

ADELINO MARTINS

**INSERÇÃO ECONÔMICA INTERMEDIÁRIA E VULNERABILIDADE EXTERNA
NO BRASIL DOS ANOS 1920.**

ASSIS
2009

ADELINO MARTINS

**INSERÇÃO ECONÔMICA INTERMEDIÁRIA E VULNERABILIDADE EXTERNA
NO BRASIL DOS ANOS 1920.**

Dissertação apresentada à Faculdade de Ciências e Letras de Assis – UNESP – Universidade Estadual Paulista para a obtenção do título de Mestre em História (Área de Conhecimento: História e Sociedade).

Orientador: Prof. Dr. Clodoaldo Bueno.

ASSIS
2009

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

M386i Martins, Adelino
Inserção econômica intermediária e vulnerabilidade externa no Brasil dos anos 1920 / Adelino Martins.
Assis : [s.n.], 2009.
236 f. : il.

Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Letras, 2009.

1. Política econômica. 2. Economia mundial. 3. Finanças Internacionais. I. Título. II. Autor.

CDD 338.9

ADELINO MARTINS

**INSERÇÃO ECONÔMICA INTERMEDIÁRIA E VULNERABILIDADE EXTERNA
NO BRASIL DOS ANOS 1920.**

Dissertação apresentada à Faculdade de Ciências e Letras de Assis – UNESP – Universidade Estadual Paulista para a obtenção do título de Mestre em História (Área de Conhecimento: História e Sociedade).

Aprovada em: / /

Prof.º Dr. Clodoaldo Bueno.
Faculdade de Ciências e Letras de Assis – Universidade Estadual Paulista/Unesp.

Prof.º Dr. Áureo Busetto.
Faculdade de Ciências e Letras de Assis – Universidade Estadual Paulista/Unesp.

Prof.º Dr. Sebastião Carlos Velasco e Cruz
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH) - Universidade de Campinas/Unicamp.

Para Antônio Carlos Martins e Virgínia Pimentel. Por seu investimento em um futuro que, infelizmente, não puderam ver concretizado. Espero tê-los honrado.

Agradecimentos

Nomear aqueles a que devemos agradecimentos não é fácil. Corre-se, sempre, o risco de esquecer alguém. Começo pelas pessoas não diretamente relacionadas à escrita deste trabalho, mas cujo papel ao longo do trajeto que culminou com esta dissertação foi fundamental.

Agradeço a Albertina Aparecida Costa, minha mãe, e Regina Aparecida Costa, minha tia, por me incentivarem a estudar. Como se sabe, não basta explicar para uma criança o valor da leitura e dos estudos se as atitudes não condizem com o discurso. Não foi o caso delas, que sempre me disponibilizaram, com esforços, os livros e as condições para lê-los.

Igualmente importantes foram as ajudas que recebi ao longo de minha vida estudantil. Especificamente refiro-me à professora Zuleika, à Fundação Gabriel de Campos e ao Colégio Esquema. Quando retornei da capital de São Paulo para o interior do estado, não vislumbrava boas possibilidades de estudo. Contudo, o carinho atencioso de Zuleika, professora de Geografia em minha 8ª série do ensino fundamental, descortinou-me a possibilidade de uma bolsa de estudos para o colegial. Pela generosidade do olhar que teimosamente recusava-se em enxergar todos os alunos de forma pasteurizada, muito obrigado.

A bolsa a que me referi não se concretizaria sem o concurso da Fundação Gabriel de Campos, instituição sediada em Presidente Prudente/SP, cujo objetivo é a promoção de jovens carentes. Ali, pude contar com a amizade e o comprometimento de Beth, sempre pronta a colaborar com os jovens com os quais lidou. Agradeço também ao Colégio Esquema de Presidente Prudente, por abrir-me suas portas.

Com relação à escrita deste trabalho diretamente, agradeço à Unesp de Assis pela oportunidade de pesquisar e escrever. Em especial minha gratidão ao Departamento de História e a meu orientador, professor Clodoaldo Bueno. Ambos tiveram que conviver com um pós-graduando que, em função de suas obrigações pessoais, não dispôs de meios e tempo para envolver-se com o programa de pós-graduação. Nem por isso inviabilizaram ou dificultaram meu caminho. Agradeço aos professores Áureo Busetto e José Luís Bendicho Beired pelos apontamentos realizados por ocasião do exame de qualificação. Ainda, ao professor Clodoaldo, agradeço a leitura dos textos que culminaram nesta redação final. Pelos apontamentos e pela paciência, muito obrigado.

Na 2ª e 4ª Varas Cíveis do Fórum de Assis/SP, agradeço àqueles que, embora estivessem em posição de inviabilizar minha frequência às aulas da pós-graduação, tiveram a generosidade de não o fazer. Por fim, agradeço a minha mulher, Kátia, por sua paciência em lidar com os aborrecimentos de minha jornada dupla de trabalhador e estudante. Sei que,

muitas vezes, faltei-lhe com a devida atenção. Seu carinho, seu apoio e, principalmente, sua crença em minhas potencialidades, foram estímulos para a escrita desta dissertação. Sua presença, importante durante a pesquisa, segue indispensável em minha vida.

Epígrafe

“When you’re weary, feeling small,
 When tears are in your eyes, I will dry them all;
 I’m on your side. When times get rough
 And friends just can’t be found,
 Like a bridge over troubled water
 I will lay me down.
 Like a bridge over troubled water
 I will lay me down.

When you’re down and out,
 When you’re on the street,
 When evening falls so hard
 I will comfort you.
 I’ll take your part.
 When darkness comes
 And pain is all around,
 Like a bridge over troubled water
 I will lay me down.
 Like a bridge over troubled water
 I will lay me down.

Sail on silver girl,
 Sail on by.
 Your time has come to shine.
 All your dreams are on their way.
 See how they shine.
 If you need a friend
 I’m sailing right behind.
 Like a bridge over troubled water
 I will ease your mind.
 Like a bridge over troubled water
 I will ease your mind”

Like a bridge over troubled waters. Lyrics by Simon and Garfunkel.

MARTINS, Adelino. *Inserção econômica intermediária e vulnerabilidade externa no Brasil dos anos 1920*. 2009. 236f. Dissertação (Mestrado em História) – Faculdade de Ciências e Letras de Assis, Universidade Estadual Paulista, Assis, 2009.

RESUMO

Esta dissertação apresenta os resultados obtidos na pesquisa sobre a inserção econômica do Brasil na economia mundial nos anos 1920. O objetivo central é relacionar as restrições e oportunidades apresentadas pelo funcionamento do sistema econômico internacional com a estrutura da economia brasileira e as escolhas efetuadas pelos estadistas brasileiros em matéria de política econômica e política externa. O período de análise se estende de 1919 a 1929 em razão de o período estruturar-se em uma unidade, tanto do ponto de vista da economia mundial quanto da economia brasileira. As fontes primárias utilizadas são as Estatísticas publicadas pela Liga das Nações, as Séries Estatísticas Retrospectivas do IBGE e os discursos e textos produzidos por políticos da época, especialmente as mensagens anuais enviadas pelos presidentes da República ao congresso nacional. Para a análise dos dados empregou-se, além da bibliografia de apoio, a metodologia, derivada de J.-B. Duroselle, segundo a qual a dimensão econômica, entre outras, atua como força profunda que influencia as decisões dos Homens de Estado na formulação e na condução das políticas de Estado. Diante da documentação analisada defende-se que o Brasil ocupou posição intermediária na economia internacional, com avanços na substituição de importações. Porém, o país sofreu com alta vulnerabilidade externa, derivada, sobretudo, da ineficiência do arranjo fiscal na Primeira República e da política monetária praticada no governo Washington Luís.

Palavras-chave: Brasil. Economia mundial. Inserção intermediária. Substituição de importações. Vulnerabilidade externa.

ABSTRACT

This text presents the results obtained in the research about Brazil's economic insertion in the world economy during the 1920s. The central goal is relate the constraints and opportunities supplied by the functioning of the international economic system with the structure of the Brazilian economy and with the choices made by Brazilian politicians concerning economic and foreign policies. The period of analysis come from 1919 to 1929 mainly because it forms a unit to the world economy as well as to Brazilian economy. The primary sources used are the statistics issued by the League of Nations, the Retrospective Statistical Series by IBGE, and the speech and texts performed by the contemporaries' politicians, especially the annual messages sent by the presidents of the Republic to the National Congress. In order to analyze the affordable data we use a support bibliography and the methodology developed by J.-B Duroselle, which consider the economic dimension, along with other ones, a deep force that influence the decision taken by the politician when they formulate and carry on the State's policies. Considering the data analyzed, we support the idea that Brazil occupied an intermediated position in world economy, presenting great advances in imports substitution. However, the country suffered under a high external vulnerability, derived, overall, from the First Republic inefficient tax system and from the Washington Luis's monetary policy.

Key words: Brazil. World economy. International insertion. Imports substitution. External vulnerability.

LISTA DE GRÁFICOS:

I.	Exportação de commodities por grupos 1913 e 1927.	60
II.	Produção de petróleo em milhões de barris entre 1920 e 1929.	61
III.	Distribuição dos automóveis no mundo em 1926 (milhões de unidades).	62
IV.	Distribuição dos automóveis no mundo em 1929 (milhões de unidades).	63
V.	Tonelagem dos navios lançados no mundo entre 1925 e 1930.	64
VI.	Distribuição dos automóveis em 1929: países selecionados (milhões de unidades)	65
VII.	Produção ou exportação de borracha em milhares de toneladas.	68
VIII.	Tendências da importação de manufaturas no final dos anos 1920: Brasil, México e Chile.	75
IX.	Composição das importações argentinas entre 1925 e 1929	76
X.	Fusos de algodão em milhões: evolução entre 1920 e 1930.	78
XI.	Fusos de algodão em milhões: evolução entre 1920 e 1930 nos países centrais.	79
XII.	Composição das exportações dos países centrais em 1928.	82
XIII.	Distribuição da produção manufatureira no mundo.	83
XIV.	Extensão das linhas férreas em operação 1920 e 1929: países selecionados.	85
XV.	A produção de café do Brasil em mil toneladas.	88
XVI.	Café exportado em sacos (1918=100%)	89
XVII.	Exportações brasileiras por continentes em porcentagem.	90
XVIII.	Exportações do Brasil em libras para seus maiores parceiros comerciais.	91
XIX.	Importações do Brasil junto a seus maiores parceiros comerciais, em libras.	94
XX.	Importações brasileiras por continentes em porcentagem.	95
XXI.	Composição das importações brasileiras.	96
XXII.	Automóveis importados pelo Brasil (1919-1929).	102
XXIII.	Comércio exterior no governo Epitácio Pessoa.	131
XXIV.	Porcentual da arrecadação proveniente do imposto de importação durante o governo Epitácio Pessoa.	134
XXV.	Contos de réis obtidos com os impostos de importação entre 1918 e 1922.	137
XXVI.	Receitas e despesas da União no governo Pessoa.	138
XXVII.	Valor médio em libras do café: saco 60 kg.	139
XXVIII.	Receitas e despesas da União no governo Bernardes.	157
XXIX.	Preço em libra-ouro da saca de 60 kg de café.	161
XXX.	Comércio exterior no governo Bernardes.	162

XXXI.	Déficit orçamentário em % da receita.	168
XXXII.	Cotação da moeda brasileira entre 1919-1926: pence/mil-réis.	177
XXXIII.	Cotação da moeda brasileira entre 1919-1926: mil-réis/dólar.	178
XXXIV.	Participação do café na pauta exportadora brasileira.	181
XXXV.	Comércio exterior no governo Washington Luís.	194
XXXVI.	Preço em libra-ouro do saco de 60 kg de café entre 1926 e 1930.	199
XXXVII.	Preço em mil-réis do saco de 60 kg de café entre 1926 e 1930.	200
XXXVIII.	Receitas e despesas no governo Washington Luís.	204

LISTA DE TABELAS

I.	Lançamento de navios (com mais de 100 toneladas) movidos a motor-diesel por países entre 1924 e 1930.	66
II.	Comércio mundial em milhões de dólares - participação porcentual: os dez maiores exportadores mundiais.	67
III.	Comércio mundial em milhões de dólares - participação porcentual: os dez maiores importadores mundiais.	71
IV.	Comércio mundial: participação porcentual dos países selecionados.	73
V.	Índices anuais da produção industrial - ano base 1939 (=100%).	98
VI.	Reservas de ouro em posse dos Bancos Centrais e Governos 1918-1930: porcentagem do total.	118
VII.	Brasil – formação bruta de capital fixo pelo governo federal, 1919-1926.	157
VIII.	Evolução do câmbio no governo Washington Luís (mil-réis/pence).	191

Sumário

INTRODUÇÃO	13
1 OBJETO E DELIMITAÇÃO TEÓRICA	18
1.1 Debate sobre a inserção econômica internacional do Brasil no século XX.	18
1.2 Delimitação teórica.	32
1.2.1. A economia como elemento de causalidade.	34
1.2.2 Finalidades: as lutas políticas internas e sua influência sobre a ação dos homens de Estado.	42
2 O BRASIL NA ECONOMIA INTERNACIONAL: COMÉRCIO E PRODUÇÃO INDUSTRIAL.	48
2.1 A conjuntura política internacional.	48
2.2 A economia internacional nos anos 1920: fluxos comerciais e industrialização.	51
2.3 Dinâmica econômica interna: comércio exterior, investimentos externos e industrialização por substituição de importações.	86
2.4 Inserção econômica intermediária.	104
3 INSTABILIDADE FINANCEIRA INTERNACIONAL E VULNERABILIDADE EXTERNA.	108
3.1 As finanças internacionais nos anos 1920: as expectativas sobre a efetividade do padrão-ouro e o seu funcionamento.	108
3.2 <i>Virtù</i> : as escolhas políticas do governo brasileiro.	123
3.2.1 O governo Epitácio Pessoa.	123
3.2.2 O governo Arthur Bernardes.	154
3.2.3 O governo Washington Luís.	188
3.3 Vulnerabilidade externa.	213
4 CONCLUSÃO: INSERÇÃO ECONÔMICA INTERMEDIÁRIA COM VULNERABILIDADE EXTERNA.	223
5 FONTES E REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	230

INTRODUÇÃO

Fazer a história, sim, na medida em que a história é capaz, e a única capaz, de nos permitir, num mundo em estado de instabilidade definitiva, viver com outros reflexos que não os do medo...

Lucien Febvre

O medo de que o início do século XXI repita a crise econômica devastadora desencadeada no final dos anos vinte do século passado domina o debate público no mundo. As referências à crise de 1929, no entanto, demonstram a dificuldade da maior parte dos analistas em pensar com perspectiva temporal, característica que não lhes é privativa. A ideologia do novo conduziu ao império do presente e a uma percepção, generalizada entre os homens nas ruas, de que as mudanças se sucedem velozmente e a despeito da sua vontade. A valorização do presente, obviamente, não eliminou as noções temporais do passado e do futuro, mas as caricaturou. O primeiro tornou-se o contexto, o breve intróito para o entendimento do que, de fato, interessa. O segundo transformou-se na previsão, a seara predileta dos que desejam conferir caráter divinatório às análises científicas.

No caso específico da crise econômica iniciada em 2008, o contexto está pronto. Os antes elogiados gestores da bonança dos anos 1990, Alan Greenspan especialmente, são os culpados por não controlar os mercados de capitais. A liberdade de funcionamento destes, mantra do fim do século passado, surge como o antro da perdição, povoado de operadores de mercado imorais. Em suma, os administradores da economia internacional da última década são acusados de negligenciar o controle daquilo que o *mainstream* político e econômico da época não desejava ver controlado. Para completar o contexto, a digressão temporal que, raramente vai além dos anos 1990, pula sessenta anos e compara o descalabro da crise de 1929 com os efeitos da crise atual. Quanto ao futuro, há dissensões. Encolhimento da economia norte-americana, e cálculos, alguns com estranha precisão decimal, que vão desde o índice de crescimento econômico esperado (ou a falta dele) até o valor dos trilhões de dólares derretidos.

A divisão do tempo em contexto, presente e previsão não nos deixa outra companhia senão a do medo, pois a distorção da perspectiva temporal e a valorização de um presente sempiterno subtraem os homens e o tempo da história, descaracterizando-a. A história é substituída por uma filosofia da história fatalista, de pouca imaginação e povoada por não

sujeitos, onde uma miríade de fluxos velozes e instáveis é acessível apenas à compreensão esotérica e intangível à intervenção humana.

Nas análises mais refinadas sobre a primeira grave crise econômica do século XXI, há menção à inadequação das instituições multilaterais forjadas no final da segunda guerra mundial para conferirem estabilidade e governabilidade ao sistema econômica internacional. Esta referência é crucial para a compreensão das diferenças entre as crises de 1929 e a atual, pois nos possibilita transcender as comparações baseadas no estrépito das cifras, para concentrarmo-nos no conjunto de escolhas políticas realizadas e nas circunstâncias de cada quadra histórica. As dimensões temporal e humana podem, assim, ser recuperadas para a análise.

Para a compreensão adequada dos efeitos das crises econômicas de 1929 e da atual é preciso referir-se à estrutura do sistema internacional na qual foram engendradas, suas circunstâncias. O ano de 1929, como argumentaremos ao longo do texto, representou a culminância dos desencontros consagrados pelos arranjos políticos posteriores à Primeira Guerra Mundial, que negligenciaram o aspecto multilateral da governança econômica internacional. Atores importantes distanciaram-se ou foram mantidos fora da recém criada Liga das Nações. Aproximações caso a caso em matéria financeira implicaram um funcionamento perverso do sistema monetário.

As circunstâncias da crise atual guardam relação direta com a resposta dada nos anos 1970 ao declínio dos acordos econômicos concebidos em Bretton Woods. As crises do petróleo, os déficits comercial e fiscal norte-americanos, a estagnação e a inflação no centro do capitalismo, conduziram, no final dos anos 1970, a respostas liberais para os problemas econômicos internacionais. Estas respostas propiciaram crescimento ao longo dos anos 1990, mas, atualmente, demonstram a limitação das medidas desproporcionalmente concentradas na ampliação da eficácia da produção em detrimento do aperfeiçoamento de instituições multilaterais. O acerto liberal de fins dos anos 1970, de fato, contornou a reforma política das instituições de Bretton Woods. O mundo tornou-se mais plural com as independências afro-asiáticas, com o crescimento econômico no leste asiático, com a abertura política na América Latina e o declínio econômico relativo dos EUA. Mas as instituições multilaterais não se atualizaram. Hoje, as reformas destas instituições, com consideração à diferente correlação de forças no mundo, constituem um desafio para o encaminhamento político da crise.

Se nos anos 1920, como agora, a coordenação multilateral não era adequada, as diferenças entre ambas as situações é gritante. Após a Primeira Guerra Mundial, a Liga das Nações representou o primeiro ensaio da ação multilateral. Hoje, o desafio é reformar

instituições que contam com mais de sessenta anos de funcionamento, muitas das quais criadas para evitar os desencontros dos anos 1920 e 1930. Se na crise de 1929, como na atual, a questão da intervenção estatal é crucial, as condições para tanto são clamorosamente dispare. Hoje conta-se com a experiência intervencionista do pós - segunda guerra, enquanto os homens dos anos 1920 e 1930 possuíam como referência imediata o liberalismo da *Belle Époque*. Ademais, àquela época não estava disponível o arsenal de medidas que sessenta anos de pensamento e prática em política econômica disponibilizaram para os atuais homens de Estado. A intervenção maciça do Estado na economia, o keynesianismo, não existia, embora Keynes sim. Estas diferenças não são triviais e necessitam ser consideradas, sob pena de se fazer tabula rasa da experiência dos homens no tempo.

A apreciação das ações dos homens é tão importante quanto a consideração de suas circunstâncias, pois evita avaliações fatalistas. A história somente é o que deveria ser na filosofia hegeliana. A concretidade da vida social sugere conflitos sociais, muitos dos quais expressos politicamente e que existem para determinar qual o curso de ação que uma coletividade deve adotar em um dado momento. Desse modo, as opções concretizadas representam algumas das alternativas possíveis, não as únicas à disposição.

Neste estudo sobre a inserção econômica internacional nos anos 1920 buscamos considerar os homens e suas circunstâncias. Partimos de uma inquietação atual e de ordem geral, a percepção de que as escolhas políticas efetuadas no interior dos países são limitadas pelo ambiente internacional e pelo grau de desenvolvimento alcançado por um país relativamente aos demais. Trata-se de ponderar como a conformação do sistema internacional, e especificamente de sua dimensão econômica, impacta sobre as escolhas políticas efetuadas pelos países, no nosso caso, sobre o Brasil. É este o problema de fundo que permeia o trabalho.

A justificativa para a delimitação do objeto é interna a ele. O estudo, em nível de iniciação científica, sobre o substrato econômico que informava a política externa brasileira entre 1919 e 1926¹ apontou para a necessidade da extensão das pesquisas até o ano de 1929. A escolha do período entre 1919 e 1926 se explicava por razões políticas. O primeiro ano foi marcado pelo engajamento brasileiro na Liga das Nações e o final, pelo abandono desta organização por determinação do presidente Artur Bernardes. A ativa participação brasileira no organismo genebrino e, posteriormente a seu abandono, o reforço da ênfase aos assuntos

¹ O estudo, que contou com o apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo – FAPESP – intitulou-se *A política externa brasileira entre 1919 e 1926: substrato econômico e sistema de finalidades*.

do continente americano conduziram Garcia (2006) a definir a política externa brasileira na década de 1920 como dividida entre as atenções à Europa e à América.

Se do ponto de vista das prioridades diplomáticas, a pendularidade entre Europa e América encontra acolhida nas fontes, o substrato econômico a partir do qual o Brasil se inseria na economia mundial apresenta continuidade, de modo que o ano de 1926, marco da saída do Brasil da Liga das Nações, não pode ser apontado como um divisor. Os dados revelaram que a economia mundial entre 1919 e 1929 apresenta unidade em sua instabilidade monetária, decorrente, em última instância, da ausência de instrumentos de coordenação econômica entre as mais ricas nações da época. Os arranjos comerciais e financeiros eram debatidos em reuniões *ad hoc* por americanos e europeus e inexistiam instâncias multilaterais de governança voltadas à economia mundial. Para o Brasil, a unidade do período residia no crescimento concomitante das produções cafeeira e manufatureira e no dilema central representado pelas metas inconciliáveis de financiamento da produção de café, nos momentos de baixa dos preços internacionais da *commoditie*, e da manutenção da estabilidade monetária, com inflação baixa e câmbio estável.

As limitações impostas pelo funcionamento do mercado mundial às escolhas dos estadistas brasileiros reverberaram, pois, a unidade própria do funcionamento da economia internacional na década. Os desequilíbrios monetários e os deslocamentos comerciais no mundo afetaram diretamente as perspectivas econômicas brasileiras, influenciando as políticas adotadas, ora permitindo o recurso aos empréstimos para o financiamento do café, ora pressionando pela adoção de políticas macroeconômicas restritivas.

Ao longo do texto procura-se explicitar que os desequilíbrios do cenário internacional que culminaram com a crise de 1929 não foram acontecimentos inexoráveis. Antes, decorreram das escolhas políticas efetuadas pelas lideranças das nações mais poderosas, informadas pelas circunstâncias de seus países. Com a mesma preocupação de não substituir os homens por fluxos econômicos irresistíveis, procuramos demonstrar que as medidas políticas adotadas pelos presidentes brasileiros da época não eram as únicas possíveis, tampouco um reflexo incontinenti dos interesses da agricultura de exportação.

O texto está dividido em três partes, além da introdução e da conclusão: delimitação teórica; o Brasil na economia internacional; instabilidade financeira internacional e vulnerabilidade externa. Ao longo do texto, defendemos a idéia de que coexistiram, no Brasil da década de vinte, diferenciação da estrutura produtiva com elevada vulnerabilidade externa, decorrente das políticas monetária e fiscal praticadas pelos presidentes da República. O leitor poderá ou não concordar com esta tese, mas nosso esforço estará recompensado se contribuir,

ainda que modestamente, tanto para o debate sobre a história da inserção econômica internacional brasileira, como para a compreensão de que a análise de momentos críticos não pode se contentar com comparações baseadas nas cifras e nos efeitos das crises do passado, quaisquer que sejam. Nas análises sobre um mundo repleto de situações instáveis, a utilização do passado como intróito e a ocultação dos homens e das suas circunstâncias históricas nos deixam apenas o medo como companheiro.

1 OBJETO E DELIMITAÇÃO TEÓRICA.

1.1 Debate sobre a inserção econômica internacional do Brasil no século XX.

O debate sobre a inserção econômica internacional do Brasil tem sido realizado no interior de estudos mais amplos atinentes à natureza do desenvolvimento do capitalismo no país, nos campos da História, da Economia e da Sociologia.

As interpretações gerais sobre o Brasil, na forma de ensaios, emergiram a partir do momento da proclamação da República, em 1889, e perduraram até os anos 1930, quando o desenvolvimento das universidades no país se consolidou. São deste período as obras de Sérgio Buarque Holanda, *Raízes do Brasil*; de Gilberto Freyre, *Casa Grande e Senzala*; e Caio Prado Jr., *A formação do Brasil Contemporâneo: colônia*.

Segundo Ricupero (2007), os ensaios interpretativos gerais sobre o país não puderam surgir durante o Império, primeira fase da vida independente da nação, pois esta foi a conjuntura histórica na qual ocorreu a criação das referências nacionais do país recentemente independente. É desta época o processo de criação de uma História e uma Literatura nacionais, cujo objetivo era complementar a independência política por meio da emancipação intelectual.

Ademais de ser o momento da criação das referências nacionais, tal processo de elaboração não ocorria em abstrato, mas na concretude da vida social. O espaço do debate político e intelectual da época foi fortemente condicionado pela existência da escravidão, instituição social enraizada no país. A exclusão social, característica típica da escravidão, implicou a limitação dos debates políticos e culturais, especialmente acerca dos temas concernentes ao próprio regime de trabalho.

O período que se estendeu da proclamação da República aos anos 1930 comportou a criação dos ensaios sobre o Brasil, posto que concretizado o projeto da elite imperial da criação dos símbolos da nacionalidade. A partir desta base referencial e ainda que para criticá-la, foi possível a escrita das interpretações sobre o Brasil. Para Ricupero (2007, p. 19-29), a inexistência, no referido período, de um complexo universitário concorreu para que a forma assumida pelas interpretações fosse ensaística. Tanto que, depois dos anos trinta do século XX, quando o estabelecimento da vida universitária se consolidou no país, os ensaios declinaram em favor dos estudos monográficos acadêmicos.

Para os limites deste trabalho, *Formação do Brasil Contemporâneo: colônia* (PRADO Jr., 1953) apresenta interesse como ponto de partida sobre a reflexão acerca do papel do Brasil

na economia mundial, pois insere o sentido da História do Brasil no bojo do movimento geral de expansão do capitalismo mercantil ocorrido na Idade Moderna.

A preocupação de decifrar as raízes do atraso do capitalismo no Brasil conduziu Caio Prado Jr. a privilegiar o estudo sobre o tipo de colonização havida no país, de exploração, em contraposição à encetada nas treze colônias do norte da América, de povoamento. O autor assevera que o século XIX no Brasil foi o momento da transição entre a herança colonial lusa e a formação da nação independente, um ponto de inflexão que permite apreender o resumo das realizações decorrentes do período colonial e que oferece elementos para a compreensão do desenvolvimento histórico ulterior do país.

Marxista, Caio Prado, não foi ortodoxo em sua interpretação sobre o desenvolvimento do capitalismo no Brasil. Não aderiu às interpretações etapistas da história econômica, segundo as quais os países subdesenvolvidos passariam, com atraso, pelas mesmas fases do desenvolvimento experimentado nos países capitalistas avançados. Nesse sentido, descartou a possibilidade da existência do feudalismo na colônia e atentou para a natureza capitalista comercial do empreendimento colonial.

O desbaratamento da tese do feudalismo no Brasil foi particularmente profícuo para as posteriores análises sobre a característica específica do capitalismo no país. Por um lado, representou um desafio para a militância política comunista que ansiava por uma revolução socialista no Brasil e que, para tanto, se valia, como notou De Decca (DE DECCA, 1994), de um conceito de revolução proletária axiomática, segundo a qual as condições para a revolução se repetiriam indistintamente nas múltiplas realidades históricas. Desse modo, feudalismo, na colônia, e revolução burguesa, em 1930, fariam parte da História de um país apto a caminhar rumo ao socialismo.

Por outro lado, a interpretação de Caio Prado ilumina as relações mercantis que nortearam o processo de formação da sociedade brasileira na colônia e aponta para a vinculação das principais atividades econômicas coloniais ao mercado internacional. Foi no afã de realizar grandes lucros no mercado internacional que os portugueses se viram na contingência de estabelecer sua base colonial na América. Latifúndio, escravidão e extroversão (PRADO, Jr., 1953) conformaram a infra-estrutura econômica responsável pela concentração da riqueza e pelo delineamento da formação social profundamente desigual do país. As demais atividades econômicas desenvolvidas no país e os seus agentes executores se concentraram subsidiariamente em derredor das atividades dinâmicas voltadas ao exterior.

A dinamicidade das atividades econômicas voltadas ao exterior, em detrimento do desenvolvimento do mercado interno, constitui ponto nevrálgico do pensamento de Celso

Furtado, com relação ao Brasil e à América Latina. Antes, porém, da apreciação do pensamento de Celso Furtado sobre o desenvolvimento do capitalismo no Brasil e suas relações com o mercado mundial é necessária uma menção à escola de pensamento à que se ligou o economista brasileiro, a CEPAL, Comissão Econômica para a América Latina.

Criada no interior da ONU, nos anos imediatamente posteriores à Segunda Guerra Mundial por pressão dos países latino-americanos e a despeito da resistência norte-americana, a CEPAL promoveu estudos que apontavam o desigual funcionamento do mercado mundial, que deteriorava o valor dos produtos primários exportados pelos países periféricos em relação aos produtos industrializados importados pelos mesmos.

A alternativa apontada pela CEPAL, presente lapidarmente em seu *Estudo econômico da América Latina-1949* (1953), obtemperava a necessidade de os países latino-americanos se industrializarem a fim de superarem a fase da dependência econômica internacional e de completarem a independência conquistada no campo político. A preocupação das elites políticas latino-americanas em somar a independência intelectual à emancipação política no século XIX, encontra correlato no campo da economia no pós Segunda Guerra Mundial, no seio dos movimentos populistas e nacionalistas.

O centro do pensamento cepalino é a nação, especificamente a concretização *de facto* da independência *de jure* dos países latino-americanos. A independência *de facto*, entretanto, adviria do rompimento dos laços de dependência desses países para com o mercado mundial, por meio do pleno desenvolvimento das forças produtivas capitalistas na América Latina, objetivo a ser conquistado com o fomento à industrialização substitutiva de importações.

A predica industrializadora da Cepal decorria da assunção de um padrão de trocas comerciais como sustentáculo da inserção econômica internacional dos países periféricos: a deterioração dos termos de troca dos produtos primários com relação aos manufaturados. A tese da deterioração dos termos de troca possuía implicações práticas na condução da economia dos países, pois refutava a doutrina liberal das vantagens comparativas, segundo a qual o comércio desimpedido dos gêneros nos quais os países detivessem melhores condições de produção conduziria ao desenvolvimento. A saída do círculo da detrioração dos termos de troca dos produtos primários seria a industrialização mediada pela ação estatal, e, portanto, fora dos cânones liberais.

É perceptível no pensamento cepalino uma mescla de elementos das doutrinas nacionalistas e do Moderno Sistema Mundial quanto à inserção das nações periféricas no mercado mundial. Assente-se, com os marxistas do Moderno Sistema Mundial, que o desenvolvimento econômico nas nações periféricas é um capítulo da expansão universal das

técnicas capitalistas a partir da Revolução Industrial. Tal expansão, no entanto, ocorreu de maneira desigual, concentrada na Europa, América do Norte e Japão. Os benefícios, nas nações periféricas foram exíguos, concentrados nos setores orientados para a produção de matérias-primas de baixos custos e com técnicas extensivas, as quais permitiam ganhos de produtividade (CEPAL, 1951, p. 03).

Percebe-se, aqui, a retomada da idéia, proposta por Caio Prado acerca da colonização brasileira, do caráter extrovertido das atividades econômicas nas colônias de exploração. Contudo, para a CEPAL, a extroversão das atividades econômicas nas ex-colônias européias passa a caracterizar, no final do século XIX uma realidade histórica específica denominada Periferia. Neste período, a divisão internacional do trabalho, iniciada com a Revolução Industrial, tomou forma definida, com um centro industrial ladeado por nações primário-exportadoras, funcionando de modo sistêmico.

O funcionamento sistêmico da economia internacional teria atingido seu ápice entre o final do século XIX e o pós Primeira Guerra Mundial, o que configurara na periferia, de acordo com a periodização cepalina, a fase do crescimento para fora. A Primeira Guerra Mundial teria impacto decisivo sobre a divisão internacional do trabalho, pois excluía temporariamente os fornecedores industriais dos países centrais dos mercados periféricos. Neste momento, iniciou-se o movimento de substituição de importações, o período do desenvolvimento para dentro.

A periodização cepalina está subsumida no pensamento de Celso Furtado. Em *Formação da Econômica do Brasil* (FURTADO, 1971), há a fase colonial; a primário-exportadora ou de desenvolvimento para fora; e a substitutiva de importações ou de desenvolvimento para dentro. À semelhança de Caio Prado Jr., a fase colonial é apresentada como sucessão de atividades que, em um dado momento, constituíram o setor exportador dinâmico da economia, cana de açúcar e ouro. A análise de Furtado, todavia, avança no sentido de diferenciar sensivelmente o modo de operação dos negócios da cana e do café.

A atividade canavieira, dependente das decisões de investimentos dos comerciantes europeus e marcada pelo predomínio do trabalho escravo, apresentava alto grau de autarquia, baixa monetarização e poucos efeitos multiplicadores para o restante da economia, o que resultava em alta concentração de renda. A restauração da coroa portuguesa no século XVII, com a conseqüente exclusão dos batavos da produção de cana do Nordeste, implicou a decadência em face da concorrência representada pela produção das Antilhas colonizadas pelos holandeses. Após o ciclo da cana, a extração e o comércio de ouro mantiveram o Brasil nas malhas dos fluxos econômicos internacionais. A exaustão do ouro, para Furtado, resultou

na exclusão do Brasil da economia mundial até o advento do café. Este foi o responsável pela retomada da inserção do Brasil no capitalismo internacional (FURTADO, 1971).

Para Furtado, o período que mediou a decadência do ouro e a ascensão do café é crucial para o entendimento do atraso do Brasil relativamente aos países centrais e aos Estados Unidos em particular. O três quartos de século entre 1775 e 1840, momento de espraiamento das técnicas pela Europa e América do Norte, encontrou o Brasil sem condições de importá-las por duas razões. A primeira diz respeito à falta *know-how* luso-brasileiro em matéria industrial. A segunda remete à incapacidade de importar técnicas modernas pela ausência de divisas, haja vista que o país se encontrava destituído de um produto de exportação que lhe assegurasse poder de compra externa.

A reinserção do Brasil na economia mundial com o café, de modo qualitativamente diferente da experiência havida com a cana de açúcar, estabeleceu ligações importantes com a fase posterior de substituição de importações. As características mais importantes da cafeicultura para Furtado (1971) eram a decisão de investir e o efeito multiplicador para o restante da economia.

No setor dinâmico exportador cafeeiro, a produção, a comercialização, os transportes e a distribuição foram concentradas em mãos brasileiras. A decisão acerca do investimento, importante variável na determinação do nível de atividades da economia, estava sob controle nacional. Ademais, ao adotar paulatinamente o trabalho assalariado, o setor cafeeiro injetava liquidez no conjunto da economia, de sorte a estimular o consumo de bens produzidos internamente e ampliar o nível de emprego e renda internos.

Durante a Primeira República, os cafeicultores, por vezes, lograram fazer valer seus interesses econômicos junto aos governos dos Estados e da União a fim de proteger seus ganhos em mil-réis quando das quedas dos preços internacionais do café. A defesa foi efetiva, argumenta Furtado, dada a posição quase monopolística sustentada pelo Brasil no mercado internacional de café. O resultado da defesa dos ganhos dos cafeicultores, por meio da desvalorização da moeda nacional implicava, ainda que involuntariamente, no resguardo do nível de atividades internas, dados os efeitos multiplicadores da atividade cafeeira.

Por ocasião da crise 1929, ante a dificuldade de aquisição de bens importados no mercado internacional, a defesa do café impediu perdas totais no capital dos cafeicultores, mantendo sua capacidade de investimento em outras atividades, como as industriais e outras lavouras. Em complementação, sustentou a renda interna permitindo que a substituição de importações encontrasse mercado consumidor. A menção à concepção furtadiana de economia cafeeira é útil para a compreensão do modo como o autor aplicou a periodização

cepalina na interpretação da história econômica brasileira. A crise da economia do café no final dos anos 1920 e o modo como a mesma foi administrada permitiu a inauguração da fase de crescimento para dentro da economia brasileira com a conseqüente mudança do eixo dinâmico da economia para o mercado interno.

Fiel à periodização cepalina, em *Formação da Economia da América Latina* (FURTADO, 1969, p.68), Furtado aponta o início da reversão dos padrões de comércio exterior plasmados pela divisão internacional do trabalho forjada ao longo de século XIX e que interligava centro e periferia em um sistema. As tendências, já perceptíveis antes de 1913, de deterioração dos termos de troca dos produtos primários relativamente aos produtos manufaturados se agravaram depois da Primeira Guerra Mundial e, em intensidade particularmente aguda, após a crise de 1929. Tal situação propeliu a industrialização por substituição de importações não somente no Brasil, mas em outros países latino-americanos, como o México.

É importante reter que a utilização das teses cepalinas por Furtado na interpretação dos laços das economias do Brasil e da América Latina com o mercado mundial não é acrítica. O próprio Furtado admite a falência do pressuposto de que a emancipação econômica da América Latina implicaria a redução da pobreza e a complementação das independências políticas conquistadas no século XIX. Esta posição fica expressa na comparação efetuada entre os efeitos da industrialização no Brasil, no México, na Argentina e no Uruguai,

“Na fase de industrialização, a Argentina não alcançaria uma taxa de crescimento tão alta como o México ou o Brasil. **Contudo, como a industrialização não têm contribuído para modificar o quadro da distribuição de renda ou para absorver de maneira significativa os excedentes de mão de obra**, a Argentina, ao lado do Uruguai, conserva a posição singular de país latino-americano em que o desenvolvimento se traduziu em melhora significativa das condições de vida de quase a totalidade da sua população”. [grifos nossos] (FURTADO, 1969, p.78).

A própria Cepal indicava os desafios à realização de seu programa de emancipação econômica por meio da industrialização por substituição de importações em três pontos. Primeiro, a baixa renda nos países periféricos implicava ausência de economias de escala capazes de tornarem lucrativas as inversões em setores intensivos em capital e técnica, como a indústria de bens de capital. Segundo, a ausência de capitais e de destreza próprios para empregar as mais avançadas técnicas capitalistas. Terceiro, o descompasso entre as necessidades de geração de empregos nas nações da Periferia e as técnicas poupadoras de mão-de-obra desenvolvidas nas economias centrais, que, importadas pelos países periféricos,

redundavam em desemprego crônico. A promessa não cumprida pela industrialização de elevação do nível geral de qualidade de vida e de independência econômica engendrou críticas às propostas reformistas cepalinas, à direita e à esquerda.

À esquerda, as idéias reformistas cepalinas foram duramente combatidas nos anos 1960 por estudos, denominados pela literatura especializada como catastrofistas e estagnacionistas. André Gunder Frank (1970), que exerceu influência em estudiosos como Theotonio dos Santos e Rui Mauro Marini (GOLDENSTEIN, 1994, p. 32-33), apontava a revolução socialista como a única saída para o círculo vicioso de subdesenvolvimento a que as nações periféricas teriam sido condenadas pelo funcionamento do sistema econômico internacional.

Escrevendo a partir da crise econômica brasileira do início dos anos 1960, Marini e Theotonio dos Santos concordaram com a tese de Frank sobre o desenvolvimento do subdesenvolvimento. Segundo esta tese, o normal funcionamento do sistema capitalista era caracterizado por uma situação em que o desenvolvimento econômico nos países centrais se fazia às expensas do atraso periférico. As nações periféricas seriam subordinadas às centrais no sistema capitalista, resultando, daí, a impossibilidade de desenvolvimento capitalista independente na periferia. A prescrição política decorrente asseverava a inutilidade de uma revolução burguesa que preparasse o caminho para o advento do socialismo. Havia a necessidade de uma revolução direta para o socialismo.

As críticas ao estagnacionismo catastrofista não tardaram. O debate nos anos 1970 foi fortemente marcado pela proposição de Cardoso e Faletto (1970) sobre o caráter dependente do desenvolvimento na América Latina. Para os autores, os conceitos de periferia e subdesenvolvimento não eram adequados à apreensão da realidade dos países de desenvolvimento capitalista tardio. A noção de subdesenvolvimento era insuficiente, pois apontava apenas para o estágio de diferenciação das forças produtivas capitalistas, desconsiderando as relações sociais inerentes a elas. Quanto ao conceito de periferia, apresentava-se incompleto por que, igualmente, desconsiderava a dinâmica social e política interna aos países, centrando as atenções nas posições relativas das nações no sistema econômico mundial. Cardoso e Faletto propugnaram atenção especial aos fatores político-sociais internos, pois, seriam os responsáveis pela formulação e aplicação das políticas adequadas ou não ao aproveitamento das oportunidades de crescimento econômico (CARDOSO, F.H; FALETTTO, E., 1970, p.29).

Sua reflexão muda o foco das discussões do funcionamento intrinsecamente desigual do mercado mundial para a capacidade de mediação exercida pelas formações sociais nacionais. A noção de dependência, ao considerar o desenvolvimento capitalista caso a caso, e

ao ultrapassar o estruturalismo, propondo mútuas interações entre estrutura econômica e dinâmica social, seria mais adequada ao entendimento da evolução das técnicas capitalistas na América Latina. Esta proposição teórica defende a reintegração da abordagem estrutural em termos de processo histórico. Para tanto refuta o determinismo econômico e sugere uma aproximação em que o poder econômico se expressa como dominação social, por meio da política (CARDOSO, F.H; FALETTO, E., 1970, p.23). Desse modo, há que se estudar a intersecção entre os marcos econômicos dentro dos quais ocorre a ação política e o próprio processo político, que comporta um conjunto de ações por meio das quais uma classe ou grupo social tenta a efetivação de um modelo econômico compatível com seus interesses e objetivos.

Filhos de seu tempo, os autores viviam o momento posterior à crise econômica do início dos anos 1960, período tomado como referência pelas teses estagnacionistas. Os regimes militares latino-americanos demonstravam a possibilidade da incorporação das sofisticadas técnicas capitalistas em consórcio com os capitais internacionais, situação exemplificada pela ditadura brasileira. Foi a junção dos interesses dos capitalistas e dos burocratas brasileiros com o capital das empresas multinacionais o aspecto novo da dependência latino-americana que conduziu Cardoso e Faletto ao desenvolvimento da proposição dependentista. A dependência não mais se manifestaria pela deterioração de termos de troca e pela necessidade dos empréstimos externos, mas pela internalização dos interesses do capital internacional no mercado nacional em aliança com a burguesia nacional e o Estado (CARDOSO, F.H; FALETTO, E., 1970, p.131-142).

