

FREDERICO MAZZUCHELLI

Os anos de chumbo
Economia e política internacional
no entreguerras

1ª edição
Campinas, 2009



O CAPITALISMO REFORMADO:
NOTAS SOBRE O NEW DEAL

Desespero e esperança. Foram esses sentimentos que conduziram Roosevelt à presidência dos EUA em 4 de março de 1933. A voracidade da depressão tornou Hoover praticamente inelegível nas eleições de novembro de 1932. Roosevelt foi consagrado com quase 60% dos votos populares, e no Colégio Eleitoral sua vitória foi esmagadora (472 vs. 59). Nos únicos cinco Estados em que Hoover conseguiu a preferência popular (Maine, New Hampshire, Vermont, Connecticut e Pensilvânia), a votação de Roosevelt situou-se em níveis próximos a 45%. Já em inúmeros estados Roosevelt alcançou praticamente 70% dos votos, e no Deep South sua votação chegou inclusive a superar a marca de 90%.²⁸²

A nação não podia mais suportar o fardo do desemprego, e a pregação de Roosevelt em favor de "planos (...) que resgatassem os homens esquecidos na base da pirâmide social" (McElvaine, 1993: 125) cativou a grande maioria da população. Entre a eleição e a posse, contudo, a crise adquiriu contornos ainda mais dramáticos: quer pela insegurança do *big business* em relação às vagas propostas eleitorais de Roosevelt, quer pela fragilidade política do *lame duck* Hoover, quer, ainda, pelo efeito devastador que as revelações da Comissão Pecora do Senado tiveram sobre a credibilidade do sistema bancário, o inverno de 1932-33 foi particularmente trágico para a economia norte-americana. O país assistiu à terceira onda de quebras

²⁸². Consulte-se, a propósito, o interessante site www.uselectionatlas.org/RESULTS.

bancárias, a situação dos agricultores tornara-se desesperadora e o desemprego nos centros urbanos já havia vitimado mais de um terço da força de trabalho (Fearon, 1987: 138). Por pouco o desastre não foi maior ainda, caso as balas disparadas em Miami tivessem atingido o seu alvo.²⁸³

A Roosevelt não restava outra alternativa senão a ação. *Action and Action Now* foi o lema de seus primeiros cem dias de governo. É inútil buscar nas iniciativas de Roosevelt uma unidade programática fundada em princípios ideológicos ou doutrinários nítidos. Não havia, entre os *new dealers* e os políticos e empresários próximos a Roosevelt, um consenso básico quanto ao curso das ações a serem empreendidas. Segundo Kindleberger (1985: 240), o *front* interno de Roosevelt estava dividido em pelo menos cinco grupos: a) os "ortodoxos" (Bernard Baruch, Lewis Douglas, Jesse Jones, William Woodin); b) os "manipuladores monetários" (Key Pittman, Elmer Thomas, Burton Wheeler, James Rogers, George Warren, Frank Pearson); c) os "antimonopolistas" (Louis Brandeis, Felix Frankfurter); d) os "estatistas" (George Norris, Harold Ickes); e e) os "planejadores" (Adolph Berle, Raymond Moley, Rexford Tugwell, Henry Wallace, Hugh Johnson). Moley e Tugwell, de sua parte, lideravam a "corrente nacionalista", em contraposição a Norman Davis, que encabeçava a "corrente internacionalista".²⁸⁴ Havia, evidentemente, entrelaçamento entre os grupos, o sentimento de excitação e solidariedade em participarem juntos de uma nova caminhada a todos unia, mas não existia um diagnóstico firmemente estabelecido quanto à natureza dos problemas existentes, e menos ainda em relação ao sentido das ações a serem empreendidas. Para alguns, era essencial conquistar a confiança do *big business* e recompor o equilíbrio orçamentário; para outros, era vital reflacionar a economia, interferindo no preço do ouro, expandindo a oferta monetária, limitando a produção agrícola ou suavizando a legislação antitruste; já para outros, era fundamental cercear a ação dos monopólios e restabelecer os princípios e práticas da *fair competition*; para alguns, ainda, era necessário aumentar a presença do Estado na economia; para outros, por fim, era crucial que os critérios privados de atuação se subordinassem às diretrizes gerais de planejamento e às normas

283. Em fevereiro de 1933 Roosevelt escapou, por milagre, de cinco disparos feitos a poucos passos de distância por um fanático italiano. Uma das balas feriu mortalmente o prefeito de Chicago, Anton Cermak. Segundo Parrish (1994: 287-8), Cermak foi a Miami se reconciliar politicamente com Roosevelt. Poucos dias antes do atentado, em uma referência a Roosevelt, o prefeito confidenciara a seus assessores: "I don't like the son of a bitch".

284. William Barber, em *Designs Within Disorder* (1996), discute detalhadamente as visões e perspectivas dos principais assessores de Roosevelt.

públicas de regulação. A essas perspectivas se sobrepunha a disjuntiva em permanecer ou não nos marcos do padrão-ouro. Belluzzo refere-se ao New Deal como a uma *Babel de ideias*. O único ponto que unia as diferentes correntes era a necessidade imperiosa da ação. Agir, para diferenciar Roosevelt do desalento que acompanhou os meses finais da administração republicana; agir, para minorar o sofrimento daqueles que a depressão abandonara à própria sorte; agir, para tentar devolver a confiança a uma nação visivelmente prostrada e abatida. Roosevelt foi o vértice e o ordenador das distintas tendências que com ele ascenderam ao poder.

A RECUPERAÇÃO ECONÔMICA

É conveniente, desde já, estabelecer um contraponto. Seguramente, há uma grande dose de exagero na avaliação de Temin (1999: 96-7), de que as intervenções imediatas de Roosevelt (em particular, a desvalorização do dólar a partir de 18 de abril de 1933) caracterizaram uma abrupta "mudança de regime", perfeitamente percebida pelos agentes e capaz de subitamente reverter o estado das expectativas: "A nitidez da mudança na política econômica foi inquestionável. Os EUA não estavam submetidos a nenhuma pressão para desvalorizar sua moeda. (...) A desvalorização foi uma decisão puramente estratégica, sem precedentes. (...) Ela caracterizou uma mudança do regime econômico (...). Tratou-se de uma mudança dramática, claramente articulada e percebida". As observações de Temin (motivadas por sua simpatia com os modelos de expectativas racionais) sugerem que, em menos de dois meses da assunção do novo governo, já haveria uma clara e difundida percepção quanto às diretrizes políticas e econômicas a serem seguidas pela administração democrata. Mais ainda, tais observações indicam que os empresários prontamente teriam aderido à "plataforma" de Roosevelt e, de imediato, retomado os investimentos. Roosevelt nos EUA e Hitler na Alemanha, cada qual à sua maneira, teriam — na avaliação de Temin — revertido o curso das expectativas com um golpe de mestre e inaugurado, assim, um "novo regime de política econômica": "Era necessária uma mudança dramática e visível na política econômica. Era necessário que houvesse símbolos nítidos dessa mudança, amplamente perceptíveis (...). Tanto os EUA como a Alemanha introduziram mudanças no regime da política econômica, embora apenas os EUA tenham desvalorizado a moeda" (1999: 92-4).

O argumento de Temin supõe um nível de clareza e coerência programática que nem Roosevelt nem os *new dealers* tinham, ou sequer poderiam ter. Supõe, ademais, um grau de coesão política e de confiança da comunidade dos negócios nos rumos da administração democrática, que sempre esteve longe de existir. De fato, as relações entre Roosevelt e o *big business* foram o tempo todo ambíguas. É certo que Roosevelt, desde o início, agiu com firmeza. Mas suas ações foram guiadas, acima de tudo, pela intuição. O New Deal não nasceu pronto: ele foi construído a partir das vicissitudes e das circunstâncias econômicas e políticas. Roosevelt não se pautou por nenhum “modelo”: o que havia apenas era a percepção, de certo modo abstrata, de que *algo* precisava se contrapor à operação cega e disruptiva das forças do mercado. Isso supunha modalidades de intervenção distintas das até então experimentadas, mas o conteúdo e as formas dessa intervenção ainda permaneciam abertos. A ideia, exposta em um outro contexto por Dostaler (2005: 138), do homem tateando no nevoeiro (*tâtonnant dans le brouillard*), em meio a um futuro incerto e indeterminado, bem se aplica às ações de Roosevelt. Com a mesma energia que lutou contra as sequelas da poliomielite, Roosevelt lutaria contra os efeitos devastadores da depressão. Mas não havia um plano ou um programa rigorosa e detalhadamente preestabelecido. Havia o curso inexorável dos acontecimentos e a enorme disposição em enfrentá-los. “Primeiramente, permitam-me afirmar minha firme convicção de que a única coisa que devemos temer é o próprio medo — o obscuro, irracional e injustificado terror que paraliza os esforços necessários a converter o recuo em avanço”, foram as memoráveis palavras de seu discurso de posse. Palavras que exprimiam uma vontade, um desejo, mas não uma linha cartesiana de atuação.

Roosevelt foi um político na acepção exata do termo. Sabia perceber os problemas, as contradições e os dilemas, sabia se comunicar com o povo (em 1933 mais de 16 milhões de famílias americanas possuíam rádio), sabia “jogar com as divisões” e sabia, acima de tudo, tomar as iniciativas que cada momento particular impunha. Seu compromisso maior sempre foi o de reerguer uma nação brutalmente dizimada pela depressão. *Reform, Relief and Recovery* — os seus três “Rs” — foram os alvos de suas ações. Para alcançar seus objetivos, Roosevelt nunca se prendeu a esquemas conceituais rígidos. Sempre esteve aberto a sugestões (estas seguramente não lhe faltaram), e nunca se recusou a tentar e experimentar. Seu grande dogma, na verdade, foi o dos “orçamentos equilibrados”: Roosevelt não só acusou

Hoover na campanha de 1932 por ter permitido a propagação do déficit, como foi obrigado a conviver, a contragosto, com o recorrente desequilíbrio das contas públicas entre 1933 e 1936. Quando decidiu interferir na trajetória do déficit em 1937, cortando os gastos e elevando as receitas, o resultado foi desastroso: a economia, que a duras penas se recuperava, sofreu um baque e cerca de 1,8 milhão de trabalhadores foram lançados ao desemprego. Foi então que Roosevelt abriu mão de sua única grande “convicção econômica” e passou a aceitar o gasto público como uma importante ferramenta para a recuperação econômica.

Graças a seu pragmatismo, e movido pela busca constante de soluções destinadas a mitigar as aflições de seu povo, Roosevelt navegou e governou permanentemente em meio ao dissenso, alterando, quando necessário, o rumo de suas iniciativas: “as inflexões, as mudanças, os ajustamentos e as contradições na presidência de Roosevelt nos anos de paz, significam que não podemos analisar estes anos como um todo, e pretender neles encontrar uma estratégia econômica coerente” (Fearon, 1987: 170). É por isso que a legislação do New Deal se assemelhará a um *patchwork*, que os críticos condenarão Roosevelt pela falta de coerência ou por uma irresistível tendência ao “populismo”, e que os estudiosos econômicos do período buscarão (não sem algumas dificuldades) identificar *fases* no New Deal (First, Second e Third New Deal). De fato houve momentos distintos, ênfases distintas e até princípios distintos de intervenção: em 1935 houve um “rearranjo intelectual”,²⁸⁵ e a partir de 1938 o New Deal passou a revestir uma feição mais inclinadamente “keynesiana”. Mas o que não se pode perder de vista é que o New Deal foi, acima de tudo, uma construção política: “ele foi um exercício na arte da política, e não da economia. (...) O New Deal foi (...) um exercício político engenhoso, com Roosevelt agindo como um ‘broker’ entre os vários grupos de interesses” (Fearon, 1987: 170-2; 1993: 128). Pretender aprisionar Roosevelt e o New Deal à camisa de força das expectativas racionais é proceder a uma redução radical, que dificilmente irá iluminar a compreensão dos fenômenos. O nexos causal proposto por Temin é bastante simples: Roosevelt assumiu, desvalorizou o dólar, inaugurou um *new policy regime*, as expectativas se reverteram, os investimentos retornaram e a recuperação se firmou. A real história do New Deal, contudo, foi bem mais complexa.

285. “Houve um reajustamento por volta de 1935, na medida em que assessores como Felix Frankfurter, Marriner Eccles e Lauchlin Currie ocuparam espaços próximos ao presidente, deslocando Moley, Tugwell e Berle” (Fearon, 1987: 171).

Na verdade, a recuperação econômica durante o New Deal foi apenas parcial. A produção industrial, após uma forte expansão durante o primeiro semestre de 1933, logo caiu e permaneceu virtualmente estagnada até o último trimestre de 1934. A partir de então retomou uma trajetória expansiva até meados de 1937 (Fearon, 1986: 199). Penalizado pela recessão de 1937-38, apenas em 1939 o PIB iria alcançar os níveis reais de 1929. O desemprego, ainda que mitigado pelas ações de *relief*, permaneceu em níveis elevados por todo o período: mesmo as estimativas mais favoráveis apontam para uma taxa de desemprego dificilmente inferior a 10% entre 1933 e 1940 (Tabela 7.5). A rigor, as sequelas da depressão somente iriam desaparecer com a entrada dos EUA no segundo conflito mundial: entre 1941 e 1944 o PIB cresceu 52%. Foi apenas então que o desemprego se reduziu a proporções insignificantes.

A recuperação observada entre 1933 e 1937 deve ser atribuída a um conjunto de circunstâncias que serão particularmente discutidas mais adiante. A expansão dos gastos públicos, o crescimento real dos salários, a elevação da renda agrícola, a redução das taxas de juros, a estabilização do sistema bancário e o abandono explícito das políticas deflacionárias criaram condições propícias à retomada do nível de atividades. É importante destacar que as variações absolutas do consumo pessoal foram especialmente significativas no período. A relação entre o consumo pessoal e a formação privada bruta de capital fixo (FPBCF) que era de 5,16 em 1929 se elevou para 9,88 entre 1933-37. A relação entre a FPBCF e o PIB nominal, de 14,46% em 1929, caiu para 7,32% no período em questão. Tais indicações revelam que a recuperação não foi liderada pelos investimentos privados. É certo que os investimentos cresceram no período, mas suas variações dificilmente autorizam a interpretação de Temin referente a uma radical revisão nas expectativas, que tivesse revolucionado a disposição de gasto dos capitalistas. Definitivamente, não se assistiu a uma vigorosa retomada dos investimentos induzida por apostas entusiásticas dos empresários. Como se verá mais adiante, ao longo da National Recovery Administration (junho de 1933 a maio de 1935), foi se produzindo um progressivo desencanto em relação à estratégia industrial do New Deal: já em 1934, segundo Fearon (1987: 171), "a comunidade de negócios desencantou-se com a estratégia industrial da administração e começou a atacá-la".

