quanto a desvalorização cambial atingiam não só bens de consumo similares aos produzidos internamente, como também matérias-primas e bens de capital. É verdade que havia uma política de concessão de isenções fiscais para essas importações. Mas sua aplicação parecia bastante limitada pela necessidade de manter elevada a receita fiscal do Governo Federal.

Os dados da Tabela III.4, embora parciais, indicam que o crescimento da produção industrial deve ter-se intensificado em 1896-99. Nesse período, aumentam as importações de combustíveis (ainda importantes,

52 Durante a primeira década da República a extensão da rede ferroviária em tráfego aumentou 5.332km, o equivalente ao que havia sido construído no período 1854-1883 (ver Apêndice H, "Transportes").

53 A potência instalada de energia elétrica de origem hidráulica aumentou de 0,3MW em 1891 para 5,3MW em 1900, e 32,7MW em 1901 (Apêndice G, "Energia Elétrica").

TABELA III.4
BRASIL – INDICADORES DO CRESCIMENTO DA PRODUÇÃO INDUSTRIAL NO INÍCIO DA REPÚBLICA

a – Porto do Rio de Janeiro – Importação de Produtos Industrializados, 1891-1899 (Médias Anuais)					
Ramos Industriais e Produtos		1891-95		1896-99	
Combustíveis					
Carvão-de-pedra	(t)	454.078		564.676	
Querosene	(caixas)	427.433		456.186	
Matérias-Primas Básicas					
Cimento	(barricas)	146.341		155.604	
Indústria Química					
Fósforos	(caixões)	17.029		4.963	
Têxteis					
Tecido do Cânhamo	(fardos)	2.017		607	
Produtos Alimentares					
Farinha de Trigo	(barricas)	472.016		321.617	
Massas	(caixas)	40.833		2.793	
Bebidas					
Cerveja	(caixas)	57.036		3.302	
b – Exportação da Inglaterra para o Brasil, 1885-1899 (valores em milhões de Libras Esterlinas)					
		1885-89		1895-99	
		Valor	%	Valor	%
Tecidos e Fios de Algodão		14,0	47,0	11,2	36,2
Ferro, trabalhado ou não		2,5	8,3	3,4	10,8
Carvão e produtos de carvão		1,6	5,2	2,9	9,4
Maquinaria		2,3	7,6	2,3	7,5
Outros		9,3	31,9	11,2	36,1
Total		29,7	100,0	31,0	100,0

FONTES: a) Jornal do Comércio, *Retrospecto Comercial* (Rio de Janeiro, diversos anos).

b) Richard Graham, *Britain and the Onset Modernization in Brazil, 1850-1914* (Cambridge University Press, 1968) pp. 330-332.

apesar do crescimento da capacidade instalada de energia hidráulica) e matérias-primas básicas (cimento e ferro). Ao mesmo tempo são reduzidas as importações de bens de consumo, principalmente têxteis, produtos alimentares e bebidas. Ao que parece, o aumento na produção industrial baseou-se mais no maior aproveitamento da capacidade instalada que em

novos investimentos. A importação de maquinaria proveniente da Inglaterra (que era o principal fornecedor) permaneceu nos mesmos níveis de 1885-89. E isso é reforçado pela observação de que a desvalorização cambial, conquanto estimule o crescimento da produção interna, representa um empecilho ao aumento da formação de capital pelo encarecimento dos bens de capital importados.

Esse surto industrial foi, ao que tudo indica, interrompido pela introdução, a partir de fins de 1898, de medidas severamente contencionistas por parte da política do Governo. De fato, um dos objetivos dessa política era combater a "indústria artificial" que se havia desenvolvido à custa de proteção tarifária excessiva e contínua desvalorização cambial.⁵⁴ É bem verdade que, em alguns casos, a indústria era verdadeiramente "artificial". Exemplo característico e pitoresco era a produção interna de fósforos. A produção, a partir de 1896, substituiu integralmente as importações (Tabela III.4). Mas tratava-se simplesmente de um artifício para fugir às tarifas alfandegárias: importavam-se desde os palitos até as caixinhas de acondicionamento e respectivos rótulos como "matérias-primas". É claro que, nesse sentido, a desvalorização cambial representava uma proteção bem mais efetiva. Mas, cabe perguntar, de que outra maneira poder-se-ia dar início a um processo de industrialização senão oferecendo proteção à produção interna? Foi justamente a retirada da tarifa protecionista que levou ao fracasso um dos mais notáveis empreendimentos industriais do Brasil-Império: os estaleiros da Ponta da Areia, de Mauá.⁵⁵

Embora tenham tido continuidade, no início deste século, as políticas contencionistas do Governo Federal não impediram um novo surto industrial a partir de 1903, acentuado entre 1905 e 1913. Ao que parece, os efeitos depressivos da estabilidade monetária e cambial, e até 1907, do equilíbrio orçamentário, foram compensados pelo estímulo proveniente do aumento das despesas autônomas do Governo Federal, principalmente a partir de 1908. Além de ter, provavelmente, contribuído para o aumento da atividade econômica geral, os maiores investimentos públicos representaram um benefício indireto para o crescimento industrial pelo desenvolvimento dos transportes. As ferrovias tiveram seu mais importante e definitivo impulso, e foram aparelhados os principais portos. Mas talvez os fatores mais importantes tenham sido propiciados pelo café e sua política.