No modelo de desenvolvimento dependente, os investimentos externos diretos assumem papel preponderante na inovação técnica, especialmente referente à moderna indústria de bens de capitais, e na internacionalização do mercado interno, o que implica renovação da estrutura de dominação social. Como as novas técnicas são desenvolvidas a partir dos padrões de produtividade e renda dos países desenvolvidos, sua aplicação nos países dependentes, como o Brasil, inviabiliza o aproveitamento intensivo da mão de obra existente e o apoio às indústrias tradicionais. Neste ponto, Cardoso e Faletto ecoam o pensamento furtadiano, pois, ainda que não enunciem a proposição tão claramente quanto Furtado, apontam para uma tendência ao desemprego estrutural nas economias dependentes.

Para Cardoso e Faletto o novo tipo de dependência implica uma nova forma de dominação social. Há intensificação da exclusão social a partir da implantação das modernas técnicas capitalistas por parte do capital internacional. A exclusão se faz em detrimento não exclusivamente das massas, mas também de camadas sociais economicamente significativas na etapa anterior (CARDOSO, F.H; FALETTO, E., 1970, p.131). Neste diapasão, apontam para a

perda de substância do poder político dos latifundiários e dos setores exportadores e produtores de bens de consumo. Em substituição a estes, ascendem os setores sociais vinculados às empresas monopolísticas internacionais e do setor financeiro vinculado ao mercado interno.

Ainda nos anos 1970, em tese de doutorado, João Manoel Cardoso de Melo aprofundou a crítica ao modelo cepalino, mas o fez, igualmente, apontando as falhas da perspectiva dependentista. Para Cardoso de Melo, os problemas da interpretação cepalina da história do desenvolvimento capitalista na América Latina não estão, como apontam os dependentistas, na abstração dos condicionantes sociais e políticos, mas no critério cepalino de periodização histórica (MELLO, João Manuel C. de, 1998).

Para a Cepal, como visto, a história da economia latino-americana se subdividiria em três: fase de crescimento para fora, fase de industrialização por substituição de importações e etapa de industrialização extensiva/intensiva. Depreende-se, pois, da periodização que as balizas temporais remetem à situação do Estado-nação no tempo. A crítica que Cardoso de Melo efetua às teses dependentistas reside no fato de terem subsumido a periodização cepalina, acrescentando os fatores políticos e sociais aos econômicos. Assim, à fase da economia colonial corresponderia a da Sociedade Colonial, enquanto a etapa da economia nacional teria seu correspondente na Sociedade Nacional, subdividida nos períodos de crescimento para fora, consolidação do mercado e internacionalização do mercado interno (MELLO, João Manuel C. de, 1998, p.27).

Consoante Cardoso de Melo, o erro da Cepal consistiu em não pensar, até as últimas conseqüências, “*a História latino-americana como formação de um certo capitalismo.*” (MELLO, João Manuel C. de, 1998, p.27). Sua proposta retira do foco da análise tanto a questão da busca pela independência econômica por parte do Estado Nacional, cara aos cepalinos, como a perspectiva dependentista da impossibilidade de desenvolvimento econômico independente. O eixo da análise é o desenvolvimento das forças produtivas capitalistas e não a nação. Baseado nisso, o autor propõe uma divisão da história econômica brasileira em economia colonial, economia mercantil escravista e capitalismo retardatário. O tipo de capitalismo retardatário se define pelo nascimento do capitalismo desacompanhado do completo desenvolvimento das forças produtivas capitalistas, aspecto evidenciado pelo estabelecimento insuficiente de um setor industrial de bens de produção. Considerar a história brasileira e latino-americana em sua radicalidade implica direcionar os estudos para o desenvolvimento de certo tipo de capitalismo, o retardatário.

Uma crítica que se pode fazer ao trabalho de Cardoso de Melo é a generalização de sua reflexão ao conjunto da América Latina, quando, no corpo do texto, os dados que embasam sua análise se referem exclusivamente ao Brasil. O próprio autor reconhece a impossibilidade de

transpor os resultados obtidos pela análise do caso brasileiro para os demais países latino-americanos (MELLO, João Manuel C. de, 1998, p.185-186). Todavia, afirma que o estudo do caso do país de maior desenvolvimento capitalista da região teria o condão de indicar teoricamente a dinâmica de desenvolvimento de outros países. Neste ponto, falta substrato documental para a generalização e, embora concordemos com a crítica de Cardoso de Melo às teses dependentistas, cremos que a aproximação caso a caso proposta por estes para análise do capitalismo nos países latino-americanos possui a vantagem de evitar a reificação dos conceitos.

Nesta pesquisa, nos utilizamos da divisão proposta por Cardoso de Melo para a História Econômica do Brasil e do conceito de capitalismo retardatário ou tardio. Nosso foco é a inserção internacional do Brasil, país de capitalismo retardatário, nos anos 1920. O conceito de capitalismo tardio se coaduna, em nossa concepção, com a doutrina marxista do moderno sistema mundial, completando-a e tornando-a operativa à análise da inserção internacional do Brasil nos anos 1920, pois confere um qualificativo específico ao tipo de periferia da qual o Brasil fez parte. Não se trata de uma periferia de existência anterior ao capitalismo, como a África e a Ásia, mas de uma periferia que nasce com o capitalismo e que se caracteriza pelo caráter retardatário do desenvolvimento das forças produtivas capitalistas.

O debate nos anos 1980 mudou de eixo. Enquanto, entre os anos 1950 e 1970, os estudos que consideravam a inserção internacional do Brasil foram norteados pela busca de explicações para o tipo de desenvolvimento capitalista em curso no país, a crise, nos anos 1980, do modelo desenvolvimentista-associado praticado pelos militares conduziu a questionamentos acerca das razões da estagnação. A segunda crise do petróleo e a ascensão de Reagan à presidência dos Estados Unidos minaram o modelo desenvolvimentista brasileiro em sua base. As inversões realizadas pelo Estado brasileiro na economia, criando as condições de infra-estrutura para os investimentos internacionais se fizeram à base do endividamento externo em dois momentos específicos da economia mundial. Primeiro, nos anos 1960, quando a Europa se recuperou e passou a dispor de eurodólares para emprestar com baixas taxas de juros. Segundo, nos anos 1970, quando, em face da alta dos preços do petróleo decorrente do Primeiro Choque, os países árabes inundaram as praças financeiras européias com petrodólares².

Ocorre que a mesma alta do petróleo que propiciava abundância de dólares criava problemas para a balança comercial brasileira e para os níveis de preço internos, dado o elevado índice de importação do produto. Ademais, a maior parte do endividamento brasileiro foi

² Sobre a economia internacional nos anos 1970 e 1980 ver: EICHENGREEN, B. *Globalizing Capital*. Princeton: Princeton, University Press, 1986. e GILPIN, R. *O desafio do capitalismo global*. Rio de Janeiro: Record, 2004.

efetuada com taxas de juros variáveis³. Quando Paul Volcker, *chairman* do Banco Central americano, o *Federal Reserve (Fed)*, elevou as taxas de juros americanas para controlar os preços e atrair capitais que contrabalanceassem o déficit comercial do país, as dívidas externas dos países periféricos se tornaram fardos demasiadamente pesados para suas capacidades de pagamento. O México abriu moratória e o Brasil assistiu à falência do desenvolvimentismo.

Neste período, as críticas se centraram no modelo substitutivo de importações defendido pela Cepal nos anos 1950. O dado novo do debate é que, enquanto nos anos 1960-1970 predominava a crítica à Cepal formulada por intelectuais e políticos de esquerda, nos anos 1980 houve a retomada dos argumentos favoráveis às teses liberais sobre a inserção internacional dos países. No centro do capitalismo internacional, o Estado de Bem-Estar social foi posto no córner pela onda liberal iniciada na Inglaterra tatcheriana e nos Estados Unidos de Reagan. Na América Latina em geral, e no Brasil em especial, as baterias foram assestadas contra a substituição de importações. Argumentava-se que a solução para os problemas da região passava pela liberalização de seus mercados e por maior participação no mercado mundial, como os exemplos dos tigres asiáticos evidenciavam.

O questionamento das idéias da Cepal efetuado por autores que esposavam perspectivas favoráveis aos padrões liberais de comércio mirou o elemento central das proposições cepalinas, a deterioração dos termos de troca. Gonçalves e Barros (1982) apontam que a base empírica a partir da qual Raul Prebisch forjou a tese da tendência secular à deterioração dos termos de troca, o período entre 1870/1939, foi decisivamente impactada pelas grandes crises capitalistas de 1873 e 1929, momentos de declínio dos preços dos produtos primários. Sugerem que o alongamento da série histórica de dados para antes de 1873 e para depois de 1939 (entre 1850 e 1979) conduz à constatação de que há deterioração, mas a um índice inferior ao sustentado por Prebisch e a Cepal. Para o caso específico da economia brasileira, concluem que o alargamento da série de dados demonstra a inexistência de deterioração de termos de troca.

Tal perspectiva, desdobrada, implica sustentar a inexistência de um mecanismo intrínseco do funcionamento do mercado mundial que concentre ganhos no centro e perdas na periferia. Embora Barros e Gonçalves não formulem, no trabalho citado, os desdobramentos das conclusões por eles sustentadas, é possível inferir uma reabilitação implícita dos princípios liberais do comércio internacional. Em suma, a razão para o insucesso da periferia

³ Para uma apreciação da economia brasileira nos anos 1980, ver: CARNEIRO, D.D. e MODIANO, E. Ajuste externo e desequilíbrio interno:1980-1984. In: ABREU, M.Paiva (org.). *A ordem do progresso*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1990.. A respeito da questão específica do endividamento do Estado Brasileiro nos anos 1980 e da perda de sua capacidade indutora, ver: GOLDENSTEIN, Lígia. *Repensando a dependência*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

em lograr desenvolvimento não residiria em uma inserção econômica internacional particularmente espoliativa, orientada por um mercado internacional que distorce em desfavor dos pobres os fluxos internacionais de capitais e tecnologias. Abre-se, por meio deste tipo de raciocínio, a senda para a atualização da tese de que o mercado de modo geral, e o internacional em particular, é dotado de condições benévolas ao desenvolvimento, bastando para isso a adequada adoção de reformas internas.

Nos anos 1990 o debate tomou nova direção à medida que ficaram claros os limites das políticas liberalizantes no país e na América Latina como um todo, com a sempre mencionada exceção do Chile. A inserção econômica internacional do Brasil, pautada até o final do governo Sarney pelo protecionismo nas práticas comerciais e pela busca de substituição de importações em indústrias de alta tecnologia, caso do setor de informática, foi fortemente influenciada pela elevada dívida externa herdada do regime militar. A dívida, a incapacidade de debelar a inflação e o déficit de legitimidade de Sarney, somados ao momento em que os países centrais do capitalismo pressionavam por liberalização do comércio de bens e serviços, representaram uma confluência de fatores que conduziu a uma inserção econômica internacional defensiva. Na rodada Uruguai do GATT, iniciada em 1986 por iniciativa americana e que culminaria com a formação da OMC, a posição brasileira foi de defesa⁴.

Lígia Goldenstein (GOLDENSTEIN, 1994, p.19/20) considera que, no limiar dos anos 1990, o Brasil padecia da falta de um papel na divisão internacional do trabalho em razão de um duplo movimento. Externamente, a crise do sistema de Breton Woods⁵ nos anos 1970 acarretou a transformação do capitalismo, com a valorização crescente de pesquisa e desenvolvimento em detrimento do uso extensivo de mão de obra barata. Internamente, a capacidade de financiamento do Estado atingiu seu limite, ante o endividamento interno e externo. Da junção destes elementos, resultou a inadequação do país à nova divisão internacional do trabalho.

Para a autora, a crise dos anos 1980 e 1990 do século passado aponta uma das falhas do pensamento dependentista no tocante às possibilidades do desenvolvimento associado ao capitalismo internacional. Os dependentistas negligenciaram o peso do sistema internacional em suas análises e teorizaram baseados em uma situação excepcional da economia

⁴ Para uma visão panorâmica das alterações na política externa brasileira nos anos 1990, ver: ALTEMANI, Henrique e LESSA, Antonio Carlos (org.). *Relações internacionais do Brasil: Temas e Agendas*. São Paulo: Saraiva, 2006. O livro traz a contribuição de inúmeros acadêmicos da área das relações internacionais acerca dos temas da agenda internacional brasileira.

⁵ Sistema de Breton Woods foi o nome genérico dado aos arranjos econômicos implementados no pós Segunda Guerra mundial e que garantiram espetaculares taxas de crescimento do comércio internacional. Seus fundamentos foram: taxas de juros fixas, o dólar como moeda internacional, FMI e Banco Mundial como fiadores de liquidez e Gatt como regime comercial internacional.

internacional. Tal situação, a estabilidade do sistema de Breton Woods, com sua conseqüente abundância de liquidez internacional, que beneficiou a captação de recursos externos aos projetos desenvolvimentistas no Brasil, chegou ao fim nos anos 80 (GOLDENSTEIN, 1994, p.19/20).

No ambiente internacional decorrente da crise de Breton Woods prevalece a volatilidade de capitais e a ausência de mecanismos estabilizadores do tipo que permitiram o financiamento de projetos de desenvolvimento nacional na periferia. Com o sistema internacional desregulado e liberalizado e o Estado endividado, Goldenstein propõe pensar a dependência em termos de descompasso com a realidade da economia internacional, e de atraso relativamente aos países que conseguiram se adaptar às novas condições, como a Coreia, país com o qual Lígia Goldesntein compara o Brasil (GOLDENSTEIN, 1994, p158-161).

Os anos 1990, marcados pela ascensão de Collor e o pelos dois governos de Fernando Henrique Cardoso, implicaram alterações relevantes na condução das relações do Brasil com o mundo. Com Collor, o país aderiu acriticamente ao receituário liberalizante, permitindo a redução das tarifas comerciais sem a necessária contrapartida por parte de outros países. À carência de negociações que objetivassem contrapartidas às medidas liberalizantes adotadas pelo governo, somaram-se, no governo Fernando Henrique Cardoso, as altas taxas de juros e o câmbio paritário com o dólar, duas âncoras do plano real de estabilização monetária, que, juntas, engendraram a ocorrência de déficits constantes na balança comercial brasileira. Considerando que a balança de serviços do Brasil é historicamente deficitária, a reversão da tendência histórica de superávit na balança comercial implicou a necessidade de aflusos de capitais de curto prazo destinados a sanear o balanço de pagamentos. O resultado foi, nos termos de Cervo⁶, o estabelecimento de um Estado Normal no Brasil, que se caracteriza pela dilapidação do patrimônio nacional e pela vulnerabilidade da posição do país na economia.

Para Cervo, a inserção internacional do país foi marcada por dois paradigmas nos anos 1990, o Estado Normal e o Estado Logístico (CERVO, A.L, 2003, P. 05-25). Segundo o autor, o Estado Brasileiro, no período, adotou, na maioria do período, a postura de Estado Normal, que aquiesceu e implantou medidas liberalizantes sem negociação de contrapartidas, resultando disto o enfraquecimento do núcleo da economia nacional. As exceções foram o interregno de Itamar Franco e os anos finais do governo Cardoso, quando o Estado mudou em

⁶ Ver o capítulo final do livro de CERVO, Amado Luis e BUENO Clodoaldo. *História da Política exterior do Brasil*. Brasília: Unb, 2002.

direção à ação logística, ou seja, principiou a apoiar a liberalização do comércio internacional, mas com busca de contrapartidas e oferecimento de apoio aos empresários nacionais.

A periodização proposta por Cervo para o tratamento das relações internacionais do Brasil (CERVO, A.L, 2003, P. 05-25) divide em três períodos paradigmáticos a História do país: paradigma liberal conservador (1810-1930), paradigma nacional desenvolvimentista (1930-1989) e paradigma do Estado Normal (1989-2002). A etapa do Estado Normal, como vista acima, significou uma tentativa de superação do passado desenvolvimentista, associado no imaginário político, à figura do presidente Vargas. Não foi por outro motivo a menção do presidente Fernando Henrique Cardoso às políticas de seu governo como o desmonte da era Vargas. A presente dissertação, se tomada a periodização de Cervo, portanto, é uma contribuição ao entendimento dos anos que antecederam imediatamente ao nascimento da etapa que se quis superar nos anos 1990, o desenvolvimentismo.

Os textos sobre a inserção econômica internacional do Brasil nos anos 1920 não são muitos e, em geral, encontram-se diluídos em obras que tratam da política externa brasileira no período, caso da tese de doutoramento, posteriormente publicada, de Garcia (2001), ou livros de síntese como o de Cervo e Bueno (2002). As relações da economia brasileira com o ambiente internacional são detidamente estudadas por Fritsch (1988) em sua tese acerca dos constrangimentos externos sobre a política econômica do Brasil na Primeira República. Embora o texto não se circunscreva aos anos 1920, parte substancial da obra se dedica ao entendimento das políticas econômicas dos presidentes Epitácio Pessoa, Artur Bernardes e Washington Luís à luz da conjuntura internacional. Também Abreu (1999), em tese de doutoramento tornada livro, escreveu sobre as relações do Brasil com a economia mundial nos anos 1920, embora sua obra focalize os anos 1930. Em seu texto, há um capítulo para tratar da economia brasileira no final da década de vinte e outro especificamente dedicado a explicar a crise de 1929-1931 no Brasil.

Ao longo desta dissertação, as relações econômicas do Brasil com o mundo entre o fim da Primeira Guerra Mundial e a crise de 1929 são tratadas com o objetivo de transcender sua caracterização como o fastio da Primeira República ou o intróito das modificações dos anos 1930. Objetiva-se sublinhar que, para as relações do Brasil com o mundo, o período em tela apresentou uma unidade em seus desafios e problemas, representados pelo grau de diversificação alcançado pela economia brasileira e pela alta vulnerabilidade externa, intimamente relacionada aos arranjos fiscais internos. Estas questões, com diferentes nuances, povoaram as considerações dos três presidentes brasileiros da época e de seus ministros.

Nas seções seguintes, não se tenta subverter o entendimento sobre a inserção econômica internacional do Brasil. Dados, como os que indicam a predominância da exportação de café são indisputáveis. Todavia, não são os únicos na determinação do perfil da inserção econômica internacional do país. Nosso objetivo é apontar para outros elementos que caracterizaram o perfil da inserção econômica do país no mundo. Particularmente, são fundamentais as considerações sobre a diversificação da produção industrial interna e as preocupações dos homens de Estado da época com o valor da moeda nacional. O desenvolvimento industrial e as oscilações monetárias e cambiais mantiveram relações complexas com a exportação de café. As questões monetárias, por vezes, preponderaram nas considerações dos presidentes da República dos anos vinte, em razão da sua conexão com a arrecadação federal e as contas externas do país.

1.2 Delimitação teórica.

No início do século XX, estava consolidada a História Diplomática, marcada por Emile Burgeois e os quatro tomos de seu *Manuel Historique de Politique Étrangere* (SILVA, 1993, p.154-158). Centrada nos estudos de documentos oficiais das chancelarias e na curta duração temporal, esse tipo de história, com procedimentos positivistas, foi duramente criticada, juntamente com a história política, pela nascente escola dos *Analles* e pelo marxismo.

Por longas décadas, a história política e a diplomática permaneceram estigmatizadas por serem consideradas factuais. Após a Segunda Guerra Mundial, envidaram-se esforços de renovação por parte tanto de historiadores políticos como, pioneiramente (MILZA In RÈMOND, 1996, p.365-401), por internacionalistas. René Rémond associa a forte retomada da história política ao próprio redimensionamento do político como componente da realidade. Ampliou-se o político no contato com outras dimensões da realidade – sociais, econômicas e culturais – coordenando-as (RÈMOND, 1996).

Como benefício dessa ampliação do político, foram incrementadas as possibilidades de intertextualidade com outras disciplinas científicas. Especificamente no campo dos internacionalistas, a mudança de paradigma ocorre a partir da incorporação do conceito de forças profundas criado por Pierre Renouvin, consolidada, sobretudo, a partir da obra conjunta com J-B. Duroselle, *Introdução à história das relações internacionais* (1967). A história das relações internacionais não excluiu o uso dos documentos das chancelarias, tão ao gosto dos

historiadores diplomáticos, todavia, principiou a considerar fatores situados ao nível das estruturas, com preocupações de explicação da totalidade (BUENO, 1980, p.117-127).

A metodologia proposta por Renouvin foi desdobrada por J.-B. Duroselle (2000) em *Todo império perecerá*, e inclui a análise das forças profundas ou causalidades, como a economia e a demografia, bem como as ações dos homens de Estado, denominadas finalidades. As causalidades, forças de longa duração, informam os limites e as balizas para as finalidades dos homens de Estado. Estas, no entanto, agem sobre os elementos de causalidade de modo a desenvolver-se o movimento nas relações internacionais, caracterizado pela interação entre as ondas, forças de longa duração em lenta mobilidade cotidiana, e as criações, novas situações decorrentes da consciência pensante dos homens.

Nesta pesquisa, são considerados dois planos de limitações estruturais às ações dos homens de Estado. Ao nível da economia interna, o aparelhamento econômico do território e o grau de complexidade das atividades desenvolvidas conferem os limites para a transformação dos recursos disponíveis em riqueza. No plano internacional, o funcionamento do sistema econômico, em especial em sua faceta monetária, pode atuar para restringir ou ampliar as fontes de financiamento e as opções comerciais. Em avanço ao método de Duroselle, propomos trabalhar as limitações externas a partir do conceito maquiaveliano de *fortuna* (MAQUIAVEL, 2002).

A idéia de *fortuna* implica considerar as situações fora do controle dos homens de Estado. Esta característica da *fortuna* é potencializada quando considerado o sistema internacional, pois, por mais poderoso que seja um país, não existem meios de controle total sobre a realidade internacional. Como afirmou Karl Deutsch (1978, p.11), as relações internacionais, dimensão que engloba o sistema econômico internacional, são caracterizadas pelo controle inadequado da imensa variedade de interações existentes entre os múltiplos atores. Contudo, com isso não se sugere que, à diferença do ambiente internacional, as estruturas econômicas nacionais sejam completamente maleáveis, pois são defendidas por grupos de interesse que delas se beneficiam e/ou são fortemente influenciadas por restrições naturais, como a ausência de determinados recursos em um território.

A análise da economia nacional e da internacional como elemento de causalidade que influi sobre as decisões políticas, não pode, entretanto, contentar-se com a qualificação de forças profundas. Impõe-se perscrutar a natureza desta força profunda, dado que existem distintas doutrinas econômicas, que postulam, cada qual, um determinado funcionamento da economia e que, conseqüentemente, prescrevem diferentes medidas políticas para a

coordenação da inserção internacional dos países. É preciso partir de uma delimitação teórica do tema para, então, analisar a participação do Brasil no sistema econômico internacional.

Nas seções seguintes, desdobramos nossa escolha teórica. Os conceitos de causalidade econômica e finalidades políticas são trabalhados de modo a evidenciar o sentido em que serão empregados ao longo da dissertação.

1.2.1 A economia como elemento de causalidade.

A discussão acerca das possibilidades e limitações do desenvolvimento do capitalismo industrial no Brasil conduziu a apreciações díspares quanto à natureza da sua inserção econômica internacional. O desafio do desenvolvimento implica a consideração das relações mantidas com o mercado internacional, seja como fonte de recursos a partir do qual poder-se-ia encetar um processo de aquisição de tecnologias avançadas estrangeiras, seja como entrave ao desenvolvimento das forças produtivas capitalistas, dado o funcionamento intrinsecamente excludente do mercado internacional, que cristalizaria as posições relativas ocupadas por países periféricos e centrais.

De fato, a discussão sobre o caráter benévolo ou malévolos de uma inserção internacional mais aberta ou fechada aos fluxos de mercadorias, serviços e capitais internacionais não constitui questão brasileira privativa. A especificidade de cada país está nas formas desenvolvidas para lidar com este desafio, construídas historicamente e com reflexos em momentos ulteriores.

Os meios dos quais os atores políticos lançam mão para influírem na natureza da inserção internacional de seus países dependem de duas limitações estruturais. Por um lado, há a configuração do sistema internacional como um todo, e de sua variante econômica especificamente, em um dado momento histórico. De outro, há as condições estruturais econômicas, sociais e demográficas, historicamente consideradas, do país em questão.

Estudar a inserção internacional de um país remete à apreciação dos dois ambientes estruturais que balizam a ação política dos Estados. É preciso considerar a ordem mundial vigente e o sistema econômico internacional dela decorrente, isto é, avaliar os mecanismos de funcionamento da economia internacional em seus múltiplos aspectos, como comércio, finanças e cooperação macroeconômica. Igualmente, faz-se mister investigar as condições do equipamento e das políticas econômicas desenvolvidas pelos países na mesma quadra histórica. Do cruzamento entre as informações acerca do funcionamento da economia internacional, dos dados referentes ao substrato econômico e das políticas adotadas por um

país, torna-se possível apreender a dinâmica da sua inserção econômica internacional em um dado período de tempo.

A alteração ou não da natureza da participação de um país no jogo econômico internacional decorre da formulação política da mudança, da capacidade de mobilização de recursos internos adequados ao objetivo colimado e da condução política habilidosa dos interesses nacionais no plano internacional, a fim de que se possam aproveitar os espaços de manobra ofertados pelo funcionamento da economia internacional.

A avaliação das possibilidades de sucesso ou insucesso ao manobrar no plano internacional difere conforme as doutrinas da economia política internacional, as quais definem postulados para as relações entre os Estados nacionais e o mercado internacional. Robert Gilpin (2002) vislumbra três doutrinas explicativas das relações entre os Estados e suas economias nacionais com o funcionamento do sistema econômico internacional: o nacionalismo, o liberalismo e o marxismo. Os postulados destas doutrinas, abaixo trabalhados, conformam tipos ideais não constatáveis na realidade e constituem uma trinta simplificadora, na medida em que defendem ou a separação das esferas econômica e política (liberalismo clássico), ou a preeminência de uma sobre a outra (casos do marxismo e do nacionalismo)⁷. Contudo, informam, em diferentes graus de apego, os modos de pensar nacionalista, liberal e marxista.

Para os mercantilistas e para os adeptos do nacionalismo econômico, o comércio internacional é a guerra por outros meios. Os Estados nacionais deveriam praticar políticas protecionistas a fim de incentivarem o desenvolvimento econômico interno com o maior grau de autonomia possível com relação à economia internacional. Segundo os mercantilistas a posse de metais preciosos e a balança comercial favorável eram as pedras angulares para o fortalecimento político e militar das monarquias. Para os nacionalistas, a industrialização seria o meio por excelência do fortalecimento político da nação.

⁷ Jean Coussy considera a divisão da economia política internacional em três correntes, liberalismo, marxismo e realismo (nacionalismo), como tributária das grandes rupturas históricas que forjaram a disciplina da Economia Política Internacional (EPI). Para o autor seu caráter simplificador repousa precisamente no fato destas doutrinas não tratarem de forma integrada as esferas econômica e política, seja por assumir a superioridade de uma sobre a outra, seja por separá-las. Para Coussy, as interações entre a economia e a política constituem o verdadeiro objeto de toda a economia política. Ver COUSSY, Jean. *Économie politique internationale*. In: SMOUTS, Marie-Claude (org.). *Les nouvelles relations internationales: pratiques et theories*. Paris: Presses de Science Po, 1998.

O nacionalismo econômico foi desenvolvido como doutrina a partir do século XIX, embora desde o século XVIII Alexander Hamilton nos EUA tenha defendido tais idéias⁸, e com forte penetração nos países europeus de industrialização tardia. O caso da Alemanha é lapidar tanto do ponto de vista prático como teórico, pois a proteção à indústria nascente somava-se à teorização protecionista de List (*In* BUARQUE, C; SANDRONI, P, 1986, p. 09-288). Em comum com os mercantilistas, os nacionalistas possuíam as idéias de que o poder político do Estado deve preceder em importância a busca da liberdade de empreendimento individual e de que o desenvolvimento econômico existe em favor do fortalecimento político. Os Estados necessitavam ser fortes para evitar a dominação por potências estrangeiras. Para tanto, deveriam dominar as mais modernas técnicas da industrialização, o que não se faria por intermédio de uma participação aberta no sistema de comércio internacional, pois este cristalizaria as posições relativas iniciais, concentrando os ganhos tecnológicos nos países pioneiros. Claramente, a formulação nacionalista se coadunava, na Alemanha, com o projeto político de consolidação do país como uma potência central do capitalismo internacional em contraposição à posição dominante então ocupada pelo bastião do liberalismo econômico no século XIX, a Inglaterra.

Os liberais clássicos, por seu turno, acreditam na separação entre as esferas política e econômica, sendo esta última essencialmente pacífica e aquela belicosa. A natureza desta distinção, segundo Carr (2002), postulada como verdade axiomática pelo liberalismo clássico, é historicamente definida e reside nas condições particularmente favoráveis aos fluxos internacionais de mercadorias, pessoas e capitais do século XIX. Neste período a ideologia da harmonia de interesses operava com toda a força, asseverando que se os indivíduos fossem deixados livres pelo Estado para buscarem a felicidade e a afluência individual, o bem geral seria obtido. As guerras adviriam não do conflito de interesses entre os agentes econômicos, mas da ganância de poder dos Estados. Ora, na prática, afirma Carr, a harmonia de interesses era possibilitada, na seara da economia internacional, pela expansão das áreas coloniais, provedoras de matérias-primas e esquadros para os excessos populacionais europeus. Quando o espaço colonial se fechou com as colonizações afro-asiáticas, emergiram os conflitos por mercados coloniais de matérias primas e os limites para a harmonia de interesses no plano internacional.

⁸ Em seu *Report on the Subject of Manufactures* de 1791, Hamilton associava a riqueza, a independência e segurança de um país com o desenvolvimento das manufaturas. Hamilton acreditava na superioridade da indústria sobre a manufatura e na utilidade desta como meio de estabelecer o poder político nacional contra ameaças estrangeiras.

O comércio internacional é fundamental para o desenvolvimento econômico segundo os liberais. As economias seriam constituídas por uma dualidade entre um setor moderno e outro arcaico. O desenvolvimento econômico, induzido pelo desencadear das forças do próprio mercado, conduziria à transformação do setor atrasado por meio da modernização das estruturas econômicas. Para que as forças do mercado operem desempedidamente e cumpram sua promessa modernizadora, os entraves ao comércio internacional, fonte de tecnologia e capitais, devem ser mínimos.

Embasa a visão de comércio internacional liberal, a lei das vantagens comparativas, tributária de David Ricardo e que foi desdobrada pelos economistas Hechsher e Ohlin nos anos trinta do século XX a fim de assumir a mobilidade dos fatores capital e trabalho, negligenciada por Ricardo. Conforme este, um país se especializa dentro da divisão internacional do trabalho na produção de bens para os quais possua vantagens de clima, solo e localização. O que Hechsher e Ohlin fizeram foi admitir a possibilidade da criação das vantagens comparativas pela mobilização do capital e do trabalho. No comércio baseado nas vantagens comparativas todos ganham, alguns mais outros menos. O problema dos que ganham menos, os atrasados, é de ordem interna, isto é, a ineficiência e a falta de reformas capazes de criar o ambiente propício ao desenvolvimento das forças do mercado.

Contudo, para o sistema internacional nos moldes liberais viabilizar a liberdade na seara dos negócios, a condição *sine qua non* seria a existência de uma potência dominante ou hegemônica capaz de garantir uma ordem internacional estável. A teoria da estabilidade hegemônica, formulada por Kindleberg (1986) dentro da tradição do liberalismo, implica a necessidade de uma potência hegemônica apta a estabelecer e manter as normas e regras de uma economia liberal. Segundo os defensores da teoria da estabilidade hegemônica, a economia de mercado aberta, baseada na não discriminação comercial e na noção de Nação Mais Favorecida, é um bem público ou coletivo cujo consumo por um ator não impede o usufruto dos demais. Em um ambiente internacional liberal, a ordem deve estear-se em uma potência capaz de garantir que todos os países possam acessar ao bem público internacional que é o comércio, sem distorções e com respeito aos regimes internacionais. A criação e a defesa dos regimes internacionais, entendidos a partir da definição clássica de Krasner (1983), como princípios, normas, regras e procedimentos decisórios definidores de condutas legítimas e ilegítimas, é função precípua da nação hegemônica.

O desafio à ordem internacional liberal se coloca quando seu bom funcionamento conduz ao desenvolvimento de outras potências que passam a contestar o papel de liderança do Estado hegemônico. Este, em declínio relativo, não encontra mais condições de forjar o

consenso em derredor dos regimes internacionais, comprometendo a governabilidade de todo o sistema internacional. Os momentos mais lancinantes da economia internacional se dão quando o poder hegemônico ainda não declinou definitivamente e uma nova hegemonia não se encontra madura para o exercício da liderança. Tal situação, segundo Kindleberg, caracterizou a economia internacional nos anos 1920 e, como veremos adiante, há ampla aceitação desta tese entre os estudiosos do período.

Em contraposição ao liberalismo e sua teoria da estabilidade hegemônica, desenvolveram-se, no seio do marxismo, proposições acerca do funcionamento da economia internacional e especificamente a respeito do tipo de inserção econômica internacional dos países periféricos. A teoria do imperialismo de Lênin (1982) comporta a idéia de funcionamento revolucionário da economia internacional. A expansão das forças produtivas, longe de limitar as possibilidades de desenvolvimento capitalista dos países atrasados, fomentaria neles, ainda que por meio da dominação militar, o desenvolvimento do capitalismo em um nível superior ao dos países imperialistas. As economias centrais se tornariam rentistas, enquanto sua base industrial se estagnaria, dada a transferência de tecnologia e de capitais para a periferia do sistema. Os países atrasados sobrepujariam as nações centrais do capitalismo oferecendo bens industriais a preços módicos, em razão dos níveis salariais mais baixos. Tal situação acentuaria a competição inter-capitalista conduzindo à guerra e ao fim do próprio sistema.

Dentro do marxismo esta visão do funcionamento do mercado internacional não é única, tampouco consensual. Rosa Luxemburgo vê o aceleração do desenvolvimento das forças produtivas capitalistas nos países não industriais de forma menos determinística que Lênin. Para ela, este é um processo conflituoso em que a nascente classe operária lutaria concomitantemente contra as superestruturas de dominação das sociedades tradicionais e contra o capital (LUXEMBURGO, 1974, p.82/83). Lênin, contrariamente, acreditava que o desabrochar acelerado das forças produtivas capitalistas nos países pobres cumpria uma etapa de superação dos modos de produção tradicionais pelo capitalismo, como um caminho para a vindoura revolução socialista. Ainda na seara marxista, se para Lênin a economia internacional possibilitaria o desenvolvimento das forças produtivas na periferia do capitalismo, para os estruturalistas adeptos da teoria do Moderno Sistema Mundial (WALLERSTEIN, 1984), o funcionamento do sistema econômico internacional fatalmente impossibilitaria o pleno desenvolvimento das forças produtivas capitalistas na periferia⁹.

⁹ Para uma história das relações internacionais baseada na perspectiva marxista centro-periferia ver KRIPPENDORF, Ekkehart, *História das Relações Internacionais*. Lisboa: Antídoto, 1979.

Segundo Gilpin (2002, p.89 e seguintes), embora nem todos os adeptos da teoria do Moderno Sistema Mundial sejam marxistas estruturalistas, há aproximação com o marxismo em dois pontos: há aceitação do primado da esfera econômica sobre a política e da noção de que o funcionamento da economia mundial é regido por leis deterministas que conduziriam a crises incontornáveis e à extinção do capitalismo. O moderno sistema mundial nasceu, segundo Wallerstein, no século XVI, após o tratado de Westfália, e se constitui em unidade estrutural, no qual todas as partes se relacionam entre si conflituosamente. Assim, a dinâmica da economia internacional distorce as possibilidades de desenvolvimento dos países atrasados em seu funcionamento, pois tende a concentrar no núcleo do sistema os ganhos de produtividade, enquanto a periferia não acompanha a modernização e assiste ao declínio relativo do valor dos seus produtos.

Na teoria do Moderno Sistema Mundial, o dinamismo das economias dos países centrais se faz às expensas do atraso contínuo da periferia. De acordo com Gunder Frank (1970), desenvolvimento e subdesenvolvimento são faces da mesma moeda, o primeiro se alimentando do segundo, pois a divisão internacional do trabalho impõe, de fora para dentro, estruturas de classe e sistemas de governo que impossibilitam o desenvolvimento das economias periféricas. Assim, se para os liberais, o problema do desenvolvimento nos países atrasados reside nas inadequadas reformas internas destinadas ao melhor aproveitamento dos influxos modernizadores externos, para os adeptos do Moderno Sistema Mundial, são as relações externas as responsáveis pelo subdesenvolvimento. O funcionamento holístico e sistêmico do sistema mundial inviabiliza tentativas autônomas de desenvolvimento na periferia, como as propugnadas pelos nacionalistas por meio das barreiras protecionistas e das ativas políticas industriais.

Todas as doutrinas econômicas acima referidas, o nacionalismo, o liberalismo e o marxismo, postulam determinadas relações entre a política e o mercado internacional, entre ação do estado nacional e as possibilidades de desenvolvimento das economias nacionais. Os liberais, implicitamente, admitem ampla liberdade de ação estatal ante a economia internacional. Esta, ademais, é vista como bem coletivo e oportunidade, não como limitação aos projetos nacionais de desenvolvimento. Sua perspectiva assevera que depende da política interna aos Estados a adoção das medidas que viabilizem o melhor aproveitamento das oportunidades ofertadas pela economia internacional, sabiamente liderada por uma abnegada potência hegemônica.

O liberalismo evoluiu da concepção clássica das vantagens comparativas estáticas, baseadas nas características de clima, solo e localização geográfica em direção à teoria das

vantagens comparativas dinâmicas, ou seja, aquelas passíveis de serem criadas a partir de investimentos em capital e trabalho e da proteção parcimoniosa e temporária das atividades econômicas em estágio de nascimento. Apesar dessa pequena concessão à intervenção estatal nos negócios, a doutrina liberal do funcionamento ideal da economia internacional ainda ecoa o voluntarismo da máxima Benthamiana do século XIX, segundo a qual o Bem é questão de raciocínio correto. O conhecimento conduziria ao raciocínio correto e este, à ação correta. Se o bem não era atingido, tal decorria ou da tolice dos homens, alheios ao conhecimento, ou de sua imoralidade, posto que, uma vez conhecedores das ações corretas, não as praticavam (CARR, 2002).

A ortodoxia liberal deixa, na prática, aos Estados periféricos a opção entre a tolice e a imoralidade, ao postular que o bom aproveitamento das condições fornecidas pelo sistema econômico internacional depende exclusivamente da correção de suas políticas internas. Desconsidera-se a natureza conflitiva que a liderança da potência hegemônica pode suscitar ao definir regimes internacionais que congelem as assimetrias entre as nações. Não se questiona o fato de que manter o acesso ao bem público do livre comércio não implica preocupar-se com a criação de mecanismos sistêmicos capazes de permitir o acesso mais igualitário ao bem comum comercial.

Apesar de não assumir a integralidade das posições liberais, o presente trabalho, para a análise da economia internacional dos anos 1920, concorda com o caráter de bem público do comércio internacional, discordando, no entanto, da ideia de que o acesso prolífico a este bem dependeria exclusivamente das ações políticas internas dos Estados. Admite-se, aqui, que o comércio internacional pode gerar afluência e abrir janelas de oportunidade, porém, com caráter limitado e com os constrangimentos sistêmicos não admitidos pelos liberais.

Neste trabalho, discorda-se dos estruturalistas em duas de suas proposições fundamentais. Primeiro, da existência de limitações inexoráveis aos países periféricos no funcionamento da economia internacional. Segundo, da determinação da esfera política pela econômica. Por fim, quanto ao estruturalismo, para os limites deste trabalho, surge plausível a ideia de limitações impostas pelo funcionamento do mercado mundial ao desenvolvimento das economias atrasadas, porém, não com o caráter holístico e incontornável de suas proposições.

Desse modo, os dados referentes à economia internacional, presentes na segunda parte do trabalho, foram analisados a partir dos seguintes pressupostos teóricos. Primeiro, para a dinâmica da economia internacional, assume-se que o funcionamento, ou o mau funcionamento, no caso dos anos 1920, do sistema internacional limita severamente as

possibilidades dos Estados periféricos envidaram políticas destinadas à alteração do perfil de sua inserção econômica internacional. Entretanto, não cremos em inviabilizações definitivas. Um dos índices que permite certa mobilidade de escolhas por parte das nações periféricas, em um ambiente internacional limitativo, é a própria disputa por influência nos mercados internos das nações atrasadas efetuada pelos países capitalistas centrais, o que, em termos marxista-leninistas, é definido como luta interimperialista.

Segundo, concorda-se que o funcionamento do sistema econômico internacional, especialmente em sua vertente comercial, possibilita janelas de oportunidades para que os países periféricos melhorem a feição de suas inserções internacionais, embora de modo limitado. Terceiro, para a possibilidade de ação dos Estados periféricos quanto à sua inserção econômica internacional, adota-se uma perspectiva de autonomia restrita. Embora não se concorde aqui com a imputação que os liberais fazem à inépcia das políticas nacionais como as únicas responsáveis pelo insucesso dos países periféricos na economia internacional, muitas delas, de fato, trabalharam para não alterar o perfil econômico internacional de seus países. O aproveitamento político das possibilidades de manobra, todavia, remete à discussão acerca das finalidades políticas ou ações dos Homens de Estado. Este é o foco da seção seguinte.

1.2.2 Finalidades: as lutas políticas internas e sua influência sobre a ação dos homens de Estado.

O espaço para a ação política se dá nas janelas de oportunidade abertas pelo sistema internacional, mas a medida do sucesso da ação é auferida pela capacidade política de mobilizar os recursos internos na consecução dos objetivos propostos. Como notou Milza, não há “*separação estanque entre interior e exterior, mas interações evidentes entre um e outro, com, entretanto, uma primazia reconhecida do primeiro sobre o segundo*” (MILZA In RÈMOND, 1996, p.365-401). As políticas de um país podem, nos espaços permitidos pela correlação de forças internacionais, manejar sua inserção econômica internacional de acordo com os objetivos politicamente definidos. Tais objetivos, contudo, definidos no âmbito do Estado são frutos da luta política interna do país. Assim, por mais coerente e duradoura no tempo que sejam as políticas de uma nação, os objetivos e métodos de ação sofrem variações determinadas pelas prioridades dos grupos vitoriosos na faina política interior.

A máxima de Maquiavel da *virtù* que aproveita a *fortuna* apresenta dupla complexidade no caso da condução das políticas que manejam as relações de um país com o mundo. Como

os objetivos dos países são definidos pelos grupos políticos vitoriosos internamente, estes necessitam fazer entender aos seus concidadãos que sua visão de mundo não somente é a mais acurada para o momento histórico em questão, como suas credenciais políticas são as mais apropriadas para a condução dos assuntos internos e externos do país. Uma vez que o primeiro ato, o interno, é coroado de êxito, e o grupo vitorioso ascende à condição de condutor dos negócios do Estado, há a necessidade da ação política estratégica para aproveitar os interstícios do sistema internacional a fim de mobilizar os recursos externos complementares aos esforços internos de desenvolvimento.