Se as apostas não foram exageradamente otimistas, tampouco foram desproporcionalmente pessimistas. Algumas análises procuram descobrir um suposto antagonismo irreduzível entre Roosevelt e o mundo dos ne-

TABELA 7.1

EUA: INDICADORES ECONÔMICOS SELECIONADOS (1929-41)

	PIB real 1932 = 100	Produção industrial 1932 = 100	Formação privada bruta de capital fixo US\$ bilhões	Consumo pessoal US\$ bilhões	PIB nominal US\$ bilhões
1929	139,2	185,1	15,0	77,5	103,7
1932	100,0	100,0	3,6	48,7	56,4
1933	98,0	116,4	3,2	45,9	66,0
1934	105,6	126,9	4,2	51,5	73,3
1935	114,1	152,2	5,5	55,9	83,7
1936	130,4	179,1	7,4	62,2	91,9
1937	136,8	191,1	9,6	66,8	86,1
1938	130,6	149,3	7,6	64,2	92,0
1939	140,9	189,6	9,1	67,2	101,3
1940	152,2	219,4	11,2	71,2	126,7
1941	179,0	291,0	13,8	81,0	161,8

Fontes: PIB real: Maddison (1991: 214-5). Produção industrial e formação privada bruta de capital fixo: Mitchell (1993: 302; 753). Consumo pessoal e PIB nominal: Hughes & Cain (465; 668).

gócios a partir de 1935. Dessa forma, o chamado Second New Deal de meados de 1935 se caracterizaria por uma "guinada à esquerda" que teria — segundo tais análises — colocado Roosevelt e os empresários em polos diametralmente opostos. A observação da Tabela 7.1, contudo, evidencia que a marcha ascendente dos investimentos permaneceu inalterada entre 1935 e 1937.

Roosevelt foi um reformador que em momento algum acenou na direção da derrubada dos pilares da ordem capitalista. Seus enfrentamentos com o *big business* foram estabelecidos de maneira precisa: era apenas quando setores do mundo empresarial procuravam boicotar as iniciativas sociais do New Deal, ou miná-lo politicamente, que Roosevelt erguia sua voz, dramatizava sua retórica, e em determinadas circunstâncias tomava medidas que se chocavam com as aspirações e a ideologia liberal dos empresários. Movidos pelo particularismo de suas visões e pelo imediatismo de seus interesses, segmentos relevantes do empresariado muitas vezes não estavam nem sequer preparados para entender o alcance das iniciativas de Roosevelt e passavam a hostilizar "*that man in the White House*". Foi assim com a criação da Tennessee Valley Authority, com a

promulgação do Wagner Act, com a implantação do Social Security Act, com a atuação da Works Progress Administration, com os projetos de assistência aos desamparados e com inúmeras medidas tomadas no campo tributário. Em vários momentos parcelas do empresariado reagiram às iniciativas do New Deal, se opuseram politicamente a Roosevelt, e externaram asperamente sua inquietude quanto ao “rumo dos acontecimentos”. Em momento algum, contudo, se assistiu a um antagonismo irreduzível: se todos tinham consciência da força moral e do enorme prestígio popular do presidente, este, de sua parte, tinha clareza absoluta de que seria impossível governar tendo contra si a oposição sistemática da comunidade empresarial. Dito de modo breve: as decisões de investimento ao longo de todo o New Deal sempre permaneceram pautadas por avaliações de natureza econômica, e não política.

Tampouco a recessão que vitimou a economia americana entre meados de 1937 e meados de 1938 resultou de uma abrupta reversão das expectativas empresariais. Ela decorreu da avaliação equivocada das autoridades monetárias quanto aos riscos iminentes de uma escalada inflacionária, e da desastrosa tentativa em reduzir o déficit público. Tratou-se, portanto, de uma recessão inadvertidamente produzida pelo próprio governo. A partir de 1939, com Roosevelt já então convencido da necessidade de expandir os gastos públicos, e com as nuvens negras da guerra se anunciando no horizonte, a economia norte-americana finalmente ingressaria em um processo irreversível de recuperação. Assim, se o New Deal impediu o aprofundamento da depressão, a retomada do nível de atividades — mesmo que expressiva — não assumiu a feição espetacular da Alemanha nazista. Em particular, a recuperação foi incapaz de eliminar o fantasma do desemprego: em 1940 mais de 5 milhões de norte-americanos permaneciam desempregados, e quase 3 milhões ainda dependiam dos programas oficiais de criação de emprego.

ACTION AND ACTION NOW

Um ponto crucial exigiu a intervenção imediata de Roosevelt: a crise bancária. Antes mesmo da posse, vários estados, em face da gravidade da crise, já haviam decretado feriados bancários locais. Tão logo assumiu a presidência, Roosevelt decretou um feriado bancário nacional, que se estenderia de 6 de março a 15 de março de 1933. Ao mesmo tempo, foi convocada

para o dia 9 de março uma sessão extraordinária do Congresso destinada a aprovar medidas emergenciais para o sistema bancário. O Emergency Banking Bill foi aprovado nas duas casas do Congresso em um piscar de olhos. O governo, através da Reconstruction Finance Corporation (RFC), deu assistência a vários bancos, e apenas voltariam a abrir as portas aqueles em situação de reconhecida solvência. Em sua primeira *fireside chat*, em 12/3/1933, Roosevelt explicou didaticamente à população o sentido das medidas empreendidas: o governo tomara a iniciativa de zelar pela solidez do sistema bancário, os direitos dos depositantes estavam basicamente garantidos, e as corridas aos bancos deveriam ser evitadas. O fato de vários banqueiros terem participado das discussões (e talvez até mesmo da formulação) do Emergency Bill suscitou a reação e a ironia dos críticos mais ácidos de Roosevelt, que chegaram a afirmar que “o presidente expulsou os *money changers*”²⁸⁶ do Capitólio em 4 de março, e todos eles voltaram no dia 9” (McElvaine, 1993: 140). O que importa destacar é que a ação foi eficaz: ao se abrirem os bancos, o pânico estava contido, os depósitos voltaram a fluir e prontamente já ultrapassavam os saques. Em apenas onze dias de gestão, Roosevelt já assinalava uma retumbante vitória. A aprovação, em junho de 1933, da Federal Deposit Insurance Corporation, no âmbito do Glass-Steagall Banking Act,²⁸⁷ iria devolver a tranquilidade definitiva ao sistema bancário: “o número de quebras bancárias caiu de 4 mil em 1933 (sobretudo antes da posse de Roosevelt — FM) para 61 em 1934, e permaneceu em dois dígitos ao longo do restante dos anos 1930” (Walton & Rockoff, 2002: 505). Entre 1934 e 1941 as suspensões bancárias envolveram apenas US\$ 133 milhões em depósitos, valor irrisório quando comparado aos US\$ 6,8 bilhões de depósitos comprometidos entre 1930 e 1933 (Fearon, 1987: 110).

É importante atentar para o arsenal das medidas levadas a efeito nos primeiros meses da administração democrata (Fearon, 1987: 168-9):

9 de março: The Emergency Banking Act. Estabeleceu planos para a capitalização dos bancos em dificuldades através da

286. Expressão depreciativa para os especuladores, utilizada por Roosevelt no discurso de posse.

287. O Glass-Steagall Act é formado por dois conjuntos de leis: um, de 17/2/1932, ainda na administração Hoover, que flexibilizou os critérios de concessão de empréstimos pelos bancos comerciais, e outro, de 16/6/1933, já sob o governo Roosevelt, que estabeleceu normas de regulação rígidas para o sistema bancário.

utilização de recursos da RFC, e informou ao público que, após o exame de sua situação, os bancos solventes em breve seriam reabertos.

20 de março: *The Economy Act*. Uma vitória dos adeptos do equilíbrio orçamentário, na medida em que autorizou a redução dos gastos públicos federais em US\$ 500 milhões.

31 de março: Implantação do *Civilian Conservation Corps* (CCC), uma agência destinada à criação de empregos através de obras públicas de conservação, tais como o plantio de árvores e a construção de barragens. O alvo eram os jovens desempregados e a agência se estruturou segundo modelos militares.

19 de abril: *Abandono do padrão-ouro*. Um choque para os círculos financeiros conservadores, embora se possa argumentar que o embargo presidencial à exportação de ouro [determinado no *Emergency Banking Act* de 9 de março — FM] já tivesse, de fato, libertado os EUA de suas amarras.

12 de maio: *The Federal Emergency Relief Act* (FERA), que destinou recursos federais para os estados, direcionados ao auxílio aos necessitados ('relief'). A administração dos recursos ficou a cargo das agências estaduais e locais.

12 de maio: *The Agricultural Adjustment Act* (AAA), uma tentativa de elevar os preços dos produtos agrícolas através da redução das áreas plantadas. Associada ao AAA, foi também promulgada a *Thomas Amendment*, que concedeu a Roosevelt o poder para aumentar a oferta de moeda.

12 de maio: *The Emergency Farm Mortgage Act*, destinado a aliviar a carga de dívidas dos agricultores.

18 de maio: *The Tennessee Valley Authority Act* (TVA), que criou uma grande corporação pública, destinada a promover o desenvolvimento regional (Vale do Tennessee) através da construção de represas hidrelétricas, do controle das inundações, da difusão de técnicas agrícolas e da atração de indústrias.

27 de maio: *The Truth-in-Securities Act*, uma tentativa inicial de limitar os abusos no mercado de valores. O *Truth-in-Securities Act* se valeu de inúmeras recomendações do Comitê de Bancos do Senado, que investigou as operações de Wall Street.

5 de junho: *Supressão das cláusulas de ouro nos contratos públicos e privados*. Isso negou aos credores o direito de pres-

cionarem os devedores pelo recebimento em dólares-ouro, ao novo preço do metal. A redução do conteúdo de ouro do dólar em janeiro de 1934 teria resultado em uma carga excessiva [em dólares — FM] para os devedores, caso permanecesse a denominação das dívidas em ouro.

13 de junho: *The Home Owners Loan Act*, que facultou aos proprietários de residências a possibilidade de refinanciar seus débitos hipotecários mediante a utilização de créditos das agências governamentais.

16 de junho: *The National Industrial Recovery Act* (NIRA), que configurou uma tentativa de estabelecer o planejamento governamental em busca da recuperação industrial, em combinação com um programa de obras públicas.

16 de junho: *The Glass-Steagall Banking Act*, que não apenas promoveu a separação entre os bancos comerciais e os bancos de investimento, como também introduziu os seguros bancários.

16 de junho: *The Farm Credit Act*, que trouxe ordem ao caos até então prevalecente no crédito agrícola.

É possível distinguir cinco vetores de intervenção: a) medidas destinadas a apoiar e regulamentar o sistema bancário e financeiro (*Emergency Banking Act*, *Glass-Steagall Banking Act*, *Truth-in-Securities Act*); b) medidas de socorro e estímulo à agricultura (*Agricultural Adjustment Act*, *Farm Mortgage Act*, *Farm Credit Act*); c) medidas voltadas para a recuperação da indústria e o desenvolvimento regional (*National Industrial Recovery Act*, *Tennessee Valley Authority Act*); d) medidas ligadas à criação imediata de empregos, ao apoio aos mais necessitados e à redução da carga de endividamento das famílias (*Civilian Conservation Corps*, *Federal Emergency Relief Act*, *Home Owners Loan Act*); e e) medidas associadas ao abandono do padrão-ouro. O impacto das medidas e seu desdobramento no tempo serão discutidos mais adiante, mas é importante, desde já, assinalar um aspecto. Todas as iniciativas acima arroladas pressupunham não apenas a ampliação da capacidade de intervenção e regulação do Estado sobre a economia (sobretudo no que dizia respeito ao sistema financeiro), mas também a expansão do gasto público. Nesse contexto, a ortodoxia fiscal de Roosevelt — sua "genuflexão diante das finanças ortodoxas", nas palavras de Fearon (1987: 218) — representava uma contradição em termos:

na contramão das medidas anunciadas, o *Economy Act* de 20 de março autorizou a redução de US\$ 500 milhões nos gastos públicos federais.

Para Roosevelt, contudo, a contradição seria apenas aparente. Nesse particular, sua adesão ao saber estabelecido era notória. O argumento, como sempre, era que um governo "ajustado" seria sinônimo de responsabilidade e de credibilidade. A revitalização do setor privado é que deveria comandar a recuperação econômica. Ao Estado caberia, fundamentalmente, *apoiar* o reerguimento das finanças, da indústria e da agricultura. As despesas governamentais deveriam revestir um caráter apenas emergencial. Desse modo, para que os capitais privados gastassem "além de seus meios", endividando-se para investir, deveria haver confiança nas ações do governo, o que só ocorreria se este gastasse na "justa medida de seus meios". Em outras palavras, a redução do gasto governamental seria uma pré-condição para a expansão do gasto privado. É provável que a experiência dos *roaring twenties*, com o setor privado gastando muito e o Estado gastando pouco, ainda estivesse viva na memória de Roosevelt. É provável, também, que a experiência da Inglaterra fosse um exemplo atraente: com a desvalorização da libra e a subsequente redução da taxa de juros, o país ingressara em uma trajetória (discreta) de recuperação já a partir de 1932, sem que os mandamentos sagrados das *sound finances* tivessem sido abandonados. A realidade dos EUA no início dos anos 1930, entretanto, era a figura exatamente oposta da prosperidade dos anos 1920, e a crise que o país atravessava, ademais, era muito mais profunda do que a experimentada pela Inglaterra. O exemplo inglês, a rigor, era inadequado para Roosevelt e os *new dealers*. Se havia esperanças na desvalorização do dólar (em particular pelos imaginados efeitos que se esperavam sobre os preços internos), havia clara consciência de que o *cheap money* seria insuficiente para reerguer os investimentos: "poucos vislumbravam a política monetária expansionista como um caminho para a pronta recuperação" (Fearon, 1987: 226). Quaisquer que fossem as políticas, contudo, permanecia o desejo acalentado de que — à maneira da Inglaterra — os orçamentos públicos pudessem se equilibrar. A força dos fatos, na verdade, se sobrepôs aos desejos e se incumbiu de refrear as intenções iniciais de Roosevelt e dos *budget balancers*: foi impossível levar adiante o conjunto dos programas anunciados nos primeiros cem dias de governo e, ao mesmo tempo, praticar a austeridade fiscal. Em 1933 a redução dos gastos e o crescimento das receitas públicas foram desprezíveis, e a dívida pública cresceu em mais de US\$ 3 bilhões. Roosevelt resignou-se, mas tardaria, ainda, em rever sua "filosofia fiscal".

A partir da desvalorização da libra em setembro de 1931 a crença no compromisso irredutível das nações com as taxas fixas de câmbio ficou seriamente comprometida. A contradição entre as medidas destinadas a recuperar as economias açoitadas pela depressão e os mandamentos do câmbio fixo tornara-se por demais evidente. Já em fevereiro de 1932 foi aprovado o primeiro conjunto de leis do Glass-Steagall Act de modo a facilitar a expansão do crédito doméstico. Não obstante o firme comprometimento de Hoover com a defesa do padrão-ouro, a avaliação de Eichengreen (2000: 124) indica que, apesar do elevado estoque de ouro então detido pelos EUA (34% das reservas mundiais em 1932), as ações expansionistas decorrentes da promulgação da Glass-Steagall começaram a pôr em risco a paridade fixa: "previsivelmente, as reservas deixaram o país, e a paridade entre o dólar e o ouro ficou ameaçada".

Com a eleição de Roosevelt, e sua reconhecida "inclinação pelo experimentalismo", os mercados de moedas (corretamente) apostaram que a desvalorização do dólar seria inevitável: "os investidores sacaram seu dinheiro dos bancos com o objetivo de convertê-lo em ouro e moeda estrangeira". Já no Emergency Banking Act de 9 de março foi proibida a exportação de ouro. Com a Thomas Amendment de 19 de abril foi autorizada a flutuação do valor do dólar em relação ao ouro, e, conseqüentemente, do dólar em relação às demais moedas.²⁸⁸ Os EUA abandonaram os mandamentos do padrão-ouro, e o dólar entrou em uma progressiva trajetória de queda.