Com a crise do café em princípios do século, os imigrantes que haviam se dirigido às lavouras cafeeiras passaram a demandar os centros

urbanos. A sua contribuição passou a ter acentuada importância sob três aspectos principais. Primeiro, com seus hábitos de consumo mais diversificados, passaram a formar um mercado muito mais denso para os produtos industrializados. Segundo, procurando colocação na indústria, passaram a representar um importante influxo de mão-de-obra semiqualiificada para o setor industrial. Chegaram a preponderar sobre a mão-de-obra nativa em alguns dos setores mais representativos,⁵⁶ e ocupavam muitas vezes as posições mais destacadas. Terceiro, o imigrante passou a competir com os fazendeiros de café e importadores, como empresário industrial.⁵⁷ Mas foi a política do café adotada a partir de 1906 que deu os maiores subsídios à intensificação do surto industrial em 1909-1913.⁵⁸

O plano de valorização do café não produziu resultados práticos até 1908. Mas a partir de 1909, o preço do café passou a aumentar significativamente. A relação de trocas e a capacidade de importar da economia tiveram, então, um extraordinário aumento. Isso permitiu os altos níveis de formação de capital no setor industrial (Tabela III.5), principalmente no período 1910-1913. Tudo faz crer que foi o extraordinário aumento na capacidade da produção industrial até 1913 que tornou possível o aumen-

TABELA III.5
BRASIL – INDICADORES DA FORMAÇÃO DE CAPITAL
NA INDÚSTRIA, 1901 – 1913
(Médias Anuais)

Períodos	Consumo Aparente de Cimento (1.000t)	Consumo Aparente de Aço* (1.000t)	Importação de Bens de Capital para Indústria (Índice, 1939=100)
1901-02	48,0	48,1	44,3
1903-06	116,9	73,2	51,9
1907-09	193,0	127,7	73,1
1910-13	341,3	197,1	157,8

FONTE: Apêndice Estatístico, Tabela XVII.
* Exceto importação de trilhos para ferrovias.

56 Centro Industrial do Brasil, *Levantamento Industrial do Brasil, op. cit.*

57 W. Dean, *op. cit.*, p. 9.

58 Não se discute aqui, porém, o custo de oportunidade dos planos de valorização do café que se estava iniciando, em termos dos seus efeitos sobre o crescimento de longo prazo da economia.

54 MF, "Introdução", *Relatório 1899*.

55 Ver Mauá, *Autobiografia*, Depoimentos Históricos (Rio de Janeiro: Edições de Ouro, Tecnoprint Gráfica, 1942).

to da produção industrial no período de guerra, erroneamente classificado por muitos autores como de rápida industrialização.⁵⁹

O resultado foi uma significativa substituição de importações. Passaram a aumentar rapidamente as importações dos produtos das indústrias dinâmicas (matérias-primas básicas e bens de capital) e a diminuir as importações dos produtos das indústrias tradicionais (bens de consumo), principalmente: têxtil, vestuário e calçados, produtos alimentares, bebidas e fumo.⁶⁰ A estrutura das importações passou a refletir essa modificação (Tabela III.6). Diminuiu a importância relativa das importações de bens de consumo, aumentando as de matérias-primas e bens de capital. Mudanças qualitativas importantes foram o aumento da importância relativa das matérias-primas metálicas e dos bens de capital para indústria e transportes. Parece evidente, portanto, que foi dado um significativo passo no processo de industrialização. Substituíram-se as importações de bens de consumo

TABELA III.6

BRASIL – IMPORTAÇÕES SEGUNDO TIPOS DE BENS, 1901-1913
EM PERCENTAGENS SOBRE O TOTAL

	1901-02	1903-06	1907-09	1910-13
Bens de Consumo	40,1	36,6	31,3	30,7
Duráveis	3,7	5,5	7,0	8,4
Não-Duráveis	36,4	31,1	24,3	22,3
Combustíveis e Lubrificantes	9,3	7,7	8,3	8,7
Matérias-Primas	42,0	48,5	48,4	46,3
Para Indústria				
Metálicas	6,6	9,0	12,3	11,3
Não-Metálicas	34,2	37,5	32,9	30,5
Outras	1,2	2,0	3,2	4,5
Bens de Capital	5,6	7,1	12,0	14,3
Para Indústria	0,8	1,8	3,3	3,7
Para Transportes	0,8	1,5	4,0	5,0
Outros	4,0	3,8	4,7	5,6
Não Classificados	3,0	0,1	—	—
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: Apêndice Estatístico, Tabela XXI.

59 Ver Capítulo IV.

60 Ver Apêndice Estatístico, Tabela XXIII.

não-duráveis e matérias-primas não-metálicas, aumentando-se o processamento interno de matérias-primas metálicas e a dependência em relação ao exterior, dos bens de capital.

Os efeitos da crise internacional de 1913 e da guerra de 1914-18 impediram a continuação desse surto. Afetando o comércio exterior, reduziram abruptamente a relação de trocas e a capacidade de importar da economia. A formação de capital na indústria foi reduzida à quinta parte dos níveis de antes da guerra. Muito embora tenha havido aumento da produção industrial durante a guerra, é pouco provável que tenha havido continuação da industrialização. Esse é o assunto do próximo capítulo.