Quando se trata da inserção internacional de um país, o desafio à ação dos homens de Estado remete diretamente à questão da mobilização. A primeira etapa é a da mobilização do maior número de pessoas internamente para que os formuladores do projeto político vitorioso sejam alçados ao comando do Estado. Nesse ponto, a disciplina histórica avançou consideravelmente no quartel final do século XX, demonstrando que a mobilização passa necessariamente pela manipulação dos aspectos simbólicos do poder tanto quanto da materialidade deste. A contribuição de Pierre Bourdieu (1982, p.174-175) é seminal, pois seu em pensamento sociológico, o funcionamento do campo político se dá pela lógica da mobilização do maior número com o objetivo de conquistar o poder político e, conseqüentemente, ocupar os postos e cargos públicos. Os partidos políticos são os agentes por excelência da luta pela mobilização do maior número no campo político e devem formular uma representação do mundo social capaz de lograr a adesão do maior número de cidadãos. Ademais, assegurada a adesão simbólica, os partidos devem consolidar seu poder objetivo por meio da ocupação dos postos e dos cargos públicos.

A mobilização interna é condição *sine qua non* da ação política voltada ao exterior, pois, como notou Aron (2001, p.100), “*toda política internacional importa choque constante de vontades*”. Na seara internacional, o poder dos Estados, denominado potência por Aron, é conceito relacional, dado que o poder de um país somente é avaliado em comparação com outros países. A potência é definida como capacidade de um Estado impor sua vontade aos outros e somente se realiza se o Estado em questão for capaz de mobilizar sua população, seus recursos econômicos e administrativos. Esta mobilização, entretanto, depende da própria estrutura da sociedade, da relação entre cidadãos e não cidadãos (ARON, 2001, p.110).

Assim, quando se trata de lidar com a inserção internacional de um país, a mobilização interna da maioria, necessária para um determinado grupo ascender ao comando do Estado, não deve implicar a exclusão definitiva dos grupos derrotados, de modo a resguardar a capacidade de o grupo vitorioso mobilizar os recursos da nação, materiais e simbólicos, para a

ação internacional. Em termos gramscianos (GRAMSCI, 1978), significa asseverar que o processo de mobilização interna que engendra a vitória de um grupo ou partido político não deve conduzir a uma hegemonia insuportável aos derrotados, o que diminuiria a capacidade de mobilização geral para impor a vontade do Estado aos outros.

Claro está, contudo, que as limitações do sistema internacional não são as mesmas para todos os países. Os países hegemônicos, economicamente e militarmente, possuem possibilidades mais amplas de mobilidade no âmbito do sistema internacional uma vez que a configuração do sistema é grandemente influenciada pelos seus objetivos nacionais. Para os países periféricos, as limitações são tão mais lancinantes quanto maiores a precariedade material e o atraso relativo com relação ao centro do capitalismo internacional. Como o espaço de manobra é menor, as probabilidades de sucesso na alteração do perfil da inserção econômica internacional diminuem e impõem uma restrição adicional à ação dos homens de Estado - a limitação das alternativas possíveis de manobra.

Todavia, os caminhos da história são mais tortuosos que os das lógicas teóricas e não necessariamente os países centrais do capitalismo conseguem aproveitar seu maior espaço de manobra para o delineamento de uma ordem no sistema internacional que reproduza suas posições favoráveis. Tampouco as limitações impostas às ações de países periféricos os condenam a um baixo perfil de inserção internacional. Como será abordado na pesquisa em tela, o período entre 1919-1929 claramente se apresenta como época em que a articulação econômica internacional por parte dos países centrais, e especificamente dos EUA, cuja hegemonia desponta, é pobre e coloca em risco todo o ordenamento internacional. Ao mesmo tempo, ver-se-á que as possibilidades de inserção de um país como o Brasil não se apresentam limitadas inexoravelmente pelo desigual funcionamento do sistema econômico internacional, que, de fato, operava sofrivelmente.

Como os homens de Estado brasileiros dos anos vinte operavam a partir da periferia do capitalismo, convém aduzir contribuições que nos forneçam elementos para a interpretação da sua ação. Neste sentido, discutimos alguns autores dedicados a pensar a problemática do Estado na periferia do capitalismo, sem, contudo, perder de vista que o Estado Periférico em si não constitui o objeto desta pesquisa¹⁰.

¹⁰Para uma excelente apresentação do debate internacional e brasileiro a respeito da problemática dos Estado na Periferia do capitalismo ver: SOUZA, Angelita M. *Estado e dependência no Brasil (1889-1930)*. São Paulo: Annablume, 2001. Neste livro, fruto de sua dissertação de mestrado, Angelita estuda as características do Estado brasileiro, situado na periferia do capitalismo. Para a autora o que diferencia o Estado capitalista na periferia é a função de garantir as formas de dominação-subordinação capitalista.

Tilman Evers (1985, p.84), que dedicou estudo específico à compreensão das particularidades dos Estados Nacionais da periferia do capitalismo aponta que a característica distintiva do Estado periférico é seu descompasso com a estrutura política e social a qual se refere. Em outros termos, os Estados nos países periféricos não se referenciam nas estruturas social e econômica das suas sociedades, mas, antes, nos laços econômicos que os atam ao mercado mundial. Assim, base econômica e superestrutura capitalista não coincidiriam na periferia do capitalismo.

Nesse diapasão, o Estado é forte, por que financiado pelos agentes econômicos centrais do mercado mundial, e é mais moderno que a sociedade que administra, pois a ela não se refere. Cria-se uma situação na qual o Estado periférico exerce a função de intermediário entre as estruturas econômicas dos países centrais e dos países periféricos, possibilitando que as primeiras, mais desenvolvidas lucrem com a exploração da periferia do capitalismo. Resulta um Estado que domina politicamente uma sociedade da qual não recebe seus influxos determinantes, dado que estes advêm do mercado mundial, o qual, por outro lado, não está sob o controle dos Estados periféricos.

Desdobrada, a proposição de Evers implica uma situação na qual a autonomia relativa conferida aos Estados periféricos seria, de fato, uma autonomia com relação às sociedades que controlam politicamente. Quanto ao mercado mundial, este determinaria, a partir de fora, as condições de ação dos homens de Estado, os quais, dessa maneira, limitar-se-iam a definir os contornos das sociedades periféricas unicamente no interesse da reprodução dos interesses do capitalismo internacional associado às burocracias estatais periféricas.

Discordamos da posição de Evers, posto que pressupõe, implicitamente, a existência de classes dominantes homogêneas nos países periféricos, encasteladas nos aparelhos dos Estados, em aliança com as classes dominantes dos países centrais, unânimes quanto à sua função de intermediação da dominação estrangeira e desvinculadas da estrutura social que está na base do Estado do qual se servem.

Diferentemente de Evers, Poulantzas (1977) oferece uma interpretação sobre o papel do Estado capitalista que retoma e torna sistemática a análise desenvolvida por Marx (1968) em *O 18 Brumário de Luis Bonaparte*. A idéia central do *18 Brumário* sustenta que, em situações de equilíbrio entre as classes sociais, momento em que os capitalistas não conseguem exercer diretamente sua hegemonia no aparelho estatal, o Estado adquire autonomia relativa com relação às classes. Relativamente autônomo, o Estado bonapartista defende, no longo prazo, os interesses burgueses, ainda que, no médio prazo, tenha que ceder a reivindicações das outras classes.

A questão da autonomia relativa do Estado, possível para Marx em conjunturas de equilíbrio, é uma constante em Poulantzas, que trabalha com a noção de bloco no poder. O conceito de bloco no poder considera que a classe dominante politicamente não é unívoca nos Estados capitalistas e é constituída por frações que ocupam posições distintas no campo geral da luta de classes. Assim, há o fracionamento da burguesia em suas dimensões agrária, comercial, industrial e financeira (POULANTZAS, 1977, p.138).

No interior do bloco no poder, cada fração de classe almeja tornar seus objetivos específicos generalizáveis para o conjunto do bloco, de modo a conformar as políticas estatais no sentido de priorizar a defesa de seus interesses. Há, pois, disputa no interior do bloco no poder para determinar qual a fração de classe é hegemônica. Qual, portanto, terá seus interesses prioritariamente contemplados nas políticas do Estado.

O Estado, segundo Poulantzas, é instituição crucial para a classe burguesa não por que constitua dimanação direta e determinada de sua dominação incontestada na sociedade capitalista. Pelo contrário, como a divisão da burguesia em frações é grande, dada a complexidade das relações de produção, esta classe não consegue organizar-se para defender seus interesses comuns, pois imersa em lutas intestinas que visam os seus objetivos particulares. Tomada por esta disputa fratricida, Poulantzas não considera a burguesia uma classe-sujeito capaz de forjar partidos políticos aptos a se organizarem autonomamente como os partidos da classe operária. Desse modo, o Estado se torna o elemento de unidade de uma burguesia incapaz de ultrapassar os limites de suas lutas internas, de modo autônomo, por meio da organização político-partidária (POULANTZAS, 1977, p.140-142).

A autonomia relativa do Estado decorre, então, não do arbitramento que este realizaria entre os diversos interesses das frações burguesas, pois estas não se organizam politicamente em partidos autônomos. O poder do Estado dimana, neste caso, da própria constituição deste como elemento de organização política do bloco no poder. Tal organização se dá sob a égide da fração de classe dominante, o que implica a defesa prioritária por parte do Estado dos interesses estratégicos desta fração, ainda que seja necessário ceder, taticamente, em determinados momentos, às outras frações da classe dominante e às classes dominadas, favorecendo seus pleitos.

Para a apreciação da condução da inserção internacional do Brasil nos anos 1920, são particularmente importantes as análises das mensagens presidenciais ao Congresso, dos relatórios do ministério da Fazenda e das Relações Exteriores, documentos que permitem uma aproximação das políticas voltadas à condução das relações econômicas do Brasil com o

exterior. Contudo, a intelecção destas políticas implica considerar a conjuntura político-social de sua formulação e, neste ponto, a proposta de bloco no poder de Poulantzas nos é útil.

Ao considerar o Estado o espaço no qual se dá a organização da classe burguesa, Poulantzas o faz sem tornar a política mero apêndice da infra-estrutura econômica. A divisão do bloco no poder em frações implica a necessidade de formulações discursivas destinadas à generalização dos interesses da fração de classe formuladora. Vale dizer, é preciso persuadir as demais frações de classe de que os interesses da fração dominante são comuns a todos os elementos do bloco no poder e devem ser priorizados.

Neste ponto, a perspectiva de uma sociedade dotada de uma classe dominante fragmentada e em oposição às classes dominadas, permite uma aproximação com a visão de Bourdieu, acima comentada, sobre a natureza do campo político. Ora, após tornar seus interesses dominantes no âmago do bloco no poder, a fração de classe dominante deve fazê-lo no âmbito da sociedade. Nesse ponto, as estratégias de mobilização do maior número, a que Bourdieu faz menção, são necessárias, já que a hegemonia da fração de classe dominante, deve se assentar tanto em elementos de coerção, como em elementos de persuasão.

De maneira distinta à de Poulantzas, todavia, que não acredita na possibilidade da criação de partidos políticos autonomamente organizados por parte das frações de classe burguesas, Bourdieu pensa na formação dos partidos políticos em geral e na sua capacidade de mobilização do maior número, sem nenhuma interdição à probabilidade da existência e do sucesso dos partidos políticos fundados por membros da burguesia.

Por um lado, a perspectiva de Poulantzas, a partir do marxismo, retira o Estado do determinismo a-histórico ao propor o fracionamento político da burguesia que disputa a hegemonia no aparelho do Estado. Por outro lado, engessa as alternativas da burguesia fora do Estado e particularmente na esfera partidária. Cremos que, no tocante à mobilização do maior número ao redor dos interesses formulados pela fração hegemônica da classe dominante, a proposta de Bourdieu apresenta a vantagem de não congelar as possibilidades de atuação partidária dos membros da burguesia, abrindo à história a oportunidade de considerar a atuação política desta classe para além do imobilismo teórico que considera o Estado a única instituição capaz de organizar e unificar a ação burguesa.

Porém, para além da mobilização do maior número por intermédio dos partidos, a dimensão política da realidade, como está consignada em Rêmond (1996), abarca inúmeras outras formas de participação, como sindicatos, grupos de pressão e associações. A política enquanto dimensão da realidade ganhou relevo com o colapso do socialismo real no final do século XX. O determinismo econômico cedeu espaço a uma interpretação que considera as

diversas dimensões da realidade interdependentes, mutuamente influenciadoras, mas dotadas de lógica própria. No bojo da revalorização dos estudos em história política, a noção de que as demais esferas da realidade são coordenadas pela política foi acentuada.

Não se trata, todavia, da substituição de um determinismo por outro, mas da assunção de influências mútuas, as quais, na esfera da história das relações internacionais, estão contempladas na proposta teórica dotada nesta pesquisa, ou seja, na idéia de força profunda econômica em conexão com a ação política dos homens de Estado.

Para analisar a ação dos homens de Estado brasileiros nos valeremos da contribuição de Poulantzas no tocante à idéia do fracionamento da classe dominante em subgrupos com interesses específicos. Assim, consideramos a sociedade brasileira em termos classistas e a ação dos homens de Estado como permeada pelas relações de classe, precipuamente nos momentos de definição das políticas que possibilitam a redistribuição dos recursos do Estado na sociedade, caso das políticas cambial, tarifária, fiscal, monetária e da defesa do café.

A caracterização do estado brasileiro como mero promotor dos interesses econômicos e políticos de uma oligarquia rural amorfa, como desenvolveremos ao longo do texto, não favorece o entendimento da ação dos homens de Estado em suas variadas matizes. Marcadamente, a política econômica e as relações com o exterior constituem campos de disputa entre os agentes políticos internos, pois definem ganhos e perdas materiais capazes de alterar as posições relativas dos agentes políticos na sociedade. Nestas políticas, a ação dos homens de Estado pode ser compreendida à luz do conflito entre as diferentes frações da classe dominante das quais são oriundos e as quais representam.

2 O BRASIL NA ECONOMIA INTERNACIONAL: COMÉRCIO E PRODUÇÃO INDUSTRIAL.

2.1 A conjuntura política internacional.

A vitória das potências liberais – França, EUA e Inglaterra – na Primeira Guerra Mundial ensejou uma proliferação de países constitucionalmente liberais, precipuamente nos Estados sucessores dos ex-impérios centrais desmembrados, austro-húngaro e otomano. Os ventos liberais avançaram fortes a partir dos EUA e de seu presidente idealista. Wilson representava o desejo do fim da diplomacia secreta, dos tratados à sorrelfa e a emergência do direito internacional como regulador das relações entre as nações.

Apesar de pessoalmente envolvido com as negociações de paz e com o estabelecimento da Sociedade das Nações, Wilson, na cena externa, evidenciou os limites do reformismo e do progressismo norte-americanos dos primeiros vinte anos do século XX. Internamente, o presidente vencera duas eleições em ambiente fortemente marcado por pressões reformistas. A primeira vitória, em 1913, sobre o ex-presidente Theodore Roosevelt e seu recém criado partido *Bull Moose*, foi marcada pelo clima favorável à reforma tarifária e pelo combate aos trustes. Wilson, menos disposto que Roosevelt a intervir na economia, venceu e levou sua perspectiva moderada para a Casa Branca (SELLERS, C; MAY, H; McMILLEN, N.R., 1990, p.279-293).

As reformas de Wilson implicaram a criação do *Federal Reserve System*, como instância coordenadora do sistema bancário americano e a aprovação de uma nova lei anti-truste. Wilson não apoiou, todavia, em 1914, o combate ao trabalho infantil, a extensão do sufrágio às mulheres e os empréstimos aos agricultores. Em 1916, ano de sua reeleição, passou a sustentar estas medidas.

Os zigue-zagues de Wilson apontam, no final dos anos 1910, para a perda do ímpeto reformista. A hegemonia republicana na Casa Branca nos anos 1920 significou um refluxo das medidas intervencionistas postas em prática pelos democratas e republicanos progressistas na década anterior. Neste ambiente o engajamento ideologizado de Wilson nas questões mundiais constituiu, também, seara para recuos. O conservadorismo político prevalente nos anos 1920 (SELLERS, C; MAY, H; McMILLEN, N.R., 1990, p.309-332) resultou em ações norte-americanas *ad hoc* no sistema internacional, voltadas mais para a promoção da competitividade econômica do país do que para o estabelecimento de uma ordem

internacional em bases sólidas. Tal promoção do interesses americanos redundou em fortes instabilidades sistêmicas.

Em matéria de política externa, o progressismo norte-americano do início do século permitiu o advento de um padrão de ação política, o wilsonianismo. Para Pecequillo (1999), a política externa americana pode ser compreendida pela combinação variada de sete padrões. O primeiro é a idéia do excepcionalismo da experiência republicana americana, um exemplo a ser seguido por outros povos. O último é o wilsonianismo, que advoga o ativismo internacional americano com o objetivo de delinear a ordem internacional em consonância com os valores republicanos e liberais dos EUA; um esforço de espraiar a concepção modelar da sociedade americana por todo o mundo. O veto do senado americano à participação do país na Sociedade das Nações e a retomada do discurso isolacionista dos pais fundadores da República significou um abandono relativo do padrão wilsoniano e o fortalecimento do padrão unilateral e isolacionista.

Na Europa, a condução insatisfatória da Liga das Nações, imobilizada ante a ausência americana e alemã e dividida entre o revanchismo francês e a política imperial britânica, trabalhou em favor da desestabilização dos regimes liberais implantados no leste europeu após o Tratado de Versalhes (KENNEDY, 1989), os quais, premidos financeiramente, penderam para tendências militaristas.

Apesar de as práticas na política internacional se distanciarem do idealismo liberal, haja vista a inoperância da Liga das Nações para encaminhar as grandes questões da época, o discurso idealista prevaleceu. O idealismo em política externa, no nível discursivo, implicou uma série de acordos internacionais limitativos do uso da força, dentre os quais o exemplo cabal é o pacto Briand-Kellog de 1928 para a proscrição da guerra. Hedley Bull (2002) atenta para o fato de que a necessidade crescente da positivação dos intentos pacíficos em normas do direito internacional constituía um índice do afrouxamento da cooperação efetiva e espontânea.

Nos termos da crítica de Morgenthau (2003, p.11), as teses idealistas, o excesso de tratados e manifestações em favor da paz e da concórdia mundiais explicitavam a recusa de enfrentar um estado de coisas desfavorável. Recorria-se à enunciação de fórmulas para suprimir discursivamente as turbulências observadas na prática. Carr, por seu turno, acredita que a verbalização pacifista não foi recurso para fugir à realidade, mas um meio de justificar o *status quo post bellum* por parte dos vencedores, os quais não desejavam alterações e, portanto, preconizavam a proscrição da guerra e a segurança coletiva (CARR, 2002, p. 40-55).

Os conflitos internacionais nos anos 1930, a começar pela invasão japonesa da Manchúria em 1931, encarregaram-se de demonstrar a inocuidade da promulgação da paz por meio de leis. As discussões, no entanto, entre os contemporâneos do entre – guerras não se ativeram à dualidade guerra-paz. A coexistência de regimes liberais, fascistas e do socialismo soviético, galvanizou as atenções.

De fato, os anos 1920 marcaram, por um lado, o início do avanço do apelo socialista, e, por outro, a adesão de inúmeros países às fórmulas políticas autoritárias mais ou menos próximas do fascismo. As democracias liberais estiveram a maior parte do tempo na defensiva. Conforme Duroselle (1976), os EUA afastaram o fascismo às expensas do seu isolacionismo, a Inglaterra adotou o *appeasement* com os regimes europeus autoritários, enquanto a França vivenciou o avanço das prerrogativas parlamentares sobre o Executivo. A política interna francesa comportou grandes instabilidades, com trocas constantes de ministros das finanças e alternâncias entre a direita e a esquerda no controle do país, em curtos espaços de tempo. Em 1924, o então primeiro ministro Poincaré, de direita, perdeu as eleições para a esquerda de Edouard Herriot e Léon Blum. Esta, no entanto, deixou o poder em 1926, substituída por um governo de união nacional encabeçado por Poincaré. A partir deste momento a França conseguiu a estabilização da sua moeda e reverteu o extravasamento de divisas.

Não apenas na França, mas em outras democracias européias vicejavam partidos e movimentos socialistas capazes de dar azo à amplificação dos anseios populares pelo estabelecimento de políticas de seguridade social efetivas. Como notou Polanyi (1980), as forças de auto-proteção das sociedades destes países se insurgiram contra as incansáveis tentativas de retomada do padrão-ouro ao custo do encarecimento das mercadorias de consumo essencial, do retraimento dos salários e do desemprego.

As demandas por maior intervenção do Estado na regulação do mercado de trabalho e no funcionamento das atividades econômicas foi parte de um movimento mais amplo de mudança estrutural da esfera pública, em curso, segundo Habermas (1984, p.169-180) desde o final do século XIX. Tal alteração se dava pela pressão em prol da ampliação dos espaços de participação política e pelo controle político da concentração de poder econômico nas mãos dos conglomerados empresariais, dimensão particularmente forte nos EUA. Das tarefas de garantir a ordem interna por meio da polícia e da justiça, o Estado foi pressionado a assumir incumbências como proteger, indenizar e compensar os grupos socialmente mais fracos e de controlar o equilíbrio econômico dos países como um todo, influenciando investimentos privados e regulamentando os públicos (HABERMAS, 1984, p.169-180).

O Estado, portanto, passou por um processo que o transformou de Estado de Direito em Estado de Bem Estar Social. Generalizações deste tipo são problemáticas em países fora do circuito europeu-norte-americano, especialmente quando se considera que no Brasil da década de 1920 o Presidente Washington Luís pensava a questão social como caso de polícia. Contudo, mesmo na América Latina, experiências reformistas foram encetadas no Uruguai, com José Batle y Ordóñez, o qual, entre 1911 e 1915, aprovou leis que estipulavam jornada de trabalho, voto secreto e pensões por velhice e doença. Na Argentina as demandas reformistas estiveram ligadas ao surgimento, em 1891, da União Cívica Radical, que governou a Argentina com Hipólito Yrigoyen (1916-1922 e 1928-1930) e Marcelo Alvear (1922-1926). A experiência radical devotou atenção à classe média por meio da ampliação dos cargos públicos e tentou se aproximar dos trabalhadores, embora a repressão ao movimento trabalhista tenha sido constante nos anos 1920¹¹.

Polanyi (1980) pensa a ampliação das funções do Estado em termos de uma revolta da sociedade contra os princípios auto-reguladores do mercado. Como Habermas, vislumbra o início do movimento no final do século XIX, mas sublinha a intensidade renovada das demandas sociais no período entre – guerras. A ampliação do papel do Estado é o elemento, em nosso entender, com maiores repercussões sobre a economia internacional nos anos 1920, cujo funcionamento é analisado a seguir.

2.2 A economia internacional nos anos 1920: fluxos comerciais e industrialização.

O estudo da economia internacional nos anos 1920 implica considerações ao nível das transformações estruturais e das instabilidades conjunturais, dimensões que, imbricadas, conferiram ao período o aspecto geral de uma longa crise.

As modificações estruturais no funcionamento da economia internacional que emergiram das ruínas da Primeira Guerra Mundial consolidaram e aceleraram tendências perceptíveis no início do século XX. Por um lado, há a passagem da hegemonia política e econômica mundial da Inglaterra para os EUA; de outro, há a alteração do papel do Estado na economia.

A elevação dos EUA à condição de maior economia industrial mundial e de maior detentor de capitais consolidou-se após a guerra. A economia norte-americana já era a maior

¹¹ Para uma perspectiva comparada entre Brasil e Argentina no período ver: FAUSTO, Boris e DEVOTO, Fernando J. *Brasil e Argentina: um ensaio de história comparada (1850-2002)*. São Paulo: Editora 34, 2004, p.147-251.

do mundo antes da Primeira Guerra Mundial, mas o país devia ao exterior e não constituía o centro financeiro coordenador do sistema, papel desempenhado pela *City* de Londres. Nos anos 1920, a passagem da hegemonia da declinante Grã-Bretanha para os ascendentes EUA não se fez sem desencontros e dificuldades, especialmente no tocante ao gerenciamento do sistema econômico internacional, seja em sua faceta comercial, seja no âmbito do sistema monetário.

Embora tenha emergido do conflito de 1914-1918 como credor líquido internacional e detentor das maiores reservas de ouro do mundo, os EUA, economia continental para a qual o comércio exterior representava parcela diminuta do seu produto global, não possuía experiência no manejo do sistema internacional. Tampouco as condições políticas internas favoreciam o engajamento internacional decisivo. Como nota Peçequilo (1999), o período entre-guerras para a política externa norte-americana, com o predomínio do partido Republicano na Casa Branca, possuía duas características marcantes. Primeiro, houve a abdicação da responsabilidade de assumir o papel fundamental na construção da nova ordem mundial. Segundo, predominou a defesa dos interesses econômicos do país, o que implicou atuação internacional *ad hoc* em matéria econômica, como exemplificaram as negociações para os planos Dawes, 1924, e Young, 1929. Ambos os acordos foram destinados a conferir condições de solvabilidade à Alemanha, garantindo o pagamento das reparações de guerra em patamar acessível às possibilidades alemãs. Com os recursos advindos da Alemanha, os credores deste país seriam pagos. Parte deste dinheiro os credores alemães, que eram devedores dos EUA, reverteriam aos cofres norte-americanos.

Para explicar as peculiaridades da hegemonia político-econômica dos EUA no mundo Giovanni Arrighi (1996) remonta a análise a alguns séculos, quando da constituição do capitalismo a fim de inserir o ciclo de hegemonia norte-americano no movimento geral de ascensão e declínio das potências internacionais na história. Antes, porém, o autor desenvolve uma explicação para o revezamento dos países na condição hegemônica baseada em Marx e Braudel.

De Marx, Arrighi tomou emprestado a noção de valorização do capital, expressa na fórmula $D-M-D'$ (capital – mercadorias – mais capital). Esta fórmula, Arrighi aplica não apenas aos negócios, mas ao movimento geral da economia mundial. Entretanto, esta aplicação somente é inteligível se considerado o conceito braudelliano de capitalismo, segundo o qual, este modo de produção é caracterizado pelo ecletismo e pela flexibilidade das formas concretas assumidas pelo capital em diferentes época e lugares. Para Braudel, o capital

não possui como característica definidora sua imobilização em plantas industriais, mas a multiplicidade dos investimentos possíveis.

Este capital flexível, para Arrighi, movimenta-se segundo um padrão na economia internacional, de modo que as fases D-M do ciclo do capital de Marx significam imobilização de capital em atividades ampliadoras das estruturas materiais de acumulação, mas com perda de liberdade de escolha que a liquidez representa. Por seu turno, as fases M-D', implicam retorno, em quantias aumentadas pela valorização do capital, à maior liberdade de escolha que decorre da posse de dinheiro em sua forma líquida.

Arrighi sustenta que as fases D-M, correspondem à aurora de novos ciclos de acumulação do capital em escala global sob liderança de Estados ascendentes ao poder mundial. De fato, a conformação de uma economia mundial de mercado e o sistema de Estados-Nações caminharam *pari passu*, já que os maiores empreendimentos capitalistas estavam, historicamente, em estrito contato com os poderes dos Estados a fim de assegurarem condições favoráveis de reprodução.

Para cada novo ciclo D-M-D' de acumulação, o sistema internacional é reorganizado e administrado em bases ampliadas com relação ao ciclo anterior pela nova potência hegemônica. Arrighi (1996) vislumbra, historicamente, quatro ciclos: o genovês, o holandês, o britânico e o americano. Nos anos 1920, assiste-se o processo de passagem do ciclo britânico para o americano, o qual se iniciara já em fins do século XIX. Uma referência à natureza da hegemonia britânica é necessária para compreender a especificidade conjuntural da transição para a hegemonia americana nos 1920.

Karl Polanyi (1980) identifica quatro bases para a economia mundial do século XIX gerenciada pela Grã-Bretanha: o equilíbrio de poder entre as grandes nações, o estado liberal, a economia de mercado auto-regulável e o padrão ouro para o sistema monetário internacional. Destas bases, o ponto de partida era a noção de mercado auto-regulável, segundo a qual a iniciativa privada, apartada dos interesses da esfera política, conduziria a uma alocação ótima dos recursos no sistema econômico por meio do sistema de preços relativos. Ademais, o mercado auto-regulável, obediente às leis econômicas, imporá óbices ao voluntarismo político dentro dos países na condução dos assuntos econômicos. Tal primado do livre mercado foi incorporado pela Grã-Bretanha como sustentáculo de sua hegemonia.

A hegemonia britânica operou bem com a idéia de mercado auto-regulável até o momento em que as relações entre as medidas políticas deflacionárias indispensáveis para a manutenção do equilíbrio do mercado e o nível de emprego e renda das economias nacionais

ficaram claras às populações dos diferentes países. Tal percepção se desenvolveu na passagem do século XIX para o XX e implicou pressões sociais para que as ações dos governos se dirigissem não somente ao equilíbrio macroeconômico, mas também para o estabelecimento de sistemas nacionais abrangentes de seguridade social.

Nos anos 1920, portanto, confluem duas modificações estruturais. De um lado, a hegemonia britânica livre cambista definha, de outro, a idéia do Estado Liberal, voltado apenas à manutenção da ordem e à garantia do funcionamento desimpedido das forças de mercado, perde apelo. A ampliação do espaço de ação do Estado, deu-se não somente nas áreas a ele tradicionalmente vinculadas, mas também na esfera do trabalho e do mercado, tidas, no século XIX, como privativas aos proprietários (HABERMAS, 1984, p. 181), implodindo a tese liberal da separação entre a política e a economia. Para a economia mundial, o efeito da ampliação das funções do Estado, ao adentrar a seara da regulação do mercado, especialmente na Europa, foi a tomada de um caminho que inviabilizava o retorno do funcionamento do mercado internacional em padrões vitorianos. Estes exigiam que os Estados trabalhassem para garantir os mecanismos de livre mercado, sem onerá-los fiscalmente ou tolhe-los legalmente com vistas ao atendimento das demandas sociais.

Esta verdadeira onda de reação da sociedade aos princípios de auto-regulação dos mercados, nos termos de Polanyi (1980, p.209-217), principiou ainda no bojo da *Belle Époque* vitoriana por meio dos movimentos trabalhistas, resistentes à idéia de livre regulação dos salários e das condições de trabalho pelos mercados; pelos proprietários de terras, preocupados com os estatutos reguladores do acesso ao seu bem mais precioso - a terra - e por parte de grandes capitalistas ciosos da proteção estatal após a crise de 1873-1890 e desejosos de manterem condições nacionais privilegiadas para a reprodução de seus negócios. O movimento, entretanto, tornou-se extremamente fortalecido após a experiência bélica de 1914-1918. Após o conflito, as demandas sociais foram incrementadas e ficou clara a relação entre políticas monetárias deflacionárias exigidas pelo mercado liberal auto-regulável, o fechamento de fábricas e o desemprego. Resulta que os passos em direção ao retorno à normalidade do pré-guerra em matéria econômica, ao longo dos anos 1920 davam-se sobre duas cordas bambas. Primeira, a Inglaterra não detinha mais condições de exercer a coordenação econômica internacional e os EUA, a despeito de suas possibilidades, não a exerciam. Segunda, os Estados, naquele momento, se viam impossibilitados de aplicar o minimalismo quanto à interferência na economia, sob o risco de revoltas sociais.

As dificuldades durante toda a década de 1920 e o colapso do sistema econômico internacional liberal no final do período, conduziram os pensadores liberais à busca das razões

dos problemas. A proposta liberal-hegemonista surgiu como tentativa de explicação. Para os adeptos desta corrente as dificuldades experimentadas na administração da economia internacional estiveram diretamente relacionadas à inabilidade e à indisposição dos EUA para exercerem o papel de líder. Beneficiados pela visão em perspectiva, os liberais contrastaram os anos entre – guerras com o período histórico anterior, de estabilidade sob hegemonia britânica, e o posterior, fase na qual a liderança norte-americana foi exercida. Kindleberger (1973) foi o precursor desta análise, cuja aceitação implica imputar um papel decisivo aos Estados Unidos pelo funcionamento descoordenado e pelo colapso da economia internacional em 1929.

Esta proposta de entendimento considera um dos aspectos estruturais de mudança nos anos 1920, a crise de transição hegemônica. Todavia, diminui o impacto da transição da hegemonia inglesa para a norte-americana fazendo parecer que se tratava tão somente da mudança de líderes no seio de um mesmo tipo de economia. Ora, como atentou Arrighi, a transição para a hegemonia americana representou mais que a troca de um país por outro, mas de um tipo de capitalismo por outro. Do capitalismo britânico, baseado em empresas diversificadas e voltadas para o mercado externo, para o capitalismo norte-americano, marcado pela integração vertical das indústrias e pelo consumo de massas baseado no mercado interno. Ademais, falta a percepção da modificação das funções do Estado, ampliadas em função das pressões sociais.

As incompletudes da tese liberal-hegemonista tornam excessivamente dura a crítica que essa linha de interpretação dirige aos homens dos anos 1920 e correm o risco de substituir uma mistificação por outra. Como asseverou Carr (2002, p. 153-157), era comum entre os homens dos anos vinte a crença no mito do padrão-ouro, segundo o qual o retorno às práticas monetárias internacionais do pré-guerra, por si só, bastariam para reconduzir o conjunto da economia internacional aos trilhos do crescimento. Negligenciar parte da dimensão das mudanças estruturais vivenciadas no período e imputar os percalços da década de 1920 à ausência de visão política norte-americana para assumir a liderança da economia internacional, significa substituir o mito do padrão-ouro pelo da liderança iluminada, como se esta bastasse para impedir o colapso da economia liberal em 1929.

Inseridas no ambiente de mudanças estruturais acima referidas, iniciadas antes e atuantes depois dos anos 1920, a conjuntura econômica internacional evoluiu em meio a instabilidades, muitas das quais criadas pelo Tratado de Paz de Versalhes de 1919.

Kennedy (1989) aponta para o arranjo extremamente frágil decorrente dos acordos econômicos posteriores a 1919. A mutilação econômica e territorial da Alemanha, a

manutenção das dívidas inter-aliadas e das reparações de guerra, bem como a ausência de coordenação econômica entre os países centrais do capitalismo resultaram em um ambiente internacional pouco previsível. A ausência de arranjos financeiros multilaterais tornou a solvabilidade de muitos membros do sistema econômico internacional dependente da disposição norte-americana de investir no exterior e de conceder empréstimos destinados a regular os balanços de pagamento deficitários.

A diminuta importância conferida pelo Tratado de Versalhes à coordenação dos assuntos econômicos está representada no texto do Pacto da Liga das Nações, oriundo das negociações de paz. Dos vinte e um artigos do pacto, apenas o artigo XVIII, cujo item “e” é abaixo reproduzido, menciona questões econômicas, ainda que de maneira vaga, com referências à necessidade de comércio equitativo e de compensações às regiões devastadas.

“e) Tomarão as disposições necessárias para assegurar a garantia e manutenção da liberdade das comunicações e do trânsito, assim como um tratamento equitativo para o comércio de todos os Membros da Sociedade, ficando entendido que as necessidades especiais das regiões devastadas durante a guerra 1914-1918 deverão ser tomadas em consideração;”(Pacto da Liga das Nações, art. XXIII, item “e”. Apud: SOARES, 1927, p.252/253)

Em sua estrutura a Liga das Nações contava com uma Seção Econômica e Financeira onde eram discutidas medidas para a organização do comércio e das finanças mundiais. Três importantes encontros internacionais foram realizados sobre o patrocínio desta Seção Econômica e Financeira. A primeira em Bruxelas, 1920, onde os países foram exortados a retornar o controle das contas públicas e o padrão monetário ouro. A segunda ocorreu em 1927 em Genebra, seu objetivo foi persuadir os países a não adotarem medidas comerciais protecionistas. Por fim, em 1933, foi organizada a Conferência de Londres para estabilizar o sistema monetário internacional, desorganizado pela crise de 1929 e seus desdobramentos. Esta última conferência foi um fracasso. Após ela, a Seção Econômica e Financeira concentrou-se na cooperação econômica entre indivíduos e não Estados. Walters (1971, p.185) reconhece que o Comitê Econômico e Financeiro produziu amplos trabalhos sobre a economia internacional, inúmeros pareceres sobre situações econômicas de alguns países e um corpo de doutrina que guiava governantes no trato das questões econômicas. Porém, o Comitê falhou em seu objetivo precípuo de diminuir as práticas aduaneiras protecionistas e o apelo do nacionalismo econômico.¹²

¹² Ver também as informações do portal do escritório das Nações Unidas em Genebra, guardião da documentação produzida pela Seção Econômica e Financeira (disponível em <http://biblio-archive.unog.ch/deta.aspx?ID=404>)

Para Walters (1971, 414-419), a despeito do trabalho árduo do Comitê Econômico e Financeiro, um obstáculo fundamental impedia o avanço dos seus esforços em favor do liberalismo econômico: as reparações de guerra e as dívidas inter-aliadas permaneceram completamente fora das suas considerações por determinação dos acordos de paz. No final da década, quando a economia internacional cresceu, o Comitê progrediu na direção de entendimentos comerciais a partir da Conferência de Genebra em 1927. A crise de 1929, todavia, sepultou os avanços. Não foi possível desenvolver uma organização internacional capaz de coordenar os assuntos econômicos e sequer influir na delicada questão das reparações e das dívidas inter-aliadas, foco permanente de instabilidade no arranjo monetário posterior à Primeira Guerra Mundial.

Considerando que a necessidade mais premente da Europa após a guerra era de capitais que financiassem a reconstrução das regiões devastadas pela guerra, é simbólica a ausência de alusão, no texto constitutivo da organização internacional criada para administrar a paz, a instâncias financeiras internacionais capazes de aportar a necessária liquidez para o desenvolvimento do comércio e dos investimentos internacionais. Este constitui um dos índices principais que aferem a distância entre a vontade expressa ao nível do discurso e as práticas no período. Enquanto discursivamente se predicava o retorno tão breve e fiel quanto possível às condições do pré-guerra, os esforços de coordenação econômica, condição *sine qua non* do funcionamento do sistema econômico internacional na *Belle Èpoque*, não foram bem sucedidos.

A análise de Keynes (2002), apesar de efetuada no calor das discussões de paz em Versalhes, indica lucidamente a falta de sensibilidade generalizada, em meio aos vitoriosos do conflito bélico, quanto às condições da economia internacional. Se, de fato, os norte-americanos não compreenderam a centralidade de sua posição para a estabilidade da economia internacional, os europeus, de seu lado, e os franceses em especial, ao estipularem condições de paz draconianas aos alemães, perderam de vista o potencial desestabilizador representado pela desorganização da rede econômica centro-européia, centrada na pujança da economia alemã (KEYNES, 2002).

Conforme Keynes, o modo de vida europeu anterior à guerra de 1914, apesar de sua aparência de solidez, dependia das interações sistêmicas entre as economias continentais. Quatro, basicamente, são os eixos explicativos que Keynes arrola como basilares para a vida no continente europeu do pré-guerra: população, organização, psicologia social e as relações do Novo com o Velho Mundo (KEYNES, 2002, p.05).

No que concerne à população européia, Keynes atentou para o *boom* ocorrido na Europa Central, em especial na Alemanha, cujo incremento populacional demandava recursos externos de modo crescente. Os vizinhos da Alemanha na Europa centro-oriental direcionavam nada menos que 1/4 de suas exportações para os alemães e um vasto sistema de transporte de riquezas, mormente de carvão, interligava as economias da região. Somava-se a esta situação uma psicologia social voltada para a poupança, bem como as possibilidades abertas pelos investimentos feitos no Novo Mundo, que fornecia matérias-primas, possibilitava investimentos e constituía fonte de dividendos.

Segundo Keynes, a guerra e o tratado de paz solaparam as bases do equilíbrio instável sob o qual a Europa vivia. À culpabilização moral da Alemanha se seguiu a amputação da capacidade econômica do país, manifesta em quatro restrições fundamentais (KEYNES, 2008, p.05 e seguintes). A primeira medida se destinou a limitar a presença germânica nos mares e sua influência econômica em outras regiões do globo. Os navios alemães foram, em sua maioria, entregues aos aliados, inclusive tendo o Brasil se beneficiado desta medida. Os títulos sobre as possessões alemãs no além-mar, principalmente ferrovias, foram cedidos aos aliados, mantendo-se, contudo, sob responsabilidade alemã as dívidas referentes à construção das referidas possessões. Todos os direitos e propriedades pertencentes aos alemães fora da Alemanha perderam segurança legal, pois foram declaradas passíveis de expropriação a título de ressarcimento de danos decorrentes da guerra. Com isso, as disposições de paz inviabilizavam um dos mananciais no qual a Alemanha poderia buscar meios de saldar as pesadas reparações de guerra que lhes foram impostas.

A segunda medida restritiva prendeu-se aos transportes e à aduana. Houve notável interferência no ordenamento interno alemão, pois produtos provenientes das nações aliadas deveriam gozar de frete favorável nas ferrovias alemãs. Em complementação a Alemanha deveria ceder material rolante aos aliados, acompanhados dos necessários acessórios de reposição. Os rios que cortavam o território alemão definido no pós-guerra ficaram todos sob administração internacional e a Alemanha deveria conceder, sem reciprocidade, aos aliados a condição de nação mais favorecida no comércio internacional, por cinco anos. Esta medida debilitou o sistema interno de transportes alemão e concorreu para que o comércio exterior do país fosse prejudicado, tolhendo-lhe os meios comerciais de obtenção de divisas indispensáveis ao pagamento das reparações de guerra.

As reparações foram estipuladas em níveis muito superiores à capacidade da economia alemã, a qual foi duramente penalizada pelas medidas anteriormente citadas. O montante de reparações estipulado superestimou os danos causados e funcionou como garrote financeiro

imposto pelo revanchismo francês à Alemanha, como garantia de que o poderio alemão não ressurgiria. Apesar de contrário à imposição de reparações intratáveis, Lloyd George, da Inglaterra, cedeu ao revanchismo por motivos de política interna. Nas eleições de 1918, acossado pela opinião oposicionista, o primeiro ministro assentiu ao tom espoliativo, representado pelo slogan eleitoral “*don’t let the Hun out*”¹³.

Keynes condena George por ter cedido e aponta a questão das reparações como o calcanhar de Aquiles financeiro do pós-guerra, pois gerou fricção entre a Alemanha e os aliados, bem como entre os aliados europeus e os Estados Unidos. A França, por exemplo, baseou parte de seus orçamentos anuais nas reparações devidas pela Alemanha e contava com os recursos para pagar empréstimos contraídos com os EUA. Com a impossibilidade alemã de pagar, o ambiente financeiro internacional permaneceu sombreado pela desconfiança até o acerto financeiro do plano Dawes, que aliviou a Alemanha de parte do fardo das reparações e viabilizou empréstimos norte-americanos ao país. O entendimento financeiro abriu caminho para o Tratado de Locarno de 1926, que distendeu o clima político na Europa.