Quais eram os objetivos de Roosevelt? Por que os EUA, que ao contrário da Inglaterra não estavam com sua moeda submetida a uma especulação avassaladora,²⁸⁹ intencionalmente desvalorizaram o dólar? A resposta é que Roosevelt, os *new dealers*, os agricultores e a indústria ansiavam pela inflação. Não é demais lembrar que entre 1929 e 1932 a queda dos preços no atacado fora superior a 30%. No caso da agricultura, a situação era particularmente dramática: os preços *recebidos* caíram 56% no período,

288. A Thomas Amendment concedeu enormes poderes de gestão monetária ao presidente. Ver Campagna (1987: 109) e Fearon (1987: 226-7; 1993: 135).

289. "Deve-se notar que a Inglaterra foi forçada a abandonar o ouro em 1931, porque suas reservas eram insuficientes para combater a forte especulação contra a libra. Os EUA, em contraste, mantinham elevadas reservas de ouro, e poderiam resistir a qualquer pressão especulativa sobre o dólar por um longo período" (Fearon, 1987: 227).

queda sensivelmente superior à dos preços *pagos* pelos produtores rurais. A expectativa era de que, mesmo não sendo um instrumento suficiente deslançar a recuperação, a política monetária não deveria ser descartada enquanto ferramenta importante na luta pela redefinição. Com os juros liberados da "escravidão do câmbio fixo", a expansão do crédito bancário poderia, a partir de então, irrigar a economia e estimular a alta dos preços. Com a desvalorização, os constrangimentos do câmbio fixo desapareceriam. A inflação tornara-se bem-vinda e a política monetária estava doravante autorizada a assumir um perfil declaradamente expansivo. Havia, ademais, a suposição da existência de uma correlação positiva entre o preço do ouro em dólar e os preços domésticos (sobretudo os agrícolas): quão maiores fossem os preços do ouro, denominados em dólar, maiores seriam os preços internos. A correlação, enunciada por dois economistas de Cornell (George Warren e Frank Pearson), suscitou as famosas reuniões matinais a partir de outubro de 1933, em que Roosevelt decidia, de moto próprio, qual o valor desejado do ouro para os próximos dias.²⁹⁰ O preço do ouro, graças à política de compras da Reconstruction Finance Corporation, se elevou dos históricos US\$ 20,67 por onça em setembro de 1933, para o preço final de US\$ 35 por onça em 31 de janeiro de 1934.

Para Walton & Rockoff (2000: 514), "em certa medida, a política foi bem-sucedida; parte da inflação ocorrida neste período pode ser atribuída à manipulação da taxa de câmbio". São necessárias, aqui, algumas qualificações. Como se observa na Tabela 7.2, em 1933 os preços ao consumidor ainda caíram ligeiramente e os preços no atacado permaneceram praticamente constantes. Foi a partir de 1934 que os preços iniciaram uma trajetória ascendente até 1937, sem alcançar, contudo, os níveis de 1929.

Uma das consequências mais destacadas da desvalorização do dólar e da estabilização do preço do ouro no novo valor de US\$ 35 por onça, foi o enorme afluxo de ouro para os EUA. Em 1933 os EUA detinham 33,6% do estoque de ouro mundial; em 1935 sua participação já era superior a 45% (Eichengreen, 2000: 98). Segundo Fearon (1987: 228), o estoque de ouro dos EUA saltou de US\$ 8,2 bilhões em 1934 para US\$ 22,7 bilhões em 1941.²⁹¹ A instabilidade política da Europa e a aposta (mais uma vez correta) dos mercados de que o dólar não sofreria novas desvalorizações explicam este mo-

290. As críticas aos economistas e a Roosevelt, neste particular, se encontram em Kindleberger (1985: 264-6), Campagna (1987: 111-2), Fearon (1987: 227) e Eichengreen (2000: 125).

291. A estimativa apresentada por Campagna (1987: 109) é de US\$ 4 bilhões em 1934. A diferença seguramente se explica pelo preço do ouro considerado.

TABELA 7.2

EUA: EVOLUÇÃO DOS PREÇOS AO CONSUMIDOR E NO ATACADO (1929-38)

	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937	1938
Preços ao consumidor	173	168	154	138	131	135	138	140	145	142
Preços no atacado	139	126	107	95	96	109	117	118	126	115

Fonte: Mitchell (1993: 691; 696-8). Preços ao consumidor, 1913= 100; preços no atacado: 1910-14 = 100.

vimento: "as incertezas políticas e econômicas, especialmente na Europa, e a crescente confiança no dólar persuadiram os investidores estrangeiros de que era mais seguro enviar seu ouro aos EUA, em vez de mantê-lo em seus próprios países" (Fearon, 1987: 228). Também os fluxos de capitais, à maneira do ouro, se direcionaram para os EUA: mesmo diante das baixas taxas de juros praticadas pelo FED (entre 1% e 1,5%), os capitais privados internacionais migraram para os EUA em busca de um *safe haven*. Isso estabeleceu um contraponto nítido com as tendências observadas nos anos 1920: "quando se consideram os fluxos de capital, o período posterior a 1933 marca um nítido contraste com os anos vinte. Durante os anos 1920, os recursos saíram dos EUA em busca de aplicações no exterior, atraídos pelas relativamente elevadas taxas de juros. Após 1933 (...) os recursos se direcionaram aos Estados Unidos. (...) O receio da guerra e da desvalorização cambial no exterior eram forças poderosas. (...) Tampouco os cidadãos norte-americanos estavam inclinados a investir no exterior" (Fearon, 1987: 228).

O fato é que os afluxos de ouro e de capitais para os EUA foram os principais fatores responsáveis pela expansão da oferta monetária (da ordem de 50%) verificada entre 1933 e 1937. Ao não praticarem ações de esterilização através da venda de *bonds*, o FED e o Tesouro, na verdade, sancionaram o crescimento da oferta de moeda. Um ponto importante, contudo, é que ao fluírem para o sistema bancário, os recursos monetários não necessariamente resultaram no aumento dos empréstimos. Os bancos ampliaram suas reservas acima dos requerimentos formais, revelando uma atitude cautelosa, de baixa disposição ao risco. Ao mesmo tempo, a demanda de crédito permaneceu contraída: "o crescimento das reservas bancárias entre 1934 e 1937 — um resultado dos influxos de ouro — foi rápido; as reservas logo estavam bem acima dos requerimentos legais. O sistema bancário, portanto, não expandiu a oferta monetária ou o crédito na medida permitida pela

posição de suas reservas" (Fearon, 1987: 229). O resultado foi que as iniciativas monetárias revelaram-se incapazes de restaurar o circuito do crédito — objetivo maior do New Deal. Se as atenções de Roosevelt, do FED e dos *new dealers* tivessem se concentrado na avaliação do *estado do crédito*, e não apenas na oferta de moeda ou na liquidez do sistema bancário, seguramente o grave equívoco de reverter os sinais da política monetária em finais de 1936 e inícios de 1937 não teria sido cometido.

Pode-se argumentar, com razão, que um dos objetivos propostos foi alcançado: de acordo com a Tabela 7.2, entre 1933 e 1937 os preços ao consumidor cresceram mais de 10%, e os preços no atacado mais de 30%. Mesmo não se tratando de uma redeflação espetacular, a deflação, ao menos, estava debelada. É verdade que a redeflação não decorreu apenas das iniciativas no âmbito da política monetária, mas também de um outro conjunto de medidas empreendidas, em particular as restrições ao crescimento da produção agrícola e a suavização na aplicação da legislação antitruste. De qualquer forma, a conclusão é que a política monetária — inclusive com os seus desdobramentos não previstos — cumpriu um papel satisfatório na recuperação que se assistiu entre 1933 e 1937. A restauração definitiva do circuito do crédito, na verdade, transcendia os seus limites; ao mesmo tempo, nem os juros, nem o crédito, nem as operações de *open market* ou a oferta de moeda prejudicaram a marcha da economia real ou constrangeram a progressiva elevação dos preços. Antes pelo contrário, favoreceram-nas. O erro dos *policy makers* foi o de avaliar, ao final de 1936, que o descontrole inflacionário estaria *just around the corner*. A elevação dos *reserve requirements* entre agosto de 1936 e maio de 1937 e as operações de esterilização do influxo de ouro a partir de dezembro de 1936, resultaram na elevação dos juros, na contração do crédito e na redução da oferta monetária (Campagna, 1987: 130-1; Fearon: 1987: 229). Combinadas com a redução do déficit público — longamente acalentada por Roosevelt e finalmente implementada após as eleições de 1936 —, essas medidas contribuíram para o desastre da *recession within the depression* que teve início na primavera de 1937 e se estendeu por um ano: "a contração de 1937-38 foi uma ferida autoinfligida que operou como um severo freio à recuperação econômica" (Fearon, 1987: 230; 1993: 142).

Para mais além das vicissitudes da política monetária, existe um ponto fundamental do New Deal — já mencionado de modo apenas lateral — que representou uma contribuição duradoura para a estabilidade da economia norte-americana: a regulamentação do sistema financeiro. Na

avaliação de Fearon (1987: 258), "a restauração da esperança representou um dos maiores triunfos do presidente Roosevelt, concomitantemente à salvação do sistema financeiro norte-americano". Mesmo que determinadas medidas (particularmente aquelas incluídas ao Banking Act de 1933) tenham sido concebidas no âmbito do Senado antes da posse de Roosevelt, a decisão do presidente em levá-las adiante não pode ser minimizada. Relembre-se, preliminarmente, a ampliação das atribuições e o uso efetivo da Reconstruction Finance Corporation na superação do caos bancário dos primeiros meses de 1933. Sem a intervenção e os aportes financeiros da RFC a crise do sistema bancário teria se prolongado e assumido proporções ainda mais dramáticas: "a capacidade de financiamento e o âmbito de intervenção da RFC foram consideravelmente ampliados, capacitando-a a promover um impacto maior sobre a economia do que sob a administração Hoover. (...) A RFC desempenhou um papel crucial no salvamento de inúmeros bancos e intermediários financeiros" (Fearon, 1987: 218-21). O Banking Act de 16/6/1933 (Glass-Steagall Banking Act) decorreu das iniciativas do Committee on Banking and Currency do Senado. Três determinações dessa legislação merecem destaque: a) a separação entre os bancos comerciais e os bancos de investimento; b) a criação da Federal Deposit Insurance Corporation; e c) a proibição do pagamento de juros sobre os depósitos à vista e o estabelecimento de tetos no pagamento de juros sobre os depósitos a prazo (Regulation Q).

A separação entre os bancos comerciais e os bancos de investimentos decorreu da constatação dos inúmeros abusos cometidos durante o *boom* e o *crash* do mercado de valores, quando vários bancos comerciais se envolveram diretamente na orgia especulativa valendo-se dos recursos de seus depositantes. O Glass-Steagall construiu um "muro de contenção" (segmentação) entre a atividade bancária convencional (depósitos e empréstimos) e as atividades financeiras associadas às operações de maior risco. Do ponto de vista dos depositantes a medida assegurou maiores garantias e maior transparência em relação ao destino e à utilização de seus recursos. As garantias, de fato, se estruturaram com a criação da Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC). Os depósitos bancários passaram a ser segurados por um fundo criado a partir da contribuição dos próprios bancos. Os bancos mais avantajados (cuja participação na constituição do fundo seria maior) se queixaram de que, através de suas contribuições, estariam protegendo e subsidiando os bancos menores ou mais débeis. Roosevelt chegou a se sensibilizar com o argumento, mas

decidiu apoiar a proposta. É evidente que os bancos que estivessem sob a supervisão e o apoio eventual do FDIC teriam a preferência dos depositantes: o resultado foi que no verão de 1934 praticamente a totalidade dos bancos comerciais já tinha seus depósitos segurados. Dado que a proteção da FDIC supunha o exame da real situação dos bancos, a instituição do sistema de seguros resultou em um maior grau de controle e supervisão sobre a atividade bancária: "os seguros sobre os depósitos produziram efeitos de largo alcance sobre o sistema bancário comercial. A inspeção regular pela FDIC, que era requerida para a concessão dos seguros, elevou o 'standard' dos bancos. (...) Colocado de outra maneira, o ingresso no negócio bancário tornou-se mais difícil" (Fearon, 1987: 220-1). As próprias dificuldades eventuais de alguns membros passaram a ser mais facilmente contornadas, já que, nos casos mais agudos, a FDIC passou a induzir as fusões dos mais débeis aos mais fortes. Assim, ao invés de assistir passivamente à liquidação dos bancos — como no transcorrer das anteriores crises bancárias —, o governo, através de suas agências reguladoras, passou a ordenar e disciplinar a saída dos membros mais frágeis do sistema. A ação da FDIC resultou essencial para a higidez do sistema bancário norte-americano nas décadas que se seguiram ao New Deal: "mesmo nos anos 1980 a FDIC ainda era importante para os depositantes" (Fearon, 1987: 221). A Regulation Q, por fim, ao proibir o pagamento de juros nos depósitos à vista e limitá-los nos depósitos a prazo, impediu a concorrência predatória entre os bancos e desestimulou o direcionamento de suas atividades para operações de maior risco, na medida em que não se tornava mais necessário, para cada banco em particular, "cobrir a oferta" dos seus concorrentes. A concorrência, em consequência, se deslocou para a qualidade dos serviços prestados, e não mais para as taxas sobre os depósitos efetivados.

O Banking Act de 1935 (sob a decisiva influência de Marriner Eccles, indicado por Roosevelt como governador do Federal Reserve Board em 1934²⁹²) elevou os limites dos seguros bancários de US\$ 2.500 para US\$ 5.000, fortaleceu e ampliou os poderes do Board of Governors of the Federal Reserve System e reestruturou e estendeu as atribuições do Federal Open Market Committee. O resultado foi a centralização definitiva do controle sobre todas as dimensões da política monetária, com o Board of

292. Segundo Fearon (1993: 141-2), Eccles desde o início do New Deal defendeu uma política de recuperação baseada no déficit público, e neste sentido procurou influenciar Roosevelt: "Eccles tornou-se intuitivamente um keynesiano antes da publicação da *Teoria Geral*".

Governors revestido da autoridade discricionária indispensável ao exercício de suas funções: "o poder do Federal Reserve System sobre a política monetária foi centralizado e fortalecido, assim como o poder do governo sobre o FED. (...) Houve uma mudança de poder, dos bancos regionais do FED para o 'board' em Washington DC" (Fearon, 1987: 221-2). A regulação sobre o sistema bancário e o comando centralizado sobre a política monetária, que decorreram da legislação implantada nos anos do New Deal, representaram uma contribuição permanente para o futuro da economia norte-americana: "Os norte-americanos não devem esquecer (...) que foi a regulação que proporcionou ao sistema bancário a necessária estabilidade durante e após os anos 1930" (Fearon, 1987: 222).

Mas a regulação não se circunscreveu apenas ao sistema bancário. O Truth-in-Securities Act de maio de 1933 e, sobretudo, a criação da Securities Exchange Commission (SEC) em 1934, tornaram mais rígidos os critérios para a emissão de ações. Os requisitos de qualidade, transparência e regularidade no fornecimento das informações referentes à situação econômica e financeira das empresas emissoras, tornaram mais difíceis as colocações fictícias e fraudulentas que se assistiram no festival especulativo dos anos 1920. Ao mesmo tempo, o Federal Reserve Board estabeleceu limites para a alavancagem das operações na bolsa por intermédio do crédito (Campagna, 1987: 113-4). Apesar da observação dos críticos em relação a uma inclinação privatista e *pro-business* da SEC (o surpreendente, na verdade, seria o contrário), sua ação foi essencial para disciplinar o funcionamento do mercado de valores após o *crash*. O mercado de ações, a rigor, permaneceu deprimido (ou traumatizado) durante o New Deal: o Index of Common Stock Prices, mesmo se recuperando ano após ano entre 1933 e 1936-37, em seu ponto mais alto não chegou a alcançar 60% do valor atingido em 1929.

Outras iniciativas merecem ser destacadas. A criação da Federal and Saving Loan Insurance Corporation (FSLIC), em 1934, cumpriu as mesmas funções da FDIC, mas neste caso em relação aos depositantes das associações de poupança e companhias de seguro. Os depósitos passaram a ser segurados e a solvabilidade das instituições responsáveis pelo crédito imobiliário foi garantida pela ação da Federal Housing Administration (FHA), também implantada em 1934. Na área imobiliária ainda, a ação da Home Owners Loan Corporation (HOLC), entre 1933 e 1936, foi responsável pelo refinanciamento de pelo menos 20% das moradias adquiridas mediante hipotecas.

Vistas em retrospecto, as iniciativas empreendidas pelo New Deal em relação ao sistema financeiro foram fundamentais. Em meio à anomia e à disrupção que caracterizaram os anos de crise, a introdução das normas regulatórias foi essencial para garantir a estabilidade do sistema. É importante salientar que as medidas não resultaram na expansão do crédito ao setor privado: o endividamento privado, entre 1933 e 1939, ficou estabilizado, em termos nominais, em torno de US\$ 125 bilhões (Fearon, 1987: 225). Apenas o crédito ao consumo se expandiu, mas sua participação no total das operações de crédito ainda era por demais reduzida. A rigor, os Banking Acts de 1933 e 1935 e os demais dispositivos legais do New Deal em matéria financeira não se circunscreveram apenas a medidas emergenciais, destinadas unicamente a impedir o aprofundamento da depressão. *Eles redefiniram o desenho institucional e forjaram o novo marco regulatório do sistema financeiro norte-americano.* A precariedade das normas operacionais, a concorrência predatória, a indefinição das áreas de atuação dos bancos, a fragilidade de determinadas instituições, a ausência de garantias aos depositantes, o reduzido grau de comando e controle do FED sobre o conjunto do sistema financeiro e a indefinição quanto às ações de *last resort*, foram questões estruturais enfrentadas com sucesso pelo New Deal. O equacionamento dessas questões não apenas interrompeu a onda de liquidações iniciadas em 1930 como tornou mais remota a ocorrência de novas crises convulsivas a partir de então. A imposição de critérios mais rigorosos de operação redundou na maior solidez das instituições e, conseqüentemente, na estabilidade geral do sistema. Esse foi um legado duradouro do New Deal.

Referindo-se à *Golden Age*, Belluzzo (2004: 38) chama a atenção para as normas de atuação das autoridades monetárias, que incluíam, dentre outras, as seguintes dimensões: "a) segmentação e especialização das instituições financeiras; b) severos requisitos prudenciais e regulamentação estrita das operações; c) fixação de tetos para as taxas de captação e empréstimo; d) criação de linhas especiais de fomento". Foi o New Deal que concebeu e deu existência legal a tais normas. Neste aspecto, como em tantos outros, sua contribuição para a arquitetura do pós-guerra seria decisiva.

O APOIO À AGRICULTURA

Poucos setores sofreram tanto os efeitos da depressão como a agricultura norte-americana. Se a agricultura não participou da euforia dos anos 1920,

foi ela uma das principais protagonistas da tragédia experimentada no início dos anos 1930. As estatísticas referentes à evolução da renda dos agricultores entre 1929 e 1932 são díspares (Campagna, 1987: 91; Fearon, 1987: 186; Walton & Rockoff, 2002: 527). Qualquer uma delas, contudo, aponta para uma queda superior a 50%. Uma contração de renda dessa magnitude, incidindo sobre uma população de mais de 30 milhões de habitantes (cerca de um quarto da população total do país), revelava não apenas um problema econômico gravíssimo, mas, acima de tudo, um drama social de proporções gigantescas.

Roosevelt foi eleito com o apoio maciço da população rural, e não poderia voltar as costas aos *forgotten men* que o haviam conduzido à Casa Branca. Vários *new dealers*, de sua parte, consideravam que uma das principais razões da depressão era a situação de descaso e abatimento a que tinha sido submetida a agricultura ao longo dos anos 1920. Não é demais lembrar as solenes palavras do presidente Harding (março 1921-agosto 1923), quando proclamou que "*the farmer must be ready to help himself*". É verdade que a força da depressão já havia se incumbido de sepultar o fundamentalismo ingênuo dos primeiros republicanos da *age of business*: desde 1929 Hoover havia constituído o Federal Farm Board, e a ele destinado US\$ 500 milhões, com o objetivo precípua de buscar a estabilização dos preços agrícolas. Seus esforços, entretanto, foram vãos: entre 1929 e 1932 os preços agrícolas despencaram em 56%. A crise da agricultura exigia a intervenção imediata de Roosevelt: era fundamental restabelecer a rentabilidade das atividades agrícolas de modo a minorar o sofrimento da população rural, suavizar as pressões sobre a miríade de bancos ligados ao financiamento da agricultura e promover estímulos à recuperação econômica geral.

Sob a firme liderança do secretário da Agricultura Henry Wallace, as ações empreendidas pelo New Deal se desdobraram em cinco linhas de intervenção: a) políticas voltadas à elevação dos preços agrícolas; b) programas de refinanciamento das dívidas; c) financiamentos oficiais com garantias de preços mínimos; d) ações estruturais abrangendo a conservação do solo, o controle das inundações, o melhor aproveitamento da água e a difusão da eletrificação rural; e e) medidas diretamente ligadas ao combate da pobreza rural. Em 1938 já se tornara clara a conformação de uma política duradoura de apoio e intervenção governamental em favor da agricultura. Não poderia haver contraste maior com a timidez das ações de Hoover ou a incompreensão dos republicanos radicais em relação à questão da agri-

cultura. Para estes, a única terapia recomendada nas conjunturas adversas residia na manipulação das tarifas de importação: face às eventuais dificuldades, o "remédio caseiro" dos republicanos, na expressão de Schumpeter, sempre foi a elevação das alíquotas. O New Deal, ao contrário, reconheceu a especificidade da agricultura no contexto das relações capitalistas avançadas e implantou normas de intervenção permanentes de proteção e estímulo à atividade agrícola (financiamento diferenciado, estoques reguladores, preços mínimos, seguros das colheitas, racionalização do uso do solo e geração e transferência de tecnologia).

No Agricultural Adjustment Act (AAA) de maio de 1933, a intenção explícita foi a de buscar a elevação dos preços agrícolas através do controle e da delimitação das áreas plantadas. Especificamente, ao se reduzirem as áreas destinadas ao plantio de determinadas culturas (*acreage allotment*), pretendia-se limitar o crescimento da produção e, dessa forma, promover a recuperação dos preços. Os agricultores que voluntariamente aderissem ao *acreage allotment* (estabelecido por um planejamento central e implementado em nível estadual) teriam uma compensação financeira proporcional à "renúncia fundiária". O *funding* das operações formou-se a partir dos recursos mobilizados através da *processing tax* incidente sobre a indústria de alimentos. Previsivelmente, o financiamento concebido por Wallace gerou a insatisfação das cadeias produtivas ligadas ao processamento dos alimentos, sob o argumento de que a "cunha fiscal" afetaria a sua rentabilidade e terminaria sendo transferida aos consumidores.

Antes de se avaliar o resultado da política de recuperação dos preços agrícolas, cabe uma observação inicial. Logo no início da *Teoria da dinâmica econômica* (1976: 61), Kalecki estabelece a famosa contraposição entre os preços "determinados pelo custo" e os preços "determinados pela demanda". No último caso se incluem, particularmente, os preços dos produtos agrícolas. É certo que a voracidade da depressão — com a brutal contração do circuito do gasto — vitimou todos os preços, quaisquer que fossem suas determinações. O aspecto distintivo, contudo, é que "os preços dos produtos acabados (...) tendem a flutuar bem menos que os preços das matérias-primas [e alimentos]" (Kalecki, 1976: 74). Assim, do mesmo modo que os preços agrícolas caíram mais do que os preços industriais entre 1929 e 1932, com a recuperação econômica o seu crescimento foi proporcionalmente superior: entre 1933 e 1937 a *parity ratio* (relação entre os preços recebidos pelos agricultores e os preços pagos) evoluiu do índice 64 para o índice 93 (Fearon, 1987: 181; Kalecki, 1976: 74).

Sucedeu, contudo, que o objetivo fixado pelo New Deal foi o de restabelecer a elevada *parity ratio* do período 1910-14. Isso significou a busca de uma meta ambiciosa, *de maneira que a recuperação dos preços agrícolas passou a não depender apenas das condições gerais da demanda*. Em outras palavras, se é verdade que o reerguimento efetivo dos preços agrícolas dependia, em última instância, da expansão geral do gasto na economia (demanda), a gravidade da situação enfrentada pelos agricultores e a *parity ratio* eleita como alvo por Wallace, determinaram a adoção concomitante de medidas contundentes no âmbito da produção (oferta). Ao mesmo tempo, as secas de 1934 e 1936 tiveram um impacto profundo sobre a oferta de produtos estratégicos na ponderação do índice geral de preços da agricultura (milho e aveia, a título de exemplo).

Em consequência, ao se analisar a evolução dos preços agrícolas entre 1933 e 1937, torna-se difícil distinguir que parcela de responsabilidade coube às medidas implementadas por Wallace, qual a influência das secas que vitimaram a agricultura do Meio-Oeste, e qual o efeito decorrente da expansão geral da economia durante o período. O fato é que a trajetória dos preços recebidos pelos agricultores foi nitidamente positiva entre 1933 e 1937 (Tabela 7.3). Eles caíram no biênio 1938-39 (em consequência da recessão 1937-38) e voltaram a se recuperar entre 1939-41, mas aí já sob o impacto favorável da guerra. A renda auferida pelos agricultores, da mesma forma, se expandiu de maneira significativa no período. Observe-se, pela oportunidade, que graças às transferências de recursos feitas aos agricultores através dos inúmeros programas do New Deal, tanto a *parity ratio* como a renda apropriada pelos agricultores tiveram um crescimento ainda mais significativo.

A implementação dos *acreage allotments* sofreu críticas ideológicas, morais e especificamente econômicas. O repto ideológico referia-se à intromissão indevida do Estado sobre decisões de produção que, por definição nos marcos do capitalismo, deveriam ser estritamente privadas. A indignação moral provinha do fato de se buscar a limitação da produção agrícola, e até mesmo a matança de rebanhos, em um contexto em que parcela significativa da população passava fome ou necessidades agudas. A réplica a tais críticas não era difícil: no primeiro caso, o argumento era que a agricultura chegara a tal descalabro exatamente em virtude da ausência da intervenção governamental. No segundo caso, o que importava destacar era o fato de que a oferta de alimentos permanecia suficiente para satisfazer as necessidades básicas da população, mesmo diante das restrições ao

TABELA 7.3
EUA: PREÇOS RECEBIDOS, PREÇOS PAGOS, PARITY RATIO, RENDA DOS
AGRICULTORES E EVOLUÇÃO DA PRODUÇÃO AGRÍCOLA
(1929-41)

	Preços rece- bidos pelos agricultores (1)	Preços pagos pelos agricultores (2)	Parity ratio [(1)/(2)]x 100	Parity ratio incluindo pagamentos governamentais	Renda dos agricultores através das operações agrícolas	Renda dos agricultores incluindo pagamentos governamen- tais	Índice de evolução da produção agrícola 1929 = 100
1929	148	162	92	-	11.312	13.938	100,0
1933	70	109	64	66	5.332	7.107	100,2
1934	90	120	75	80	6.357	8.568	88,1
1935	109	124	88	95	7.120	9.696	95,2
1936	114	124	92	95	8.391	10.756	92,6
1937	122	131	93	97	8.864	11.367	102,4
1938	97	124	78	83	7.723	10.149	106,7
1939	95	123	77	85	7.872	10.585	109,8
1940	100	124	81	88	8.382	11.059	112,2
1941	124	133	93	98	11.111	13.851	120,4

Fonte: Fearon (1987: 181,186). Parity ratio: 1910-14 = 100. Renda dos agricultores: valores nominais em US\$ milhões.

aumento da produção. Em outras palavras, o que se buscava combater era a *superprodução*, e não a produção.

Já algumas críticas econômicas (parte delas formulada *a posteriori*) pareciam ter fundamento. Dada a estrutura heterogênea da agricultura norte-americana, os *acreage allotments* tendiam a beneficiar apenas os grandes produtores, que não apenas eram os principais responsáveis pela produção das culturas, como, ademais, dispunham de maior capacidade de organização e vocalização política. Os recursos da *processing tax*, dessa forma, eram apropriados basicamente pelos maiores produtores: "foram os grandes fazendeiros e os grandes proprietários de terras que mais ganharam com a redução das áreas plantadas" (Fearon, 1987: 183). Por outro lado, se o objetivo era o de limitar a produção das culturas, era exatamente sobre os grandes produtores que a política deveria ser direcionada. O atendimento das necessidades dos pequenos produtores, arrendatários e meeiros deveria se

dar não no âmbito dos *acreage allotments*, mas sim através de políticas específicas, o que, aliás, se fez: "é (...) essencial atentar para o fato de que, sem o suporte aos proprietários e aos grandes produtores agrícolas, nenhum programa para a agricultura teria funcionado" (Fearon, 1987: 188).

Um ponto decisivo é que as políticas paralelas e concomitantes de financiamento oficial com garantia de preços mínimos, de racionalização do uso do solo, de controle das inundações e do melhor aproveitamento da água, e de difusão da eletrificação rural, redundaram em estímulos (louváveis) ao aumento da eficiência e da produtividade agrícola, o que tendia a tornar inócuas as iniciativas em limitar a produção através dos *acreage allotments*. Mesmo aqui, entretanto, pode-se argumentar que, na ausência das restrições ao crescimento das áreas cultivadas, os estímulos ao avanço da produtividade teriam redundado na expansão desordenada e deletéria da oferta agrícola. Dessa forma, só foi possível induzir o aumento de eficiência porque se limitou a expansão territorial do cultivo. Há ainda, na mesma linha, certas críticas que enfatizam o aumento *espontâneo* da produtividade em decorrência dos *acreage allotments*: os incentivos à redução das áreas cultivadas teriam levado os agricultores a abandonarem as terras menos férteis e concentrarem sua produção nas terras mais férteis,²⁹³ de maneira que a redução das áreas de plantio não necessariamente se traduzia na redução proporcional do produto agrícola.

A avaliação de Fearon (1987: 185) é que, tomando-se em consideração as culturas de milho, algodão, trigo e tabaco, houve uma redução efetiva das áreas plantadas entre os períodos 1931-33 e 1940-42. Apenas no caso do algodão, contudo, é que teria se alcançado o objetivo pretendido de limitar ou reduzir a produção: "o milho, o trigo e o tabaco, todos exibiram em 1940-42, com os *acreage allotments*, uma média de produção superior à observada em 1931-33, sem a política de limitação das áreas cultivadas". Referindo ao estudo de T.W. Schultz, de 1945, Fearon conclui que "ele corretamente deduz que, com a exceção do algodão, os *acreage allotments* não produziram efeitos substanciais sobre os preços e a renda agrícola".