Por fim, importante medida de limitação à reconstrução econômica alemã se referiu ao desmantelamento do complexo siderúrgico do país. A Alsácia-Lorena, conquistada aos franceses na guerra de 1871, lhes foi restituída e o Sarre foi cedido à exploração econômica francesa por 15 anos a título de indenização da ocupação alemã na Alsácia-Lorena. De fato, argumenta Keynes (2002), a França, além de debilitar permanentemente a Alemanha, almejava resolver o problema de escassez de carvão para transformar em coque metalúrgico o minério de ferro da Alsácia. A Alta Silésia, produtora de 23% do carvão alemão, também foi retirada da soberania alemã, o que, somado à perda do Sarre e da Alsácia, desarticulou a produção metalúrgica centro-européia, pois carvão e ferro se encontravam sob diferentes soberanias, ao passo que as usinas siderúrgicas se concentravam em território alemão.

O resultado foi a separação entre as matérias-primas complementares entre si e destas em relação aos altos-fornos. A gravidade da situação se torna mais aguda quando se considera a ampliação da importância das matérias-primas minerais para as indústrias do pós-guerra. Como notam Aldcroft (1981) e Kenwood e Loughheed (1992), o comércio internacional de produtos primários nos anos 1920 teve sua composição modificada, com ampliação da parcela dos minerais em detrimento dos cereais. A figura I, abaixo reproduzida, ilustra a natureza das mudanças.

¹³ Referencia ao desejo da opinião inglesa pública de ver a Alemanha penalizada por ter sido a culpada pela guerra.

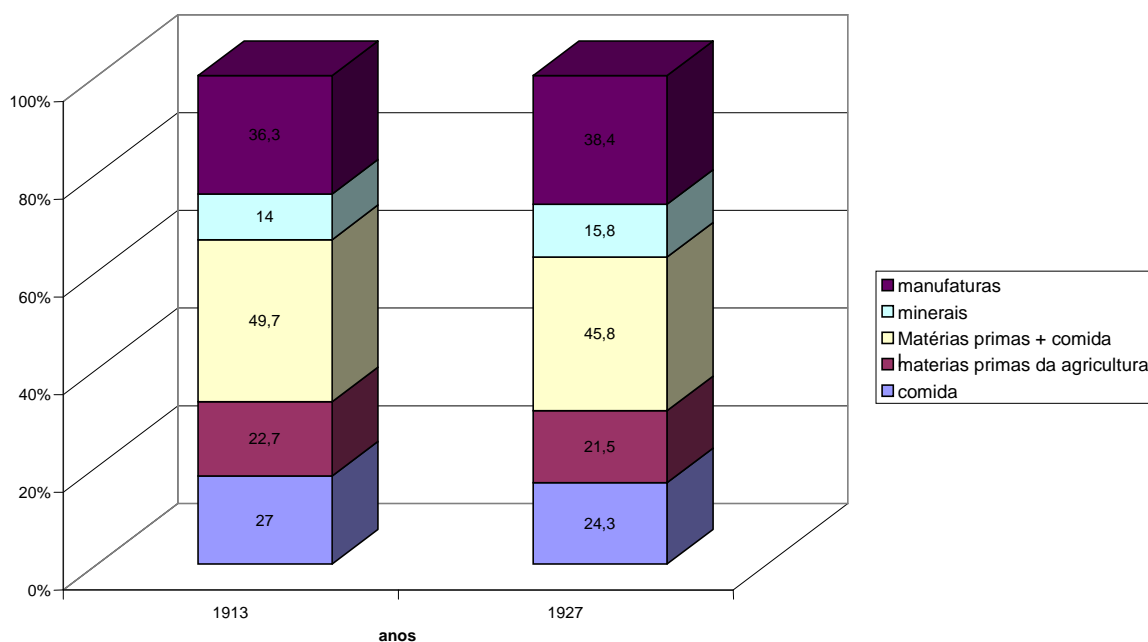


Gráfico I: Exportações de commodities por grupos: 1913 e 1927. Dados extraídos de: EICHENGREEN, B. *Globalizing Capital*. Princeton: Princeton, University Press, 1986, p. 216. A elaboração do gráfico é nossa.

Depreende-se da informação acima que, entre 1913 e 1927, a participação dos produtos primário-agrícolas no comércio internacional declinou de 49,7% para 45,8%, uma queda de 7,85%. Em compensação houve um aumento na participação das manufaturas de 36,3% para 38,4%, algo em torno de 5,78%, e da parcela dos minerais que foi de 14,00% para 15,8%, perfazendo uma alta de 12,85%. A alta na participação dos minerais se deveu, segundo Kenwood e Loughheed (1992, p.219), à forte entrada do petróleo no comércio internacional e à elevação do uso de metais não ferrosos nas indústrias de transformação. Ademais, os Estados Unidos, cujo parque industrial se beneficiou com os deslocamentos econômicos decorrentes da guerra, e que, anteriormente ao conflito de 1914, exportava minerais, se tornaram importadores, exercendo pressão sobre a demanda mundial.

Uma visão geral da economia internacional nos anos 1920 permite vislumbrar dois movimentos. Comercialmente, o elemento novo é o crescimento das trocas internacionais a uma taxa inferior à do produto internacional, situação oposta à do período anterior à guerra. Porém, como o aspecto permanente, persistiu a concentração, no interior do centro do capitalismo, dos fluxos comerciais, com uma mudança de composição que acentuou a parcela norte-americana em detrimento da européia. Financeiramente, o retorno ao padrão-ouro balizou os esforços no período. Neste campo, a liderança européia anterior, simbolizada pela *City* de Londres, é paulatinamente superada pelos EUA.

O movimento do comércio internacional nos anos 1920 não apresentou grandes alterações quanto à composição, exceção feita ao acréscimo no comércio de minérios como evidenciado na figura I. O principal produto, posicionado na rubrica minérios, responsável pelo aumento do comércio internacional deste tipo de bem foi o petróleo, cuja utilização associava-se ao desenvolvimento dos motores de combustão interna, seja de automóveis, seja de navios movidos a óleo diesel (KENWOOD, A.G., LOUGHEED, A.L., 1992, p171/173). A figura II mostra a evolução da produção de petróleo no período.

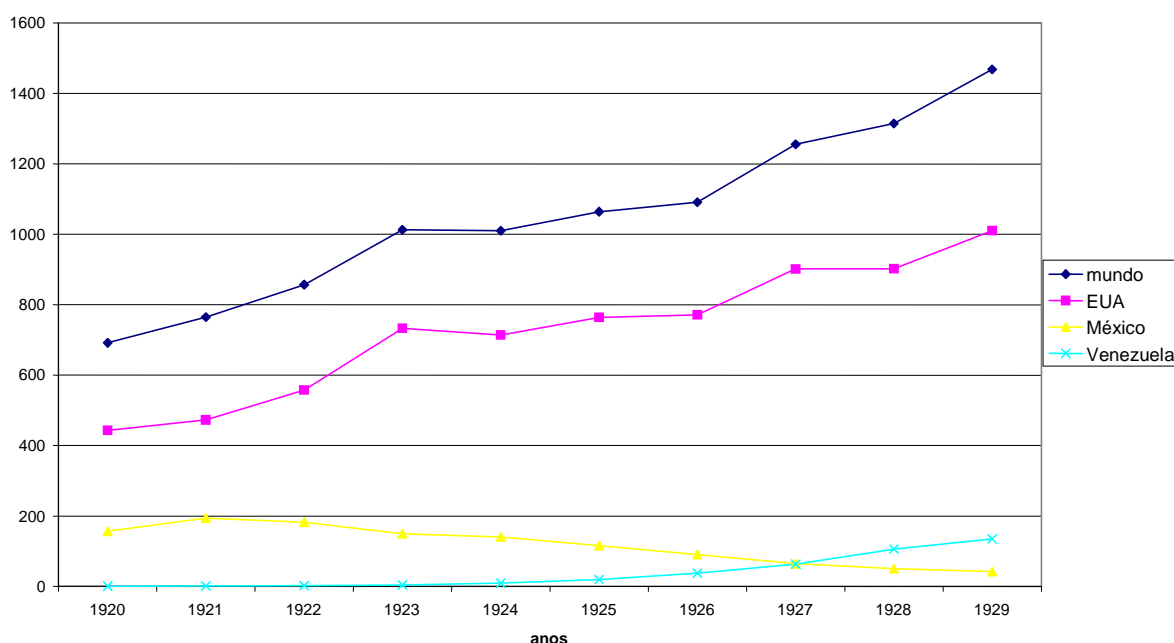


Gráfico II: Produção de petróleo em milhões de barris 1920-1929. Fonte dos dados: League of Nations, *Statistical Yearbook of the League of Nations*, 1929. A elaboração do gráfico é nossa.

Os três maiores produtores mundiais nos anos 1920 localizavam-se na América, tendo a produção Venezuelana aumentado exponencialmente entre 1925 e 1929. México e Venezuela beneficiaram-se desta produção ao se consolidarem como exportadores do produto. Porém, o dado de maior relevância é o predomínio absoluto dos EUA, com mais da metade da produção mundial. Como o maior nível de consumo era realizado pela própria economia norte-americana e os países europeus ainda dependiam pesadamente da produção de carvão, motivo pelo o qual a França não abriu mão do Sarre alemão em Versalhes, infere-se uma mudança acelerada de matriz energética no coração do capitalismo industrial da época, os EUA.

O tipo de liderança industrial americana, que despontou nos anos 1920, baseou-se em um capitalismo distinto do europeu. À verticalização da produção industrial se somaram

incrementos de produtividade decorrentes do aperfeiçoamento do método de produção industrial fordista, em linha de produção, e a popularização dos bens de consumo duráveis em um mercado interno de massas precocemente desenvolvido. Dentre os bens de consumo duráveis, o mais importante, estreitamente associado ao petróleo, visto que movido a combustão interna, foi o automóvel, símbolo da fase de hegemonia americana assim como os trilhos das ferrovias emblematicaram o período de ascendência britânica. Quando nos referimos à rubrica automóveis, consideramos o número somado, nos gráficos inclusive, de carros de passeio, ônibus e caminhões. Nos anos 1920, a concentração da produção de automóveis nos EUA é praticamente tão intensa quanto à do petróleo.

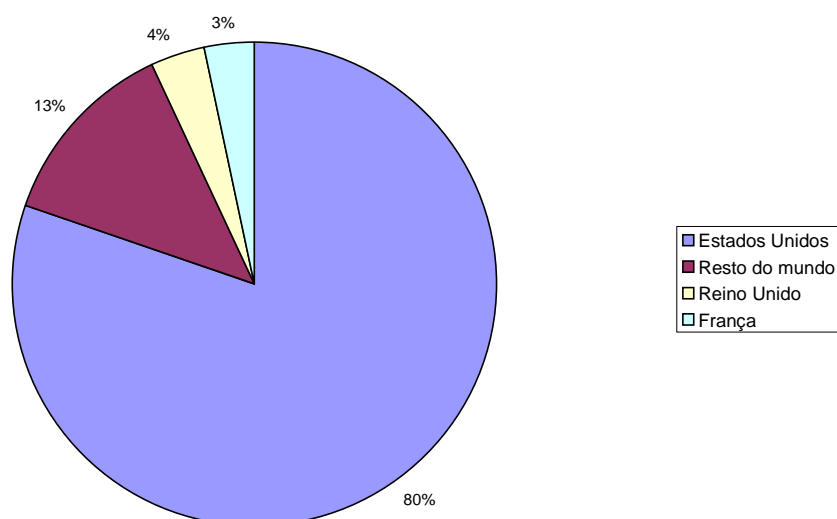


Gráfico III: Distribuição dos automóveis no mundo em 1926 (milhões de unidades). Fonte dos dados: League of Nations, *Statistical Yearbook of the League of Nations*, 1926. A elaboração do gráfico é nossa.

Em 1926, 80% de todos os automóveis do mundo encontravam-se nos EUA. Reino Unido e França, à esta época a segunda e terceira nações em desenvolvimento industrial, já que a Alemanha ainda se recuperava dos efeitos da guerra e do tratado de paz imposto, não atingiam 10% do total, 4% e 3% respectivamente. Os demais países do mundo concentravam 12% dos automóveis. Contudo, à medida que a década avançou, os países europeus se recuperaram e novas áreas despontaram tanto como produtores de matérias-primas, como de manufaturas. O resultado foi uma desconcentração da produção.

Da análise da figura II, é possível extrair que o crescimento da produção mundial de petróleo até 1927, deveu-se basicamente à produção americana, pois as linhas que

representam a produção mundial e a norte-americana caminham paralelas. Após 1927, contudo, o vetor que representa a produção mundial inicia alta superior à linha dos EUA. Quanto à produção, esta clara a entrada de novos produtores e o incremento da produção de países já exportadores, caso específico da Venezuela que, entre 1923 e 1929, elevou em mais de 3000% sua produção, saltando de 4,2 milhões para 135 milhões de barris. Infelizmente, não dispomos de dados referentes ao consumo de petróleo para o período, mas se é certo que o consumo norte-americano manteve-se alto, é possível sustentar uma elevação em outros países do mundo, baseado nas informações que seguirão, expostas nos gráficos IV, V e VI, bem como na tabela I.

O gráfico IV, abaixo reproduzido, evidencia a diminuição da concentração de automóveis nos EUA em favor dos demais países do mundo. Reino Unido e França não mudaram substancialmente suas parcelas entre 1926 e 1929, de modo que é em outros países que devemos procurar a diferença. À falta de melhores indicadores, nos utilizamos do consumo de derivados de petróleo no transporte rodoviário, rubrica automóveis, e no transporte marítimo. Neste último caso nos referimos às embarcações mercantes movidas à motor-diesel. As duas figuras abaixo apresentam as modificações na distribuição do transporte movido a derivados de petróleo no período.

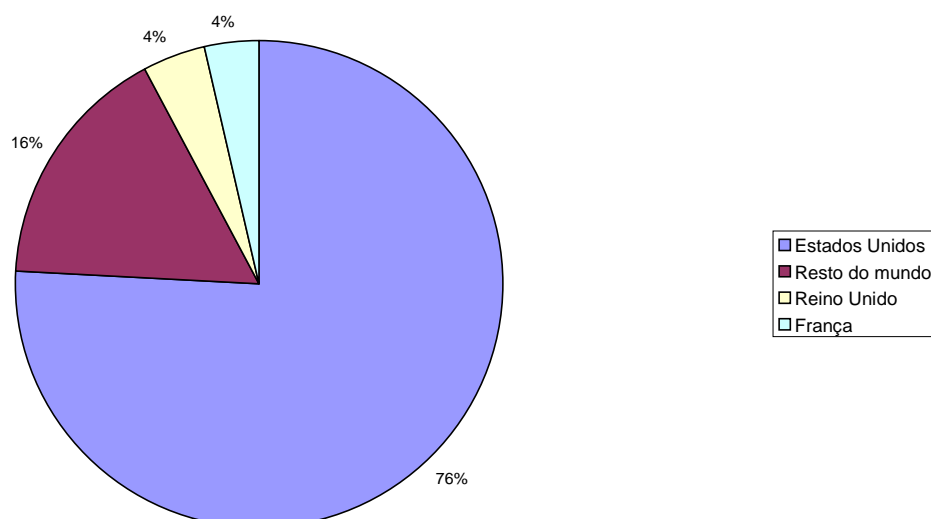


Gráfico IV: Distribuição dos automóveis no mundo em 1929 (milhões de unidades). Fonte dos dados: League of Nations, *Statistical Yearbook of the League of Nations*, 1929. A elaboração do gráfico é nossa.

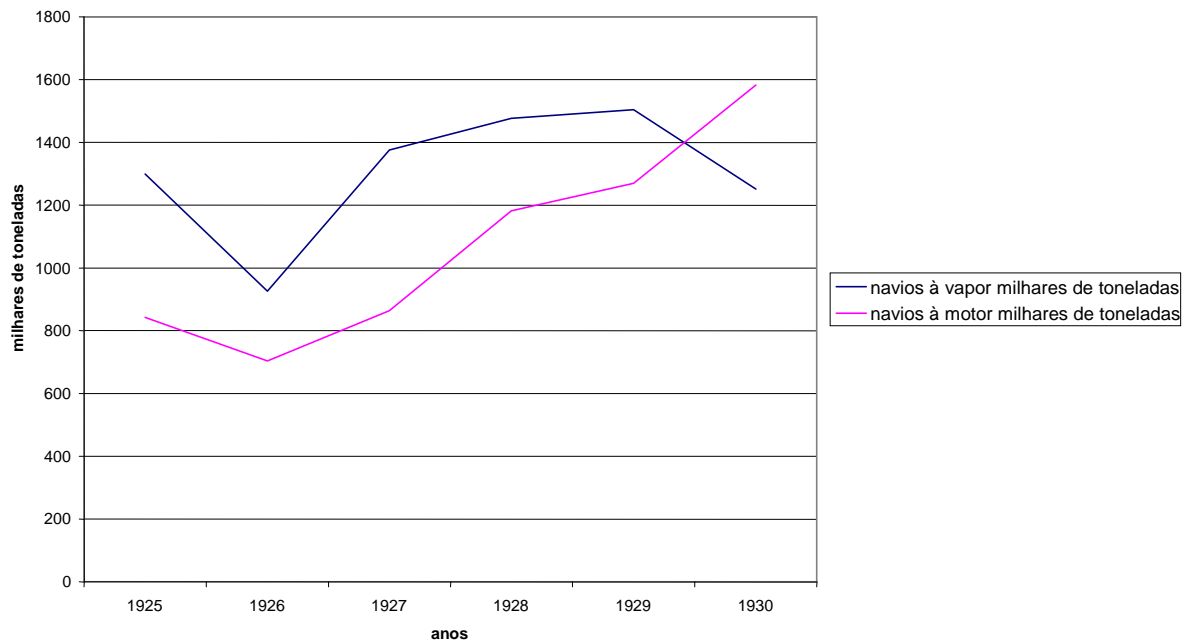


Gráfico V: Tonelagem dos navios lançados no mundo entre 1925 e 1930. Fonte dos dados: League of Nations, *Statistical Yearbook of the League of Nations*, 1930/31. A elaboração do gráfico é nossa.

As informações contidas no gráfico IV conduzem à busca dos países que ampliaram sua participação na distribuição de automóveis no período para além das três principais nações do centro capitalista. Quanto ao gráfico V, evidencia o avanço do lançamento de navios movidos à combustão interna em detrimento daqueles à vapor. O desdobramento das duas figuras pode conferir maior clareza à argumentação, pois apontará os locais do mundo nos quais o consumo de petróleo e derivados para uso no transporte se elevou com mais consistência.

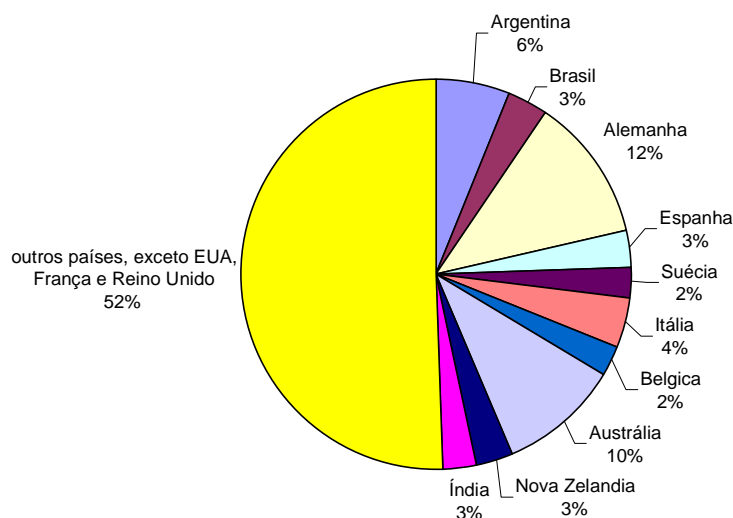


Gráfico VI: Distribuição dos automóveis em 1929: países selecionados. Fonte dos dados: League of Nations, *Statistical Yearbook of the League of Nations*, 1929. A elaboração do gráfico é nossa.

Quanto aos automóveis, a análise dos gráficos III e IV demonstra que a parcela do restante do mundo foi elevada de 13% a 16% entre 1926 e 1929. Acima, gráfico VI, estão representados os países do mundo onde a distribuição de automóveis se ampliou de modo mais significativo nestes três anos. Dentro dos 16% de automóveis que couberam aos demais países do mundo, à exceção de EUA, França e Reino Unido, o maior número se concentrou na Alemanha e na Austrália, 12% e 10%, respectivamente. A Argentina apresentou uma quantidade intermediária, 6%, mas bastante significativa, pois países mais populosos como Brasil, Espanha, Índia e Itália apresentaram proporções inferiores. Os dados argentinos e australianos ganham em relevância se considerarmos que, embora inferiores aos alemães em termos absolutos, são superiores em termos relativos, pois a Alemanha, com mais de 60 milhões de habitantes era sensivelmente mais populosa que Argentina, cuja população beirava os dez milhões, e a Austrália, com pouco mais de seis milhões de pessoas.

Com relação ao consumo de petróleo na alimentação dos motores de navios com mais de cem toneladas, as parcelas de cada país mudaram consideravelmente e a posição japonesa e europeia ao longo dos anos 1920 tenderam a se fortalecer relativamente aos EUA. A Tabela I abaixo mostra a evolução do lançamento de navios movidos a diesel entre 1924 e 1930.

Tabela I: Lançamento de navios (com mais de 100 toneladas) movidos a motor-diesel por países entre 1924 e 1930.

anos	mundo	Reino Unido	Japão	EUA	Alemanha	França	Países Baixos	Suécia	Outros países
1924	502	238	16	39	96	-----	15	27	71
1925	843	267	16	4	279	101	32	46	98
1926	704	202	28	24	71	153	55	52	119
1927	864	356	18	39	116	50	86	62	137
1928	1182	428	59	28	177	36	85	104	265
1929	1270	464	135	36	93	55	131	105	213
1930	1583	759	124	72	117	71	128	119	193

Fonte: League of Nations, *Statistical Yearbook of the League of Nations*, 1929, 1930/1931. A tabulação dos dados é de nossa responsabilidade.

Com estes dados é possível perceber o avanço relativo vigoroso no lançamento de navios a motor-diesel por parte do Japão, dos Países Baixos e da Suécia, cujas parcelas são crescentes de ano a ano. Os EUA, conquanto apresentassem lançamentos de modo crescente, o fizeram a uma taxa relativa inferior à dos três países mencionados. França e Alemanha oscilaram muito, mas a tendência geral é de declínio, ao passo que a tendência de lançamento por parte de outros países mostrou-se firmemente crescente até 1928, o que pode indicar uma ligeira desconcentração na demanda de combustíveis. Agregados, os dados referentes aos automóveis e os navios indicam, ao longo dos anos 1920, uma desconcentração relativa no consumo de petróleo para transporte, com os EUA na liderança, mas com crescimento em outros países.

O caso britânico é excepcional, se consideramos as necessidades do Império manter-se conectado comercialmente. Como notou Hobsbawm (1998), após a guerra, o comércio britânico fora deslocado pela concorrência norte-americana e japonesa na América do Sul e em partes da Ásia, o que tornou o centro do império cada vez mais dependente do comércio privilegiado com sua periferia. Se, antes da Primeira Guerra Mundial, a Índia constituía a parte do império com a qual se travava maior comércio, situação que persistiu após a 1918, países como África do Sul, Nova Zelândia, Austrália e Canadá, os *White Dominions*, elevaram sua participação no comércio intra-imperial e, como consequência, no comércio internacional como um todo.

Sinal da importância dos *White Dominions* no comércio global é sua posição da repartição do comércio internacional após a Primeira Guerra Mundial. As tabelas II e III, a seguir, ilustram a participação relativa dos principais países importadores e exportadores do mundo nos anos 1920.

reteve os ganhos em função da dependência política. A percepção do enfraquecimento relativo da Grã-Bretanha após o conflito e a convicção de que as oportunidades de desenvolvimento abertas pela nova conjuntura eram limitadas pela condição colonial, conduziram, em 1920, o partido do Congresso, apoiado por Mohendas K. (Mahatma) Gandhi, a lançar sua primeira campanha de desobediência civil, a qual, entretanto, resultou em fracasso. Somente sob os influxos da crise de 1929, nova campanha de desobediência civil ocorreria; desta feita, com maior repercussão.

A Índia não foi a única possessão britânica a figurar entre os maiores exportadores mundiais nos anos 1920. Em 1913, a União Sul-Africana, futura África do Sul, alcançou 4,27% das exportações mundiais e em 1926 a Malásia, também colônia britânica, foi responsável por 2,39% das exportações mundiais. Os resultados destes países não foram, todavia, consistentes por toda a década. A Malásia concentrou suas exportações, sobretudo, em borracha, o que significou, para o Brasil, perda considerável de participação no comércio mundial deste produto, de cerca de 40% do mercado mundial em 1913 para pouco menos de 5% após 1923, conforme a figura VII demonstra.

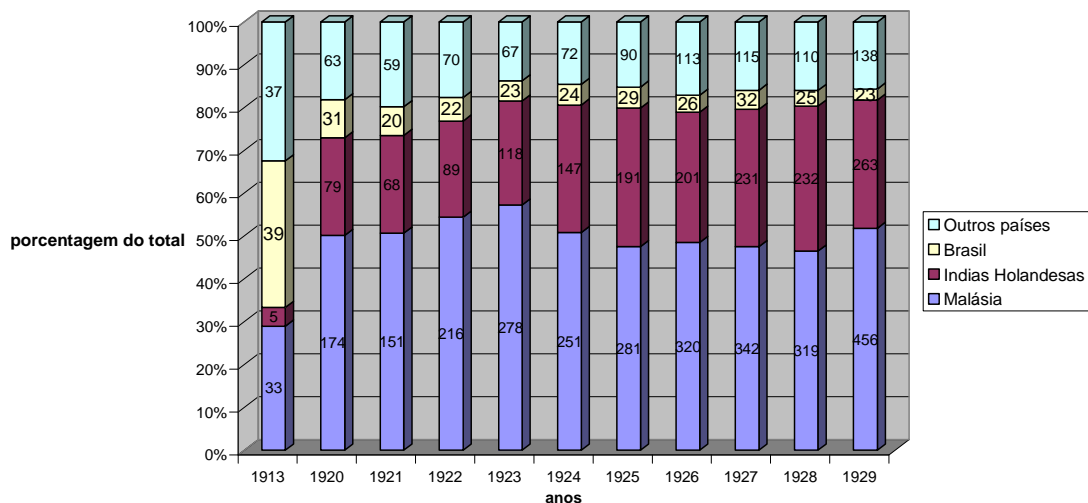


Gráfico VII: Produção ou exportação de borracha em milhares de toneladas. Fonte dos dados: League of Nations, *Statistical Yearbook of the League of Nations*, 1926 e 1929. A elaboração do gráfico é nossa.

Entretanto, a posição malaia não era confortável, uma vez que o desenvolvimento de matérias-primas sintéticas ameaçava a utilização de borracha extraída de látex nos anos 1920. O reflexo foi a estabilização da participação malaia na produção e exportação de borracha a

partir de 1924 em pouco menos de 50% do total mundial, ao passo que nos anos anteriores, 1922 e 1923, os índices ultrapassaram metade do total mundial.

A situação da África do Sul foi diferente. Embora, não mantivesse a posição como exportador mundial, a exploração de suas vastas jazidas de minérios garantiu-lhe sensível avanço na industrialização. Segundo Aldcroft, a atividade industrial na África do Sul experimentou um crescimento da ordem de 200% entre 1911 e 1920, devido à substituição de importações. O crescimento persistiu ao longo dos vinte anos que mediaram as duas guerras mundiais e as taxas foram as mais altas registradas no mundo (ALDCROFT, 1981, p.38-39).

Salta aos olhos o desempenho argentino, entre os dez maiores exportadores mundiais entre 1927 e 1929, conjuntura na qual a exportação de produtos agrícolas temperados era dificultada pelos incrementos de produtividade em outros produtores situados no centro do capitalismo internacional, casos do Canadá e dos EUA. Os dados referentes à Argentina indicam que, dentre os não industriais, este país foi o que apresentava as melhores condições de superação das limitações ao pleno desenvolvimento das forças produtivas capitalistas. Considerando-se a população reduzida, o elevado número de automóveis e a participação expressiva no comércio mundial, chega-se a um nível de afluência per capita superior a de países como a Itália. A medição per capita, entretanto, pouco diz a respeito da distribuição interna dos ganhos auferidos com a participação na economia mundial. As razões para que a Argentina, a partir de perspectivas tão alvissareiras, não tenha realizado a transição para a maturidade industrial, como a Austrália o fez, são tratadas em bibliografia específica e fogem aos limites do presente trabalho, razão pela qual não serão abordadas¹⁴.

Dois outras alterações são fundamentais para a compreensão do comércio exportador nos anos 1920. A primeira é a ascensão do Canadá e do Japão à condição de grandes exportadores mundiais e a segunda, mais importante, é a superação do Reino Unido pelos EUA como maiores exportadores do planeta.

O Canadá e o Japão são apontados pela literatura especializada, juntamente com os EUA, como os principais beneficiados pelo deslocamento da produção europeia do mercado mundial, não apenas por terem ampliado a quantidade de suas exportações, mas por terem-na diversificado e por experimentarem avanços qualitativos em sua industrialização. O caso canadense foi um misto de estímulo às tradicionais produções de trigo e leite, beneficiadas pela desorganização da produção europeia, com o arranque decisivo ao estágio de economia industrial complexa. Segundo Aldcroft (1981, p. 41-42), os anos 1920 foram para o Canadá

¹⁴ Como primeira aproximação às questões ligadas à economia Argentina, ver: FERRER, Aldo. *La economía argentina*. e DIAZ ALEJANDRO, C. F. *Ensaio sobre la história econômica de la Republica Argentina*.

um tempo de diversificação do pouco complexo parque industrial prévio. O país se beneficiou do elevado valor dos fretes das mercadorias para lá embarcadas, o que funcionou como fator de proteção, bem como da substituição de importações anteriormente importadas da depauperada Europa. Durante todo o período, indústrias complexas, como a de aeronaves, foram promovidas e o produto industrial canadense, pela primeira vez, ultrapassou o agrícola, mudando a posição prévia do país, relativamente marginal no sistema econômico anterior à guerra, para o centro do capitalismo internacional.

A posição japonesa na economia internacional também foi fortalecida ao longo dos anos 1920, período intensamente aproveitado pelo país na diversificação de sua produção industrial. O avanço no produto industrial japonês foi da magnitude de 78% no período, acompanhado não apenas da intensificação da produção tradicional de têxteis, mas, sobretudo, centrado no progresso técnico em áreas como química, engenharias e produção de aço. Para exportar sua produção, houve investimento forte na construção de navios para a marinha mercante, como a tabela I acima reproduzida mostra. A capacidade de transporte criada pelo Japão foi fundamental para servir os mercados asiáticos que os europeus encontravam dificuldades de abastecer, por falta de produtos e escassez de material flutuante disponível para o transporte. Com a capacidade adicional criada, motivo de preocupações para Reino Unido e EUA, os japoneses substituíram largamente os britânicos no comércio com a China e penetraram no mercado têxtil indiano, a jóia da coroa britânica (ALDCROFT, 1981, p.38-39).

A outra mudança na composição do comércio mundial, a substituição do Reino Unido pelos EUA como maiores exportadores mundiais guarda reflexo com uma das alterações estruturais do mundo, em curso nos anos 1920, a emergência da hegemonia norte-americana. O comércio dos EUA deslocou os europeus em muitas regiões, principalmente na América Latina. A posição norte-americana, já forte no Brasil e na América Central tornou-se dominante. Conforme notou Victor Valla (1972, P. 173-195), o avanço dos investimentos americanos e do comércio dos EUA, pronunciados no Brasil, foram ainda mais claros nos demais países da América do Sul. No contexto sul-americano, as importações norte-americanas realizadas pelo Brasil entre 1921 e 1925 cresceram 88%, ao passo que nos outros países da sub-região houve acréscimo de 146% para o mesmo período e de 297% em 1928.

Todavia, a natureza da hegemonia econômica norte-americana fica mais clara se aos dados das exportações, forem contrastados o das importações, presentes na tabela III mais abaixo.

Depreende-se dos dados que, embora tenha atingido a preeminência no comércio exportador, ao Reino Unido coube permanecer na liderança do comércio importador. Para

Os dados referentes à importação fortalecem a percepção de ascensão do Canadá e do Japão à condição de atores centrais do capitalismo internacional nos anos 1920 e permite vislumbrar, como no caso da tabela sobre as exportações, deslocamentos importantes.

Dentre eles, dois foram resultado direto dos desdobramentos políticos da guerra de 1914. A Áustria Hungria, 6ª maior importadora e 8ª maior exportadora em 1913, desapareceu do centro das relações econômicas internacionais no período em função da desintegração do país em unidades pouco expressivas economicamente em termos globais. A Rússia, ausente do rol de maiores exportadores, foi, entretanto, o 7º maior importador mundial em 1913. Sua ausência nas estatísticas comerciais da Liga das Nações, embora não dos levantamentos sobre produção industrial, reflete o insulamento do país, imerso em uma sangrenta guerra civil no início período.

A Índia reforça sua posição como grande comerciante global na década, presente na relação de grandes importadores em todos os anos do levantamento efetuado pela Liga das Nações. Há que se lembrar, uma vez mais, o caráter politicamente condicionado do comércio indiano e a importância de seus déficits comerciais para com o Reino Unido, país desfavorecido pelo câmbio valorizado em todo o período. Além da Índia, aparecem na relação a China, em 1926, e a Argentina, em 1927. A presença destes dois países é importante para outros dois. O Japão incrementou fortemente sua participação no comércio exterior chinês em detrimento do Reino Unido. Este país, de seu lado, além de manter comércio privilegiado com a Índia, suportou laços especiais com o Canadá, que viria a se tornar membro da *Commonwealth* nos anos 1930 e com a Argentina, que a despeito do avanço comercial norteamericano no comércio sul-americano, continuou a manter relações comerciais preferenciais com o Reino Unido, além de tentar posicionar-se politicamente como contrapeso à crescente influência dos EUA na América do Sul.

Tabela IV: Comércio mundial: participação percentual dos países selecionados.

	Importação em porcentagem do total mundial				
país	1913	1926	1927	1928	1929
Argentina	2,53	2,36	2,44	2,33	2,38
China	2,14	2,66	2,07	2,45	2,32
Austrália	1,95	2,25	2,33	2,02	1,91
Brasil	1,68	1,21	1,15	1,27	1,19
Chile	0,62	0,57	0,39	0,42	0,55
México	0,49	0,49	0,49	0,5	0,49
	Exportação em porcentagem do total mundial				
país	1913	1926	1927	1928	1929
Argentina	3,83	2,45	3,1	3,13	2,77
China	1,6	2,21	2,02	2,17	1,91
Austrália	2,05	2,38	2,21	2,08	2,09
Brasil	0,93	1,54	1,38	1,46	1,41
Chile	0,42	0,68	0,65	0,74	0,85
México	0,82	1,12	0,95	0,88	0,87

Fonte: League of Nations, *Statistical Yearbook of the League of Nations*, 1926 e 1929. A tabulação é de nossa responsabilidade.

Os números referentes à Argentina apontam a posição privilegiada deste país no concerto latino-americano do período. Como exposto na tabela IV, a participação argentina no comércio mundial é flagrantemente superior às parcelas de Brasil, México e Chile e quantitativamente próxima aos índices da China e da Austrália, apresentando com relação a estes últimos, entretanto, diferenças qualitativas substanciais. A China, mergulhada em conflitos civis após a proclamação da República em 1911, se encontrava retalhada comercialmente pelas principais potências mundiais. Sua população, a maior do mundo, apesar do baixo poder de compra, constituiu desde o século XIX atrativo suficientemente forte para que o país participasse do comércio mundial forçado por condições desiguais impostas pelas nações européias e os EUA. Os dados novos no período são o já mencionado avanço japonês sobre o mercado chinês e os progressos na industrialização, que, concentrada na indústria têxtil experimentou crescimento por volta de 10% no período. Porém, a importância do componente industrial na produção chinesa do pós-guerra declinou à medida que a década caminhava para seu fim em razão da instabilidade política. Em 1930, apenas 10% da produção chinesa era industrial, protegida por altas tarifas e com poucas condições de competição; mais 60% do produto chinês adinha da agricultura (ALDCROFT, 1981, p.38-43).

O caso australiano, por sua vez, está a meio caminho entre o argentino e o canadense nos anos 1920. Com uma população diminuta, a Austrália apresentava, como a Argentina, elevada participação no comércio mundial e grande número de automóveis em circulação, o que aponta um índice de afluência per capita ainda superior ao argentino. A guerra implicou

retração nas tradicionais atividades da mineração e da construção, mas proporcionou a diversificação do parque industrial nas áreas pesadas da química, do aço e das engenharias; mais de quatrocentos produtos passaram a ser manufaturados pela primeira vez na Austrália. As nascentes indústrias, penalizadas pelo pequeno mercado interno australiano, foram ajudadas por tarifas protecionistas após a guerra e, a despeito de a literatura especializada não considerar o desempenho australiano tão bom quanto o canadense, há consenso em apontar uma mutação, ainda que condicionada pelo protecionismo, da matriz industrial daquele país em direção à maturidade (ALDCROFT, 1981, p.43).

O Brasil pertenceu, segundo os dados da Liga das Nações, a um grupo de nações intermediárias no tocante à participação comercial dos anos 1920. Não circulou entre os dez maiores comerciantes, como China, Austrália e, principalmente, Argentina, mas esteve acima da maioria dos países do mundo à época, com algo entre 1% e 2% do comércio mundial. A intensidade com que o país fazia comércio exterior era ligeiramente inferior à espanhola, que ao final da década obteve 1,61% das exportações e 1,24% das importações globais¹⁵. No conjunto latino – americano, embora distante dos índices argentinos, o Brasil superava com larga folga a participação comercial do Chile e do México, países que exportavam minerais, produtos altamente demandados nos anos 1920. Considerando o continente americano, a posição do Brasil era a quarta em termos comerciais, atrás dos EUA, líder mundial, do Canadá e da Argentina.

¹⁵ Dados da liga das nações: League of Nations, *Statistical Yearbook of the League of Nations*, 1930-1931.

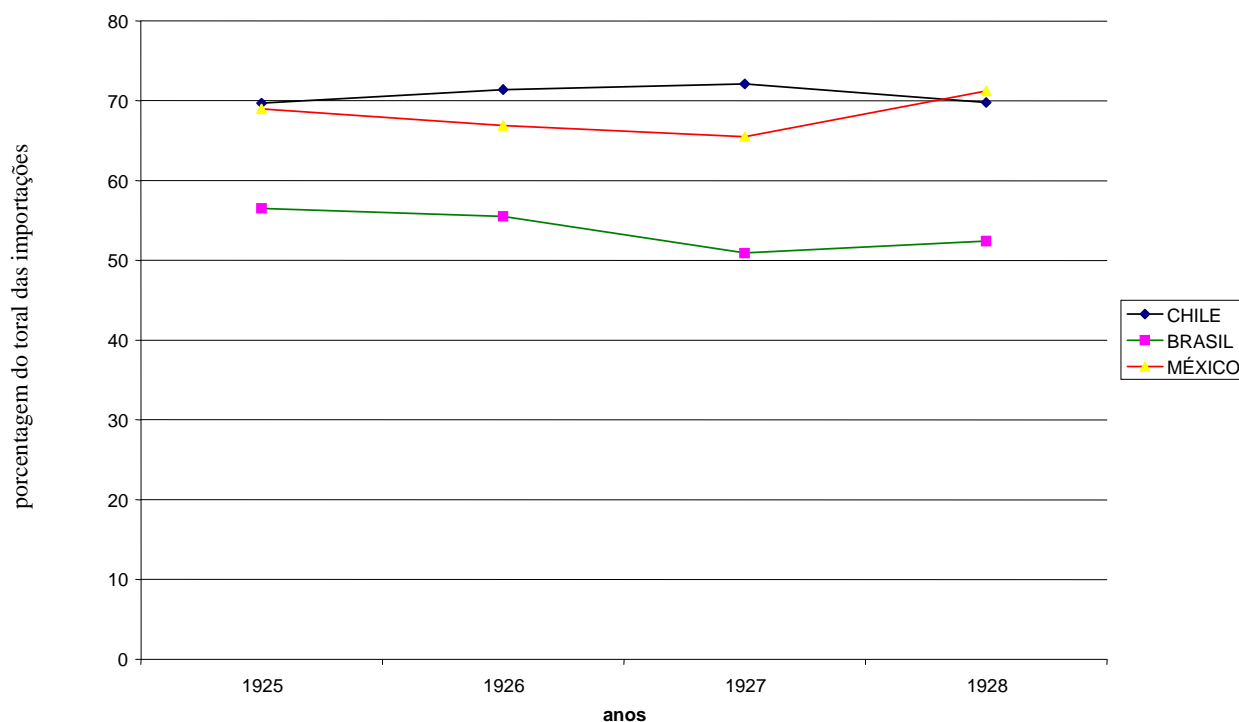


Gráfico VIII: Tendências da importação de manufaturas no final dos anos 1920: Brasil, México e Chile. . Fonte dos dados: League of Nations, *Statistical Yearbook of the League of Nations*, 1927,1928, 1930-31. A elaboração do gráfico é nossa

A comparação dos dados brasileiros com os dos países latino-americanos mais bem posicionados nas estatísticas comerciais da Liga das Nações é relevante se considerada a composição do comércio. Infelizmente, a Liga das Nações não traz dados sobre a composição do comércio argentino, mas, com relação ao Chile e México, pode-se inferir que o Brasil importava menos produtos industriais, abastecendo-se destes de modo crescente por meio de sua produção interna. A concentração típica dos países periféricos na importação de produtos de maior valor agregado, industriais precipuamente, é mais pronunciada no Chile e no México, países com trajetórias similares quanto à sua participação no comércio mundial à época.

Os dados de que dispomos sobre a composição do comércio importador argentino são da CEPAL, de 1950, e estão consignados no gráfico abaixo.

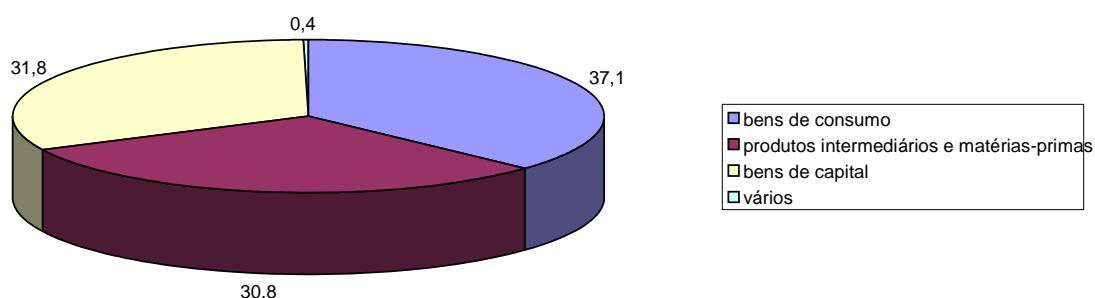


Gráfico IX: Composição das importações argentinas entre 1925-1929. Fonte DÍAZ ALEJANDRO, Carlos F. *Ensayos sobre la história econômica argentina*. Buenos Aires: Amorrortu Editores, 1983, p. 29. A elaboração do gráfico é nossa.