Não se trata, aqui, de questionar essa afirmação, mas é importante estabelecer algumas qualificações, sobretudo no que se refere à periodização utilizada. A partir dos dados apresentados por Mitchell (Tabela VII.1), é possível identificar dois sub-períodos nítidos em relação às culturas de milho, algo-

293. Apenas a título de registro, ter-se-ia, aqui, um processo inverso ao descrito por David Ricardo no clássico *Ensaio*, de 1815, ou nos *Princípios*, de 1817.

ção, trigo e aveia. Entre 1933 e 1936 observa-se a redução geral das áreas cultivadas e *também da produção*, para os quatro casos considerados. É a partir de 1937 que se verifica o crescimento da produção, sobretudo nos casos do milho e do trigo. Em linhas gerais, esses resultados são compatíveis com a evolução do índice geral da produção agrícola apresentada na Tabela 7.3. O ponto a ser destacado é que em 1936 a *parity ratio* já havia retornado aos níveis de 1929 e a renda dos agricultores (sem considerar as transferências governamentais) já havia crescido 57% (apesar de representar ainda 75% do valor observado em 1929). Em 1936 as dimensões mais agudas da crise da agricultura estavam aparentemente superadas²⁹⁴ e não se deve desconsiderar a importância dos *acreage allotments* neste resultado. As áreas cultivadas foram limitadas, a produção se reduziu e os preços agrícolas cresceram. É certo que não se deve obviar os efeitos das secas de 1934 e 1936, nem tampouco os impactos da recuperação geral da economia sobre os preços agrícolas. Trata-se, contudo, de fatores que atuaram *na mesma direção* da política de restrição ao crescimento das áreas cultivadas. Já o comportamento da produção e dos preços agrícolas a partir de 1940 não pode ser dissociado das demandas associadas à guerra, que foram extremamente positivas para a agricultura norte-americana. Seguramente as preocupações em relação ao crescimento da produção agrícola se esvaíram a partir de então. A conclusão é que a periodização 1931-33 vs. 1940-42 talvez não seja a mais adequada para se avaliar a eficácia dos *acreage allotments*.

Ainda em 1933, o New Deal tomou duas iniciativas de vital importância para o reerguimento da agricultura. Através do Emergency Farm Mortgage Act e do Farm Credit Act, foi estabelecido um programa extensivo de refinanciamento das dívidas mediante a concessão de empréstimos oficiais em condições favoráveis aos agricultores. O espectro da execução de hipotecas, que por anos rondou os agricultores — suscitando, inclusive, reações violentas como as ameaças e perseguições a juizes e agentes oficiais — foi afastado, o que permitiu o arrefecimento da tensão social no campo “como resultado direto do apoio do governo federal, milhares de agricultores puderam refinar seus débitos, em um contexto em que os bancos comerciais (...) estavam impossibilitados, ou simplesmente não desejavam expandir os empréstimos, do modo como o fizeram nos anos 1920. O refi-

294. “Por volta de 1936, a crise aguda da agricultura já estava superada; a *parity ratio* em 1936 atingiu o índice 92, após ter caído a 58 em 1932, e as dívidas não mais representavam uma carga insustentável!” (Fearon, 1987: 181).

nanciamento das hipotecas agrícolas (...) foi uma arma vital para a agricultura” (Fearon, 1987: 179). Ao mesmo tempo, a criação da Commodity Credit Corporation (CCC) garantiu a estabilidade e a regularidade do fluxo de financiamento às atividades agrícolas, o que, na prática, resultou na fixação de uma política combinada de estoques reguladores e preços mínimos. Os recursos da CCC eram provenientes da Reconstruction Finance Corporation e a garantia aos empréstimos tomados junto à CCC era a safra prevista. Se os preços fossem favoráveis, os agricultores vendiam sua colheita e pagavam os empréstimos à CCC em moeda. Se os preços não fossem favoráveis, os agricultores tinham a opção de alienar a colheita à CCC. Nesse caso, as dívidas não seriam executadas, o que significa dizer que os empréstimos não eram passíveis de recurso judicial (*non-recourse loans*). A alienação da colheita, por fim, não inviabilizava a obtenção de novo financiamento para o plantio da safra seguinte. Os riscos das flutuações de preços foram, dessa forma, transferidos dos agricultores para o Estado. É claro que a CCC, por vezes, deveria enfrentar o acúmulo de estoques em suas mãos e a necessidade de demandar recursos adicionais à RFC, mas essas eram consequências previsíveis e até mesmo aceitáveis, decorrentes dos princípios de intervenção e de proteção propostos e instituídos pelo New Deal. Ao invés de abandonar o agricultor aos azares do mercado, agora era o Estado que deveria *be ready to help the farmer*. A provisão de crédito sob a liderança da CCC resultou essencial para a recuperação da agricultura norte-americana a partir de 1933. Na avaliação de Fearon (1987: 180; 186), as ações da CCC e as consequências das secas foram mais importantes para a estabilização e a recuperação dos preços agrícolas do que as iniciativas dos *acreage allotments* no âmbito do AAA: “as iniciativas do New Deal relativas ao crédito, provavelmente foram mais importantes para os agricultores do que os programas de redução de plantio da AAA (...). A CCC (...), juntamente com as secas, desempenharam um papel importante no crescimento e na estabilização dos preços agrícolas após 1934.”

Em janeiro de 1936 a Suprema Corte declarou a inconstitucionalidade do Agricultural Adjustment Act, sob a alegação de que a União, através dos *acreage allotments* e da *processing tax*, estaria ampliando indevidamente seu campo de atuação, ao promover iniciativas que seriam de âmbito exclusivo dos estados. Em fevereiro o governo respondeu com a promulgação do Soil Conservation and Domestic Allotment Act (SCDAA). O objetivo foi combinar a manutenção da política de redução das áreas plantadas (estabelecida no AAA) com a introdução de políticas voltadas para a conserva-

ção dos solos. Foram oferecidas compensações financeiras aos agricultores, para que substituíssem as culturas que expunham o solo ao desgaste e à erosão (*soil-depleting crops*), por culturas que preservassem a qualidade do solo (*soil-conserving crops*, basicamente pastagens e legumes). Como as culturas que se buscava limitar a produção eram exatamente as *soil-depleting crops*, esta iniciativa do New Deal pode ser caracterizada como uma tentativa engenhosa de evitar a superprodução através do combate à erosão. O fato é que o impacto das secas e das tempestades de areia por elas induzidas (*drought-induced dust storm*) já havia produzido consequências desastrosas em 1934, e voltaria a produzi-las em 1936, o que acarretou a devastação de propriedades e a migração de milhares de agricultores (*Okies*) do Meio-Oeste para a Califórnia (Campagna, 1987: 116; Walton & Rockoff, 2002: 530; Fearon, 1987: 181-2). Através do SCDA foram disseminadas novas técnicas de utilização e cultivo do solo, que ajudaram a transformar o *modus operandi* da agricultura norte-americana. Ao assinar a lei, Roosevelt declarou que "ao firmar o Soil Conservation and Domestic Allotment Act, eu sinto que aprovo uma medida que ajudará a salvaguardar o interesse público não apenas hoje, mas também nas próximas gerações". Seu sentimento demonstrou-se correto.

Em 1938 a agricultura norte-americana novamente iria sofrer as consequências da retração econômica. Mais uma vez, em consonância com as observações de Kalecki assinaladas anteriormente, a redução dos preços agrícolas foi mais pronunciada que a dos demais preços, o que redundou na queda da *parity ratio*. A produção agrícola, de sua parte, já houvera ingressado em um *trend* definitivamente expansivo (Tabela 7.3). Em 1938, contudo, Roosevelt e os *new dealers* perceberam que a recessão experimentada desde meados de 1937 havia sido provocada por ações equivocadas no âmbito das políticas fiscal e monetária, e trataram de corrigir o rumo dos acontecimentos. A recessão, portanto, não foi prolongada, o que permitiu a preservação das principais conquistas até então obtidas. A partir de 1939 a renda auferida pelos agricultores voltou a crescer. No ano anterior foi sancionado o Agricultural Adjustment Act II que instituiu, com base na experiência já acumulada, um conjunto articulado de medidas destinadas a proteger e estimular a agricultura. O poder da CCC foi ampliado, de modo a assegurar que os estoques reguladores exercessem, juntamente com a política de preços mínimos, papel central na estabilização da produção e na recuperação dos preços. Os *acreage allotments* se concentraram nas culturas do algodão, milho, arroz, tabaco e trigo, e se

instituiu um sistema de cotas destinado a desestimular a produção excedente das culturas. Implantou-se, por fim, um esquema de seguro para as colheitas, através do qual os prêmios seriam pagos nos anos prósperos, e os benefícios recebidos nos anos ruins. A operação do AAA II durou apenas um curto período, já que as demandas decorrentes da guerra redefiniram os termos da questão agrícola e promoveram a elevação significativa dos preços. Em 1942 a *parity ratio* ultrapassou a meta estabelecida no início do New Deal (Fearon, 1987: 182-3).

Convém destacar, por último, duas importantes medidas promovidas pelo New Deal em relação à agricultura. A primeira foi a difusão da eletricidade no campo, através da Rural Electrification Administration (REA), criada em 1935. Sem a explícita participação governamental, o uso da eletricidade na agricultura teria sido retardado de modo considerável: "a eletrificação rural tinha pouco apelo para as companhias privadas de utilidade pública (...). Estava claro que a difusão a baixos preços da energia elétrica no interior só poderia ocorrer se o governo federal tomasse a iniciativa" (Fearon: 1987: 191). É ocioso destacar que a ação contou com a aprovação entusiástica das populações beneficiadas: "poucas iniciativas do New Deal, se é que alguma, foram mais populares que a REA". Outra linha de intervenção foi a que atuou (ou procurou atuar) diretamente sobre a pobreza rural. Através da Rural Rehabilitation Division (1934), e posteriormente da Resettlement Administration (RA), foram empreendidos programas combinados de reabilitação e reassentamento para os mais desfavorecidos. O impacto dos programas, contudo, foi limitado e sua duração foi breve. A partir de 1937 a Farm Security Administration substituiu a RA, mas teve sua ação comprometida pela oposição conservadora dos grandes interesses agrícolas.

Os miseráveis rurais representavam o elo mais débil da cadeia social e careciam de qualquer forma avançada de organização política. As iniciativas do New Deal na assistência aos desamparados sempre tropeçaram na resistência recorrente daqueles que, dotados de influência política, ora se escandalizavam com o caráter supostamente radical das experiências de reassentamento, ora vaticinavam sobre o desperdício de recursos nos programas de reabilitação, ora condenavam a interferência indevida da Casa Branca nos assuntos da vida social no campo. É claro que a questão da pobreza rural transcendia o modesto âmbito das ações diretas e emergenciais de *relief*. A inclusão social dos deserdados do campo era uma questão maior que remetia não apenas à recuperação da agricultura ou da econo-

mia, mas também a um conjunto de políticas estruturadas de largo alcance (assentamento, emprego, qualificação, treinamento etc.). O New Deal percebeu e procurou encaminhar soluções mínimas para os problemas sociais do campo. Os grandes interesses estabelecidos nem sequer reconheciam a existência de tais problemas; sua única preocupação era com a evolução dos preços e o acesso continuado aos recursos da CCC.

A avaliação das políticas do New Deal em relação à agricultura deve partir de uma premissa essencial: pela primeira vez na história da agricultura norte-americana foi implantado um sistema global e abrangente de planejamento das atividades agrícolas. Esse sistema incluiu — entre inúmeros aspectos — a elaboração de um conjunto regular de estatísticas básicas; o estabelecimento de metas quantitativas de uso do solo e de produção por Estados e por culturas; a introdução de normas para a conservação e revitalização do solo; a difusão de técnicas mais avançadas de cultivo; a disseminação do uso da eletricidade; a estruturação de mecanismos específicos e adequados de financiamento; a implantação de uma política sistemática de estoques reguladores e preços mínimos; a adoção do regime de cotas de produção e a criação de modalidades de proteção e seguro para as colheitas. Esse conjunto de iniciativas se fez em meio a um ambiente democrático, onde as decisões sempre foram tomadas após inúmeras consultas, buscando-se extrair um consenso mínimo, sem que os direitos dos produtores e proprietários fossem feridos ou ameaçados. O Estado se sobrepôs aos interesses privados e procurou ordenar, disciplinar e orientar a sua atuação.

Tome-se o exemplo dos *acreage allotments*. O objetivo foi introduzir um critério racional para a utilização do solo, de modo a evitar a superprodução das chamadas “culturas básicas” (milho, algodão, trigo, algodão e arroz). Estabeleceram-se metas quantitativas para a produção de cada cultura, essas metas foram regionalizadas por estados e, a partir daí, apresentadas aos produtores locais que, voluntariamente, poderiam aderir ou não ao plano. Os produtores que aderissem ao plano (e a grande maioria aderiu) teriam uma compensação financeira proporcional ao grau de redução das áreas plantadas. Para mais além do impacto específico da implementação dessa política sobre a evolução dos preços (aliás, de difícil identificação), tratou-se de um experimento notável de planejamento central em bases democráticas. Compare-se a amplitude dessa política com a perspectiva tosca dos republicanos no tratamento da questão agrícola nos anos 1920, e ter-se-á a real dimensão das inovações introduzidas. É claro que surgiram

problemas de implantação ou até mesmo erros de avaliação nos inúmeros programas empreendidos pelo New Deal. O surpreendente seria se não tivessem ocorrido. Mas sempre houve a disposição em corrigir as falhas e propor novas soluções. O New Deal, no tratamento da questão agrícola, assim como no das demais questões, só pode ser criticado pelo que fez, mas nunca pelo que deixou de fazer.

Em relação às críticas, em particular, é fácil afirmar que os programas de apoio à agricultura beneficiaram apenas os grandes produtores ou que o New Deal foi incapaz de eliminar a pobreza no campo. A questão é que, em meio à violenta contração do nível de atividades, o grande desafio que se apresentava a Roosevelt e aos *new dealers* era o de promover iniciativas voltadas para a recuperação da renda agrícola, e nisso o seu êxito foi inegável. Os problemas relativos à estrutura fundiária sob nenhuma hipótese eram os mais importantes no contexto da depressão. Quanto à pobreza rural, tratava-se de um fenômeno que tinha raízes históricas profundas, cujo equacionamento dependia, antes de qualquer consideração, da retomada do crescimento econômico e da superação da crise imediata da agricultura.

Pode-se argumentar, por fim, que a agricultura norte-americana, na verdade, foi “salva” pelas secas de 1934 e 1936 e pela eclosão do conflito mundial. Dessa forma, eventos exógenos ou aleatórios é que teriam sido os principais responsáveis pela recuperação dos preços e da renda agrícola a partir de 1934. As ações do New Deal — prossegue o argumento — quando não equivocadas, foram apenas orientadas eleitoralmente, e não produziram estímulos econômicos consistentes, duradouros ou relevantes. A importância das secas e da guerra para os preços agrícolas, já se observou, é um fato indisputado; o que os argumentos “exógenos” não contemplam, entretanto, é a natureza pioneira dos esforços empreendidos pelo New Deal, através da introdução de políticas específicas destinadas a proteger, reerguer e orientar os passos da agricultura. Tais argumentos, em verdade, mal conseguem ocultar a sua repulsa congênita à ideia de planejamento e a quaisquer iniciativas que se sobreponham à ação espontânea das forças do mercado.

A “POLÍTICA” INDUSTRIAL, O AVANÇO DA SINDICALIZAÇÃO E O SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL

Se as ações empreendidas em relação aos bancos e à agricultura foram, em essência, corretas e forjaram um novo marco institucional para o funcio-

namento desses setores, o mesmo não se pode dizer das iniciativas introduzidas no âmbito da indústria. É aqui que o New Deal iria tropeçar nas limitações de sua visão sobre a natureza da depressão. Não havia a clara compreensão de que a crise fora decorrente da abrupta contração do circuito do gasto, e que apenas as medidas voltadas para a regeneração deste circuito é que seriam revestidas de êxito. Na percepção de Roosevelt e dos *new dealers*, a crise por que atravessava a economia norte-americana era o resultado da combinação de uma série de fatores e desequilíbrios “estruturais”, entre os quais se incluíam a má distribuição da renda, a fragilidade da agricultura, a falta de regulamentação do sistema financeiro e as práticas defensivas (ou agressivas) dos monopólios na indústria. É verdade que a distribuição da renda era perversa, que a agricultura era frágil, que o sistema financeiro carecia de mecanismos eficazes de regulação e que as práticas monopólicas por vezes redundavam na redução programada da produção e do emprego. É verdade, também, que as medidas ligadas à regulamentação do sistema financeiro foram excepcionalmente eficazes, e que o conjunto das políticas concebidas para a agricultura garantiram maior estabilidade para um setor que se encontrava completamente abandonado aos azares do mercado. Mas se tais iniciativas foram importantes para a recuperação da economia é porque, em última instância, repercutiram favoravelmente sobre o gasto privado: ou bem atenuaram a sua contração, ou bem estimularam a sua expansão.

Deste modo, se os *new dealers* se opunham enfaticamente aos preceitos liberais do *mainstream* e advogavam a necessidade imperiosa da intervenção governamental, não havia suficiente clareza quanto ao sentido e à orientação de tal intervenção. A expansão do gasto e do déficit público, em particular, era vista com suspeição. A “permissividade fiscal” era entendida antes como um elemento perturbador, desestabilizador das expectativas, do que como um instrumento efetivo de combate à depressão. Salvo contadas exceções, para a maior parte dos *new dealers* prevaleciam os mandamentos ortodoxos das *sound finances* (Barber, 1996: 19-20). As duas cartas abertas ao presidente escritas por Keynes em fins de 1933 e meados de 1934, sua visita aos EUA em maio e junho de 1934, e o encontro pessoal com Roosevelt na Casa Branca, não foram suficientes para sedimentar uma nova visão sobre a importância estratégica do déficit público no contexto de uma depressão (Barber, 1996: 83; Dostaler, 2005: 148; 351-2). Se Roosevelt havia abandonado o padrão-ouro e esvaziado a Conferência Econômica Mundial de Londres em junho de 1933, em nome da prevalência

dos objetivos domésticos sobre a estabilidade monetária internacional, os “orçamentos equilibrados” — a contrapartida interna da conversibilidade externa — permaneciam como um dogma inatacável. O anátema do déficit continuava arraigado no espírito dos *new dealers*, de maneira que o seu “intervencionismo” não era sinônimo de ampliação do gasto público, mas sim de ações diretas destinadas a interferir na dinâmica e nos resultados da concorrência intercapitalista. Roosevelt e seus principais assessores concebiam os programas que envolviam a expansão das despesas públicas como estritamente secundários na promoção da recuperação, como rigorosamente emergenciais na solução de situações excepcionais e desesperadoras, e como eminentemente temporários em face de uma trajetória expansiva, que se imaginava vir a ser liderada pela retomada dos investimentos e do consumo privados.

A criação da National Recovery Administration (NRA) em 16/6/1933, no âmbito do National Industrial Recovery Act (NIRA), teve como objetivo estabelecer novas diretrizes para a atuação das indústrias no contexto da depressão. Foi decisiva aí a influência intelectual dos professores de Columbia e Harvard que se aproximaram de Roosevelt. A expectativa e a esperança de Rexford Guy Tugwell, Adolf Berle Jr., Gardiner Means e Raymond Moley, era a de que, através da NRA, o Estado deveria disciplinar a concorrência industrial. Partindo do suposto de que a existência das grandes corporações industriais tornara-se um fato inelutável e irreversível na vida econômica americana, a avaliação dos professores era que, através da imposição do controle de preços, da fixação das margens de lucro, do direcionamento dos investimentos e da introdução de outras normas de planejamento, caberia ao Estado doravante zelar pela alocação eficiente e racional dos recursos privados. Se a socialização dos meios de produção estava descartada e se os monopólios eram a *fact of life*, a alternativa que restava era o Estado limitar a autonomia dos grandes negócios. Apenas dessa forma “a concentração e o controle” poderiam se sobrepor à “competição e ao conflito” (Barber, 1996: 5-10). Assim, agindo no âmago da concorrência intercapitalista, os “reformadores” imaginavam criar um redesenho utópico da estrutura industrial (“*a radical reconstruction of the industrial order*”), onde as flutuações seriam menos intensas, o fluxo da produção mais estável, as variações de preços menos pronunciadas e o crescimento do emprego e dos salários um objetivo permanente.

Um ponto essencial dessas propostas era que a implementação do novo programa para a indústria deveria se fundar na cooperação e na colabora-

ção permanente entre o Estado e as grandes corporações. No redesenho imaginado, o Estado não seria antagônico ao *big business*: ele seria o contrapeso político, o agente central, e o elemento racional ordenador que deveria orientar os passos da iniciativa privada, de maneira a assegurar que o interesse público fosse preservado. O corolário inevitável desta colaboração deveria ser a suavização da legislação antitruste. A visão de que "o gigantismo industrial era uma maldição, que deveria ser banida mediante a aplicação rigorosa da legislação antitruste e a promoção de outras políticas pró-competitivas" (Barber, 1996: 10), comungada pelos *Trust Busters* liderados por Felix Frankfurter (e também próximos de Roosevelt), era exatamente oposta à dos "reformadores" da indústria.

A NRA, comandada pelo impetuoso general Hugh Johnson — que durante a guerra havia coordenado a relação entre o Exército e a War Industries Board —, em momento algum se caracterizou como uma instância de planejamento industrial. Apesar de ter nascido sob a inspiração e o *fiat* dos "reformadores", sua ação logo se afastou da "reconstrução da ordem industrial" por estes pretendida. O núcleo da atuação da NRA foi a criação dos famosos *codes of fair competition* estabelecidos para cada indústria. A aplicação das leis antitruste foi suspensa por dois anos, e organizaram-se comitês tripartites por indústria, contando com a representação dos empresários, dos trabalhadores e dos consumidores. Os comitês eram coordenados por representantes da NRA e os objetivos se centraram na fixação de metas de produção e emprego, paralelamente ao estabelecimento de pisos para os preços e salários e limites para a duração da jornada de trabalho. Apesar da nobreza dos objetivos, da determinação de Johnson, dos apelos patrióticos em favor dos "códigos" (cristalizados no emblema — *Blue Eagle* — de adesão à NRA e nas paradas populares em apoio ao programa), e da própria rapidez com que os acordos se disseminaram pelo conjunto da indústria, os resultados da NRA foram pífios. Entre meados de 1933 e o terceiro trimestre de 1934 a produção industrial permaneceu virtualmente estagnada. No início de 1935 a descrença em relação aos códigos e à NRA (ironicamente já então batizada como *No Recovery Allowed* ou *National Retardation Association*) era generalizada: quando a Suprema Corte decidiu por sua inconstitucionalidade em maio, praticamente já não havia mais quem os defendesse.

O suposto que orientou a implantação dos códigos industriais foi a convicção de que a reflexão era o pré-requisito essencial para a recuperação da economia: "Não havia qualquer plano global para a economia, a não

ser a busca da inflação. (...) Os *new dealers* cometeram o equívoco, não apenas circunscrito à NRA, de considerar que, se os preços e os salários subissem, o poder de compra se recuperaria e a economia seria, assim, reativada" (Fearon, 1986: 200-1). O que se imaginava era que, através da elevação dos preços, a rentabilidade das indústrias seria restaurada e as expectativas se reanimariam. Para tanto, tornava-se essencial impedir a prática destrutiva do *price cutting*. Os códigos deveriam zelar pela limitação da guerra de preços. De outra parte, os salários deveriam ser elevados, de modo a ampliar o poder de compra dos trabalhadores. A elevação dos salários e o crescimento do emprego seriam alcançados através da fixação de patamares mínimos de remuneração e da limitação da jornada de trabalho (também estabelecidos nos códigos). Mais ainda, mediante o estabelecido na Seção 7a da NRA, os trabalhadores passavam a ter o direito de se organizarem livremente e de negociarem coletivamente, através da indicação de representantes de sua própria escolha. A filiação aos tutelados sindicatos organizados pelas empresas (*company unions*) deixava de ser uma condição prévia à garantia do emprego. A expectativa, no âmbito da NRA, era que o crescimento dos salários deveria ser superior ao crescimento dos preços, vale dizer que haveria crescimento dos salários reais na indústria. A redução do *mark up* das indústrias não era percebida como um problema incontornável, já que as indústrias poderiam aumentar a massa de lucros em decorrência da expansão projetada das vendas. Em outras palavras, as indústrias poderiam absorver a elevação dos custos salariais.

A iniciativa da NRA em arbitrar a relação preços/salários, no interior de cada indústria individualmente considerada, gerou inúmeros problemas operacionais e políticos. Em primeiro lugar, dada a diversidade das indústrias, os mais de 500 códigos resultantes da intervenção da NRA passaram a revestir características não apenas díspares, mas também por vezes contraditórias. Indústrias distintas de uma mesma cadeia, por exemplo, deveriam ter suas metas de investimento e produto interligadas, o que não necessariamente ocorreu já que as indústrias estavam submetidas a códigos independentes. As metas eram fixadas com base nas informações, nas estimativas, nos interesses e na estratégia de cada indústria em particular. Não havia nenhum instrumento ou mecanismo que garantisse a compatibilização entre os planos e as projeções das diferentes indústrias. Na verdade, não era esse o objetivo proposto pela NRA: ela permaneceu prisioneira de sua convicção reflacionista, e em momento algum pretendeu estabelecer uma política industrial "compreensiva", que levasse em consideração as

múltiplas relações setoriais e industriais. O resultado foi que, em muitos casos, os códigos resultaram em peças isoladas de legislação, que não se integravam de uma maneira articulada. Da mesma forma, a pronta fixação de patamares salariais mínimos para uma mesma indústria, em âmbito nacional, facilitou e consolidou a posição das empresas e regiões que já pagavam salários mais elevados. A elevação dos custos salariais terminou penalizando as empresas mais débeis, de maneira que os códigos passaram a ser vistos como um instrumento de concentração, que beneficiava apenas às grandes empresas: "as empresas que pagavam salários mais elevados encorajaram a aplicação da legislação que elevaria os custos salariais de seus concorrentes; as regiões em que prevaleciam salários mais altos ansiavam pelo estreitamento do diferencial que as separava das regiões que pagavam salários mais reduzidos" (Fearon, 1986: 200).

Os problemas operacionais, entretanto, no limite seriam superáveis. Sempre poderia haver a correção dos rumos, a revisão das falhas, a reconsideração dos códigos e a formulação de uma política mais estruturada e abrangente. Na verdade, foram os percalços políticos que terminaram minando e inviabilizando a NRA. De um lado, era notória a prevalência das indústrias na formulação dos códigos. É ocioso destacar que, nos comitês tripartites, a representação dos trabalhadores e dos consumidores estava despreparada para formular estratégias mais precisas para cada uma das indústrias consideradas. Os representantes patronais, em consequência, se situaram em posição privilegiada na elaboração dos códigos. Várias greves eclodiram em 1934, exatamente em virtude dos sobressaltos que os trabalhadores passaram a viver em virtude da relação promíscua que imaginavam ter se estabelecido entre a NRA e os patrões. De outra parte, os industriais, mesmo liderando a elaboração dos códigos, passaram a manifestar sua desconfiança — e mais adiante a sua repulsa — em relação às concessões obtidas pelos trabalhadores e à progressiva centralização das decisões em uma agência do governo federal, sobre a qual não tinham o poder de comando e controle. Galbraith (2000: 25-6) destaca a desconfortável *perda de prestígio* como um dos principais motivos da progressiva oposição da comunidade empresarial a Roosevelt: "Roosevelt era o objeto de seu ataque; ele havia se apropriado do aparente domínio econômico que por direito pertencia a eles. Estavam sendo ajudados, mas não era isso o que importava. (...) [A razão] mais profunda e poderosa [dos ataques a Roosevelt] era a sensação de perda de posição, do prestígio passando de Nova York, Pittsburgh e Detroit para Washington".

Dessa forma, por razões distintas, a base política de sustentação da NRA logo se esvaiu. De um lado, os trabalhadores assistiam com ressalvas à formulação e multiplicação de códigos, onde a sua participação era apenas formal. É certo que a elevação real dos salários e da redução da jornada de trabalho, entre 1933 e 1934, beneficiou os trabalhadores. Entretanto, o impacto das medidas *pro-labor* da NRA foi maior no Sul, região que tradicionalmente apresentava as piores condições de remuneração e trabalho. Desse modo, a principal consequência da aplicação dos códigos foi o estreitamento dos diferenciais de salários entre as distintas regiões do país. Ao mesmo tempo, os avanços da sindicalização, estimulados pela NRA, foram insuficientes para se contrapor à resposta dos empregadores: entre 1933 e 1935 o crescimento das *company unions* (lideradas pelas empresas) foi superior ao das *trade unions* (comandadas pelos trabalhadores). Isso significa que a vocalização política e a extensão das reivindicações dos trabalhadores permaneciam, ainda em grande medida, contidas no âmbito dos estreitos limites impostos pelos empregadores. A adesão dos trabalhadores à NRA, entretanto, iria esbarrar em um fato elementar: ao longo dos dois anos de existência dos códigos, o desemprego permaneceu em níveis próximos a 20%.

De sua parte, os pequenos e médios empresários se sentiam prejudicados pela elevação dos custos salariais, e percebiam as ações da NRA como manobras astuciosas conduzidas pelas grandes corporações. Tornava-se cada vez mais forte a voz e o protesto daqueles que clamavam pelo "renascimento" da concorrência, sobretudo em um quadro econômico que não indicava sinais claros de recuperação. Os grandes negócios, por fim, começavam a expor sua contrariedade em relação à legislação trabalhista e aos avanços do governo federal sobre o território outrora sagrado das decisões econômicas. Na verdade, era o "conjunto da obra" do New Deal que passava a ser atacado pelo *big business*: "a desvalorização do dólar, o abandono do padrão-ouro, as concessões aos trabalhadores e os programas de auxílio aos necessitados, eram conjuntamente atacados. O déficit público, e tudo aquilo que redundasse em seu crescimento — como as propostas para a seguridade social —, era criticado com base na presunção que levaria a maiores impostos, à inflação descontrolada e ao fortalecimento desmedido do governo central" (Fearon, 1986: 200). Roosevelt percebeu os dilemas, e quando em maio de 1935 a NRA foi declarada inconstitucional, prontamente respondeu com a promulgação do Wagner Act, que o aproximou dos trabalhadores. Ao mesmo tempo, estreitou suas relações com os

Trust Busters, passando a denunciar as grandes corporações como a “realidade econômica” (*economic royalists*). O chamado Second New Deal de 1935²⁹⁵ irá assistir ao abandono da ideia do planejamento em cooperação com o *big business* e ao distanciamento em relação às propostas utópicas de redesenho da ordem industrial. Em realidade, com o fim da NRA, a pretensão em formular uma política especificamente direcionada para a indústria foi definitivamente abandonada: “o segundo New Deal, que teve início em 1935, assistiu ao renascimento da fé na concorrência; o ataque aos trustes (*trust busting*) deveria substituir o planejamento. (...) Quando a AAA foi declarada inconstitucional, houve uma corrida imediata para produzir uma nova legislação para os agricultores; nenhuma ação similar foi desencadeada para substituir a NRA” (Fearon, 1986: 202).