A CEPAL classifica os dados de modo diferente do efetuado pela Liga das Nações. Enquanto esta separa alimentos e bebidas do conjunto de manufaturas importadas, a CEPAL inclui bebidas e alimentos na rubrica bens de consumo. Somados os bens de consumo com os bens de capital, o índice de importação de manufaturados da Argentina para o final dos anos 1920 atinge 67,8% do total importado. Segundo dados do anuário de comércio exterior da República Argentina publicado pelo DNEC, entre 1928 e 1929, os alimentos responderam por 10,5% das importações argentinas e as bebidas por 1,3%¹⁶, juntos perfazendo 11,8%. Se tomarmos este índice e o subtrairmos dos 67,8% acima obtidos, encontramos a taxa de 56,1% para importação argentina de manufaturas. Este valor aproximado, portanto, posiciona a Argentina em patamar semelhante ao Brasil em termos de importação de manufaturas, ambos menos dependentes destas importações do que México e Chile.

Se, quantitativamente, a participação das manufaturas no total das importações argentinas é similar ao índice brasileiro, qualitativamente, a composição destas importações muda na mesma direção do caso brasileiro. Segundo Díaz Alejandro, nos anos finais da

¹⁶ Dados extraídos de DÍAZ ALEJANDRO, Carlos F. *Ensayos sobre la história econômica argentina*. Buenos Aires: Amorrortu Editores, 1983, p. 30.

década de vinte, ficou patente a diminuição das importações argentinas de bens de consumo não duráveis, queda compensada pelo aumento das compras de maquinarias e automóveis. Estes últimos respondiam por 6,3% das importações globais argentinas entre 1925 e 1929 (DÍAZ ALEJANDRO, 1983, p.28-29).

Os dados de Brasil, Argentina e Chile contrariam a leitura de Aldcroft sobre o desempenho econômico dos países latino-americanos. O autor afirma que a industrialização no Brasil sofreu um forte revés nos anos 1920, à medida que os competidores europeus retornaram ao mercado mundial de manufaturas e conclui não haver ocorrido nenhuma transformação estrutural da economia brasileira decorrente da expansão industrial posterior à guerra. O gráfico VIII, no entanto, contraria a interpretação de Aldcroft (1981, p.40), provavelmente baseada nos dados referentes ao crescimento da produção de café no Brasil a índices ainda maiores que os anteriores a 1914. Como visto, a intensidade da importação de manufaturas pelo Brasil, sugere um patamar de substituição de importações de manufaturados mais elevado do que no Chile, país que, segundo o mencionado autor, apresentou o melhor desempenho industrial sul-americano. O mesmo se verifica para a Argentina¹⁷.

A evolução do número de fusos de algodão, índice disponível nas estatísticas acerca a distribuição da tradicional indústria têxtil após a guerra, corroboram a idéia de que a substituição de importações no Brasil caminhou velozmente. Os dados são relevantes, pois indicam que juntamente com as indústrias de alimentos e bebidas, a produção têxtil se desconcentrou na década dos 1920. A figura abaixo dá a dimensão do avanço da indústria têxtil no Brasil comparativamente a outros países do mundo.

¹⁷ Comparações pormenorizadas da situação brasileira com México, Chile e, principalmente, Argentina, demandariam considerável extensão da base documental e da bibliografia de apoio, o que está além dos objetivos e possibilidades desta pesquisa.

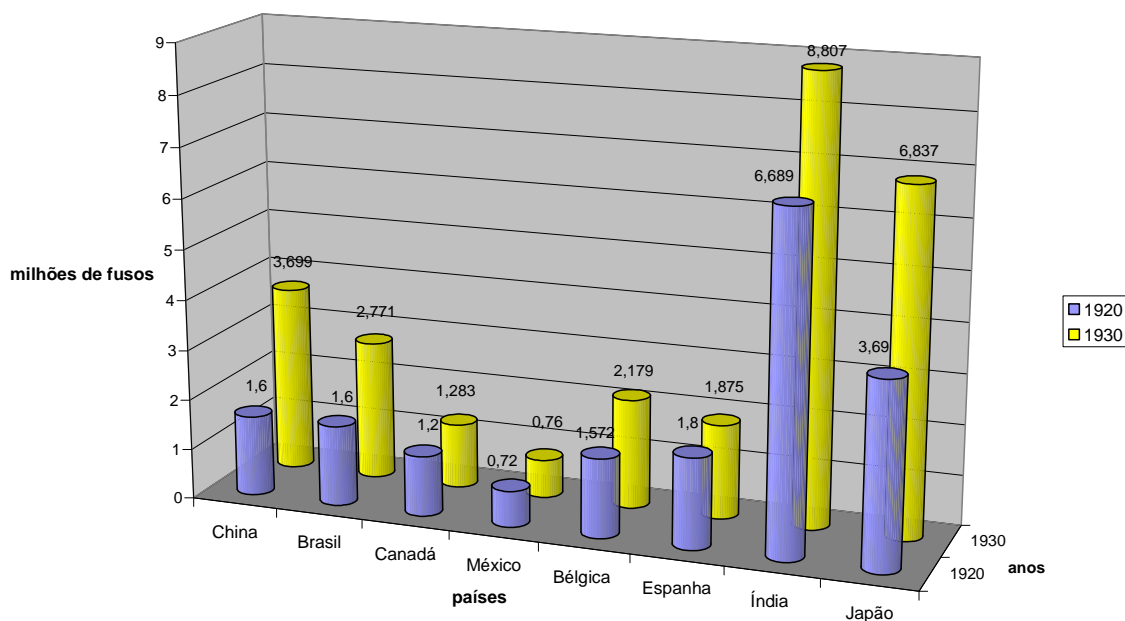


Gráfico X: Fusos de algodão em milhões: evolução entre 1920 e 1930. Fonte dos dados: League of Nations, *Statistical Yearbook of the League of Nations*, 1926 e 1930/31. A elaboração do gráfico é nossa.

Infere-se da análise gráfica que entre 1920, imediatamente após a guerra, e 1930, ano dos primeiros efeitos da crise de 1929, os países que apresentaram maior avanço em relação à indústria têxtil foram, em ordem decrescente, a China com um aumento de 131%; o Japão, com incremento de 85%; e o Brasil, com elevação de 73%. O resultado brasileiro foi suficiente para terminar a década à frente da Bélgica, país pioneiro no processo de industrialização e do Canadá.

Embora quantitativamente seja possível aferir o avanço brasileiro, os dados não revelam informações a respeito da qualidade da produção têxtil à época. Contudo, a natureza do desenvolvimento brasileiro é distinta dos casos belga, canadense e japonês. A Bélgica, cuja industrialização remonta ao início do século XIX, transitava das indústrias de bens de consumo, caso dos têxteis, em direção à indústria pesada e de bens de consumo duráveis. Os canadenses, tiveram sua transição para o capitalismo baseado em bens duráveis acelerada pelo deslocamento da competição europeia, pela proteção representada pelos altos fretes das cargas destinadas ao país e às medidas protecionistas adotadas internamente. O Japão, tradicional expoente neste ramo, aprofundou sua participação, mas diferentemente do Brasil, que destinava sua produção ao consumo interno, os japoneses avançaram sobre parcelas do mercado anteriormente servidas por indianos e britânicos.

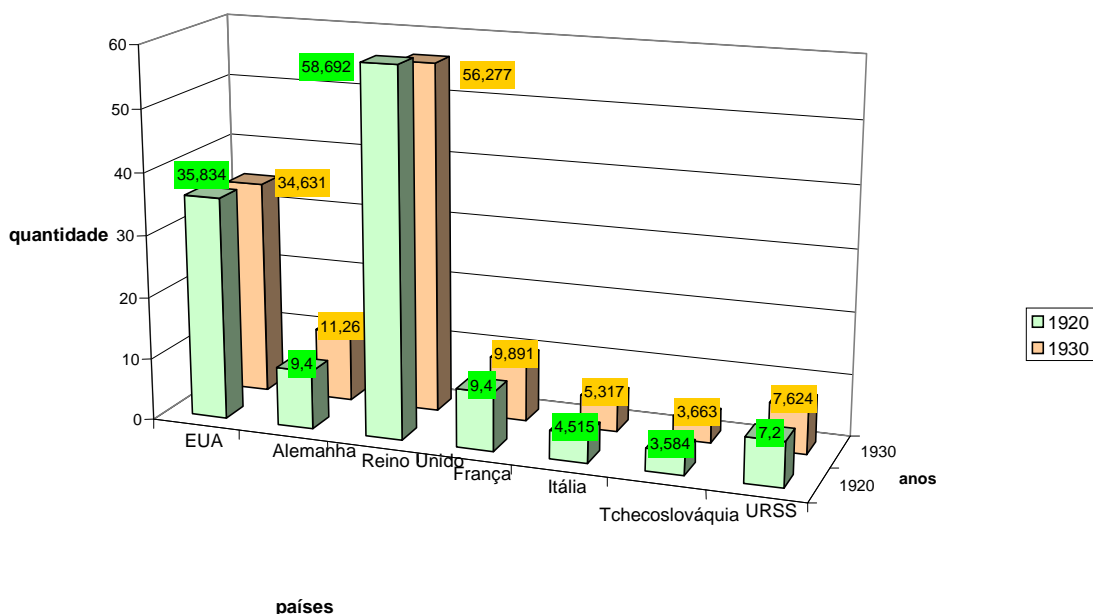


Gráfico XI: Fusos de algodão em milhões: evolução entre 1920 e 1930 nos países centrais. Fonte dos dados: League of Nations, *Statistical Yearbook of the League of Nations*, 1926 e 1930/31. A elaboração do gráfico é nossa.

O avanço japonês, às expensas dos britânicos, fica evidente pela estagnação do número de fusos no Reino Unido. Considerando a alta dependência da indústria britânica dos tradicionais setores têxtil e de construção naval (ver tabela I) pode-se compreender parte dos problemas britânicos com sua balança de pagamentos no período. Para Aldcroft (1981, p.312/313) os casos japonês e britânico são contrastantes porque, embora os dois países dependessem das tradicionais indústrias naval e têxtil, o declínio relativo do Reino Unido deu-se em função de não lograr incrementos técnicos que lhe permitissem prosperar nestes setores. O Japão, por seu turno, ganhou competitividade têxtil e naval. Segundo o autor, o contraste prova que, para os anos entre - guerras, o bom desempenho externo da economia dependeu mais da capacidade de manter a competitividade do que da alteração da composição estrutural da pauta exportadora.

A importância do setor têxtil, no entanto, à medida que se elevava para os países periféricos e para o Japão, declinava nos demais centros desenvolvidos do capitalismo, os quais consolidavam uma nova fase do desenvolvimento industrial, baseada na indústria pesada e de bens duráveis. A maquinaria, portanto, que era empregada na produção de têxteis para substituir importações internamente (caso do Brasil) representava a transferência de tecnologia defasada. No seio do setor têxtil, os maiores avanços técnicos eram efetuados pelo Japão, que, desse modo, ganhava competitividade externa.

Para Kenwood e Lougheed (1992, p.170-175) o centro do capitalismo avançou industrialmente mais em função de melhoras de técnicas já conhecidas nas indústrias pesadas, como a redução da queima de energia, por exemplo, do que em decorrência de revolucionários desenvolvimentos. Os materiais utilizados pelas indústrias de transformação foram intensamente diversificados, com a introdução de novos plásticos e a de novos usos para o alumínio, bem como a técnica da linha de produção se estendeu, principalmente para setores de utensílios domésticos, tornados, nos EUA após a Primeira Guerra, e na Europa, no pós-Segunda Guerra, elementos comuns nas casas das classes médias.

Os desenvolvimentos industriais e comerciais dos anos 1920, profundamente marcados pela desorganização da outrora preeminente Europa, abriram a possibilidade para países como o Canadá e o Japão se alçarem definitivamente ao status de economias industriais e comerciais maduras enquanto países como Argentina, Brasil e a Austrália, esta mais intensamente, alteraram o teor de seu atraso tecnológico com relação ao centro do capitalismo mundial. China e Índia, apesar do bom aproveitamento das condições ofertadas pela conjuntura pós-guerra, foram limitados pela condição política de ambos os países, a primeira ferida em sua soberania por tratados comerciais desiguais e a segunda fortemente condicionada pelo status colonial, que a obrigava a colaborar para as necessidades do balanço de pagamentos do Reino Unido.

Para os demais primário-exportadores, os dados disponíveis não indicam uma conjuntura particularmente profícua para alterações no perfil de suas inserções internacionais. Mesmo nações como Chile e México, beneficiadas pelo *boom* na demanda dos produtos minerais que exportavam, não avançaram de modo consistente como Argentina, Austrália e Brasil, seja na parcela na parcela que detinham do comércio internacional, seja quanto à substituição de importações dos bens de consumo não-duráveis.

Entre os países acima mencionados, a Austrália apresentou a maior diversificação industrial e, embora seu avanço não tenha sido comparável ao canadense e ao japonês, a caracterização da economia australiana como essencialmente primário-exportadora tornou-se problemática. Se, no caso do Brasil a substituição de importações ocorreu basicamente em setores tradicionais, como alimentos e têxteis, e baseou-se na aplicação de tecnologias ultrapassadas, na Austrália a base industrial prévia mais diversificada evoluiu em direção à produção siderúrgica pesada e à de bens de consumo duráveis utilizando-se, para tanto, de tecnologias semelhantes às aplicadas pelos países centrais do capitalismo.

Embora não seja objetivo deste trabalho, uma comparação entre Argentina e Austrália contribui para elucidar a natureza do desenvolvimento deste país. Como as figuras referentes

ao comércio mundial mostraram, a participação argentina nas importações e exportações globais foi superior à australiana, sem implicar, como o a figura VI demonstra, um número maior de automóveis na Argentina, seja em termos absolutos, seja em termos per capita. A manufatura de automóveis, indústria sofisticada e com elevado valor agregado, simboliza a diferença de caminhos tomados por australianos e argentinos nos anos 1920. Segundo Héctor L. Diéguez (1969, p.1-19) o governo australiano agenciou diretamente junto à Ford e à General Motors a ampliação de suas instalações no país por meio do oferecimento de incentivos fiscais e do protecionismo tarifário.

O protecionismo, segundo Kenwood e Lougheed (1992), uma força crescente nos anos 1920, foi arma de que lançou mão a Austrália desde os fins do século XIX, tendo sido decisiva a eleição de 1906 para a inflexão protecionista do país, que assim, tentava compensar a ausência de escalas decorrente da exígua população. Para Dieguez, a diferença essencial entre Austrália e Argentina após a Primeira Guerra foi a atitude com relação à industrialização. Na Argentina a promoção industrial não foi sistemática. Algumas tarifas de importação foram incrementadas ao passo que outras foram diminuídas. Na Austrália, não apenas a atitude foi fortemente industrialista desde 1906, como, após a guerra, o governo nacional iniciou políticas de preferência pelas empresas locais nas compras governamentais, bem como a promoção comercial ativa no exterior com vistas a ampliar exportações e atrair investimentos, como nos casos da Ford e da General Motors (DIEGUEZ, 1969, p.1-19).

As razões para as diferentes reações, para Dieguez, são a solidez político-institucional alcançada pela Austrália nas primeiras décadas do século XX, a presença do Partido Trabalhista e o debilitamento do poder dos grande proprietários rurais locais em face da emergente organização sindical (DIEGUEZ, 1969, p.1-19). Tais condições, em conjunto, implicaram defesa tarifaria dos empregos locais e as ações do Estado para contornar a ausência de escala com políticas ativas de favorecimento dos empreendimento instalados em território australiano. A Argentina, por seu turno, mostrou-se mais dependente da exportação primária e, a despeito de avançar mais do que a Austrália em termos comerciais, o fez sobre um parque industrial prévio mais débil e com um arranjo institucional menos estável. Neste país, a experiência da UCR, *Unión Cívica Radical*, à frente do governo central terminou no final da década de 1920, com um golpe militar que promoveu o retorno das tradicionais oligarquias exportadoras ao poder em associação com militares e nacionalistas¹⁸.

¹⁸ Sobre a política Argentina nos anos 1920, ver o capítulo dois da obra de FAUSTO, Boris e DEVOTO, Fernando J. *Brasil e Argentina: um ensaio de história comparada (1850-2002)*. São Paulo: Editora 34, 2004.

Entretanto, à exceção de Canadá, Japão e, em menor extensão, Austrália, países que alteraram a composição de sua estrutura industrial e de comércio exterior, os anos 1920 continuaram a reproduzir os padrões históricos de trocas entre países industrializados, vendedores de manufaturas, e países exportadores de produtos primários. Mesmo as nações primário-exportadoras que, como o Brasil, vivenciaram processo intenso de substituição de importações nos setores industriais tradicionais, não lograram criar estruturas industriais capazes de produzir para competir no mercado internacional. A figura XII evidencia a composição do comércio exterior dos principais países do centro do capitalismo. As legendas representam I: animais vivos; II, artigos de comida e bebida; III, matérias-primas cruas ou parcialmente manufaturadas; IV, artigos manufaturados; V, prata e ouro, em espécie ou manufaturadas.

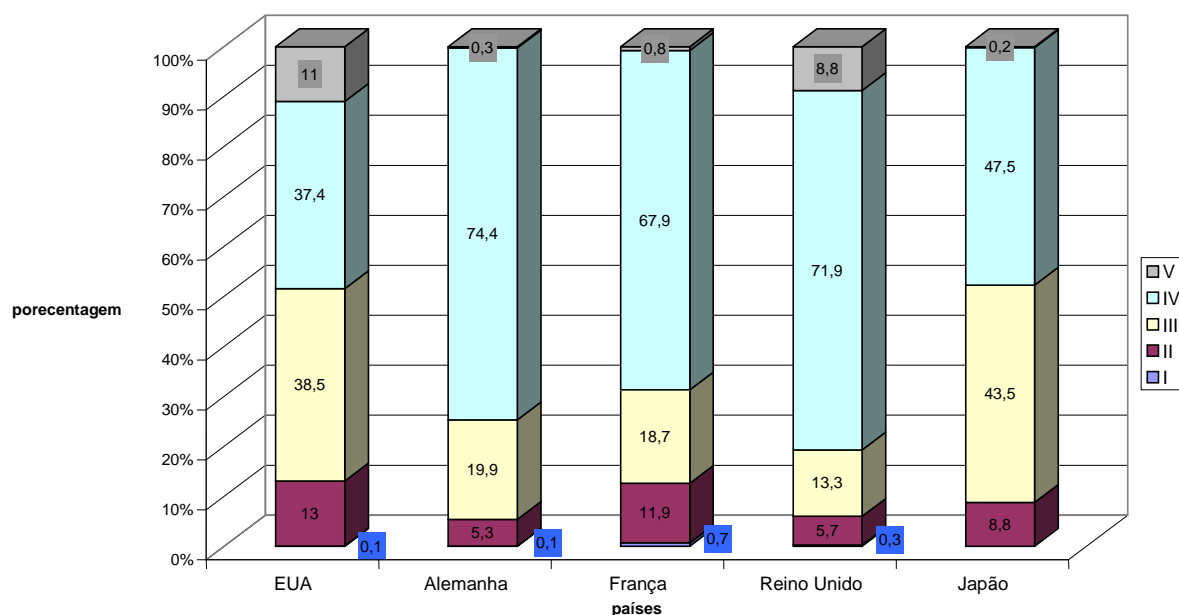


Gráfico XII: Composição das exportações dos países centrais em 1928. Fonte dos dados: League of Nations, *Statistical Yearbook of the League of Nations*, 1929. A elaboração do gráfico é nossa¹⁹.

Os dados sobre as exportações das principais economias do mundo em 1920 apontam para a concentração de todas, exceto dos EUA, na exportação de manufaturas. A importância do setor III no Japão e nos EUA é marcadamente diferente. País de exíguos recursos naturais, a participação do Japão nesta rubrica se deve à exportação de matérias primas parcialmente

¹⁹ Legenda - I: animais vivos; II: artigos de comida e bebida; III: matérias-primas cruas ou parcialmente manufaturadas; IV: artigos manufaturados; V: prata e ouro, em espécie ou manufaturadas.

manufaturadas, ao passo que os EUA, ademais de exportarem semi-manufaturados, possuíam preeminência no mercado mundial em matérias-primas cruas como o petróleo (gráfico II acima). Também nos EUA está a maior concentração da exportação de gêneros alimentícios e bebidas em geral, superior mesmo à França, tradicional produtora e exportadora destes artigos. Considerando a soma de matérias-primas, cruas ou semi-manufaturadas, e de alimentos e bebidas, que perfaziam 51,5% da pauta exportadora norte-americana no período, os EUA, mesmo com a liderança mundial no setor industrial, não tinham concentrado suas vendas externas nas manufaturas.

Se os dados norte-americanos apontam elevada diversificação econômica e competitividade internacional em todos os setores considerados, os dados japoneses tenderam a concentrar-se pesadamente na exportação de manufaturas ao longo do século XX, evidência de que o período em tela foi de transição desta economia em direção ao centro do capitalismo mundial, movimento que se completaria no segundo pós-guerra e em condições diferentes do pós - Primeira Guerra.

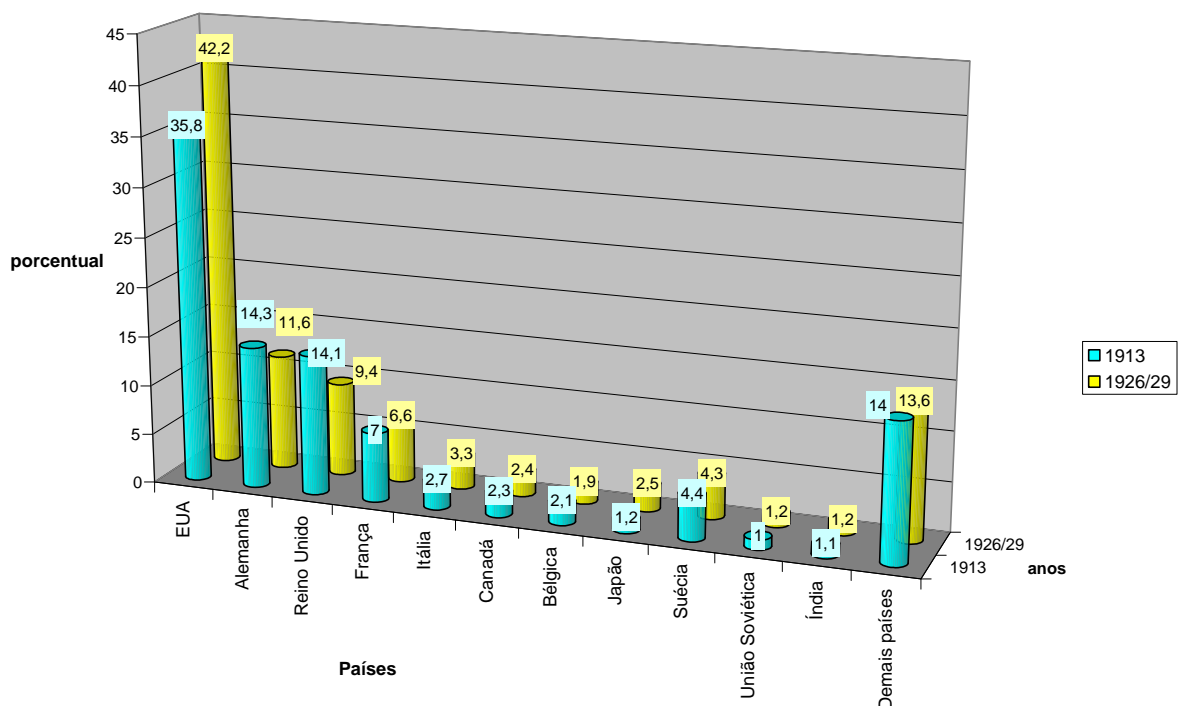


Gráfico XIII: Distribuição da produção manufatureira no mundo. Dados extraídos de: ALDCROFT, D. H. *From Versailles to Wall Street 1919-1929*. Berkley and Los Angeles: University of California Press, 1981, p. 300. A elaboração do gráfico é nossa.

O gráfico acima permite matizar o quadro dos ganhos industriais posteriores à primeira guerra mundial. Na Europa, de fato, em 1929, os principais países (Reino Unido, França, Suécia, Alemanha e Bélgica) apresentavam participações relativas inferiores ao pré-guerra, o que indica a perda consistente de espaço para outras nações. Dentre as nações beneficiadas, em termos relativos, o Japão apresentou desempenho excepcional, saltando de 1,2% para 2,5%, crescimento relativo de 108,33%, melhor que os números americanos. Os EUA se consolidaram em termos absolutos na liderança com 42,2%. Na Europa, o resultado italiano, muito acima da média, confere ao país o melhor desempenho no continente, a única entre as maiores economias européias a experimentar crescimento consistente.

Canadá e Índia apresentaram ganhos. O caso canadense, já referido acima, representou uma melhora não apenas quantitativa, de 2,3% a 2,4%, pois o dado mais significativo foi a alteração da estrutura industrial em direção a setores mais intensivos em tecnologia. A Índia teve em sua condição colonial os aspectos surpreendente e limitativo de sua performance. Surpreendente por ser a única colônia a figurar entre os países mais industrializados do mundo. Limitativo, pois a diversificação de sua estrutura industrial foi obstaculizada, tendo os ganhos se concentrado no setor tradicional têxtil. Quanto à União Soviética, o crescimento segundo a literatura especializada se concentrou no final da década. Imune à crise do capitalismo internacional, o país colheu os frutos de seu primeiro plano quinquenal, embora Kenwood e Lockheed (1992, p.70) desconfiem da fidedignidade dos dados soviéticos.

Outrossim, é significativo que a mudança de composição na distribuição da produção manufatureira mundial tenha ocorrido entre as nações desenvolvidas, aumentando, inclusive a concentração com relação aos demais países do mundo, os quais, somados, contavam com 14% da produção industrial em 1913 e passaram a responder por 13,6% em 1929. Obviamente, no interior do grupo “demais países” também houve recomposições, imperceptíveis na figura XIII. Como demonstrado na argumentação acima, a Austrália se diversificou industrialmente e, com o gráfico X mostra, Brasil e China avançaram consideravelmente na substituição de importações de bens têxteis.

O gráfico XIV, abaixo, contribui para reforçar a tese de que o funcionamento da economia internacional nos anos 1920, embora tenha mantido a concentração da afluência no centro do sistema, ofertou possibilidades para que um exíguo grupo de países, dentre eles o Brasil, alterasse o perfil de sua inserção internacional.

A infra-estrutura ferroviária é um importante índice para aferir a posição internacional do país, pois representava importante investimento, geralmente efetuado para dinamizar o potencial econômico das regiões onde eram instaladas, bem como era um ativo importante

para os países que financiavam sua construção. Nos anos 1920, a extensão das linhas férreas continuou a aumentar, mas o ímpeto declinou com relação ao pré-guerra. A tecnologia ferroviária também experimentou melhoras decorrentes, sobretudo, da necessidade de competir com o transporte rodoviário. Assim, foram introduzidas melhoras nos sistemas de controle de tráfico, na climatização dos vagões e, em 1924, nos EUA, surgiu a primeira locomotiva movida a motor diesel-elétrico.

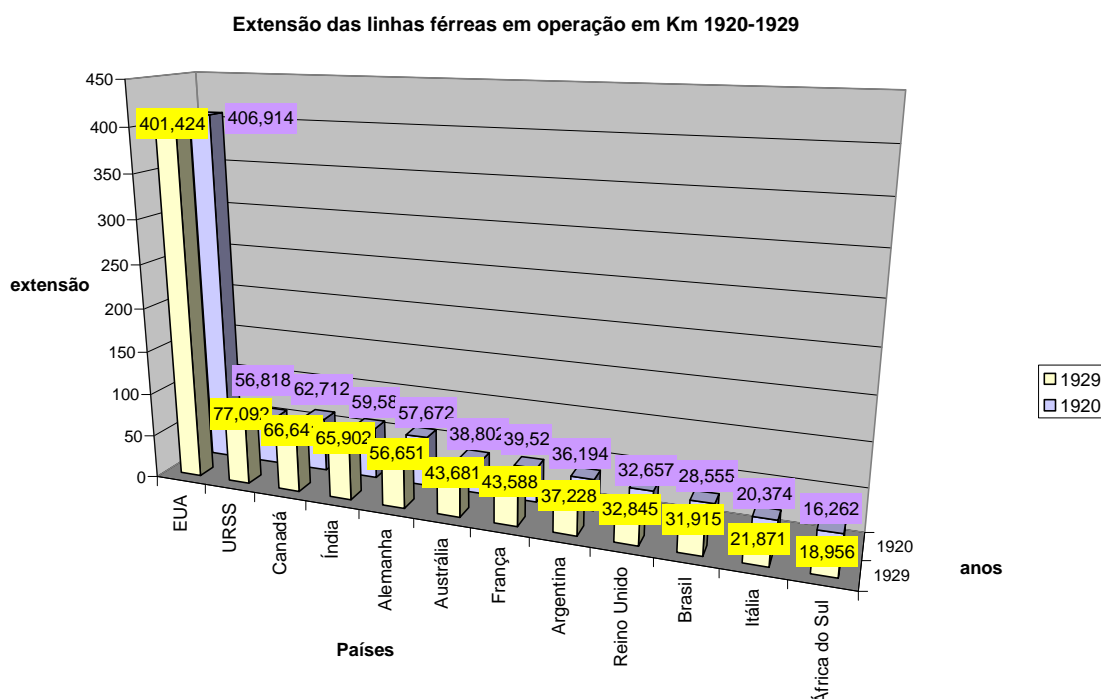


Gráfico XIV: Extensão das linhas férreas em operação 1920 e 1929: países selecionados. Fonte dos dados: League of Nations, *Statistical Yearbook of the League of Nations*, 1926 e 1930/31. A elaboração do gráfico é nossa.

Como se observa da figura acima, o crescimento porcentual das linhas férreas em extensão no período, em ordem decrescente, se deu na URSS, com 35,68%; na Austrália, com 12,57%, na França, com 12,33%; no Brasil, com 11,76%; na Índia, com 10,60% e no Canadá, com 6,26%. Em que pese a desconfiança de Keenwood e Lougheed, os dados soviéticos, são de longe, os melhores no período e refletem o esforço do regime comunista em dotar o país de um sistema de transporte capaz de viabilizar a movimentação de cargas da indústria pesada nascente.

Quanto à Austrália, a Argentina e o Brasil, os índices são significativos por que reforçam os dados prévios que apontam para uma situação favorável destes países no sistema econômico internacional no pós-guerra. Para o Brasil, a extensão do investimento necessário à construção das ferrovias sugere o reconhecimento dos investidores nacionais e estrangeiros

quanto ao potencial do país, seja como exportador de café, seja como consumidor de bens industriais distribuídos por meio dos trens. Ademais, os investimentos realizados no Brasil foram superiores aos efetuados na Argentina, cuja participação no comércio internacional suplantava a brasileira. A presença de Austrália, Argentina e do Brasil, ostentando índices próximos ao de países desenvolvidos, em parcela significativa das estatísticas referentes a comércio, transporte e indústrias tradicionais, permite propor a existência de um grupo intermediário de países, nos anos 1920, situado entre os grandes beneficiados pelo deslocamento europeu do mercado mundial, os EUA, o Japão e o Canadá, e os países da periferia que não apresentaram condições de aproveitar os influxos advindo das cambiantes condições de funcionamento do sistema econômico internacional na década de 1920.

Com condições políticas internas díspares, Brasil, Argentina e Austrália aproveitaram de modo diferente as janelas abertas pelo sistema econômico internacional nos anos 1920, com efeitos ulteriores sobre seus processos nacionais de desenvolvimento. No âmbito desta pesquisa, contudo, não é possível desenvolver a comparação das condições internas daqueles Estados. A seguir, aprofundaremos o estudo da economia do Brasil em seus aspectos diretamente relacionados às alterações do comércio exterior e industrialização por substituição de importações. Estes constituíam a base material que fornecia, juntamente com o ambiente econômico internacional, os limites para as ações políticas destinadas a regular as relações econômicas do Brasil com o mundo.

2.3 Dinâmica econômica interna: comércio exterior, investimentos externos e industrialização por substituição de importações.

O Brasil de fins do século XIX até as duas primeiras décadas do seguinte, não se restringia ao plantio de café, embora este fosse, de longe, a principal produção brasileira e o produto dominante na pauta exportadora do país. Conforme atenta Mircea Buescu (1993, p.331-350), de 1903 a 1913 o crescimento da produção industrial no Brasil foi da ordem de 6%, em média, por ano, medida superior à média de crescimento do PIB para o mesmo período – 4%. O ponto de vulnerabilidade do Brasil, para Buescu, estava na dependência da exportação de um único produto, o café, que respondia, em 1919, por 56% das exportações do Brasil.

É bastante generalizada a concepção de que o Brasil iniciava seu processo de industrialização, com o estabelecimento de indústrias de *wage goods* para atender os trabalhadores assalariados do campo e das cidades, já nos primeiros vinte anos do século XX.

Aqui, no entanto, adotaremos a concepção de Mello, segundo a qual este movimento industrial conformava um crescimento, mas não um processo de industrialização, pois não implicou o estabelecimento sistemático da indústria de bens de produção, isto é, não desenvolveu plenamente as forças produtivas capitalistas. O complexo industrial de bens de consumo estabelecido dependia, quase integralmente, da importação de maquinarias do centro da economia capitalista, a qual se realizava, necessariamente, a partir de divisas conquistadas para o país com a exportação de café e por meio de investimentos externos diretos.

Mesmo com seus mais de trinta milhões de habitantes, o Brasil, país de renda baixa, não apresentava segurança de retornos de escala para a implantação de indústrias estrangeiras de bens de capital com a sistematicidade requerida para configurar um processo. Ademais, no ambiente de concorrência imperialista anterior a 1913, a transferência de tecnologia para a periferia do sistema capitalista era dificultada pelos conglomerados industriais centrais.

A acumulação de capital permitida pela produção do café resultou em, *“um modo de articulação contraditório entre as duas formas de capital [cafeeiro e industrial], em que, se bem o capital cafeeiro dá nascimento e estimula a grande indústria, ao mesmo tempo impõe limites estreitos à acumulação industrial”* (MELLO, João Manuel C. de, 1998, p.110).

De fato, nos momentos de alta lucratividade do café, o fluxo de divisas valorizava a taxa de câmbio do país e permitia maior concorrência com produtos estrangeiros de modo a promover concentração industrial em unidades capazes de investir em modernização. Nas conjunturas de baixa lucratividade do café, a necessidade de desvalorização cambial, para defesa dos ganhos dos plantadores em mil-réis promovia a defesa das indústrias existentes com a expansão dos investimentos de ampliação das produções já existentes²⁰.

Granzieira (In LORENZO, H.C.; PEREZ, W.C., 1997), assevera que, após a Primeira Guerra Mundial, com a desorganização das economias européias, era de se esperar intensificação do crescimento industrial, porém houve, efetivamente, crescimento da dependência da pauta exportadora brasileira com relação ao café, o qual passou a responder, em média, a 70% das exportações do Brasil nos anos 1920, estimulado por sucessivas safras recordes. Granzieira está correto com relação aos dados referentes ao reforço da especialização do Brasil na exportação de café, conforme atesta o gráfico XV abaixo. Porém, a concentração na exportação do café não se fez em detrimento do crescimento industrial interno. Ambos caminharam juntos.

²⁰ Ver FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 11. ed. São Paulo: Editora Nacional, 1971, capítulo sobre a socialização de perdas e MELLO, João Manuel C. de. *O Capitalismo Tardio*. 10. ed. Campinas: Unicamp/IE, 1998, capítulo sobre a industrialização retardatária.

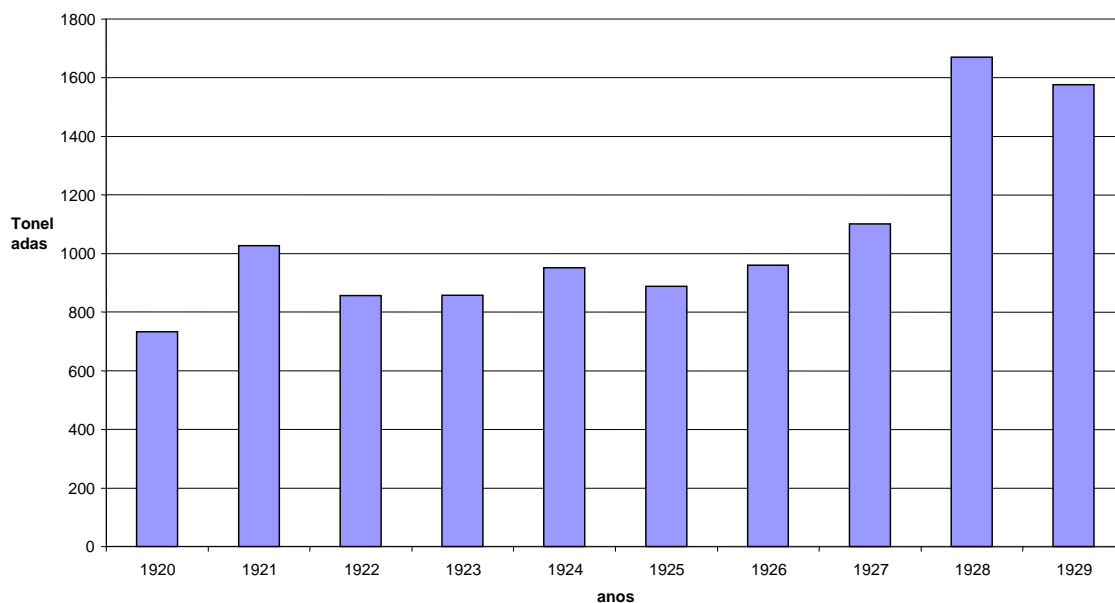


Gráfico XV: A produção de café do Brasil em mil toneladas. Fonte: BRASIL, IBGE, *Séries Retrospectivas*, 1986, v.1. A elaboração do gráfico é nossa.

Pode-se notar pelo gráfico que, de 1920 para 1921, é considerável o salto da produção cafeeira enquanto para o período entre 1921 e 1926 a produção se estabiliza ao redor do patamar atingido em 1921, aproximadamente um milhão de toneladas. Apesar desta estabilidade, infere-se que, devido ao forte crescimento da produção a partir de 1927, as inversões em cafezais foram fortes entre 1922 e 1927. Como a maturação dos pés de café leva cerca de cinco anos, a partir de 1927, colheu-se o investimento feito no início da década.

O principal motivo para as inversões foi a defesa dos preços do café promovida pelo governo federal por meio da segunda operação valorizadora de 1917 a 1920 e da terceira operação valorizadora entre 1921 e 1924. Delfin Netto (1979) aponta o estímulo representado pelas operações valorizadoras aos plantadores brasileiros e seus competidores estrangeiros.

Pelo lado da participação do café na pauta exportadora, percebe-se forte queda da sua exportação no ano de 1920 em decorrência da crise nos EUA, o maior mercado consumidor da produção brasileira. A recuperação americana implicou forte retomada das exportações em 1921, de modo a dar vazão à elevada produção de café verificada neste ano. Em 1922, as exportações de café perfaziam o dobro do índice de 1918 e, entre 1923 e 1926, atingiam cerca de 250% do índice de 1918, como demonstrado no gráfico XVI. Vê-se o sucesso das operações de valorização, pois, a exportação de café encontrava saída para os altos níveis de produção a um preço mantido atrativo aos produtores pela ação governamental.

Contudo, o cotejo dos dois gráficos permite vislumbrar o caráter conflituoso do aumento da produção do café. Entre 1921 e 1925, a produção do produto permaneceu estável e, a partir de 1925, subiu continuamente até 1928. Quando os investimentos em cafezais, mantidos artificialmente atraentes entre 1921 e 1925, produziram seus frutos, nas gigantescas safras de 1928 e 1929, as exportações não mais acompanharam as colheitas e a superprodução se tornou evidente.

Estes anos de superprodução coincidem com o início da crise especulativa dos EUA, principais compradores do café brasileiro e provedores de créditos, parte dos quais usados na estocagem do produto. Ora, como o tradicional comprador iniciou uma política deflacionária em 1928 o ímpeto importador declinou generalizadamente, bem como as condições para obtenção de empréstimos se tornaram restritivas. Com o principal comprador e fonte de dinheiro em recessão, a superprodução nos países primário-exportadores, dentre os quais o Brasil, se manifestou em forma de problemas de financiamento. Esta questão retornará por ocasião da análise das ações do governo Washington Luís.

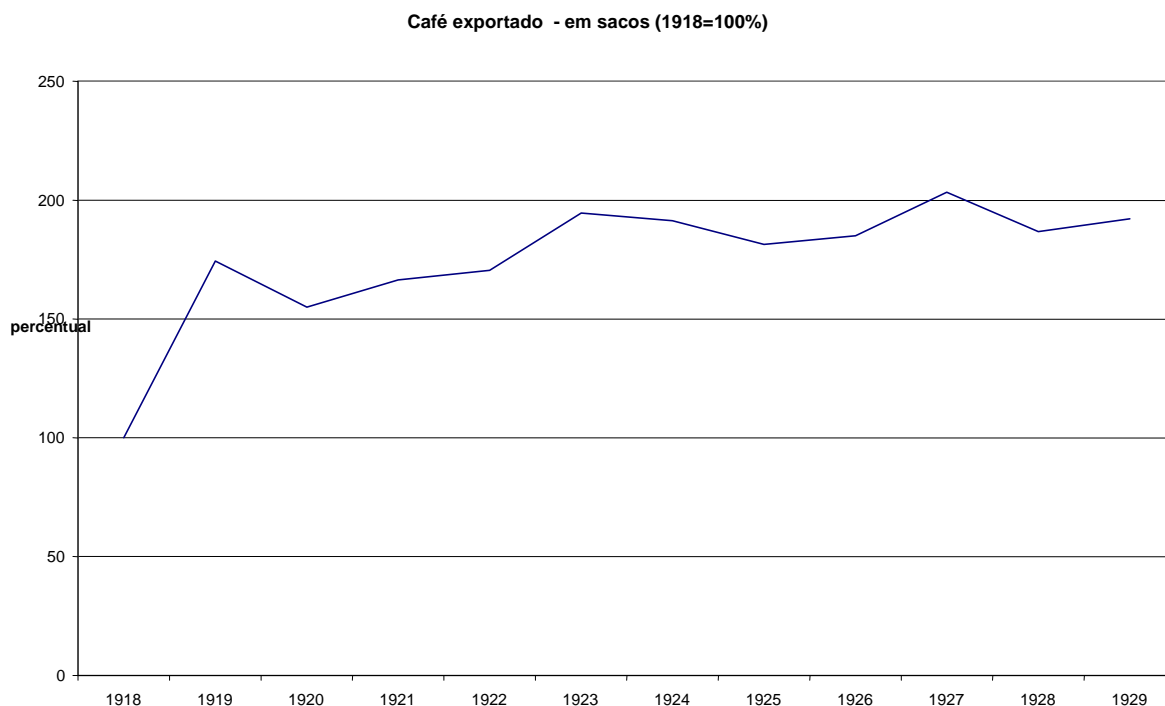


Gráfico XVI: Café exportado - em sacos (1918=100%). Fonte: BRASIL, IBGE, *Séries Retrospectivas*, 1986, v.1. A elaboração do gráfico é nossa.

O potencial de influência das dificuldades norte-americanas sobre o Brasil tornou-se mais agudo à medida que o comércio exterior brasileiro à época se concentrou nos EUA, os quais, antes da Primeira Guerra Mundial preponderavam como destino das exportações

nacionais e, depois da guerra, passaram à preeminência como fonte supridora de mercadorias e capitais (GARCIA, 2001, p.72-81). Entre 1919 e 1929, a prevalência dos EUA no comércio exportador brasileiro se consolida conforme os gráficos XVII e XVIII demonstram.