A decisão da Suprema Corte contrária à NRA suspendeu a eficácia da Seção 7a, que buscava incentivar a formação dos sindicatos e a negociação coletiva. Roosevelt imediatamente aderiu às iniciativas do senador Robert Wagner e, em 5 de julho de 1935, converteu o National Labor Relations Act (Wagner Act) em lei. Em agosto do mesmo ano seria promulgado o Social Security Act, que introduziu em âmbito nacional o sistema de aposentadorias e implantou o mecanismo do seguro-desemprego. O movimento “à esquerda” de Roosevelt representou um nítido afastamento em relação ao *big business*, que se opôs tenazmente à nova legislação. Os dois atos, na verdade, iriam se revelar de transcendental importância: foram eles os pilares básicos sobre os quais viria a ser construído o sistema de proteção social nos EUA.

Através do Wagner Act as *company unions* foram proscritas e foi assegurada a mais ampla liberdade de organização aos trabalhadores. Ao mesmo tempo, os empregadores passaram a ser obrigados a negociar coletivamente com os representantes dos trabalhadores. As empresas foram proibidas de interferir na formação e na administração dos sindicatos e de exercerem qualquer tipo de discriminação em relação aos trabalhadores e aos filiados. De modo a zelar pelo cumprimento das disposições estabelecidas no Wagner Act, foi criado o National Labor Relations Board com poderes legais de coerção sobre as empresas. A expectativa dos grandes negócios era que a nova legislação trabalhista seria declarada inconstitucional, mas sua esperança se viu frustrada com a decisão da Suprema Corte em 1937, que se manifestou favorável à legalidade do Wagner Act. Se as implicações macroeconômi-

295. McElvaine (1993: 250-63).

cas das leis trabalhistas são difíceis de serem avaliadas (o impulso imediato de vários autores é o de considerar o Wagner Act como nocivo às expectativas e aos investimentos), as consequências políticas foram evidentes: Roosevelt soldou sua aliança com a classe trabalhadora. Na esteira do Wagner Act, e com a criação do Committee for Industrial Organization (CIO), que viria se separar da American Federation of Labor (AFL), a sindicalização dos trabalhadores norte-americanos praticamente triplicou em poucos anos.

TABELA 7.4

EUA: TRABALHADORES SINDICALIZADOS (1930-41)

	Número de trabalhadores (1.000)	% da força de trabalho
1930	3.401	6,8
1931	3.310	6,5
1932	3.050	6,0
1933	2.689	5,2
1934	3.088	5,9
1935	3.584	6,7
1936	3.989	7,4
1937	7.001	12,9
1938	8.034	14,6
1939	8.763	15,8
1940	8.717	15,5
1941	10.201	17,7

Fonte: Walton & Rockoff (2002: 535).

A legislação trabalhista do New Deal seria completada em 1938 com a promulgação do Fair Labor Standard Act que, retomando e ampliando as determinações estabelecidas no NIRA, proibiu o trabalho para menores de 16 anos, fixou limites mínimos para os salários, determinou a duração máxima da jornada de trabalho (44 horas semanais de imediato, e 40 horas a partir de dois anos) e instituiu o pagamento obrigatório das horas extras. As medidas trabalhistas tiveram alcance nacional e resultaram dos anseios e pressões de segmentos sociais e políticos relevantes. Tratava-se de aspirações que se encontravam extensamente difundidas na sociedade norte-americana. Ao defender e implementar as referidas medidas, é evidente que Roosevelt, ao mesmo tempo, ampliou sua base de sustentação política.

O mesmo se aplica em relação às aposentadorias. Já em 1934, Francis Townsend havia formulado um plano nacional destinado a mitigar os sofrimentos dos mais idosos: a proposta era que cada cidadão com idade superior a 60 anos teria direito a uma remuneração mensal de US\$ 200, com a condição de que não estivesse trabalhando e que gastasse a totalidade dos recursos no próprio mês, o que contribuiria para a recuperação da economia. O financiamento concebido para o programa far-se-ia mediante um imposto de 2% aplicável às transações comerciais entre as empresas. Centenas de Townsend Clubs foram criados por todo o país, e em 1935 seu criador já reunia mais de 3 milhões de adeptos. Com a promulgação do Social Security Act em agosto de 1935 — um mês após o Wagner Act — Roosevelt “roubou a cena” e se fortaleceu politicamente para a eleição de 1936.²⁹⁶

O Social Security Act estabeleceu o sistema de aposentadorias para os trabalhadores que alcançassem 65 anos de idade. As primeiras aposentadorias deveriam ser pagas a partir de 1940 e o financiamento do sistema determinou contribuições iguais entre empregadores e empregados. Os trabalhadores sofreriam um desconto de 1% em seus salários e as empresas passariam a arcar com uma elevação de 1% no custo da folha salarial. Os direitos dos idosos passaram a ser legalmente reconhecidos, e o caráter compulsório das contribuições privadas — sem qualquer participação do Tesouro — impediu que o sistema pudesse sofrer injunções de natureza política: “com as contribuições assim fixadas, nenhum maldito político poderá arrebrantar meu programa de seguridade social”, foram as famosas palavras de Roosevelt ao se referir ao financiamento do programa. Apesar das críticas em relação à abrangência do sistema (em virtude da exclusão dos trabalhadores rurais, dos empregados domésticos e dos ocupados em pequenos estabelecimentos), do caráter regressivo das contribuições e da não consideração de um programa de assistência médica no âmbito do sistema, a iniciativa de Roosevelt foi inegavelmente pioneira e repercutiu sobre os horizontes de vida de uma parcela significativa da população norte-americana. O seguro-desemprego, da mesma forma, teve um significado profundo: segundo Campagna (1987: 123), pela primeira vez “houve o reconhecimento implícito de que as pessoas eram levadas ao desem-

296. A vitória de Roosevelt nas eleições de 1936 foi avassaladora, com mais de 60% dos votos populares. No Colégio Eleitoral, o resultado foi de 523 votos a favor de Roosevelt, contra apenas 8 votos a favor de Landon (candidato republicano). Apenas a título de ilustração, a votação popular de Roosevelt no Mississippi e na Carolina do Sul foi superior a 97%. Ver www.uselectionatlas.org/RESULTS.

prego não por falhas individuais, mas pela operação do sistema econômico. Diante das atribuições da economia, a sociedade deveria assumir sua responsabilidade, e mitigar as dificuldades dos indivíduos”. Os fundos para o pagamento do seguro-desemprego eram provenientes de uma contribuição compulsória das empresas, e os recursos passaram a ser administrados pelos estados. As empresas que, em seu histórico, exibissem baixos índices de demissão seriam recompensadas com o pagamento de alíquotas menores de contribuição. Os trabalhadores que, doravante, fossem lançados ao desemprego teriam direito a uma compensação destinada a minorar, ao menos temporariamente, suas dificuldades.

O extraordinário aumento da sindicalização (em contraposição à tendência dos anos 1920), o reconhecimento do direito dos idosos à aposentadoria e a introdução do seguro-desemprego indicam que, a partir de 1935, o New Deal promoveu passos claros no sentido de estruturar um sistema duradouro de proteção social. Ao disciplinar a relação capital/trabalho o New Deal não buscou nenhum resultado macroeconômico imediato. Foi a questão maior dos direitos do cidadão, em meio a uma sociedade desigual varrida pela depressão, que norteou as iniciativas que resultaram no Wagner Act e no Social Security Act. O embrião do Welfare State de Roosevelt foi uma contundente resposta política às tendências individualistas e desagregadoras que sempre estiveram presentes na sociedade americana, e que se tornaram particularmente intensas nos anos de crise. O caráter reformador dos programas sociais estabelecidos decorreu da percepção de que era imprescindível impor limites e contrapontos à lógica dissolvente da concorrência. É claro que a implantação do sistema de proteção social teve implicações econômicas. Mas não se deve buscar aí nenhum objetivo econômico específico, particularmente associado a uma suposta estratégia de recuperação do emprego e do produto. A rigor, essa estratégia sempre faltou ao New Deal.

Durante o período do NRA as ações destinadas a interferir na relação preços/salários no âmbito das indústrias estiveram, ao *mesmo tempo*, associadas a um “plano” para a recuperação da economia (a reflução). As questões relativas à liberdade sindical, à fixação de limites mínimos de remuneração, à imposição de tetos para a jornada de trabalho e à proibição do trabalho infantil já estavam presentes nos códigos e, em grande medida, foram toleradas, tuteladas e “administradas” pelo *big business*. A partir do Wagner Act, do Social Security Act, e, posteriormente, do Fair Labor Standard Act, o New Deal — na verdade, o Estado — redefiniu os marcos estruturais que deve-

riam balizar as relações entre o capital e o trabalho. As questões trabalhistas e o sistema de proteção social assumiram um estatuto próprio e se desvincularam de qualquer projeto específico para a retomada da economia.

A POLÍTICA FISCAL E O COMBATE AO DESEMPREGO

Já se fez referência ao reconhecido conservadorismo fiscal de Roosevelt e dos *new dealers*. Em sua visão, a crise era o resultado de características “estruturais” da economia norte-americana, e só seria debelada através de ações que ampliassem o controle da União sobre o domínio das relações econômicas. Os bancos, a agricultura e a indústria deveriam se submeter a normas centrais de planejamento, destinadas a mitigar os efeitos deletérios da concorrência desregrada. A imposição de um novo quadro institucional, destinado a disciplinar o funcionamento da concorrência, era entendida como a condição talvez mais importante para que o país se erguesse do atoleiro da depressão. Ao mesmo tempo, era fundamental proteger os setores mais desfavorecidos da sociedade (os *forgotten men*), e estabelecer uma distribuição mais equitativa da renda, de modo a elevar a capacidade aquisitiva dos trabalhadores de maneira geral. A normatização da concorrência e a ampliação do poder de compra da população seriam suficientes para garantir a recuperação econômica. Neste contexto — prossegue o argumento — nenhuma razão deveria se sobrepor ao princípio consagrado do equilíbrio orçamentário. A expansão de quase 50% nas despesas públicas entre 1929 e 1932 era entendida como uma manifestação de descontrole, decorrente da incapacidade de atuar sobre as razões “estruturais” da crise. Mais ainda, a própria eficácia dos gastos públicos na promoção do emprego era colocada em dúvida: “os gastos públicos não poderiam ser utilizados como uma arma direta de ataque aos problemas estruturais, e apenas criariam alguns poucos empregos a curto prazo” (Fearon, 1986: 231). Afinal, mesmo diante do referido crescimento do gasto público na gestão Hoover, o desemprego havia saltado de 3,2% para 22,5% da força de trabalho. O superávit de US\$ 800 milhões em 1929 havia se transfigurado em um déficit de US\$ 2,8 bilhões em 1932, ao mesmo tempo que 10 milhões de novos trabalhadores haviam sido lançados ao desemprego. Não seria através do descontrole orçamentário que a recuperação seria alcançada. Era necessário agir sobre “o núcleo” da crise e procurar restaurar o equilíbrio das contas públicas.

Roosevelt permaneceu, assim, prisioneiro dos “orçamentos equilibrados”. É evidente que prontamente se estabeleceu uma contradição entre as suas convicções em matéria fiscal e a realidade do New Deal. A necessidade premente em implementar programas de combate ao desemprego redundou na pressão inevitável sobre os gastos públicos. A expectativa de Roosevelt e dos *new dealers*, contudo, era que os programas seriam de natureza estritamente emergencial. Os programas deveriam ser temporários: na medida em que o setor privado retomasse os investimentos, ampliasse a produção e expandisse a demanda de empregos, os programas poderiam ser progressivamente abandonados. Dessa forma, os eventuais déficits das contas públicas, mesmo que indesejáveis, eram entendidos como fenômenos apenas transitórios. Em algum momento ao longo do processo de recuperação da economia o equilíbrio orçamentário seria restabelecido. À União caberia promover a recuperação das receitas tributárias — através da revogação da Lei Seca e da tributação sobre as bebidas, da elevação dos impostos sobre a gasolina, do fechamento das janelas de evasão e, em um segundo momento, da maior taxação sobre as corporações — e zelar pela eficácia dos gastos públicos.

Em 1933 houve uma discreta redução do déficit. Os programas de apoio aos desempregados, entretanto, tornavam-se absolutamente necessários, de sorte que em 1934 o déficit subiu para US\$ 3,6 bilhões. Sua redução em 1935 decorreu basicamente da elevação das receitas. Quando foi imposta ao governo a decisão sobre pagamento dos bônus aos veteranos de guerra em 1936 (totalizando US\$ 2,2 bilhões), o déficit alcançou a cifra recorde de US\$ 4,4 bilhões. Já então reeleito, Roosevelt procurou dar um basta aos recorrentes déficits e tratou de promover o tão almejado equilíbrio das contas públicas. As receitas foram ampliadas, os gastos foram cortados e o déficit caiu para US\$ 2,7 bilhões em 1937 e US\$ 1,2 bilhão em 1938. O resultado macroeconômico da austeridade fiscal (combinada com as medidas de contenção monetária) foi desastroso: em 1938 a produção industrial caiu 28%, o investimento privado despencou em US\$ 5 bilhões e o desemprego, que a duras penas havia se reduzido ao longo dos anos, voltou a assumir proporções alarmantes (6,8 milhões de trabalhadores desempregados). Já não havia mais dúvidas que a disjuntiva tornara-se clara: ou se defendiam os programas do New Deal, ou se defendia o equilíbrio orçamentário. Até a eclosão do segundo conflito mundial e a entrada dos EUA na guerra em 1941 os programas do New Deal continuaram sendo absolutamente essenciais para minorar o flagelo do desemprego. Segundo as estimativas de Darby (Hughes & Cain, 2003: 463; Walton & Rockoff, 2002:

523), entre 1933 e 1939, tais programas foram responsáveis, em média, pela ocupação de mais de 3 milhões de trabalhadores por ano (cerca de 5,7% da força de trabalho). Em 1941, mais de 2,2 milhões de trabalhadores ainda dependiam dos programas oficiais de geração de emprego. Foi somente a partir de 1942, com a vertiginosa expansão dos gastos militares (US\$ 24 bilhões no ano), que o desemprego se reduziu abruptamente.

Alguns analistas²⁹⁷ colocam em dúvida a existência de uma política fiscal expansionista durante o New Deal. De fato, entre 1933 e 1940 a relação entre o déficit federal e o PIB raramente superou a marca de 5%. Mais ainda, ao contrário da União, os estados e municípios apresentaram (discretos) superávits ao longo do período. A rigor, uma administração que por um bom tempo buscou o equilíbrio orçamentário, dificilmente poderia ter praticado uma política fiscal consistentemente expansionista. Como se observa na Tabela 7.5, foi somente a partir de 1942, em virtude das necessidades impostas pela guerra, que o déficit público assumiu proporções excepcionais.