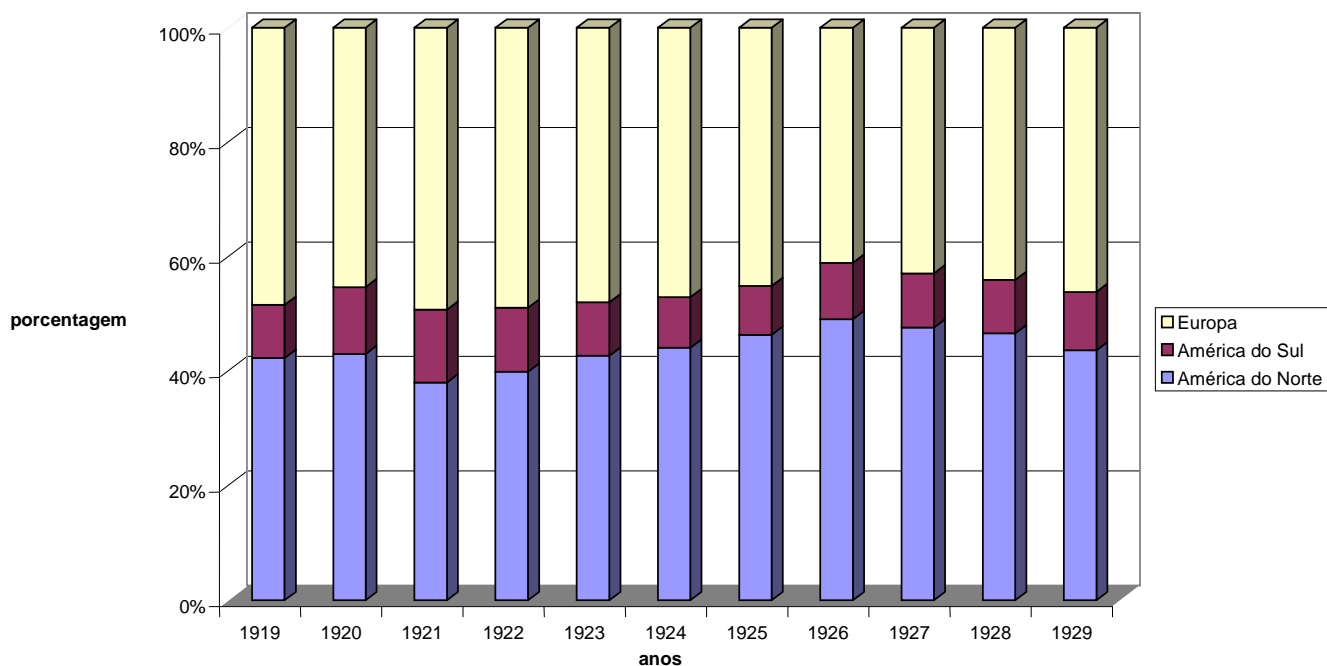


Gráfico XVII: Exportações brasileiras por continentes em porcentagem. Fonte: BRASIL, IBGE, *Séries Retrospectivas*, 1986, v.1. A elaboração do gráfico é nossa.

Tal consolidação, entretanto, se dá visivelmente em concorrência com os países europeus como o gráfico acima evidencia. Nele é possível verificar que após 1923, a porcentagem referente às exportações para a América do Sul, onde as destinadas à Argentina prevaleciam, se estabiliza. Os índices referentes à Europa e à América do Norte variam um às expensas do outro. Assim, nas conjunturas de aumento de participação europeia nas exportações brasileiras, havia declínio relativo das remessas à América do Norte e vice-versa. De todo modo, o equilíbrio entre as participações europeia e norte-americana no comércio exportador brasileiro é a marca do período, o que nos permite sustentar que, se como Garcia (2001) afirmou, a diplomacia brasileira oscilava entre um continente e outro, o mesmo não se verificava quanto à inserção do país no comércio internacional. Neste ponto específico, não havia movimento entre e outro, mas com um e outro. A seguir, desdobramos este gráfico para mostrar quais países no interior da Europa, da América do Norte e da América do Sul predominavam como nossos compradores.

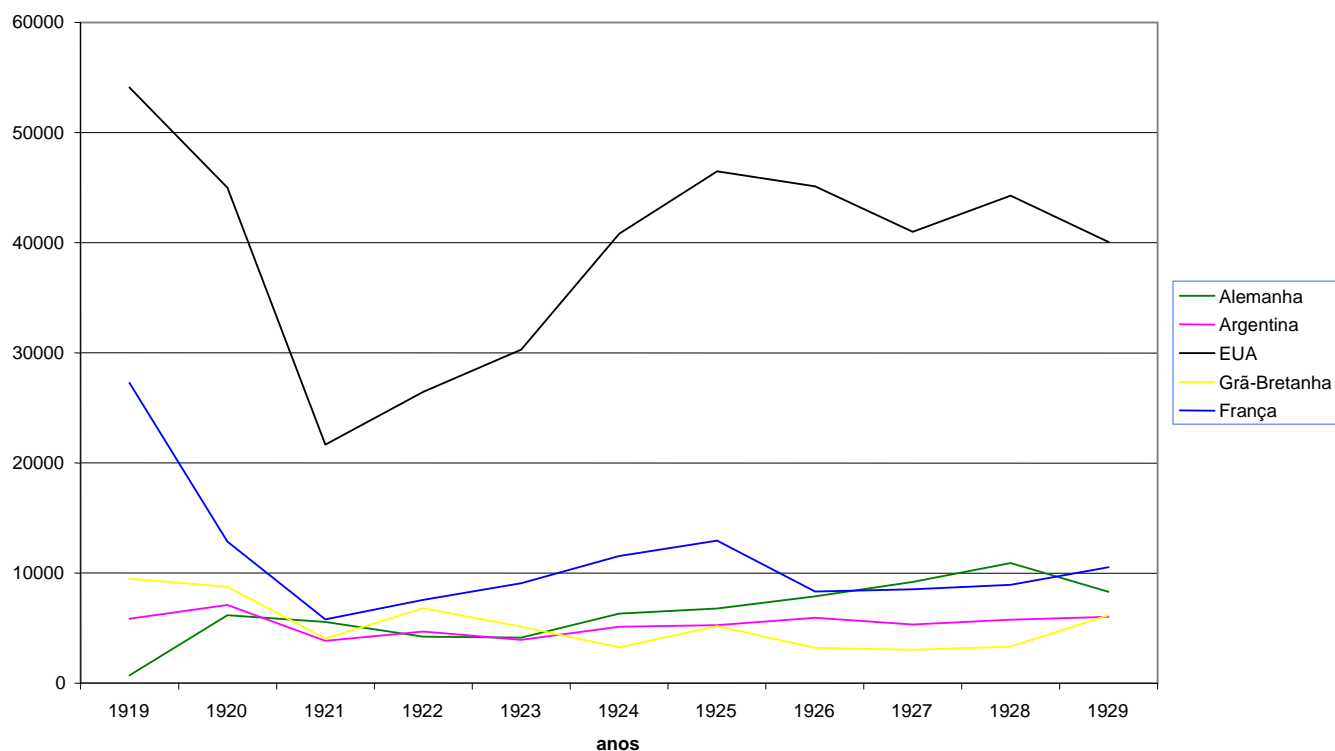


Figura XVIII: Exportações do Brasil em libras para seus maiores parceiros comerciais. Fonte: BRASIL, IBGE, *Séries Retrospectivas*, 1986, v.1. A elaboração do gráfico é nossa.

É perceptível por estes gráficos que, em função da Primeira Guerra Mundial as exportações brasileiras concentram-se anormalmente para os EUA em detrimento do comércio com os países europeus. Com a paz, houve paulatino aumento da participação européia, mas com larga vantagem para os EUA. A brusca queda das exportações para este país entre 1920 e 1921 deu-se em função da crise americana posterior à guerra. Porém, a partir de 1921, a recuperação é evidente.

A importância assumida pela Argentina no comércio exportador brasileiro é relevante, pois denota um fluxo considerável entre países de desenvolvimento industrial retardatário que estavam bem posicionados nos anos 1920 para aproveitar o deslocamento temporário dos europeus no mercado mundial. Ademais indica o elevado potencial importador argentino, já mencionado no capítulo sobre a economia internacional, que apresenta o país sul-americano entre os dez maiores importadores do mundo em 1927, ano em que suas compras do Brasil superaram as britânicas.

Por detrás destes dados de manutenção do predomínio americano, há uma mudança estrutural no ambiente internacional – a passagem da hegemonia econômica britânica para a norte-americana. Especificamente, os países da América Latina foram alvos dos esforços britânicos e americanos pela preponderância econômica. Carr afirma que a busca de influência econômica por meio de investimentos e luta por mercados foi o “*aspecto mais característico da guerra econômica do período entre - guerras*” (CARR, 2002, p.165).

O diagnóstico de competição anglo-norte-americana pelo predomínio econômico na América do Sul como um todo, e no Brasil especificamente, é generalizada na bibliografia que trata do assunto. Garcia (2001) atenta para ao fato de, antes da Primeira Guerra Mundial, Grã-Bretanha e EUA terem reunido esforços para conter o avanço econômico alemão pelas plagas sul americanas. Após a guerra, os norte-americanos e os ingleses desenvolveram intensa competição pela preponderância sobre o comércio e as finanças na América do Sul. Enquanto comercialmente a preponderância norte-americana tornou-se evidente no transcorrer da década, em termos financeiros a situação apresentou-se mais complexa. O aproveitamento das possibilidades oferecidas pela praça de Nova York se fez, grandemente, em complementação e não em concorrência direta com as fontes da *City* londrina.

Valla (1972, p. 173-195), no entanto, matiza o avanço do capital norte-americano sobre o Brasil. Para este autor, houve queda do percentual do café brasileiro consumido pelos Estados Unidos de uma média de 75% pré-guerra para 67% pós-guerra, enquanto houve aumento das compras de café colombiano por parte dos EUA de 6% para 17% no mesmo período.

Há duas explicações para este fato, uma da ordem da oferta e outra do lado da demanda. Pelo lado da oferta, a intensificação da produção de café por parte dos concorrentes brasileiros deveu-se ao sucesso das políticas de valorização do produto levadas a cabo pelo governo federal do Brasil até 1923 (três defesas episódicas: 1906, 1917/1920, 1921/1923) e pela defesa permanente a cargo do Estado de São Paulo a partir de 1926. Havia, portanto, fontes alternativas à disposição dos EUA.

Pelo lado da demanda a mudança é estrutural e se relaciona ao tipo de capitalismo norte-americano. Até 1919, havia predominância das casas britânicas de exportação no Brasil. Estas empresas compravam café e repassavam para os mercados consumidores. Como os britânicos eram atravessadores e não consumidores de café, não havia contradição entre as políticas valorizadoras encetadas pelo governo brasileiro e seus interesses, pois, a sustentação do preço do produto trabalhava a favor dos lucros das casas comerciais.

No entanto, os norte-americanos eram consumidores de café em um mercado de massas. Com o final da guerra mundial de 1914-1918, empresas americanas dedicadas à exportação de café se instalaram fortemente no Brasil. Os agentes das casas exportadoras americanas, de café e outros produtos, “*permaneciam estreitamente vinculados à complexa estrutura de importação e distribuição existente nos Estados Unidos*” (ARRIGHI, 1996, p.65). Ora, o tipo de capitalismo americano implica justamente a integração vertical entre as diversas fases de produção e comercialização dos produtos. Esta prática internaliza no âmbito das sociedades anônimas e dos *holdings* os custos de transação que, outrora, se fariam sentir entre as diferentes empresas dos distintos elos da cadeia produtiva. Tal organização, contudo, demanda fontes fartas de suprimentos e amplo mercado consumidor, isto é, um mercado de massas, que os empresários norte-americanos encontravam dentro dos EUA. Nestas condições o barateamento dos insumos é condição *sine qua non* do rebaixamento dos preços e da crescente acessibilidade aos consumidores.

Assim, a defesa do café pelo Brasil mantinha as perspectivas de lucro dos produtores elevadas, o que, por um lado, estimulava o plantio de concorrentes e, por outro, incitava as empresas norte-americanas a buscarem fontes alternativas de suprimento, a fim de não ficarem à mercê dos produtores brasileiros. O objetivo era garantir fontes de suprimento com os preços declinantes que um mercado de consumos de massas requer. Não por outro motivo, em 1925/26, Herbert Hoover, futuro presidente americano e então secretário de comércio dos EUA, encabeçou campanha, alimentada pelo *lobby* dos torrefadores norte-americanos, contra a política de valorização brasileira do café.

Ao mesmo tempo em que dependia crescentemente da capacidade do mercado americano de absorver as crescentes safras de café, uma mudança substancial ocorreu na pauta importadora brasileira – os EUA ultrapassaram os britânicos como maiores fornecedores brasileiros. Os gráficos XIX e XX permitem analisar o desenvolvimentos das importações do país.

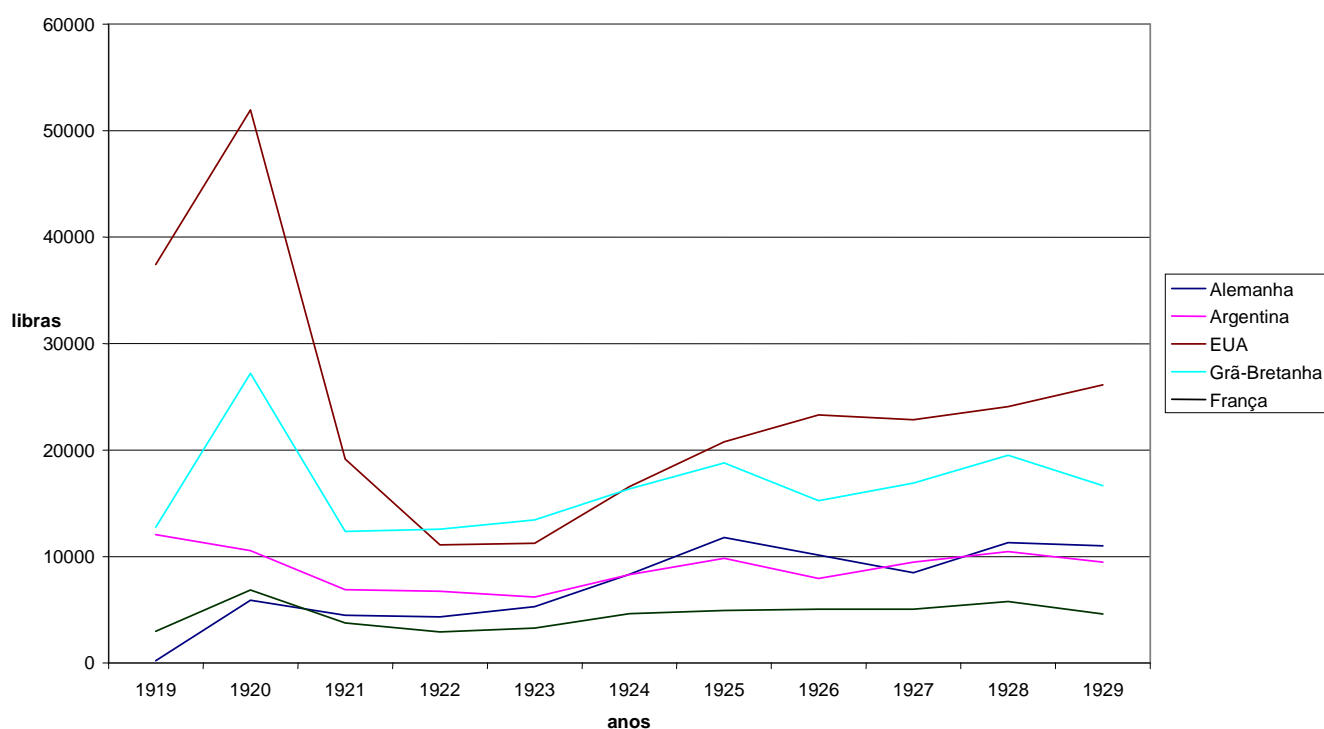


Gráfico XIX: Importações do Brasil junto a seus maiores parceiros comerciais, em libras. Fonte: BRASIL, IBGE, *Séries Retrospectivas*, 1986, v.1. A elaboração do gráfico é nossa.

Como se vê pelas informações gráficas, as exportações brasileiras dependiam crescentemente do mercado americano enquanto os americanos, como Valla observou, dependiam menos dos suprimentos brasileiros, pois diversificavam suas fontes. Quanto ao mercado importador brasileiro, passou a ser dominado pelos norte-americanos, em competição acirrada com os britânicos até 1924, ano a partir do qual se consolidaria a dianteira americana. Tal situação redundou na criação de condições altamente favoráveis aos EUA vis-à-vis qualquer outro país tomado individualmente nas negociações comerciais bilaterais realizadas com o Brasil. Os americanos dispunham de meios mais efetivos para conseguir benefícios tarifários no Brasil do que as pressões diplomáticas britânicas, por que calcados no substrato econômico da inserção internacional do país.

Também é possível identificar pelo Gráfico XIX, o avanço das vendas alemãs no Brasil que, partir de 1924, já ultrapassaram as francesas e aproximavam-se das britânicas. Se comparados os gráficos XVIII e XIX, percebem-se as diferentes velocidades de resposta das importações e das exportações brasileiras em face da crise aguda dos EUA em 1920. Enquanto as exportações iniciam sua trajetória declinante em 1920 em função da retração do mercado americano, as importações ainda estão em seu nível mais elevado em decorrência da

necessidade de repor os equipamentos industriais desgastados pelo uso intenso entre 1918-1914. Somente em 1921 as importações brasileiras reagem à crise, com forte queda.

Além da importância crescente na pauta importadora brasileira, Garcia (2001) notou o avanço americano no transporte de mercadorias brasileiras em navios com sua bandeira em detrimento das posições de Alemanha e Inglaterra. Esta, embora declinante, mantinha dianteira na área de transportes marítimos no Brasil nos anos 1920. O progresso das posições norte-americanas não passou despercebido pelos diplomatas britânicos, que trabalharam para obter um tratado comercial em 1923 com o governo brasileiro a fim de conseguir as mesmas facilidades tarifárias concedidas aos produtos norte-americanos. O Brasil recusou-se, alegando a condição especial dos EUA como maiores compradores do café brasileiro e manifestando o desejo de não estender as vantagens à Grã-Bretanha. Ademais, as preferências concedidas pelo Reino Unido às importações oriundas de seu império colonial impunham óbice complementar às negociações sobre as reduções tarifárias no comércio com o Brasil, pois interferiam no comércio do café (ABREU, 1999, p.54-55).

Porém, o predomínio dos EUA no comércio importador brasileiro à época deve ser matizado, pois entre 1919 e 1929, os europeus recuperaram o terreno perdido com a guerra, como a figura XX abaixo demonstra.

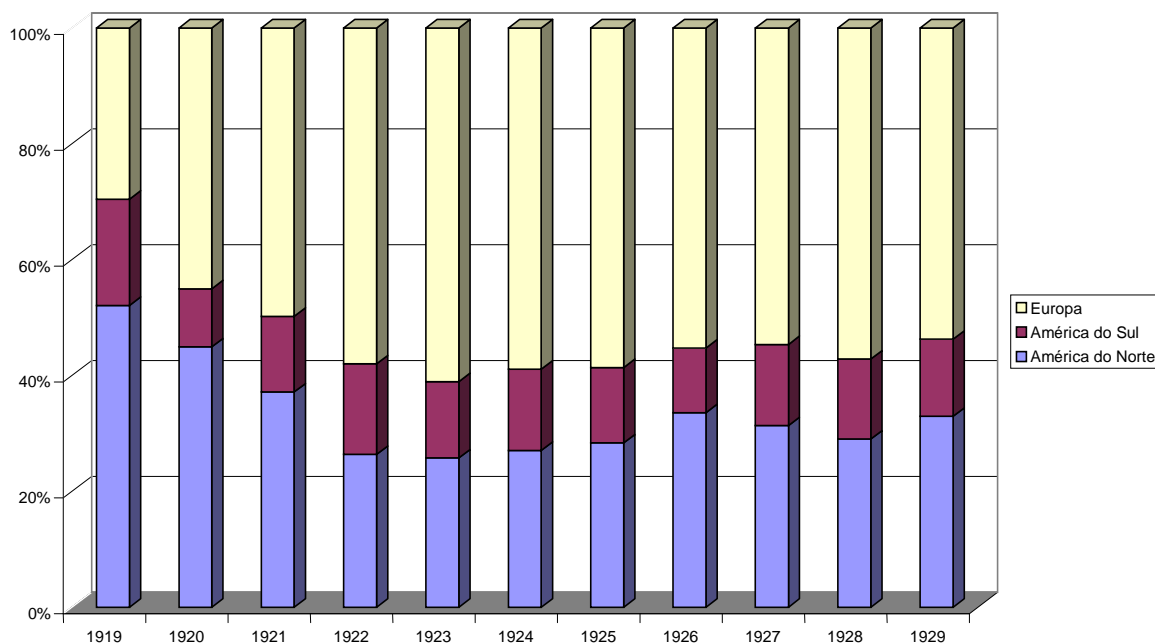


Gráfico XX: Importações brasileiras por continentes em porcentagem. Fonte: IBGE, *Séries Retrospectivas*, 1986, v.1. A elaboração do gráfico é nossa.

Se, em 1919, os europeus respondiam por cerca de 30% das compras brasileiras, em 1929, o índice beirava os 60%. Desse modo, em uma aproximação país por país, os EUA, indubitavelmente, ultrapassaram os europeus. Porém, tomada em conjunto, a Europa teve acrescida sua parcela no comércio importador brasileiro. Como vimos no gráfico acima, o avanço alemão foi o mais sensível e os seus investimentos, como os norte-americanos e diferentemente dos britânicos, se dirigiam para a produção. Novamente, a coexistência do avanço europeu no comércio importador brasileiro com a importância assumida pelos EUA permite sustentar que, ao nível econômico, não se oscilava entre Europa e EUA. Ao movimento político de afastamento das questões européias após 1926, com o abandono brasileiro da Liga das Nações, não correspondeu um movimento econômico similar.

Fundamental é a tendência decrescente da importação de produtos alimentícios no período. Considerando que uma quantidade menor destes produtos e de algodão (ver gráfico X) eram importados, há indicações sólidas de duas alterações. Primeiro, no teor das importações das manufaturas, com crescimento da aquisição de bens de consumo duráveis, como carros (ver gráfico XXII abaixo). Segundo, na produção industrial interna, que substituíra as importações de bens de consumo não-duráveis.

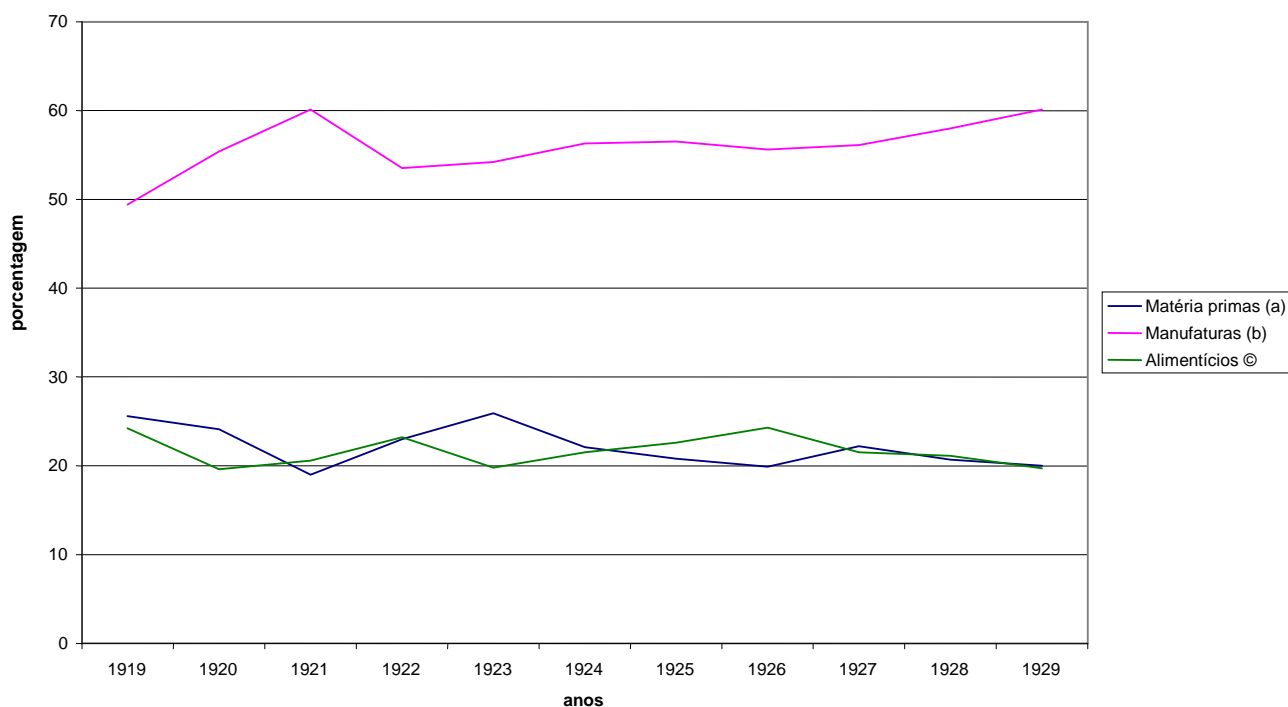


Figura XXI: Composição das importações brasileiras. Fonte: BRASIL, IBGE, *Séries Retrospectivas*, 1986, v.1. A elaboração do gráfico é nossa.

Na análise realizada sobre a economia internacional, ficou clara a posição relativamente favorável do Brasil no concerto das nações periféricas. Se perdia em termos comerciais para Argentina e Austrália, avançou fortemente no número de fusos para tecer algodão (figura X). A tabela V, abaixo reproduzida, mostra a evolução da produção industrial no Brasil por setores, de modo a completar as informações a respeito da velocidade da substituição de importações, sugerida pela análise dos dados da Liga das Nações. Os números apontam que o movimento de ampliação da produção de café, não se deu em detrimento da industrialização por substituição de importações. Tais dados nos permitem sustentar que a posição do Brasil na divisão internacional do trabalho somente pode ser considerada de especialização na produção primária se considerados os dados referentes à exportação do café isoladamente. Se agregadas à análise a condição cambiante da pauta importadora e os índices de produção nos diversos setores industriais, percebe-se um processo de alteração do perfil econômico do país em ritmo acelerado.

Tabela V: Índices anuais da produção industrial - ano base 1939 (=100%)

anos	1919	1920	1921	1922	1923	1924	1925
TOTAL	31,5	33,7	33,0	41,1	41,0	44,4	45,5
Têxtil	21,0	23,6	22,5	29,7	29,6	34,3	33,6
Chapéus	59,8	70,7	54,4	67,4	78,3	91,3	85,9
Calçados	39,2	44,7	42,0	47,7	46,8	59,4	58,5
Couros e peles	36,2	34,9	36,2	38,6	41,0	41,0	47,0
Fumo	42,3	43,0	42,7	49,0	47,5	50,5	66,4
Bebidas	43,6	43,1	46,7	53,7	58,5	63,0	65,9
Química	16,0	18,0	19,2	22,4	25,2	25,6	27,1
Papel	–	–	–	–	–	–	–
Mobiliário	–	–	14,0	15,9	21,5	24,3	29,0
Alimentos	50,9	52,3	52,4	64,9	63,1	62,2	61,8
Cimentos	–	–	–	–	–	–	–
Siderúrgico	–	–	7,1	7,1	9,9	9,9	14,1
Editorial e gráfica	–	67,0	44,0	71,0	77,0	79,0	96,0
anos	1926	1927	1928	1929			
TOTAL	46,3	51,4	54,9	53,6			
Têxtil	33,7	40,8	42,4	33,9			
Chapéus	69,6	98,9	122,8	107,6			
Calçados	55,5	64,9	69,0	80,1			
Couros e peles	41,0	47,0	43,4	42,2			
Fumo	52,7	66,7	75,7	78,8			
Bebidas	70,5	74,8	79,0	81,8			
Química	44,2	50,3	53,9	60,3			
Papel	16,1	14,3	22,3	29,5			
Mobiliário	29,0	31,8	32,7	28,0			
Alimentos	65,7	67,4	70,8	74,0			
Cimentos	1,9	7,9	12,6	13,8			
Siderúrgico	12,7	11,7	21,3	26,0			
Editorial e gráfica	73,0	61,0	71,0	81,0			

Extraída de: BRASIL, IBGE, *Estatísticas históricas do Brasil: séries econômicas, demográficas e sociais de 1550 a 1988*. 2. ed. rev. e atual. do v. 3 de Séries estatísticas retrospectivas. Rio de Janeiro: IBGE, 1990.

No início dos anos 1920, as importações brasileiras de manufaturas oscilaram fortemente em função dos desequilíbrios inflacionários do período. Após houve a estabilização e a retomada do crescimento. A tendência de alta para as manufaturas após 1926 coincide com o movimento de baixa das importações de alimentos e matérias-primas, como exposto no gráfico XXI. Os produtos alimentícios, que caíam mais acentuadamente,

compunham o rol de bens de consumo não duráveis, nos quais o processo de substituição de importações brasileiro avançava com vigor. A análise do gráfico XXI, em conjunção com a tabela V, permite sustentar que a importação de manufaturas é crescente, mas sua composição diferente. Ao longo dos anos 1920, diminuiu a importação de bens de consumo não duráveis, substituídos pela produção interna, enquanto aumentavam as compras de bens de consumo duráveis e de máquinas.

A tabela V permite vislumbrar que, para o setor de bens de consumo não duráveis, onde estão incluídos bebidas, têxteis, alimentos, fumo e calçados, os valores alcançados no final da década de 1920 são sempre superiores aos 50 %. No caso dos alimentos, calçados e bebidas, em 1929, suas produções equivaliam a cerca de 80% da produção de 1939. Os dados da tabela sugerem que a industrialização do Brasil nos anos 1920 foi mais complexa do que um mero crescimento em extensão, pois, se é verdade que os anos 1930 aceleraram a implantação da indústria de base no Brasil, na década de vinte, a siderurgia passou de índices desprezíveis em 1920, para portentosos 26% em 1929. Entre 1921 e 1929, o salto foi de 266,20% (de 7,1% para 26%). Ora, como a base de partida era baixa, em termos absolutos os anos 1920 parecem pouco representativos para a siderurgia nacional, contudo, o avanço relativo foi quase tão intenso quanto o registrado nos anos 1930.

Não apenas a produção siderúrgica avançou, como os debates políticos acerca da necessidade da instalação da indústria, especialmente do ramo siderúrgico, foram agitados. Estudos datados do final do século XIX indicaram a existência de ferro em Minas Gerais. Como a procura internacional por metais era alta, o Brasil tornou-se uma fonte cobiçada. O mais famoso caso foi o da exploração de ferro em Itabira, Minas Gerais, pleiteada pelo Itabira *Iron Syndicate*, empresa de capitais britânicos e norte-americanos, liderada pelo empresário Percival Farquhar. A iniciativa de Farquhar de conseguir exclusividade na extração de ferro em Itabira foi obstaculizada por Arthur Bernardes, como governador de Minas e, depois, como presidente da República. O político mineiro desejava a transformação do ferro em território nacional e não sua exportação em estado bruto, como almejava Farquhar²¹.

Nícea Vilella Luz (1961, p.86-93) nota que, nos anos 1920, o nacionalismo brasileiro sofre uma inflexão com relação à aceitação do capital estrangeiro na exploração das riquezas

²¹ Informações mais detidas podem ser obtidas em: SILVA, Lígia Osório. A crise política no quadriênio Bernardes: repercussões políticas do caso Itabira Iron. In: LORENZO, H. C. e PEREZ, W. C. (org.). *A década de 1920 e as origens do Brasil moderno*. São Paulo: Editora da Unesp, 1997. Sobre a atuação de Farquhar no Brasil, veja-se a biografia recentemente traduzida para o português GAULD, Charles A. *Farquhar, o último titã. Um empreendedor americano na América Latina*: São Paulo: Editora de Cultura, 2006. Para um visãõ nacionalista da questão da Itabira Iron, ver: PEREIRA, Osny Duarte. *Ferro e independência*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1967.

do país. Se no final do Império e início da República, o capital estrangeiro foi visto de modo benevolente, na década de vinte, houve aversão às inversões do mesmo em atividades relacionadas ao subsolo. O caso da Itabira Iron e a figura de Percival Farquhar foram apontados como exemplos de tentativas de saque das riquezas nacionais²².

Esta resistência e a posterior instalação da Cia Belgo-Mineira e da americana *Bethlehem Steel* significaram a não inserção do Brasil nas malhas de exportação de minérios brutos à época e a tentativa incipiente de estabelecimento de uma indústria de base. Este elemento fez com que o país diferisse de outras nações periféricas que assentiram na instalação de enclaves extrativos em seus territórios, com função meramente primário-exportadora. À diversificação da produção nacional correspondiam novas considerações a respeito da posição do país na divisão internacional do trabalho.

Outros dois elementos possibilitam vislumbrar o vigor do crescimento industrial nos anos 1920. A produção química que, em 1929 perfazia 60,3% do índice de produção de 1939 que partiu, em 1919, de 16%, experimentou um incremento relativo da ordem de 276,87%. A produção de cimentos, cuja representatividade estatística começou em 1926 e com índice bastante baixo (1,9%), conheceu o salto mais espetacular, 626% até 1929 (13,8%). Com tais índices, a caracterização primário-exportadora fica claramente insuficiente para definir a posição brasileira na economia mundial. Há, sim, exportação primária, mas as importações são, cada vez mais, de máquinas e não de manufaturas acabadas para o consumo. Ademais, o grau de diversificação da produção, inclusive de cimento, siderúrgica e química, tornou o país muito menos frágil à crise de 1929 do que outros países exclusivamente primário-exportadores, desprovidos de base material interna capaz de responder aos novos tempos.

Sustenta-se aqui que os avanços em direção a um processo de industrialização no Brasil nos 1930, definido como a implantação sistemática do setor de bens de produção, puderam ocorrer em função da massa crítica industrial acumulada nos anos 1920. O parque industrial desenvolvido neste período constituiu um mercado para as indústrias de bens de produção e assegurou o abastecimento do país, ainda que com dificuldades, ante à desarticulação do comércio mundial nos anos iniciais da década de 1930. Contudo, como apontou Nícia Vilella Luz, tais avanços não se fizeram sem resistências. O ruralismo nacionalista dos anos 1920 expresso, sobretudo, no pensamento de Alberto Torres definia a indústria como atividade artificial que fomentava valores inferiores aos do campo. Em contraposição, os industrialistas, como Jorge Street e Roberto Simonsen, sustentavam que a industrialização beneficiaria as

²² LUZ, Nícia Vilella. *A luta pela industrialização do Brasil*: São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1961, p. 86-93.

classes produtoras do país e atacavam o comércio importador como responsável pelas ondas de carestia do período (LUZ, 1961, p.135-156).

O expressivo crescimento industrial nos anos 1920, implicou aquecimento das importações por parte dos próprios industriais, que investiam na modernização de seus equipamentos. A maquinaria, essencial na alteração do perfil econômico brasileiro, era adquirida essencialmente nos EUA e na Alemanha em detrimento da Inglaterra. No exato momento de transição da economia do Brasil, os norte-americanos ultrapassaram os britânicos como maiores fornecedores do país, estabelecendo laços duradouros com o sistema produtivo nacional enquanto os britânicos perderam o passo da nova etapa de crescimento da economia brasileira (SINGER, 1975, p.347-390). As implicações de longo prazo foram marcantes, pois uma vez que uma empresa americana fornecesse os equipamentos industriais pela primeira vez a uma indústria brasileira, um vínculo se estabelecia em função da adaptação da linha de produção às máquinas norte-americanas, da prestação de assistência técnica e das futuras compras.

O envolvimento dos norte-americanos no setor produtivo brasileiro foi além do fornecimento de equipamentos, estendendo-se à instalação de fábricas, enquanto os ingleses mantiveram-se no setor tradicional de serviços: ferrovias, transporte e seguros. Entre 1919 e 1929, instalaram-se no Brasil 84 empresas de capital norte-americano, o que conferiu diversidade ao crescimento industrial brasileiro, pois alguns dos negócios implantados concorreram para constituir uma pequena indústria de bens de produção. No setor de cimentos foi instalada a Cia Brasileira de Cimentos *Portland* em 1924, e no siderúrgico, a *Bethlehem Steel Company of Brazil* (GARCIA, 2001), que contribuíram para o salto na produção nacional siderúrgica e de cimento, como aferido na Tabela V. De modo, geral os interesses americanos se diversificaram no Brasil: quebra do monopólio inglês na comunicação telegráfica, exportação de películas cinematográficas, peças automotivas e instalação de bancos (BANDEIRA, 1976).

Além da maior capacidade americana de consumo do café brasileiro e de fornecimento de equipamentos industriais trabalharem a favor do avanço da influência dos EUA na economia do Brasil, escolhas internas ao país implicaram inclinação ao modelo norte-americano de capitalismo. O exemplo mais veemente é a escolha em investir no sistema rodoviário de transporte e não no ferroviário como propugnavam os britânicos.

As exportações americanas de combustíveis e material automotivo avolumavam-se com o passar do tempo, facilitadas pela existência de grupos de interesse adeptos da concepção rodoviária de circulação de pessoas e bens no Brasil, cujo principal exemplo foi o

Automóvel Clube de São Paulo, criado em 1908 e que contava com participação de Washington Luís, eleito presidente da República em 1926. A partir daí as políticas públicas brasileiras refletiram influências do modelo norte-americano de desenvolvimento, cujos desdobramentos, apesar de essenciais por concorrerem para moldar o uso do território brasileiro, fogem ao escopo desta pesquisa²³.

Em 1921, a Ford inaugurou sua primeira linha de montagem no Brasil, na cidade de São Paulo, e, já em 1925, montava cerca de vinte e cinco mil unidades por ano. Este foi o exemplo mais eloqüente de uma pletera de empreendimentos que se instalaram no Brasil, desde energia elétrica e transporte urbano até bancos comerciais. O gráfico XXII permite vislumbrar a intensidade da adoção dos automóveis no Brasil. O índice mais baixo de importações coincide com a crise aguda pela qual passou a economia americana entre 1920 e 1921.

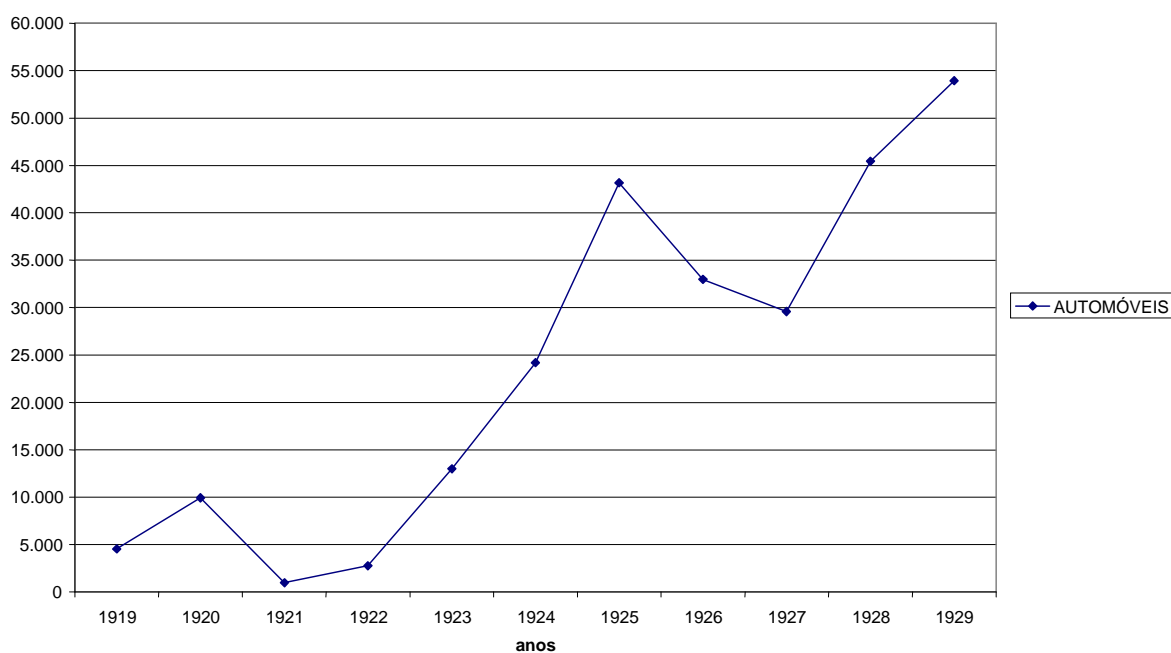


Gráfico XXII: Automóveis importados pelo Brasil (1919-1929). Fonte: BRASIL, IBGE, *Séries Retrospectivas*, 1986, v.1. A elaboração do gráfico é nossa.

As informações contidas neste gráfico indicam a dimensão do crescimento do número de automóveis no Brasil. O salto da importação brasileira é brutal entre 1919 e 1929, período em que a distribuição de automóveis do mundo se desconcentrava em direção a poucos países. Havia desconcentração à medida que os EUA diminuíram sua parcela no total de veículos em

²³ Para uma primeira aproximação do assunto, especificamente nos anos 1920, ver FILHO, Nestor G.Reis. Cultura e estratégia de desenvolvimento. In: LORENZO, H. C. e PEREZ, W. C. (org.). *A década de 1920 e as origens do Brasil moderno*. São Paulo: Editora da Unesp, 1997.

favor de outras nações. Entretanto, o crescimento no número de automóveis se concentrou em poucos países, os quais estão representados no gráfico VI do capítulo sobre a economia internacional. A posição do Brasil é favorável, uma vez que o país possuía número de veículos superior à Bélgica e a Suécia, país neutro que cresceu fortemente nos anos 1920, e semelhante a Índia e Nova Zelândia, outros dois países de forte crescimento no período.

Outra área em que o crescimento da influência dos EUA se fez sentir, para além do comércio e da indústria, foi a de movimento de capitais. Tal situação decorreu das alterações no sistema monetário internacional após a Primeira Guerra Mundial. Os EUA, após o conflito bélico, se tornaram credores líquidos internacionais e a fonte de recursos para o financiamento tanto da reconstrução europeia quanto da produção e dos governos na periferia.

Os britânicos mantiveram-se líderes no que toca ao estoque de capital investido no Brasil, em razão das relações seculares entre o governo do Brasil e a casa *Rothschild* da Inglaterra. Contudo, o crescimento dos investimentos americanos no Brasil nos anos 1920 superou com larga folga a soma dos investimentos alemão, francês, belga, italiano e britânico realizados no mesmo período. Segundo Valla (1972, p.173-195), entre 1913 e 1930, os investimentos americanos mais que duplicaram com relação aos baixos índices anteriores a 1913, enquanto que os investimentos britânicos foram incrementados na ordem de 39%.

Parte dos investimentos americanos se dirigiu ao setor produtivo, especialmente industrial, como já visto. Outra parte, no entanto, referia-se aos empréstimos brasileiros realizados a fim de financiar as políticas de defesa do café, garantir condições de o governo pagar o serviço de sua dívida externa e cobrir seus déficits orçamentários. Quanto aos empréstimos, os estadistas brasileiros aproveitaram a oportunidade aberta pela consolidação de Nova York como praça alternativa e, por vezes, complementar, à *City* de Londres. A diplomacia brasileira pleiteava em uma praça o que a outra lhe negava, a exemplo do ocorrido em 1925, quando os norte-americanos assentiram em conceder o empréstimo negado pela missão inglesa chefiada por Montagu. Além da busca alternativa de crédito, houve, em inúmeras oportunidades, a conjugação do capital das casas financeiras inglesas e norte-americanas, como o capítulo seguinte demonstrará.

Porém, o resultado da conjunção entre financiamento da produção do café, desvalorização cambial e sistema monetário internacional instável implicou pesado comprometimento futuro. No curto espaço de uma década, o endividamento do Brasil para com os EUA atingiu de 35% do total devido internacionalmente pelo país (GARCIA, 2001, p.203-212).

O endividamento do Estado, em um primeiro momento, para financiar o café implicava endividar-se em um segundo momento para conseguir pagar os serviços crescentes da dívida outrora contraída. Com o sistema monetário internacional caracterizado pela instabilidade, eventuais dificuldades econômicas nos EUA produziam efeitos em cadeia perversos especialmente para países como o Brasil que, além de depender dos empréstimos norte-americanos, tinham neste país seu principal destino exportador e fonte de divisas. Nas recessões americanas, as divisas oriundas do comércio com os EUA diminuía, reduzindo assim a capacidade de importar do Brasil e, por conseguinte, a possibilidade do Estado arrecadar impostos. O Estado já premido pela desvalorização cambial e pelo serviço da dívida era também pressionado com a redução do universo tributável nos casos de adversidades no centro do sistema.

A conjunção do financiamento da produção do café com as práticas de desvalorização cambial e o funcionamento instável do sistema monetário internacional implicou, no final da década, em elevados déficits internos e endividamento externo do Estado, serviços da dívida crescentes e tendência à superprodução. As respostas dos presidentes da República a estes desafios, persistentes ao longo do período em tela, variou em função de seus programas de governos, de suas bases de apoio e da situação momentânea da economia internacional. A seguir, analisamos o sistema monetário internacional e os cursos de ação política adotados Epitácio Pessoa, Arthur Bernardes e Washington Luís no seio da instabilidade financeira mundial.

2.4 Inserção econômica intermediária.

O exposto neste capítulo permite algumas conclusões quanto à inserção da economia brasileira nos fluxos comerciais internacionais e no movimento de difusão da industrialização nos anos vinte do século XX. Como a presente pesquisa pretende dar uma contribuição à compreensão da inserção econômica internacional do Brasil, foi necessário delinear o quadro geral no qual este processo ocorre, de modo a deixar clara qual a posição relativa do país. Para tanto, foram necessárias referências aos principais responsáveis pela forma assumida pelo sistema, os países centrais. Igualmente úteis foram as informações sobre os países que possuíam desempenho externo semelhante ao brasileiro, os quais compunham um subgrupo específico dentre os países primário-exportadores. Uma comparação extensiva com os países de fraco desempenho econômico externo estenderia esta parte da pesquisa para além de seu objetivo.

A despeito da existência de um subgrupo de países periféricos bem posicionados quanto ao comércio exterior e à substituição de importações, os dados apontam para a dificuldade dos países retardatários no desenvolvimento das forças produtivas capitalistas em mudar significativamente sua posição na divisão internacional do trabalho. A conjuntura dos anos 1920 foi crítica. Dada a magnitude do deslocamento dos países da Europa Ocidental, eixo do centro do capitalismo antes de 1914, seria de se supor que um número significativo de países periféricos se aproveitasse do espaço aberto para avançar. Os dados, contudo, reforçam a tendência concentradora do sistema econômico internacional, pois, os ganhos resultantes do deslocamento temporário europeu foram limitados a poucos países.

Os EUA, que em fins do século XIX já eram a maior economia do planeta, entre 1919 e 1929, consolidaram sua posição e ampliaram sua vantagem com relação aos demais países do mundo. Japão e Canadá aproveitaram a conjuntura com políticas ativas de proteção a seus parques industriais e de promoção comercial, o que concorreu para que consolidassem os ganhos dos anos de guerra e avançassem para uma mudança estrutural de suas economias em direção à industrialização madura. Austrália e Argentina, fortemente concentrados na exportação de produtos primários, apresentaram desempenhos similares e, de modo geral, superiores ao dos demais países periféricos no mercado mundial. Porém seus caminhos se diferenciaram no período, com a Argentina reforçando a especialização em bens agrícolas e a Austrália caminhando para a diversificação industrial nos setores pesados, processo que se consolidaria no pós-Segunda Guerra.

O Brasil apresentou índices inferiores aos argentinos e australianos em matéria de comércio externo, mas superior à maioria dos países cujas exportações concentravam-se em produtos primários. Comercialmente, o Brasil se posicionou em grupo intermediário no plano internacional. Segundo dados da Liga das Nações, sua participação no comércio importador mundial oscilou, entre 1926 a 1929, de 1,21% a 1,15% do total, enquanto sua parcela das exportações mundiais, para o mesmo período, variou entre 1,54% e 1,41%²⁴, participações expressivas se considerada o atual quinhão brasileiro no comércio mundial, 0,88% das importações e cerca de 1,17% das exportações globais em 2007, segundo dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior²⁵

Industrialmente, o crescimento foi extenso no setor de bens de consumo não duráveis e houve o início de um incipiente processo de diversificação da estrutura industrial em direção à

²⁴ LEAGUE OF NATIONS, *Statistical Yearbook of the League of Nations*, 1926-1931.

²⁵ Evolução do comércio exterior brasileiro e mundial 1950-2008. Disponível em: http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl_1220620521.xls. Acesso: 06.06.2008.

produção siderúrgica e de cimentos. O avanço percentual na substituição de importações em indústrias tradicionais foi dos mais elevados no período, próximos aos chineses e indianos. No contexto latino-americano, a participação no comércio mundial, a produção têxtil e a menor dependência da importação de manufaturas garantiram ao Brasil inserção econômica internacional mais diversificada do que a experimentada por Chile e México.

Tais avanços não foram suficientes para garantir o pleno desenvolvimento das forças produtivas capitalistas, vale dizer, a implantação sistemática do setor de bens de produção e, deste modo, mudar do patamar de crescimento industrial para o de processo de industrialização, definido em termos da internalização do setor de bens de produção. Houve investimentos incipientes neste setor, crescentes ao longo da década, mas insuficientes para a formação de um parque industrial de bens de produção. A atividade cafeeira foi mantida artificialmente lucrativa durante quase toda a década, condição suficiente para preservá-la como o foco preferencial de investimentos, ainda à frente das indústrias. Ademais, o fluxo de renda gerado pela economia cafeeira no mercado interno era insuficiente para oferecer economias de escala atraentes para investimentos intensivos em um setor de bens de produção por parte do capital estrangeiro.

Além das limitações internas do Brasil, a distribuição concentrada das atividades econômicas no mundo da época implicava que as nações centrais somente concorressem para a implantação de modesta atividade de bens de produção em países de desenvolvimento industrial retardatário quando as tecnologias estavam em fase de superação no centro. Tais investimentos, além de não subverterem a defasagem tecnológica, revertiam em ganhos futuros para as nações inversoras, pois ligavam os países beneficiados por estes investimentos, ao padrão tecnológico e, por conseguinte aos produtos e serviços desenvolvidos no país central investidor.

O Brasil foi um caso específico dentro da periferia capitalista, pois deteve o quase monopólio da produção de café e, com isso, dispôs de meios para influenciar decisivamente o mercado internacional do produto em seu benefício. Foi também específico ao apresentar um mercado interno de dimensões apreciáveis e por possuir indústrias de bens de consumo sólidas, fortemente ligadas ao capital cafeeiro. Tais condições, em conjunto, tornavam o país, a despeito das limitações internas de renda e da precariedade de sua infra-estrutura, um dos mais atrativos locais para inversões externas e concorriam para o aproveitamento das condições ofertadas pela *fortuna* após a Primeira Guerra Mundial.

Com isso, nos anos 1920, as inversões externas na instalação de algumas indústrias de bens de produção, bem como as importações de equipamentos para as indústrias domésticas,

sustentadas pelas divisas angariadas com a exportação de café, conferiram à economia do Brasil uma feição de transição rumo à efetivação do processo de industrialização que avançaria dos anos 1930 em diante. A confluência dos condicionantes econômicos externos e internos ao país, substrato que influenciou nas decisões de Estado e sobre o qual agiram os Homens de Estado entre 1919 e 1929, comportava o desenvolvimento de atividades que diferenciavam o país com relação à maioria dos países dependentes precipuamente da agricultura e da mineração de exportação, dotando-o dos pré-requisitos para a sistemática implantação das forças produtivas capitalistas nos anos vindouros, sem, contudo, resgatar-lhe da condição de atraso relativamente aos países centrais do capitalismo.

3 INSTABILIDADE FINANCEIRA INTERNACIONAL E VULNERABILIDADE EXTERNA.

3.1 As finanças internacionais nos anos 1920: as expectativas sobre a efetividade do padrão-ouro e seu funcionamento.

A questão financeira que galvanizou a atenção dos homens de Estado ao longo dos anos 1920 foi o restabelecimento de um sistema monetário internacional que a experiência pretérita indicava como seguro e capaz de estabelecer bases sólidas para as transações entre as nações – o padrão-ouro. A busca de retorno ao padrão-ouro é o fato econômico que divide o período, para a maioria dos estudiosos da história da economia internacional na década de 1920, em três fases: anterior ao retorno, funcionamento do novo padrão e seu colapso.

O sistema monetário constitui elemento indispensável para o funcionamento da economia internacional, pois viabiliza a realização ou não de investimentos, bem como dificulta ou facilita os fluxos comerciais. Segundo Gilpin (2002. 139/140), as características de um sistema monetário internacional eficiente são: liquidez, ajuste e confiança. A liquidez se refere à necessidade de o sistema monetário internacional fornecer a quantidade de moeda adequada, não inflacionária, para garantir o financiamento de operações comerciais; para a realização de reservas de valor e para possibilitar os pagamentos internacionais. A dimensão do ajuste remete ao conjunto de políticas que são definidas pelos partícipes do sistema internacional como válidas para o enfrentamento de problemas como os desequilíbrios dos balanços de pagamentos. Quanto à confiança, relaciona-se com a segurança dos agentes internacionais na moeda ou moedas definidas como reservas de valor internacional. Como, ao longo da história, as moedas internacionais de referência tem sido as do país hegemônico no sistema internacional, a dimensão da confiança está diretamente relacionada à base política que sustenta o sistema monetário internacional.

Nos anos 1920, o sistema monetário internacional foi marcado pela tentativa desordenada de retorno ao padrão monetário ouro, vigente desde aproximadamente 1870 e ao qual se creditava a estabilidade econômica internacional da *Belle Époque*. A adequada compreensão das inconsistências do padrão-ouro após a Primeira Guerra Mundial torna necessária uma digressão sobre as bases teóricas e o funcionamento histórico deste mecanismo antes de 1914.

A mais influente teorização sobre o mecanismo de funcionamento do padrão-ouro data de 1752, quando David Hume descreveu seu *price-specie-flow model*. Como o nome indica, o

modelo contemplava a exportação de ouro em espécie para contrabalancear déficits comerciais. Em síntese, Hume sustentava que, mantidas constantes as taxas de câmbio entre dois países, o superávit comercial de um para com o outro dimanava do diferencial de preços entre as duas economias. Assim, se a economia do país A apresentava níveis de preço superiores aos do país B, B teria superávit comercial com A. Tal superávit se manifestaria na quantidade de ouro que A deveria enviar a B. Com o envio de ouro de A para B, a quantidade de moeda-ouro em circulação em A diminuiria, o que resultaria no desaquecimento da demanda por produtos internamente, os quais teriam seus preços deflacionados. B, por seu lado, colocaria o ouro adicional auferido no comércio com A em circulação, aumentando o poder de compra de seus cidadãos e resultando no aumento de preço interno de seus produtos. A nova situação, após a embarcação de ouro de A para B, seria que os preços relativos em A se reduziriam se comparados com B, o que, em um momento futuro, redundaria no superávit comercial de A para com B (HUME, *In* CAMPOS, R.; KUNTZ, R., 1986, p.163-244).

Historicamente, contudo, o mecanismo funcionou de maneira muito menos automática. De início, os fluxos de ouro entre os comerciantes dos diferentes países não ocorriam livremente. O metal foi adotado indiscutivelmente como única fonte de valor monetário nos anos 1870 na Europa e nos anos 1890 nos EUA, deslocando assim a prata como metal de lastro internacionalmente aceito. O crescimento do estoque de ouro no mundo, no entanto, não acompanhava as necessidades de suprimento de dinheiro na economia internacional nas décadas finais do século XIX, o que conduziu os Bancos Centrais na Europa e os bancos americanos a manterem o metal em seus cofres e não em circulação. De fato, circulava papel-moeda, cujo lastro em ouro era garantido pelos governos nacionais.

No caso do comércio internacional, os déficits de um país com outro não implicavam, como sugeriu Hume, na movimentação física do ouro. Desse modo, um comerciante francês que tivesse efetuado vendas na Inglaterra e recebido em libras, levaria este dinheiro para seu país e lá o trocava por francos no sistema bancário. As libras passariam a compor as reservas do governo francês, o qual poderia, a qualquer momento apresenta-las ao Banco da Inglaterra e solicitar o ouro correspondente, de acordo com a paridade libra-ouro sustentada pelo governo de Sua Majestade.

As movimentações de moeda em troca de ouro, entretanto, não eram realizadas com frequência entre os bancos centrais e tornou-se comum a posse de moeda estrangeira, especialmente libras, nos cofres dos Bancos Centrais, situação que aponta para dois índices da não automaticidade do padrão-ouro no século XIX.

O primeiro índice é a manutenção de libras, ao lado do ouro, nos cofres dos bancos centrais. Dado o volume de transações internacionais, o ouro mostrava-se nitidamente insuficiente para lastrear todo o dinheiro necessário para viabilizar os negócios. Não era desconhecido pelos agentes de mercado o descompasso entre a quantidade de ouro nos bancos centrais e o volume de dinheiro em circulação, porém, acreditava-se fervorosamente no compromisso dos governos em manter a paridade de suas moedas com uma quantidade definida do metal. Esta crença impedia que ataques às reservas dos bancos centrais ocorressem. Certos de que seu dinheiro valeria tanto ouro hoje como no próximo ano, os agentes de mercado não viam motivos para sacar o ouro que lhes cabia; não havia necessidade de se antecipar a qualquer movimento do governo em direção à desvalorização da moeda nacional em termos de ouro por que simplesmente não se acreditava que os governos ousariam romper o compromisso de salvaguardar, a qualquer custo, a paridade ouro-dinheiro vigente (EICHENGREEN, 1986, p. 31).

A confiança nas ações dos governos, portanto, era elemento central na manutenção da paridade das moedas com o ouro e, por conseguinte, destas entre si. O elemento de confiança era a tal ponto arraigado no sistema monetário do padrão-ouro novecentista que, mesmo em condições de fortes pressões sobre suas reservas de ouro, os governos não sofriam ataques especulativos letais por parte dos agentes de mercado. Estes, pelo contrário, criam que os governos tomariam as atitudes necessárias para restabelecer os níveis das divisas e a paridade oficial, ou seja, que deflacionariam a economia e, se necessário, contrairiam os empréstimos nos níveis que fossem requeridos pela situação. Crentes na certeza destas medidas, antecipavam-se a elas investindo no país em dificuldades. Investidores internacionais compravam as moedas do país que passava pela desvalorização e realizavam seus lucros quando as medidas tomadas surtiam efeito e o nível de divisas, bem como a paridade oficial moeda-ouro, era restabelecida (EICHENGREEN, 1986, p. 31).

O influxo de dinheiro estrangeiro para a compra da moeda temporariamente desvalorizada, por si só, possuía um efeito anti-cíclico, pois ajudava a recompor os níveis de divisas no banco central do país em dificuldades, o que trabalhava a favor da estabilização monetária e da retomada da paridade oficial sem que o governo necessitasse praticar medidas deflacionárias agudas. Os regimes jurídicos dos países europeus incluíam, inclusive, provisões que permitiam o desrespeito temporário das regras do padrão-ouro quando o nível de divisas em metal atingisse as proximidades do mínimo fixado em lei.

A dimensão confiança, elemento indispensável para o funcionamento de um sistema monetário internacional era garantido, portanto, menos por qualquer automaticidade de

movimento do ouro do que por um ambiente político em que o minimalismo em termos de políticas sociais era possível. Como não estavam claras as relações entre a política monetária deflacionária e o nível de emprego e renda, e como os sindicatos ainda não possuíam força suficiente para pôr em questão a prioridade conferida à paridade ouro-moeda, a confiança dos agentes econômicos explicava-se em termos políticos.

Outro elemento que contrariava a automaticidade do mecanismo era a ação anti-cíclica dos próprios bancos centrais, em especial do Banco da Inglaterra. Estas ações, no centro do sistema internacional, conferiam ao padrão-ouro sua dimensão de ajuste de desequilíbrios. Na periferia da economia mundial, havia carência de instituições capazes de encetar práticas arrefecedoras das tensões monetárias. Em geral, inexistiam bancos centrais e a dependência da exportação de produtos primários, cuja demanda se concentrava no centro do sistema, concorria para que os efeitos das conjunturas de recessão internacional fossem mais agudamente sentidos na periferia.

No núcleo do sistema internacional, os bancos centrais dispunham de dois mecanismos para contrarrestar eventuais hemorragias de divisas e de ouro. Internamente, era possível manejar as taxas de redescontos referentes aos empréstimos realizados pelo sistema bancário. Assim, se um agente econômico tomava determinada quantia emprestada de um banco, este manteria em sua posse um termo de garantia assinado que estipulava o montante devido e os juros a serem cobrados. Os bancos, em geral, vendiam estes termos aos bancos centrais, que cobravam uma taxa para adiantar o dinheiro aos bancos, a taxa de redesconto. Quando os bancos centrais viam-se em uma conjuntura de perda de reservas monetárias, em função, por exemplo, de déficits nas contas externas, podiam valer-se da elevação da taxa de redescontos cobrada dos bancos comerciais, os quais, em conseqüência, diminuiriam sua propensão a efetuar empréstimos. Como o crédito se tornava escasso, a quantidade de dinheiro na economia se reduzia de sorte a propiciar uma deflação, o que tornava os preços no país mais baixos relativamente ao exterior, auxiliando na reversão do déficit externo.

Considerando que as taxas de juros fixadas pelos bancos centrais remuneravam os títulos de dívida emitida pelos governos, sua elevação atraía capital externo interessado em maiores retornos. Tal movimento, também, contribuía para reverter a extroversão de divisas. Porém, dois graves efeitos de ordem política e social inibiam uma ação desimpedida por parte dos bancos centrais. O primeiro e maior inibidor era a ação política dos próprios governos que tinham o serviço de suas dívidas elevadas quando da alta das taxas de juros. O segundo efeito, social, de redução geral do nível de atividade econômica tornou-se pronunciado à medida que

os sindicatos e partidos políticos de esquerda principiaram a ganhar força e associar a política monetária ao nível interno de emprego.

Externamente, os bancos centrais das principais nações européias exercitavam cooperação *ad hoc*, financiando uns aos outros quando das dificuldades em manter a paridade moeda-ouro. O próprio Banco da Inglaterra, articulador do centro financeiro da *City*, necessitou do socorro dos bancos centrais da França e da Rússia quando da crise da falência da casa de *Barings*, tradicional agente financeiro da República Argentina na Inglaterra, em 1890. O papel do Banco da Inglaterra era proeminente na manutenção da estabilidade do regime, pois permitia que o terceiro elemento de um bom sistema monetário internacional funcionasse, a provisão de liquidez.

Como notou Hobsbawm (1998), na virada do século XIX para o XX, portanto, época em que o padrão-ouro entrou em pleno funcionamento, a Inglaterra não era a principal nação industrial do mundo, haja vista os avanços alemães e norte-americanos. Neste momento, os elementos invisíveis se tornaram os principais garantes do superávit britânico nas contas externas. Dessa maneira, fretes, seguros, remuneração de ativos e juros recebidos em pagamento a empréstimos concedidos respondiam pela solidez da posição internacional britânica. A Grã-Bretanha, aberta à importação dos produtos das nações periféricas, e, pressionada pela concorrência industrial de alemães, franceses e norte-americanos, experimentava déficits comerciais, os quais, no entanto, eram contrabalanceados pelas rendas dos produtos invisíveis.

Dentre os produtos invisíveis, os empréstimos e os investimentos internacionais possuíam caráter especialmente importante, pois as nações devedoras depositavam as quantias auferidas a título de empréstimos nas casas bancárias londrinas, sujeitas à regulação do Banco da Inglaterra. Como o dinheiro dos empréstimos usualmente não era liberado de uma única vez, mas em etapas, isto permitia que o volume de recursos depositados em Londres fosse administrado em um sentido estabilizador, viabilizando a concessão de outros empréstimos para nações com dificuldades em seus balanços de pagamentos e em suas contas públicas. A especificidade da posição britânica, portanto, com déficits comerciais e superávits na balança de serviços e sua posição como depósito de reservas internacionais proporcionaram, juntamente com a colaboração de outros bancos centrais, a estabilidade no centro do sistema e a solvabilidade na periferia.

Na periferia, entretanto, a solvabilidade dos Estados, a ausência de bancos centrais nos moldes europeus²⁶ e a suscetibilidade às depreciações nos termos de troca dos produtos primários implicou uma adoção frouxa do padrão, com recorrentes abandonos e mutilações (EICHENGREEN, 1986, p. 38-44). Em geral, o nível de renda dos exportadores era defendido por meio da desvalorização cambial, expediente que significava o abandono dos cânones do padrão ouro pelo país que o adotava²⁷. O recurso à desvalorização impedia uma recessão ainda maior, dado que as atividades exportadoras protegidas mantinham laços com outros setores das economias das nações periféricas. Tais setores indiretamente beneficiados pelas medidas destinadas a contornar a crise no setor exportador.

Ademais, se aderissem incondicionalmente ao mecanismo de regulação do padrão ouro, os países periféricos experimentaríamos deflações demolidoras. No centro do sistema, as crises podiam ser enfrentadas como acima descrito, pela elevação da taxa de redescontos e conseqüente redução no ritmo de crescimento econômico. Como as nações centrais eram as principais responsáveis pela demanda dos produtos de exportação dos países primário-exportadores, a redução da atividade econômica no centro era transmitida às nações periféricas, por meio da redução em suas vendas ao exterior. Nos países com pouca ou nenhuma industrialização, a queda das exportações primárias não era acompanhada, com a mesma intensidade, pela diminuição das importações de manufaturas, essencialmente em razão da inexistência ou insuficiência da produção industrial interna. Desse modo, a queda acentuada das exportações associada de redução menos intensa das importações resultava déficit comercial.

Pelas regras do padrão-ouro os países em déficit teriam que passar por deflação. Desprovidos dos mecanismos de controle dos bancos centrais europeus, como a taxa de redescontos, não havia meios de mitigar a deflação por meio de ações anti-cíclicas. Agravava a situação o fato de muitos países europeus reduzirem seus fluxos de investimentos e resgatarem seus ativos no exterior em momentos de ajuste interno. A hemorrhagia de divisas

²⁶ O que não era especificidade latino-americana ou afro-asiática, pois os poderosos EUA possuíam um sistema bancário altamente fragmentado até a crise de 1929. Quanto ao Banco Central, os EUA só conferiram ao Federal Reserve de Nova York este papel nos anos 1920.

²⁷ Celso Furtado, em *Formação Econômica do Brasil*, aponta que a desvalorização cambial implicava socialização das perdas, pois encarecia os produtos importados, que eram consumidos por toda a sociedade. Assim, a proteção dos ganhos dos cafeicultores socializava perdas por meio do mecanismo inflacionário. Buescu (1970, p. 250-271), em sua *História Econômica do Brasil*, contesta a visão furtadiana. Para Buescu, entre 1850 e 1900, a desvalorização cambial representava um entre muitas variáveis que fomentavam inflação, como as contas públicas e emissões de moeda. Ademais, Buescu discorda da existência de um mecanismo de proteção das perdas dos cafeicultores por meio da depreciação cambial, pois, em metade dos anos que medeiam o período entre 1850 e 1900, a alta da inflação não se relacionou com a desvalorização cambial decorrente das quedas internacionais do preço do café.

pela balança comercial somava-se ao déficit no movimento de capitais, configurando pressões insuportáveis sobre os níveis de reserva. Com as reservas comprometidas, o grau de deflação necessário para baratear a produção nos países primário-exportadores e, desse modo, reverter o déficit comercial com os países industrializados poderia atingir índices que praticamente desmonetizariam os países primário-exportadores. Ante este espectro, a saída usualmente adotada era o abandono do padrão-ouro.

Do acima exposto, depreende-se que as regras do padrão-ouro não eram estritamente seguidas nem no centro, nem nas margens da economia mundial. A estabilidade do sistema era circunscrita aos países mais desenvolvidos e, especialmente, à Europa. Nas nações agrário-exportadoras prevaleceu a instabilidade. No pós-guerra, contudo, esta experiência monetária seria mirada retrospectivamente como sinônimo de estabilidade e progresso.

A guerra exigiu dos beligerantes, à exceção dos EUA, que as paridades ouro-papel moeda fossem abandonadas a fim de que se emitisse o dinheiro sem o qual não se financiaria o esforço de guerra. Tais emissões elevaram sobremaneira o nível de preços internos, situação que propiciou uma experiência pouco comum aos europeus da época, a inflação. Os governos incorreram em enormes déficits em suas contas, ao passo que o sistema exportador se desarranjou permitindo a ascensão de competidores. Os EUA foram os únicos a manterem a paridade dólar-ouro em níveis pré-guerra, em função do acúmulo de metal decorrente de sua nova posição de credor líquido internacional (KENWOOD, A.G., LOUGHEED, A.L., 1992, p.179-182).

As conversações de paz, como já se viu, negligenciaram os acertos necessários para o restabelecimento de um saudável sistema monetário internacional. Sem instâncias coordenadoras multilaterais efetivas (as discussões efetuadas na Seção Econômica e Financeira da Liga das Nações impactavam sobre as intenções dos chefes de governo, mas não possuíam caráter imperativo), durante seis anos, de 1919 a 1925, a paridade entre o ouro e as moedas foi abandonada em favor da prática de taxas de câmbio flutuantes.

O câmbio flutuante foi praticado em um momento particularmente difícil do sistema internacional, imediatamente após à Primeira Guerra Mundial. Este período foi caracterizado pelos sacrifícios necessários à reconstrução da Europa e pelo desejo de alguns países primário exportadores dotados de parques industriais de atualizarem a maquinaria empregada em suas manufaturas, que foi grandemente desgastada pelo uso intenso no período do conflito. Porém, as ruínas na Europa reduziram as fontes de capital para financiar a reconstrução e o reaparelhamento econômico a praticamente os EUA.

O resultado da demanda reprimida em face de uma oferta restrita foi um aquecimento inflacionário na economia mundial nos primeiros anos do pós-guerra, entre 1919 e 1921. Ante os preços altos das *commodities* e das manufaturas, muitos países europeus apelaram para o mesmo mecanismo emissor adotado na guerra, o que criou uma situação na qual a inflação internacional nas se somava a inflação internamente produzida pelos governos para financiar as reconstruções. A resposta ao *boom* dos preços internacionais diferiu de país para país. Nos dois mais importantes, EUA e Inglaterra, os governos praticaram políticas deflacionárias. Na Alemanha, a inflação galopou em velocidade estratosférica²⁸.

As avaliações quanto às repostas dadas à inflação internacional das *commodities* são ambíguas. De fato, após 1921, houve queda acentuada no preço dos produtos primários, o que feriu particularmente as nações dependentes da exportação destes bens. Porém o alcance das deflações é discutível, especialmente se comparados os casos americano e britânico. A Grã-Bretanha se esforçava à época para retornar à paridade libra-ouro pré-guerra, o que implicava a necessidade de deflacionar a economia inflacionada pela guerra. Para que o retorno britânico à paridade pré-guerra se efetuasse sem que o país suportasse déficits comerciais incontornáveis com os EUA, seria necessário que este país não deflacionasse sua economia em níveis comparáveis aos britânicos. O compasso entre as deflações exigia a coordenação internacional que foi escassa nos anos 1920.

A política de controle dos preços aplicada pelo *Federal Reserve* pôs pressão adicional sobre a Grã-Bretanha. Sob pressão, a Grã-Bretanha operou por toda a década de 1920. Até 1925, ano do retorno da libra à paridade pré-guerra, foi difícil a coordenação com o *Federal Reserve* nos EUA. Após o retorno ao padrão-ouro, o problema foi a estabilização de certas moedas, como o franco, em níveis altamente desvalorizados se comparados com o pré-guerra (EICHENGREEN, 1986).

O próprio procedimento de retorno ao padrão-ouro mostra o fracasso da coordenação internacional em matéria financeira. Os países europeus, em geral, perseguiram o retorno à paridade das suas moedas com o ouro tendo os olhos voltados para as questões internas, não mais negligenciáveis em favor da ortodoxia financeira, e, dessa maneira, aplicaram aproximações caso a caso, pouco atentas aos níveis em que as paridades moeda-ouro eram estabelecidas nas nações vizinhas. Ora, a questão das paridades relativas das moedas fora essencial nos anos anteriores à Primeira Guerra, pois, por este mecanismo, se buscava equilibrar os fluxos comerciais internacionais de modo que algumas nações não empilhassem

²⁸ Detalhes sobre a bolha de crescimento no imediato pós-guerra e a crise que se seguiu ver em ALDCROFT, D. H. *From Versailles to Wall Street 1919-1929*. Berkley and Los Angeles: University of California Press, 1981.

ouro às expensas da fragilidade do balanço de pagamentos de outras, situação que, no limite, inviabilizaria o padrão-ouro internacional.

Símbolo do fracasso na coordenação internacional, especialmente no que tange as relações entre a Grã-Bretanha e os EUA foi a conferência econômica de Genebra em 1922. Os EUA não participaram do encontro sob a alegação, defendida pelo Congresso, de que assim como a Liga das Nações, o envolvimento com os europeus no manejo dos assuntos monetários internacionais representaria um engajamento danoso aos interesses do país. Similarmente ao caso da Liga das Nações, a Conferência de Genebra ficou sob o domínio dos países europeus, pois estes não mais possuíam condições de coordenar o sistema. Esta Conferência foi relevante para o sistema monetário internacional dos anos 1920, pois exortou o retorno ao padrão monetário-ouro, permitindo a posse de moeda estrangeira, em geral libras e dólares, juntamente ao ouro na formação das reservas dos bancos centrais.

A Grã-Bretanha exortou a coordenação das ações dos bancos centrais, os quais deveriam ajustar suas taxas de juros e de câmbio, de modo a evitar desvalorizações competitivas que gerassem competitividade artificial entre os países e assim solapassem os esforços de retorno ao padrão-ouro. Para encaminhar os detalhes das medidas de coordenação, a Conferência de Genebra previu a realização de um encontro entre os presidentes dos principais bancos centrais. Em razão da falta de apoio e das objeções norte-americanas, o encontro nunca ocorreu. Os EUA não aceitavam vincular as decisões sobre as taxas de juros internas do país ao equilíbrio do sistema monetário internacional e ressentiram-se do fato de a organização do encontro ser de responsabilidade britânica. Fracassada a tentativa de coordenação, os retornos da diferentes moedas nacionais a uma paridade fixa com uma quantidade determinada de ouro foram encetados caso a caso.

O movimento descoordenado de retorno à estabilidade monetária nos anos 1920 implicou desconsideração com as paridades relativas, de sorte que uns poucos países, Alemanha e França principalmente, estabilizaram seus câmbios a taxas subvalorizadas, o que concorreu para a ocorrência de fortes superávits comerciais e, conseqüente abundância de ouro. À fatura alemã e francesa, correspondeu a escassez em outros países. As reservas de ouro em poder dos bancos centrais em geral na primeira metade dos anos 1920, cresceram mais lentamente do que as necessidades monetárias dos países; e o crescimento havido se concentrou em poucos cofres. Segundo Eichengreen, “*particularly disconcerting was the fact that two countries, Germany and France, absorbed nearly all of the increase in global monetary reserves*”. (EICHENGREEN, 1986, p. 63-68).

O câmbio extremamente desvalorizado da Alemanha decorria de seus desequilíbrios inflacionários. Quando, em função do empréstimo concedido no bojo do Plano Dawes, a Alemanha pode dispor de recursos para continuar o pagamento das reparações de guerra e das dívidas, reescaladas pelo acerto, a nova moeda do país, o *Rentenmark*, foi estabilizado. Entretanto, como acima mencionado, a Alemanha vivenciou violenta inflação por ocasião da guerra e, principalmente, em razão dos desarranjos do imediato pós-guerra. O governo alemão pressionado para pagar reparações e relançar a economia do país financiou inflacionariamente seus débitos, o que corroeu a poupança do país. Desprovida de capital interno para financiar o desenvolvimento e ciosa em proteger a nova moeda contra a especulação inflacionária, a Alemanha praticou elevadas taxas de juros (EICHENGREEN, 1986, p. 63-68) de maneira a atrair capitais externos. Esta foi a razão do seu elevado nível de divisas em ouro.

O caso do francês constituiu paradigma para a condenação da prática das taxas de câmbio flexíveis no pós Segunda Guerra Mundial. Como visto, entre 1919 e 1925, o câmbio foi variável na maior parte do mundo. Na França o período foi de intensa movimentação política e de equívocos orçamentários. O país, após a fixação das draconianas reparações à Alemanha, baseou sua liberal política interna de ressarcimento dos danos materiais e humanos decorrentes da guerra, na expectativa de receber as compensações devidas pela Alemanha. Como este país mostrou-se impossibilitado de efetuar os pagamentos, os agentes econômicos atentaram para a fragilidade das contas públicas francesas e passaram a apostar na impossibilidade do governo francês restaurar a paridade em níveis pré-guerra. As dificuldades em receber da Alemanha conduziram a diferentes medidas.

Em 1923, o primeiro-ministro francês Poincaré, com o auxílio da Bélgica, patrocinou a invasão do Ruhr alemão a fim de extrair reparações com emprego de força militar. A tensão se elevou com a não cooperação alemã com os invasores. No plano interno, por seu turno, havia discussão sobre a pertinência de um imposto direto sobre rendimentos. O imposto era defendido pela esquerda, vitoriosa nas eleições de 1924 com Edouard Herriot, e combatida pela direita, que propugnava, com Poincaré, uma taxa indireta. Quando a ocupação do Ruhr se mostrou contraproducente, por sua incapacidade de retirar as reparações e pelos elevados custos de manutenção da mobilização militar, e quando a esquerda, com sua proposta de taxa direta, ganhou as eleições, novas desconfiças quanto às contas públicas francesas surgiram. Ao ataque especulativo somou-se a evasão de fortunas do país, para evitar a taxa, o que resultou em maiores pressões sobre as reservas francesas. A desvalorização cessou em 1926, com o retorno de Poincaré ao poder e a aplicação de medidas que continham os gastos públicos, bem como garantiam a taxa indireta. Porém a

estabilização da moeda francesa se deu sob forte desvalorização, de 80% em relação ao nível pré-guerra. Resultaram desta situação expressivos superávits comerciais e acumulação de divisas (EICHENGREEN, 1986, p. 51-57). Quando das negociações de Bretton Woods sobre o sistema monetário internacional do Pós Segunda Guerra, a experiência de desvalorizações e especulações do franco foi crucial no encaminhamento de um sistema de taxas de câmbio fixas.

As elevadas taxas de juros alemãs e a paridade desvalorizada da França, em conjunto, representavam uma bomba de sucção sobre o Banco da Inglaterra, especialmente porque o banco central da França, após 1926 perseguiu a meta de trocar as libras em seus cofres pelo ouro depositado em Londres. As tentativas foram frustradas pelos avisos do perigo que isso representava para a posição inglesa e para todo o arranjo monetário recentemente realizado.

A Inglaterra foi o mais débil elo da cadeia. Tendo retornado à paridade libra-ouro conforme o padrão pré-guerra, o país não conseguira, contudo, deflacionar sua economia com a intensidade necessária para restabelecer a relação de preços pré-guerra entre EUA e Inglaterra. Com os preços nos EUA inferiores aos britânicos e a taxa de câmbio francesa desvalorizada, a Inglaterra passou a suportar pesados déficits comerciais, que drenavam suas divisas. Como as taxas de juros alemãs eram mais atrativas, o movimento de capitais que poderia contrarrestar o déficit comercial da Grã-Bretanha se direcionava preferentemente à Alemanha. A tabela VI, abaixo reproduzida, ilustra a pressão sobre o Banco da Inglaterra no período, considerando os níveis de reserva em ouro.

Tabela VI: Reservas de ouro em posse dos bancos centrais e governos 1918-1930: % do total.

Anos	EUA	Inglaterra	França	Alemanha
1918	39,0	7,7	9,8	7,9
1923	44,4	8,6	8,2	1,3
1924	45,7	8,3	7,9	2,0
1925	44,4	7,8	7,9	3,2
1926	44,3	7,9	7,7	4,7
1927	41,6	7,7	10,0	4,7
1928	37,4	7,5	12,5	6,5
1929	37,8	6,9	15,8	5,3
1930	38,7	6,6	19,2	4,8

Dados extraídos de: EICHENGREEN, B. *Globalizing Capital*. Princeton: Princeton, University Press, 1986. Pp. 67.

Os dados acima revelam a importância do ano de 1926 para a década em matéria financeira, pois foi a data da fixação da paridade franco-ouro. Deste ano em diante, a França

realiza ganhos constantes de ouro enquanto que as reservas americanas diminuem e as inglesas penosamente experimentam quedas paulatinas. Para a Alemanha, 1925, ano do Plano Dawes, é o marco a partir do qual o país recuperou terreno perdido, mas ainda em condição notadamente inferior a 1918. Para que a pressão sobre o Banco da Inglaterra não fosse insuportável, a cooperação entre os bancos centrais de EUA, Inglaterra e França era necessária.

Com o *Federal Reserve*, o Banco da Inglaterra manteve uma relação que, apesar de não harmônica, compreendia espaço de cooperação. A posição de Arrighi quanto às relações entre o *Wall Street* e a *City* de Londres aponta para uma subordinação discutível, considerando as evidências disponíveis. Segundo Arrighi, “*Nova York, em si, continuava inteiramente subordinada a Londres, tanto em termos organizacionais quanto intelectuais. Wall Street e o FED de Nova York simplesmente se aliaram à City londrina e ao Banco da Inglaterra para manter o padrão ouro internacional*” (1996, p.281).

Os dados referentes aos níveis de reserva nos EUA e na Inglaterra, bem como a ausência norte-americana à Conferência Econômica de Genebra, não mostram uma aliança tão cândida. O volume de ouro depositado no Banco da Inglaterra apresentava alta vulnerabilidade. Caso o entendimento fosse tão estreito, o FED não teria perseguido ao longo dos anos 1920 políticas de controle de preços que dificultaram a posição externa britânica, pois mantiveram favoráveis aos EUA as relações de preços no comércio entre ambos os países (EICHENGREEN, 1986). Ademais, havia concorrência entre Nova York e Londres para o oferecimento de créditos aos países periféricos, com clara vantagem para *Wall Street*, que trabalhava sobre o confortável colchão das reservas norte-americanas e não tinha contra si a pressão de políticas deflacionárias tão estritas quanto na Inglaterra (ALDCROFT, 1981). O Banco da França, por sua vez, além de concorrer em matéria de empréstimos internacionais com as praças americana e britânica, eventualmente pressionava a Inglaterra para trocar por ouro as libras sob sua posse.

Os desarranjos financeiros do pós-guerra, portanto, minaram as bases do estabelecimento de um saudável sistema monetário internacional. O elemento de confiança não mais existia nos termos vitorianos. Entre 1870 e 1914, os agentes econômicos não duvidavam do compromisso dos Bancos Centrais e dos governos quanto à paridade moeda-ouro. Nos anos 1920, as pressões políticas internas por gastos, as emissões inflacionárias e as desvalorizações das moedas subverteram as condições e a desconfiança imperava.

Quanto à questão do ajuste dos desequilíbrios das contas externas dos países, o padrão-ouro da década de 1920 contribuiu para a criação de desajustes. O processo de estabilização

das paridades se deu de modo desarticulado e, como visto, engendrou um desequilíbrio de fundo entre os EUA, a França, a Alemanha e a Inglaterra, ao passo que os bancos centrais pouco cooperavam, sendo que o francês criava dificuldades de articulação.

Os desajustes do sistema conduziram a outra grave descaracterização do sistema monetário – sua incapacidade de conferir a liquidez necessária ao financiamento das atividades comerciais e aos investimentos. A liquidez internacional antes da Primeira Guerra dependia da posição da Inglaterra. Esse país, nos anos 1920, contudo, viu sua posição fragilizada. Com os preços relativos inflacionados com relação aos EUA, o câmbio desvalorizado relativamente à França e taxas de juros menos atrativas que as alemãs, a Inglaterra apresentava dificuldades em seu balanço de pagamentos. Como expressiva parcela dos ativos britânicos foi liquidada para fazer frente às despesas de guerra, as rendas invisíveis do país, seguros, dividendos e juros, declinaram a ponto de não mais serem suficientes para contrarrestar com sobras o comportamento negativo da balança comercial.

Desprovida de saldos consistentes no balanço de pagamentos, a Inglaterra não dispunha de capitais para financiar as dificuldades de outros países. Os arranjos que restauraram o padrão-ouro, portanto, tiveram por efeito, agravar a situação da Inglaterra, já debilitada pela guerra, como fonte de empréstimos estabilizadores. Porém, outros dois resultados, igualmente graves, da estabilização monetária internacional nos anos 1920 concorreram para o instável fornecimento de liquidez (ALDCROFT, 1981, p.239 e seguintes).

A guerra, a crise hiperinflacionária da primeira metade da década e o modo descoordenado de retorno ao padrão-ouro implicaram o deslocamento da Alemanha da posição credora para devedora internacional. As reparações cobradas aos alemães e a destruição de capital resultante da hiperinflação resultaram na escassez de meios com os quais relançar a economia do país. O método utilizado para financiar o pagamento das reparações e os investimentos produtivos na economia foi o pesado endividamento externo junto aos EUA. Tal situação deixava a Alemanha dependente das decisões americanas quanto aos empréstimos externos, pois, em uma conjuntura de restrição ao crédito nestes últimos, a primeira veria sua economia desacelerada e sua capacidade de pagamento das reparações e do serviço da dívida comprometida. Ora, se a Alemanha falhasse em pagar suas reparações e o serviço de sua dívida, seus credores ficariam sem parte dos recursos com os quais contavam. O resultado líquido desta situação foi não apenas a Alemanha deixar de ser uma importante fonte de liquidez, como se tornar uma devedora contumaz e um elo frágil no sistema monetário.

Os EUA, maiores credores do período, também concorreram para que a liquidez internacional não fosse apropriada, pois mantiveram a paridade dólar-ouro pré-guerra e se recusaram coordenar sua política monetária com os parceiros europeus, especialmente com os ingleses. Disso derivou o fato de as exportações norte-americanas se tornarem ainda mais competitivas, agravando os problemas dos europeus para se recolocarem no comércio internacional. Como apresentado na figura XV acima, somente a Itália apresentou índices expressivos de avanço em sua produção manufatureira na Europa Ocidental no período. Sem recuperar suas exportações manufatureiras em função da concorrência americana, canadense, japonesa e da substituição de importações alguns países primário exportadores, muitos países europeus dispuseram de menos divisas que o necessário para saldar seus débitos, recorrendo, desse modo aos empréstimos.