Entretanto, a importância dos gastos públicos durante o New Deal não pode ser minimizada. Os dados da Tabela 7.5 indicam que a geração de emprego no âmbito dos distintos programas empreendidos pelo New Deal foi absolutamente significativa. Sem a iniciativa de tais programas o desemprego teria se situado em níveis intoleráveis. O impacto das ações da Public Works Administration (PWA), da Civil Works Administration (CWA), do Emergency Work Relief Program, do Civilian Conservation Corps (CCC) e, sobretudo, da Works Progress Administration (WPA) sobre a demanda agregada, a produção e a renda foi evidente. Se a atuação dessas agências for vista em combinação com as medidas de apoio e regulamentação do sistema financeiro e de estímulo à agricultura (até porque os recursos públicos — através da Reconstruction Finance Corporation — também foram direcionados para o saneamento dos bancos e para o socorro da agricultura), a conclusão que decorre não é a da *inexistência* de uma política fiscal expansiva, mas sim da existência de uma política fiscal *que poderia ter sido mais expansiva*. Se não o foi, o fato se deveu às circunstâncias políticas (a oposição dos negócios à expansão dos gastos públicos sempre foi recorrente), à reverência de Roosevelt e dos *new dealers* ao dogma dos orçamentos equilibrados, e às suas próprias limitações na definição dos caminhos para a recuperação.

297. Brown e Peppers, por exemplo, citados em Fearon (1986: 233; 1993: 142) e Walton & Rockoff (2002: 512).

TABELA 7.5^c

EUA: CONTAS PÚBLICAS FEDERAIS, DESEMPREGO E EMPREGO EMERGENCIAL (1933-42)

	Receitas federais US\$ bilhões	Despesas federais US\$ bilhões	Déficit (-) US\$ bilhões	Dívida pública US\$ bilhões	Desemprego 1.000	Taxa de desemprego %	Emprego emergencial 1.000
1933	2,0	4,6	-2,6	22,5	10.635	20,6	2.195
1934	3,0	6,6	-3,6	27,0	8.366	16,0	2.974
1935	3,7	6,5	-2,8	28,7	7.523	14,2	3.087
1936	4,0	8,4	-4,4	33,8	5.286	9,9	3.744
1937	5,0	7,7	-2,7	36,4	4.937	9,1	2.763
1938	5,6	6,8	-1,2	37,2	6.799	12,5	3.591
1939	5,0	8,8	-3,8	40,4	6.225	11,3	3.255
1940	6,4	9,5	-3,1	43,0	5.290	9,5	2.830
1941	8,6	13,6	-5,0	49,0	3.351	6,0	2.209
1942	14,4	35,1	-20,8	72,4	1.746	3,1	914

Fontes: Contas públicas: Campagna (1987: 99; 180); Fearon (1986: 230); Mitchell (1993: 656; 674). Desemprego e emprego emergencial: Walton & Rockoff (2002: 523).

É fácil, em retrospecto, comparar as realizações e as contradições do New Deal com uma suposta "agenda keynesiana". É fácil, também, ponderar sobre a timidez das ações fiscais de Roosevelt quando confrontadas com as experiências radicais do nazismo. Nesse caso não só foi criada uma nova moeda vinculada aos investimentos públicos (as famosas *MEFO bills*), como o Reichsbank foi colocado a serviço das necessidades do Tesouro e do Führer. Isso seria inimaginável nos EUA, assim como na França ou na Inglaterra. As ações fiscais de Roosevelt devem ser avaliadas não apenas por seus resultados (sem dúvida, significativos), mas sobretudo por sua nítida contraposição em relação aos preceitos liberais de *hands off* dos republicanos e do *big business*.

Em 31/3/1933 foi criado o Civilian Conservation Corps (CCC) com o intuito de empregar jovens na construção de pequenas represas, pontes, rodovias, linhas telefônicas e atividades de reflorestamento no campo. Entre 1933 e 1940 o CCC empregou cerca de 300.000 jovens por mês. Em 12/5/1933 foi lançado o Federal Emergency Relief Act (FERA) com o objetivo de transferir recursos federais (US\$ 500 milhões) aos estados, de maneira a promover assistência aos necessitados. A administração dos recursos

permaneceu com os Estados e os programas envolveram tanto a execução de obras públicas (*work relief*) como a ação direta de amparo aos despossuídos (*direct relief*). Em 18/5/1933 foi instituída a Tennessee Valley Authority (TVA), uma agência de planejamento incumbida de promover o reerguimento econômico de uma vasta região duramente afetada pela depressão. O raio de atuação da TVA abrangeu, além do Estado do Tennessee, parcelas do Alabama, Mississippi, Kentucky, Virginia, Carolina do Norte e Georgia. Suas ações resultaram na construção de grandes represas, no provimento de energia elétrica para a região, no controle das inundações, na criação de rotas de navegação fluvial, na produção de fertilizantes e na promoção de programas de treinamento à população local. Em 16/6/1933 foi criada — no âmbito do National Industrial Recovery Act — a Public Works Administration (PWA), destinada a coordenar e financiar a execução de obras públicas de maior porte. Foram inicialmente alocados US\$ 3,3 bilhões para seus investimentos, e o total de desembolsos da PWA até 1939 somou mais de US\$ 6 bilhões, em projetos que incluíram a construção de aeroportos, navios, rodovias, hospitais e escolas. Cerca de 70% das escolas e um terço dos hospitais construídos no período deveram-se às iniciativas da PWA. A agência — sob o zeloso comando de Harold Ickes — tinha o seu próprio *staff* e as obras eram contratadas junto à iniciativa privada. Em novembro de 1933 foi criada, no âmbito da FERA, a Civil Works Administration (CWA) com o objetivo de mitigar a situação dos desempregados no inverno de 1933-34. O resultado foi imediato: em janeiro de 1934 os projetos coordenados pela CWA chegaram a empregar mais de 4 milhões de trabalhadores. Os projetos eram basicamente definidos pelos Estados e envolveram a reforma de prédios públicos, a manutenção de rodovias e a conservação de parques. A CWA foi desativada em julho de 1934, após ter desembolsado US\$ 950 milhões. Suas atividades, a rigor, foram transferidas para o Emergency Work Relief Program, que em janeiro de 1935 foi responsável pela criação de 2,5 milhões de empregos.

É importante assinalar que, apesar da FERA e de seus programas priorizarem as iniciativas associadas à criação de empregos, a assistência direta aos necessitados (*direct relief*) abrangeu mais pessoas e consumiu mais recursos que os projetos voltados para a redução do desemprego (*work relief*). Em janeiro de 1935, 2,8 milhões de americanos estiveram sob o amparo da assistência direta da FERA. O custo dos programas da FERA, entre 1933 e 1935, totalizou US\$ 4,1 bilhões: desse montante, US\$ 2 bilhões destinaram-se às ações de *direct relief*, enquanto

US\$ 1,5 bilhão foi gasto nos projetos ligados à criação emergencial de empregos (Fearon, 1986: 241). O impacto social (e mesmo econômico) dos primeiros programas emergenciais do New Deal foi notório: em fevereiro de 1934, a ação conjunta da FERA, da CWA e da CCC beneficiou 8 milhões de famílias, que representavam cerca de 22% da população norte-americana (Fearon, 1986: 243).

A partir de 1935 as ações assistenciais diretas foram transferidas aos estados. Em maio foi criada a Works Progress Administration (WPA), em substituição à FERA. Sob a liderança carismática de Harry Hopkins, a WPA foi a principal agência federal do New Deal responsável pela execução de obras públicas voltadas para a criação de empregos. A maioria dos projetos era definida em âmbito municipal e submetida à aprovação do *staff* da WPA. Até a sua extinção em 1943, as ações da WPA redundaram na construção de mais de 650.000 milhas de estradas, 78.000 pontes e viadutos, 38.800 escolas, 8.000 parques, 24.000 milhas de canalização de esgoto e 700 milhas de pistas em aeroportos. Seus projetos foram múltiplos e abrangeram, inclusive, iniciativas pioneiras no âmbito artístico, através da atuação do Federal Theatre Project, do Federal Writer's Project e do Federal Music Project. Durante a sua existência a WPA investiu US\$ 11,4 bilhões em projetos que resultaram na ocupação de milhões de trabalhadores. Em novembro de 1938, os projetos associados à WPA empregaram mais de 3 milhões de pessoas. Em junho de 1939, 2,5 milhões de trabalhadores encontravam-se empregados graças aos investimentos e iniciativas da WPA, ante 250 mil nos projetos da PWA e 200 mil nas obras da CCC. Em toda a sua existência, a WPA teve o cuidado em avaliar projetos e estabelecer iniciativas que não colidissem com o âmbito de atuação da iniciativa privada. Foi essa razão que a impediu de desencadear um vigoroso plano de construção de habitações populares, que poderia ter resultado em estímulos adicionais à criação de empregos (Fearon, 1986: 247).

Os programas de *relief* do New Deal sofreram inúmeras críticas operacionais. As dificuldades na distinção entre trabalhadores empregáveis e não empregáveis; a utilização de critérios distintos de habilitação, seleção e remuneração para emprego nos diversos projetos; a complexidade na definição das atribuições entre os planos federal, estadual e municipal; as distorções na distribuição regional dos recursos; a existência de práticas discriminatórias — entre outras — foram críticas inevitáveis, decorrentes da implantação de programas de largo alcance em escala nacional. As principais críticas, contudo, foram políticas: os inimigos de Roosevelt não can-

saram de proclamar as intenções eleitorais dos programas do New Deal e de advertir quanto aos riscos da expansão dos gastos públicos.

A propósito, entre janeiro de 1933 e dezembro de 1940 os distintos programas de apoio aos desempregados e necessitados consumiram US\$ 21,1 bilhões (Fearon, 1986: 250; 254). Nesse mesmo período, o déficit acumulado da União totalizou US\$ 24,2 bilhões, o que representou uma proporção média de 3,72% do PIB acumulado. Assim, se os programas do New Deal foram os principais responsáveis pela ocorrência do déficit, a sua magnitude esteve longe de caracterizar qualquer situação disruptiva. Disruptiva, na verdade, era a situação daqueles que foram abandonados à própria sorte pela depressão. Não fossem as iniciativas comandadas por Roosevelt, Hopkins e Ickes — na direção oposta dos alertas conservadores — e o destino de milhões de cidadãos estaria irremediavelmente comprometido. É certo que Roosevelt poderia ter feito mais. Mas o que se deve ponderar é que, nas circunstâncias da vida americana nos anos 1930, dificilmente alguma liderança teria condições de fazer mais do que Roosevelt fez. Suas ações de *work relief* e *direct relief*, ainda que emolduradas por uma visão ortodoxa das finanças públicas, representaram um exemplo duradouro de coragem e solidariedade. Esse exemplo encontrou uma de suas expressões mais claras nas palavras de Hopkins. Ao se contrapor, no Congresso, às acusações formuladas por um senador sobre as consequências deletérias que as ações de *relief* teriam a longo prazo, Hopkins ponderou: “As pessoas não comem no longo prazo, senador. Elas comem todo dia!”.

O CAPITALISMO REFORMADO

O New Deal representou uma experiência extraordinária na trajetória do capitalismo no século XX. *Reform, Relief and Recovery* não configuraram um singelo jogo de palavras de um político astuto. Foram metas que efetivamente nortearam as ações de Roosevelt. A defesa dos direitos dos cidadãos ao emprego e a condições dignas de vida; o estímulo à sindicalização; a implantação de um sistema abrangente de proteção social; o apoio diferenciado à agricultura; a regulamentação do sistema financeiro; a introdução de mecanismos públicos de financiamento; a efetivação de programas de desenvolvimento regional; as tentativas em estabelecer formas de cooperação com a indústria; a promoção de políticas de assistência aos necessitados — foram iniciativas que resultaram da percepção de que

nem a sociedade, nem a economia, poderiam continuar escravas da lógica implacável da concorrência. A voracidade da depressão tornara imperiosa a introdução de modalidades de intervenção até então inimagináveis. Roosevelt teve a coragem e o talento para impor formas de controle sobre a ação cega das forças do mercado.

O alcance político do New Deal foi muito mais importante do que qualquer dado econômico referente à recuperação da economia americana entre 1933 e 1940. Muito mais importante do que as contradições e os eventuais erros ou insuficiências em sua implementação. O aspecto mais decisivo do New Deal foi o reconhecimento explícito de que somente a intervenção consciente do Estado poderia livrar a nação dos efeitos dissolventes da concorrência desabrada. O New Deal radicalizou e deu substância à prática democrática: quando azares do mercado ameaçaram a vida da sociedade, coube ao Estado zelar pelo interesse público e restaurar a dignidade dos cidadãos. O New Deal foi um repto contundente aos preceitos do *laissez-faire*: seus valores se projetaram no desenho institucional, social e econômico do pós-guerra. Ao contrário do capitalismo tutelado e despótico de Hitler, o capitalismo reformado de Roosevelt foi uma das principais fontes de inspiração da *Golden Age*.

Ao discorrer sobre o New Deal, Belluzzo (1984: 32) conclui que “poucos se detêm na avaliação das consequências políticas e sociais desta verdadeira ‘revolução democrática’ (...). Foi possível verificar a governabilidade do ciclo econômico, num ambiente de liberdade e conquistas sociais. Foi possível demonstrar que sem a intervenção do Estado a sociedade americana teria mergulhado no desconhecido”. A “revolução democrática” de Roosevelt e dos *new dealers* tornou-se um exemplo incômodo para o liberalismo redivivo. Daí sua obsessão patética em ignorá-lo ou desqualificá-lo.

TABELA VII.1

EUA: ÁREA CULTIVADA E PRODUÇÃO DE CULTURAS SELECIONADAS (1932-40)

	ÁREA CULTIVADA (1.000 HECTARES)				PRODUTO (TONELADAS MÉTRICAS)			
	Trigo	Milho	Aveia	Algodão	Trigo	Milho	Aveia	Algodão
1932	23411	44749	16875	14525	20493	74425	18202	2949
1933	20001	42864	14782	11891	15023	60912	10683	2959
1934	17542	37309	11920	10872	14315	36806	7896	2185
1935	20762	38839	16232	11133	17091	58397	17563	2413
1936	19880	37698	13619	12033	17145	28254	11510	2812
1937	25968	38012	14383	13607	23786	67135	17084	4297
1938	28003	37296	14586	9813	25038	64747	15807	2709
1939	21314	35725	13541	9634	20166	65560	13905	2680
1940	21559	34977	14338	9656	22180	62410	18086	2850

Fonte: Mitchell (1992: 142; 168; 207).

Comentários:

a) Nos quatro casos a redução das áreas cultivadas é geral entre 1933 e 1936. A partir de 1937 as áreas destinadas ao cultivo do trigo se expandem por dois anos e então se contraem; no caso do algodão a redução das áreas cultivadas é significativa a partir de 1938. No que se refere ao milho e à aveia a tendência à redução das áreas cultivadas permanece entre 1937 e 1940. Os *acreage allotments*, portanto, foram efetivos, o que corrobora as conclusões de Fearon (1987: 185).

b) Em relação à produção há dois subperíodos nítidos: 1933-36 e 1937-40. No primeiro subperíodo há uma contração geral da produção em relação aos níveis de 1932. Os efeitos das secas de 1934 e 1936 foram particularmente importantes nas culturas do milho e da aveia. A partir de 1937 há uma tendência ao crescimento da produção do milho e do trigo. A produção de aveia assume, a partir de então, um comportamento errático, e a produção de algodão, após um importante crescimento em 1937, se estabiliza aos níveis do período anterior.