Vislumbra-se, assim, o papel potencialmente desestabilizador exercido pelos EUA no período. Altamente competitivos em matéria de comércio exterior, em manufaturas ou produtos agrícolas, os norte-americanos limitavam as possibilidades de seus devedores europeus obterem as divisas necessárias para equilibrarem suas contas externas. Com recursos de exportação escassos, muitos dos devedores incorriam em empréstimos e diminuía suas tradicionais importações de produtos agrícolas. A diminuição da demanda de produtos agrícolas feria os países primário-exportadores, que também recorriam pesadamente aos empréstimos norte-americanos. O quadro final é a dependência de inúmeras nações relativamente à disposição norte-americana de emprestar. Os momentos nos quais os EUA, para controlarem especulações internas, apertavam as condições de crédito transmitiam tensões para todo o sistema.

No final da década de 1920, um conjunto de fatores adversos propeliu as ruinosas reações em cadeia que o mau funcionamento do sistema monetário internacional potencialmente comportava. Em fins de 1928 a especulação nas bolsas de valores dos EUA conduziu o FED a elevar os juros e a dificultar os empréstimos internacionais. Porém, neste momento havia forte pressão por empréstimos por parte dos países exportadores de produtos primários para fazer frente à queda de receitas de exportações decorrente da superprodução de inúmeros gêneros. A deflação nos EUA tornou ainda mais desfavorável relação de preços entre este país e a Inglaterra, a qual passou a suportar saída de ouro das suas reservas e especulações contra a capacidade do Banco da Inglaterra de manter a paridade da libra com o metal. A Alemanha, dependente de empréstimos, se viu sem meios de conseguir os capitais necessários. O comportamento da França, de desconfiança, na busca de trocar libras por ouro, agravou a pressão sobre o Banco da Inglaterra (EICHENGREEN, 1986, p. 68-75).

Este conjunto de reações em cadeia conduziu à crise de 1929, cujos efeitos mais perniciosos foram sentidos em 1930 e 1931. Em 1931 a libra foi desvalorizada ante a impossibilidade de manutenção da paridade. A Alemanha, pressionada pela necessidade de pagar as dívidas, abandonou o padrão-ouro também em 1931. Daí em diante, houve abandonos em cadeia. Em 1932, vinte e dois países haviam suspenso os pagamentos em ouro e a Alemanha declarava sua incapacidade de pagar as reparações. Em 1933 os EUA deixaram o dólar flutuar e lançaram a última pá de cal sobre o padrão-ouro (KENWOOD, A.G., LOUGHEED, A.L., 1992, p.193-197). Os desenvolvimentos posteriores à crise de 1929, contudo, fogem aos limites do presente trabalho.

Em suma, a instabilidade do sistema monetário internacional causou dificuldades generalizadas. EUA, Alemanha, Inglaterra e França falharam na tarefa de construir condições monetárias sólidas. Havia concorrência entre estes países e uma pressão persistente sobre os ingleses.

Os reflexos sobre os países primário-exportadores foram ambíguos. Por um lado, a existência de outras praças financeiras, como Paris e Nova York, permitiu a busca de empréstimos e financiamentos em outros lugares que não Londres. Por outro, as condições de movimentação de capital eram pouco favoráveis em razão da prevalência de capitais de curto prazo e do encarecimento do dinheiro. O alto custo do dinheiro derivava das elevações dos juros na Inglaterra e nos EUA, o que tornava especialmente pesados os serviços da dívida externa contraídas em dólares e libras por outros países, com efeitos nocivos generalizados, mas particularmente dramáticos sobre as nações dependentes exclusivamente da exportação de produtos primários. O modo como cada qual dos poucos países bem posicionados aproveitou os influxos do sistema dependeu das suas escolhas políticas internas e das condições prévias do equipamento econômico de seus territórios.

A seguir, analisa-se a forma como os homens de estado brasileiros lidaram com os influxos da *fortuna*. Para tanto, são investigadas as escolhas políticas referentes às relações econômicas com o mundo, as quais se relacionaram dialeticamente com a evolução do sistema monetário internacional da época. O recurso aos créditos externos, por vezes, contornava a necessidade da realização de penosos ajustes internos. Porém, a dependência do financiamento externo para postergar reformas internas e acomodar interesses vinculava o país perigosamente às intempéries financeiras globais.

3.2 *Virtù*: as escolhas políticas do governo brasileiro.

3.2.1 O governo Epiácio Pessoa.

A ortodoxia liberal enquanto retórica.

Ao ser indicado candidato à presidência da República, Epiácio Pessoa chefiava a missão brasileira junto à Conferência de Versalhes, responsável pela redação do Tratado de Paz que, ansiava-se, proscreveria o risco de um novo conflito de dimensões mundiais. Pessoa, eleito enquanto estava na Europa, não possuía plano de governo. Em seu *Pela Verdade* (Pessoa, 1925), libelo de defesa de sua ação no governo federal, o presidente explica que seu governo priorizaria os elementos defendidos no discurso por ele proferido em 1917 em defesa da candidatura de Rodrigues Alves. Neste discurso, considerava o mundo no qual vivia mais interligado pelo comércio e pelas finanças do que nunca, mas também um ambiente inseguro, pois persistiam as fumaças da guerra. As prioridades apresentadas foram duas: a economia e a defesa do país.

Economicamente, Pessoa acreditava na dificuldade de contar com os capitais e os imigrantes europeus no imediato após guerra e clamava pelo desenvolvimento de novas indústrias do Brasil, bem como pela intensificação do fornecimento de cereais à Europa, cuja produção a guerra desorganizara. Quanto à elevação das exportações dos produtos vegetais, como cereais e frutos oleaginosos, além do café, Pessoa demonstrou compreender a relação deste fato com a desorganização dos campos europeus. No entanto, a alta das exportações destes itens não se manteve após 1918, tendo o índice se estabilizado na casa de 20% acima do constatado para 1918, como demonstra o gráfico XV reproduzido na seção anterior.

Figuram entre as preocupações de Pessoa o escoamento da produção pecuária, agrícola e industrial do país; manter o equilíbrio financeiro e proteger a sua principal produção, o café. Todavia, conforme o livro *Pela Verdade* avança na defesa dos atos do governo, fica claro que, no exercício do poder, as maiores atenções do presidente foram para o equilíbrio financeiro, para o café e para o equipamento do exército em detrimento da produção industrial.

Relevante quanto à preocupação industrial de Pessoa, embora esta tenha se mostrado muito mais ao nível do discurso do que da prática efetiva de governo, foi a proposta de educação profissionalizante dos brasileiros a fim de que os mesmos assumissem os postos industriais de trabalho ocupados por estrangeiros. Está implícita a atenção presidencial com a

possível escassez de braços imigrantes e com as desordens causadas por muitos deles nas greves.

Em princípio, Pessoa demonstra entender o movimento de deslocamento da primazia do papel do poder militar para o econômico na determinação da potência de um país. Em suas palavras, “*a defesa econômica, tudo indica, é nas circunstâncias presentes o aspecto preponderante da defesa nacional.*” (Pessoa, 1925, p.51). Porém, ao relatar sua atuação nas negociações de paz de Paris, retoma a idéia de que “*pouco valem as nações que não tem devidamente organizada a sua defesa militar*” (Pessoa, 1925, p.112). Tal preocupação conduziu Pessoa a contratar a missão militar francesa e a naval norte-americana. Esta, como de discórdia entre o Brasil e a Argentina na Conferência Pan-Americana de Santiago em 1923, já sob o governo Bernardes.

O argumento da defesa econômica do país prepondera em *Pela Verdade*. Em nome deste princípio, o presidente justifica os empréstimos externos contraídos em sua administração e a defesa do café efetuada entre 1921 e 1922. No tocante aos empréstimos, o presidente mostra entender a oportunidade decorrente da existência de duas praças fortes para a obtenção de recursos (Londres e Nova York), mas não considera que os créditos concedidos ao seu governo tenham sido facilitados pela simples existência das praças. Para o presidente, o que explicava a concessão de empréstimos ao Brasil era a alta credibilidade internacional do país durante seu governo e o reconhecimento estrangeiro à estabilidade e importância do país como determinantes do crédito externo.

Os relatórios produzidos pelo Ministério da Fazenda, das Relações Exteriores e as mensagens presidenciais ao Congresso Nacional apresentam um denominador comum nos anos do governo Epitácio Pessoa: a menção ao crédito brasileiro, entendido tanto como o reconhecimento da participação brasileira na Liga das Nações, quanto pelo aval internacional às práticas econômicas encetadas pelo governo. Os elementos concretos da credibilidade alcançada pelo Brasil nos três anos do governo Pessoa seriam, de acordo com o presidente e seus ministros, as sucessivas reeleições do Brasil para o Conselho Diretor da Liga das Nações, a elevação de uma série de legações estrangeiras no Brasil à condição de embaixadas, as visitas dos chefes de Estado e de governo estrangeiros ao país e a concessão de empréstimos externos.

A preocupação com a defesa da produção cafeeira está presente nas mensagens e relatórios, mas seu espaço é menor do que o destinado a avaliar a situação do crédito nacional e a arrecadação e o orçamento da União. Em sua primeira mensagem ao Congresso Nacional,

em 1920, as seções destinadas às relações exteriores e à Fazenda explicitam a natureza das preocupações do governo que, então, completava um ano.

Em suas considerações sobre a política externa brasileira, Pessoa centrou suas atenções nas questões que envolviam diretamente os interesses nacionais na discussão do Tratado de Paz de Versalhes, a saber, o café do estado de São Paulo depositado nos portos europeus de Bremen, Antuérpia, Hamburgo e Trieste e os navios ex-alemães dos quais o Brasil se apossou em razão da declaração de guerra à Alemanha em 1917.

O café do Estado de São Paulo constituía garantia de dois empréstimos contraídos pelo Estado de São Paulo na Europa junto às casas *Bleischroeder* de Berlim, *Schroeder* de Londres e *Société General* de Paris. Com o advento da guerra em 1914, o governo paulista vendeu o café e depositou o dinheiro na casa *Bleischroeder*. Quando desejou retirar o dinheiro, foi impedido pelo governo alemão.

Nas negociações de paz, os aliados europeus trabalharam, no seio da Comissão de Finanças do Tratado de Versalhes, para realizar um encontro de contas: o crédito brasileiro referente ao café seria satisfeito pela adjudicação ao Brasil dos quarenta e três navios ex-alemães apreendidos durante a guerra. Tal arranjo não interessava ao governo brasileiro, desejoso de reter os navios e recuperar o dinheiro do Estado de São Paulo. A tese da delegação brasileira era de que o dinheiro do café de São Paulo representava mera restituição do depósito de quantia que nunca pertencera por direito à Alemanha, enquanto os navios constituíam um seguro brasileiro contra danos causados pelos alemães à navegação comercial nacional. Desse modo, a tese brasileira sustentava a separação das questões do café e dos navios. A primeira referia-se à restituição monetária devida pela Alemanha. A segunda constituía reparação de guerra a que o Brasil se julgava no direito de receber. Com auxílio da delegação norte-americana em Versalhes, o Brasil fez valer seu ponto de vista, mas as discussões persistiram sobre os detalhes da restituição e das reparações.

Quanto à restituição do café, a Comissão Financeira do Tratado de Versalhes defendia que se realizasse ao câmbio de 1919. Cônsua da desvalorização do marco alemão ao longo e depois da guerra, a delegação brasileira pugnou pela restituição ao câmbio de 1914. O Brasil, sustentava Pessoa, tinha direito a cento e vinte milhões de marcos-ouro e deles necessitava para fazer frente aos seus compromissos externos. A ênfase em marcos-ouro é claramente uma defesa não apenas do valor do café vendido, mas a tentativa de assegurar ao Brasil a segurança do ativo financeiro mais seguro e escasso do período, o ouro.

“Era este valor, ouro, que interessava ao Brasil, desde que o dinheiro se destinava a pagar empréstimos contrahidos fora da Alemanha, (...) Logo, a Alemanha estava obrigada, agora que se assignava a paz, a pôr à disposição do Brasil, em ouro ou em papel equivalente, a somma de 120 milhões de marcos...”. (Brasil, 1920, p. IV).

O ouro era necessário para saldar empréstimos brasileiros contraídos com outras nações, ou seja, indispensável para manter o crédito internacional do país. Ao esgrimir o argumento da necessidade de pagamento internacional a diplomacia brasileira desvencilhava-se de dois obstáculos. Primeiro, poderia obter os recursos destinados ao serviço da dívida externa sem esforços adicionais internos de equilíbrio orçamentário. Segundo, acenava para seus credor-aliados (França, Inglaterra e EUA), que a Alemanha retinha os recursos que, uma vez pagos ao Brasil, reverteriam aos seus cofres. Com a existência de extensas dívidas inter-aliadas, não custou ao Brasil convencer França e Inglaterra, com o concurso dos EUA, da justeza da demanda brasileira. O câmbio fixado foi o da data em que São Paulo depositou o café nos portos alemães, ou seja 1914, e os juros devidos ao Brasil garantidos às taxas convencionadas por ocasião da venda do café em 1914, isto é, de 3,5 % a 4,5 %. No caso específico do café a solução aventada pelo Brasil não encontrou grandes resistências, pois não contrariava os interesses de nenhum dos vitoriosos da guerra e ainda acenava-lhes com recursos. O caso dos navios encontrou a séria oposição da França e implicou negociações difíceis.

A França dispunha-se a assentir a incorporação dos navios alemães apreendidos apenas no caso dos EUA. Os demais navios deveriam ser entregues à Comissão de Reparações da Conferência do Tratado de Paz e, então, repartidos entre os aliados na medida de suas perdas marítimas.

O Brasil, que sofrera perdas marítimas inferiores ao valor dos quarenta e três navios que apreendera sairia nitidamente desfavorecido do arranjo. Novamente, com apoio norte-americano, a delegação brasileira sustentou a inadmissibilidade de uma solução que criasse distinções entre as nações, garantindo aos EUA um status diferenciado. A posição de Pessoa era de que se fizesse o encontro das contas entre o valor do ex-navios alemães e o total de reparações devidas ao Brasil pela Alemanha, de modo que se resguardasse ao país a posse dos navios sem onerar-lhe o orçamento. Contra a proposta brasileira insurgira-se a delegação francesa ansiosa por recompor a tonelagem da marinha mercante do país.

A pretensão brasileira foi assegurada pelo artigo 297 do Tratado de Paz e pelo protocolo Wilson-Lloyde Gorge de 08 de maio de 1919. O protocolo, contudo, não foi assinado pela França que arrendou parte dos navios junto ao Brasil e continuou, no seio da Comissão de

Reparações da Liga das Nações, a forcejar por solução que distribuísse os navios ex-alemães entre os aliados.

As trocas de mensagens entre os governos do Brasil e da França foram contínuas até 1922, ano em que a França finalmente reconheceu a posse do Brasil nos termos do artigo 297 do Tratado de Paz e do Protocolo Wilson-Lloyde George. Assim, o Brasil poderia fazer o encontro de contas com Alemanha. O débito alemão referente ao total de reparações devidas ao Brasil seria compensado pela posse brasileira dos navios ex-alemães. O valor dos navios, no entanto, seguiu como divergência entre Brasil e França. Esta defendia a tese de que o encontro de contas fosse realizado a partir do valor de venda dos navios, enquanto aquele argüia que o ajuste deveria ser efetuado com base no valor de avaliação dos navios²⁹.

Esta aparente filigrana diplomática envolvia interesses relevantes para a União. A avaliação do valor dos navios era feita soberanamente, em conformidade com as leis do país que os apreendera. Caso o valor da venda fosse superior ao da avaliação, o Brasil se veria obrigado a restituir a diferença entre o valor vendido e o avaliado para a Comissão de Reparções da Liga das Nações. Ademais, este arranjo demandaria que o país prestasse contas à Comissão de Reparções sobre o valor pelo qual os navios seriam vendidos, uma limitação ao direito do Brasil dispor de bens do seu patrimônio. Na mensagem presidencial de 1921 ao Congresso Nacional, Pessoa se mostra atento a este aspecto e apresenta a solução para a querela. Seria estabelecido um prazo curto dentro do qual o Brasil não declararia a retenção dos navios. Se, neste prazo, os navios fossem vendidos, o encontro de contas se faria com base no preço de venda, como desejavam os franceses. Caso, no referido prazo, não fossem os navios vendidos, o Brasil ficaria livre para avaliá-los, fazer a compensação com a Alemanha pelo valor da avaliação, e posteriormente, vender pelo preço que lhe aprovesse, sem prestar constas à Comissão de Reparções.

Pessoa identifica nessa solução o desinteresse por lucro monetário por parte do Brasil e procura justificá-la com base em argumentos de principismo contratualista. Em telegrama para Raul Fernandes, representante brasileiro na Comissão de Reparções da Liga das Nações, pondera em 23 de novembro 1920,

“Não tendo em mãos nenhuma proposta de compra dos navios, é claro que o meu telegrama (de 14) visou apenas resguardar os direitos de soberania do Brasil, porquanto não se compreende que depois de legalmente incorporados os navios no patrimônio nacional,

²⁹ Para uma análise minuciosa sobre a participação do Brasil na Primeira Guerra Mundial e sobre os interesses nacionais ao término do conflito, ver VINHOSA, Francisco Luiz Teixeira. *O Brasil e a Primeira Guerra Mundial: a diplomacia brasileira e as grandes potências*. Rio de Janeiro: Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, 1990.

estivéssemos ainda obrigados a dar satisfações do preço por que os vendêssemos” (Brasil, 1921, p. XIV).

A justificativa esgrimida por Pessoa é principista, pois se utiliza da noção de soberania para negar o desejo francês de encontro de contas pelo valor de venda. Ora, se prevalecesse a posição francesa, o Brasil deveria recolher ao caixa da Comissão de Reparações, e não ao governo alemão, a diferença verificada entre o total arrecadado com a venda e as reparações devidas pela Alemanha ao Brasil. Desse modo teria que prestar contas da venda, o que, Pessoa considerava afronta à soberania nacional. Eram também contratualistas os termos brasileiros, pois se aferravam às letras do artigo 297 do Tratado de Versalhes e ao protocolo Wilson-Lloyde George.

Contudo, o mesmo telegrama que sustenta a liberdade de venda por parte do Brasil em decorrência da legalidade da incorporação, explicita os interesses econômicos por detrás da retórica. O Brasil se comprometera a não declarar a retenção dos navios, e, por conseguinte, não realizar sua avaliação, por prazo curto, pois, como o próprio presidente assevera, não possuía nenhuma proposta de venda dos navios, o que, na prática, assegurava que o país teria o direito de avaliá-los, para, posteriormente vendê-los. Segundo dados de Garcia (2006, p. 86), a companhia brasileira de navegação Lloyd Brasileiro calculava o valor dos navios, descontadas as depreciações em expressivos dois milhões e sessenta e oito mil libras.

Ademais, a defesa do preço dos navios possui um claro interesse monetário, negado na retórica principista da diplomacia brasileira. O mesmo telegrama de 23 de novembro de 1920 desnuda os reais interesses da União,

“Pondero ainda que a questão do café deve continuar independente da dos navios. O dinheiro do café é mera restituição, não pode entrar em consideração no balanço de contas dos navios. Acresce que o dinheiro do café pertence a S.Paulo, enquanto o preço dos navios pertence à União” [grifo nosso]. (Brasil, 1921, p. XIV).

O interesse monetário da União fica claro no excerto acima. Toda a pugna em defesa da liberdade de venda dos navios, sob o manto da legalidade internacional, possuía como razão de ser as necessidades orçamentárias do governo federal. Caso o preço de venda dos navios fosse superior ao valor de avaliação, o saldo permaneceria com o Brasil e poderia ser utilizado para cobrir os recorrentes déficits orçamentários contra os quais Pessoa invectivou em todas as suas mensagens ao Congresso Nacional. Considerando que, desde o seu primeiro ano na presidência, Pessoa não escondeu seu desejo de vender os navios ex-alemães para, com o dinheiro, comprar outros menores e homogêneos, a luta pela propriedade revelava a faceta

externa de uma faina travada internamente pela União para dotar-se dos recursos que lhe permitissem fazer frente aos gastos excessivos inseridos pelo Congresso Nacional nos orçamentos.

A perseguição de equilíbrio orçamentário tornou a disputa franco-brasileira em torno dos navios acerba. Se o governo federal enfrentava dificuldades para criar fontes de receitas mais seguras do que a tarifação do comércio importador, cujo comportamento não dependia do controle de variáveis internas ao país, a França igualmente enfrentava dificuldades orçamentárias que impactavam na desvalorização do franco.

O orçamento francês, que previa despesas somente factíveis com o concurso das pesadas reparações devidas pela Alemanha, era alvo de descrédito, em razão da incapacidade alemã de pagar. Assim, caso o ponto de vista francês prevalecesse, parte substancial da venda dos navios ex-alemães seria revertido ao Caixa da Comissão de Reparções e, dali, em boa medida, ao governo francês, aliviando as pressões sobre as contas públicas do país que, deficitárias, concorriam para a depreciação do valor do franco e para a inflação. Naturalmente, o dinheiro dos navios por si não resolveria os problemas franceses, mas a busca incessante por valores provenientes das reparações de guerra explicitava o dilema interno francês. O país necessitava financiar-se para manter os programas sociais e desejava fazê-lo por meio, em grande parte, do recebimento das indenizações devidas pelos alemães. Porém, as reparações devidas pela Alemanha mostravam-se incertas e insuficientes e a França evitava a solução que exigisse elevação da carga tributária³⁰. No caso brasileiro, as razões para a venda, além da necessidade de caixa da União, remetiam tanto à comodidade da posição internacional do país quanto à inadequação do parque industrial nacional.

Em sua estada na Europa por ocasião das negociações do Tratado de Paz e em sua passagem pelos EUA, após a eleição para a presidência, Pessoa afirmou haver presenciado a infrene disputa pelas potências vencedoras do conflito mundial pela reconstituição de suas marinhas mercantes e de guerra. Particularmente, presenciara a rivalidade anglo-norte-americana pela supremacia dos mares. Tal situação preocupava o presidente na medida em que a ambição das potências ameaçava os direitos adquiridos pelas nações que, como o Brasil, haviam apresado navios de propriedade alemã. A venda dos navios concorreria para resguardar o Brasil das ambições alheias e dos dissabores decorrentes (Brasil, 1920, p. XXV).

Ademais, os navios ex-alemães seriam inadequados à realidade econômica brasileira, pois eram heterogêneos e exigiam reparos além das possibilidades da indústria nacional. Reter

³⁰ Para uma discussão sobre as peculiaridades da posição fiscal francesa e a desvalorização do franco, ver o capítulo três de EICHENGREEN, B. *Globalizing Capital*. Princeton: Princeton, University Press, 1986.

os navios implicaria sustentar artificialmente uma posição de potência marítima. Nos termos de Pessoa,

“Nenhuma nação se pode arvorar da noite para o dia em potencia marítima. Isto depende de tempo, de riquezas naturais, de indústrias adequadas e de uma educação que ainda não possuímos” (Brasil, 1920, p. XXIV).

A ausência de diques e a incipiência da siderurgia no Brasil eram os empecilhos maiores para a incorporação dos navios ex-alemães, todos transoceânicos. Sem a manufatura de ferro, carvão e óleo, o Brasil careceria de meios para reparar, construir e mesmo abastecer os navios. A opção defendida pelo presidente implicava a alienação dos navios e a compra de uma pequena frota homogênea, constituída de cargueiros, apropriada aos nossos portos e adequados à navegação de cabotagem e não à transoceânica,

“A conservação da frota alemã só serviria para darnos a illusão passageira e perigosa de potência naval. Não teem navegação transoceânica os paizes que querem, mas os que podem tel-a, (...), paizes productores de ferro, aço, carvão e óleo, isto é, paizes que possam construir navios e produzam combustível” (Brasil, 1920, p. XXIV).

Ao defender a venda dos navios ex-alemães por preço a ser determinado soberanamente pelo Brasil, sublinhando o fato de se tratar de dinheiro da União, e ao argumentar que a alienação dos bens seria conveniente ao estágio de desenvolvimento brasileiro, o presidente Epitácio Pessoa mencionava dois pontos recorrentes em suas mensagens ao Congresso e nos relatórios de seu ministro da Fazenda, Homero Baptista: a necessidade de assegurar receita à União e de desenvolver o potencial econômico nacional.

A questão das finanças federais foi crítica no governo Pessoa, a ponto de o presidente vetar a proposta orçamentária formulada pelo Congresso para 1922. De acordo com a Constituição Federal, aos estados cabiam os valores arrecadados com impostos cobrados sobre as exportações, ao passo que a União tinha direito sobre os impostos advenientes das importações e da renda. Porém, em 1919, as exportações superaram em muito as importações brasileiras, ainda constringidas pela incapacidade de demanda decorrente da situação de guerra e dos desarranjos do imediato pós-guerra. O gráfico abaixo demonstra o comportamento do comércio exterior brasileiros entre 1919 e 1922.

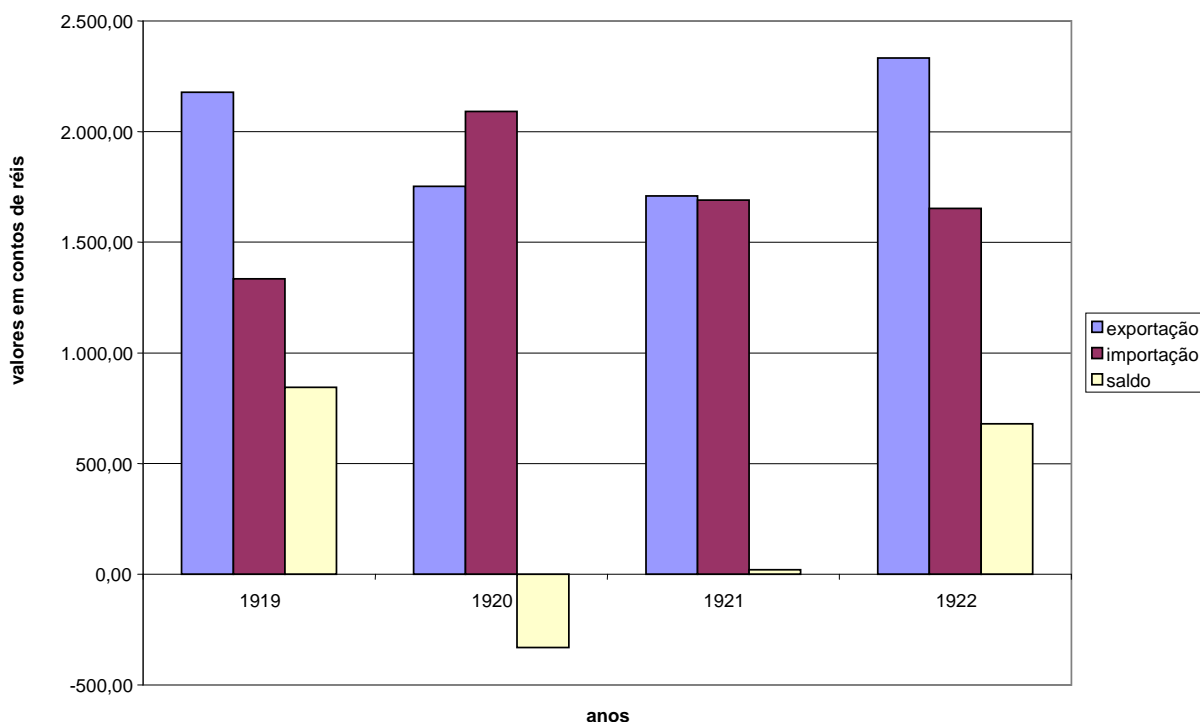


Gráfico XXIII: Comércio exterior no governo Epitácio Pessoa. Fonte: BRASIL, IBGE, *Séries Retrospectivas*, 1986, v.1. A elaboração do gráfico é nossa.

O bom desempenho em 1919 possui duas explicações. A primeira é externa. O imediato pós-guerra foi caracterizado por um *boom* de importações por parte dos ex-beligerantes. Particularmente no comércio de produtos alimentícios, a demanda se aqueceu em razão do estado lastimável dos cenários de guerra europeus, impróprios para a retomada imediata da produção agro-pastoril. À retomada do impulso da tradicional exportação de café do país, somaram-se as remessas de sebo, arroz, feijão, frutos para óleo e óleo.

Em complemento, ao excesso das vendas sobre as aquisições externas somou-se o movimento de desvalorização das moedas européias, que resultou na apreciação da moeda brasileira em 1919. O Brasil também emitira papel moeda para financiar seus gastos ao longo da guerra, especialmente por que a principal fonte de recursos federais, as importações, estava limitada. Porém, os efeitos da emissão, que fariam supor desvalorização do mil-réis, foram contrarrestados tanto pela entrada de moeda estrangeira decorrente das exportações, quanto pelas desvalorizações agudas das moedas dos países europeus, que haviam financiado seus esforços de guerra com pesadas emissões. A desvalorização em trinta por cento da libra esterlina, segundo Homero Baptista, conduziu o governo brasileiro a substituir esta moeda

pelo dólar como referência nas transações comerciais internacionais brasileiras (Brasil, 1920, p. 89).

A segunda razão para o bom desempenho dos valores exportados é interna e remete à grande geada de 1918 em São Paulo, responsável pela retração do volume do café colhido que, segundo Stolcke (1986, p. 61), contribuiu para a duplicação dos preços internacionais em 1918 e 1919³¹.

Homero Baptista demonstra consciência sobre o momento de relativa diversificação e aumento do valor das exportações e atenta para necessidade de manter os novos mercados abertos em razão dos deslocamentos econômicos provocados pela guerra,

“Todo nosso esforço deve ter em mira a conservação dos mercados adquiridos para os novos produtos. Perdê-los hoje seria prova de nossa incapacidade para enfrentarmos a luta econômica em que estão empenhadas todas as nações” (Brasil, 1920, p. 88).

No sentido da consolidação das relações comerciais com os novos mercados, trabalharam a Fazenda e o Itamaraty. No relatório anual do ministério das relações exteriores, Azevedo Marques, titular da pasta, menciona a abertura de relações comerciais com a Polônia, que nomeara cônsul para trabalhar no Estado do Paraná, com a Finlândia e com a Romênia, país que encomendara substancial partida de café.

Contudo, os relatórios do Itamaraty comprovam a percepção geral da época, segundo a qual Marques dispunha de pouca ou nenhuma autonomia à frente do ministério. Os textos de seus relatórios são descritivos, diferentes do aspecto analítico empregado por Homero Baptista, responsável pela Fazenda.

Foi o próprio presidente quem aprofundou a discussão atinente às práticas do Itamaraty para consolidar os novos mercados. Em especial, refere-se à reforma promovida na estrutura do serviço exterior por meio dos decretos 14.056 e 14.058, ambos de 11 de fevereiro de 1920. A reforma unificou os serviços consular e comercial em uma diretoria, com o objetivo de ampliar e diversificar os negócios comerciais e as ações consulares, bem como ampliar o número de adidos comerciais. Estes, contudo, seriam preferencialmente nomeados pelos estados exportadores e mantidos pelas fazendas estaduais, visto que o imposto das exportações revertia aos cofres estaduais. Ainda de acordo com a reforma, os cônsules deveriam promover Câmaras de Comércio em seus distritos de atuação.

³¹ Ver também NETTO, A.Delfim. *O problema do café no Brasil*. Rio de Janeiro : Editora da FGV; Ministério da Agricultura: SUPLAN, 1979.

As ações da pasta da Fazenda dirigiam-se para complementar as ações de abertura e manutenção de novos mercados. A principal preocupação de Homero Baptista foi o equilíbrio entre a produção e os meios de transportes de tal sorte que os gargalos destes não constituíssem entraves ao escoamento daquela, seja pelo encarecimento do custo do transporte, seja pela ausência pura e simples de material flutuante para embarque.

Nesse sentido, Baptista divergiu do ponto de vista de Pessoa sobre a venda e o afretamento dos navios ex-alemães à França. Para o titular da Fazenda, a guerra causara problemas econômicos ao setor produtivo do país, pois, ao aumento da produção dos tradicionais e novos produtos agrícolas não correspondeu o incremento na capacidade de transporte. Externamente, a guerra submarina limitara os embarques e, internamente, havia desorganização. O afretamento de dois terços dos navios ex-alemães para a França foi, pois, visto como um empecilho ao transporte dos produtos brasileiros de exportação (Brasil, 1920, p. 14).

Baptista preocupava-se precipuamente com o equilíbrio econômico no Brasil, por este motivo criticou o afretamento dos navios e apontou como obstáculo à realização de todo o potencial econômico das regiões mais pujantes do país o descompasso entre o desenvolvimento produtivo e o aparelhamento de distribuição,

“(...) em algumas zonas, o desdobramento econômico se há operado com rapidez que ultrapassa as condições ao aparelho preparatório e complementar que lhe seria próprio e que o deveria conduzir à mais remuneradora realidade. Resulta daí o desequilíbrio entre a produção e a distribuição, a que não correspondem, no devido grau, os meios de transporte e a segurança dos mercados consumidores” (Brasil, 1920, p. 16).

Enquanto os esforços no Itamaraty se destinavam a manter e ampliar os novos mercados por meio da promoção comercial externa, a Fazenda dirigia suas atenções para assegurar que as exportações do país não fossem obstaculizadas pela carência de meios de transporte. Note-se ainda que a ênfase no equilíbrio entre transporte e produção objetivava não apenas resguardar todo o potencial das zonas produtoras e exportadoras do país, mas também zelar pela segurança do mercado interno, ou seja, pela disponibilidade de produtos e pela baixa inflação. A busca pelo equilíbrio macroeconômico é a tônica do pensamento de Homero Baptista e encontra forte ressonância no presidente Pessoa.

Na questão comercial, a busca pelo equilíbrio implicava atentar para o desempenho das importações tanto quanto para o das exportações, e não se restringia a assegurar a proporção entre produção e a capacidade de transporte. Um ponto essencial da agenda do presidente Pessoa era a reforma alfandegária com objetivo de diminuir o descompasso entre exportação e

importação verificado em 1919. Como se pode observar no gráfico XXIII, o saldo comercial brasileiro em 1919 representou mais da metade do valor total das importações, situação que preocupava Baptista, pois, os impostos sobre as exportações cabiam aos estados federados e os referentes à importação eram da União. O gráfico abaixo demonstra a dependência da arrecadação da União quanto aos impostos de importação. A questão residia em efetuar uma reforma alfandegária que gerasse um regime fiscal aceitável para a União.

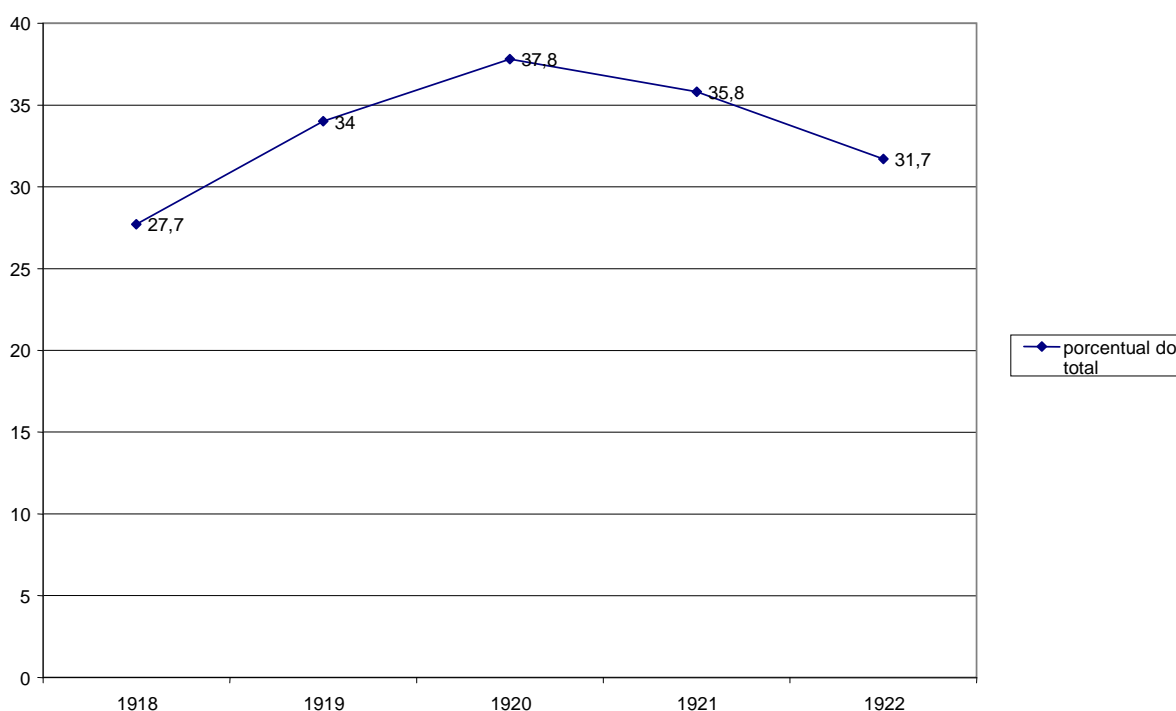


Gráfico XXIV: Porcentual da arrecadação proveniente do imposto de importação durante o governo Epitácio Pessoa. Fonte: BRASIL, IBGE, *Séries Retrospectivas*, 1986, v.1. A elaboração do gráfico é nossa.

O ministro aponta que, enquanto a guerra demandou gastos extraordinários da União, os recursos à disposição da mesma minguaram, implicando déficit orçamentário. A revisão das tarifas é justificada como meio de reforçar os cofres da União e para assegurar a reciprocidade comercial dos parceiros comerciais brasileiros, pois “*no campo em que ellas [as tarifas] estabelecem e se cobram, há também o contato de interesses, nas relações comerciais, industriais e de crédito que mantemos com outros povos*” (Brasil, 1920, p. 167).

A reforma tarifaria visava a preencher lacunas e corrigir extorsões, segundo o ministro. A revisão da taxação impactaria diretamente em determinados ramos do setor industrial e causou a oposição de industrialistas e congressistas. Enquanto o ministro Baptista, mirando as necessidades fiscais da União e o controle da inflação, defendia a diminuição da tarifa incidente sobre um gama de manufaturados, os contrários à reforma esgrimiam a inviabilidade

de expor a indústria brasileira à concorrência estrangeira. Para Baptista, tratava-se de “*proscrevermos processos rotineiros e refrearmos a ambição de syndicalismos opulentos e do industrialismo impenitente*” (Brasil, 1920, p. 15). Por seu turno, O. Pupo Nogueira, expoente da segunda geração de industrialistas³², ao se opor à proposta de diminuição da tarifa sobre a juta manufaturada, afirmava que

“(...) fallar-se em concorrência estrangeira às indústrias brasileiras nos parece um crime de lesa pátria. Não há concorrência possível entre o forte e o fraco e não se antepõe a indústria que acabaram de nascer industria velhas radicadas a paizes velhos e ricos, em que ninguém diferencia industrias naturaes de industrias artificiaes, quando de qualquer delas advém progresso e riqueza” (Nogueira, 1931, p.43-46).

Nitidamente as preocupações são diferentes. Baptista com vistas a ampliar o universo tributável da União por meio de tarifas mais favoráveis à importação e Pupo Nogueira objetivando a proteção das indústrias nacionais, retirando-lhes a pecha de artificiais com a qual seus críticos forcejavam por rotular-lhes. A reforma proposta, como sugere Vilela Luz (1961, p. 192), não avançou no governo Pessoa e, tampouco no de seus dois sucessores, em uma demonstração clara do prestígio político da indústria nacional.

As leituras do relatório da Fazenda, das mensagens presidenciais e das manifestações de Pupo Nogueira exemplificam os diferentes pontos de vista que influenciaram diretamente a dimensão econômica das relações internacionais do Brasil: liberais e protecionistas; monetaristas e papelistas. Pessoa e Baptista, discursivamente, se aproximavam das proposições liberais e monetaristas, embora, na prática, o período entre 1919 e 1922 não possa ser caracterizado pelo equilíbrio orçamentário.

Para Pessoa e Baptista o desequilíbrio orçamentário estava na raiz da vulnerabilidade externa brasileira, pois engendrava déficits que, para serem cobertos, demandavam a tomada de empréstimos internacionais. Estes, em razão da sua recorrência, depunham contra as condições do crédito nacional no exterior. O equilíbrio orçamentário, com a redução das despesas e o aumento das receitas, portanto, impunha-se, a fim de que o desenvolvimento do país não se efetivasse em trajetória errática e dependente das oscilações do crédito internacional. A citação abaixo, extraída do relatório da Fazenda, elucida o caráter da vulnerabilidade externa do Brasil no governo Pessoa.

³² Sobre o pensamento industrialista brasileira e sua divisão em gerações, ver CARONE, E. *O pensamento industrial no Brasil (1880-1945)*.

“Enquanto não se opera a transformação [das rendas dos impostos e do regime de produção], temo-nos achado, e assim continuaremos, alternativamente, ora em presença de grandes crises que subitamente se manifestam, ora em presença de períodos de bem estar e largueza, ainda que as vezes apparentes, umas e outros resultantes da expansão ou da retração do crédito interno ou externo, da entrada e da saída de capitais para o exterior, da excitação ou da apathia causadas pela emissão de papel moeda, do desenvolvimento ou do declínio das rendas públicas, principalmente da renda aduaneira, segundo a repercussão desses actos e do proteccionismo tarifário sobre o movimento das importações, resultantes também da alta ou da baixa dos preços dos nossos produtos e do incremento ou do declínio da exportação, conforme a maior o menor procura mundial” (Brasil, 1920, p. 19).

Contra a trajetória acidentada acima descrita, a prescrição é o equilíbrio orçamentário. Para alcançá-lo, foi proposta uma reforma alfandegária e exercida forte pressão sobre o Congresso para a contenção da criação de gastos adicionais que onerassem o orçamento. Na visão do titular da Fazenda, o Brasil se distanciara muito cedo do exemplo de austeridade fiscal e monetária dado pelo governo de Campos Salles. A mudança de rumos em direção ao aumento dos gastos fora prematura e lançara o país na era das grandes realizações inoportunas.

A importância conferida ao equilíbrio orçamentário para a posição internacional do Brasil é crucial, pois as riquezas do país eram naturais e estavam entranhadas no solo, segundo Baptista. Para que a riqueza se traduzisse em benefícios à nação, o crédito externo deveria se manter inalterado, posto que seria o meio de viabilizar a exploração das riquezas. Baptista não cogita a possibilidade do emprego da poupança interna para o desenvolvimento brasileiro e opera em termos diretamente proporcionais com as variáveis orçamento e crédito externo. Segundo seu raciocínio, a evolução econômica em trajetória segura dependia do crédito externo em boas condições e este, por sua vez, exigia equilíbrio orçamentário.

Desse modo, a melhor intervenção na economia que o governo poderia realizar seria a busca de equilíbrio orçamentário, pois possibilitaria ao Brasil crédito em condições favoráveis, isto é, aquele destinado aos projetos de desenvolvimento e não para o socorro de um país em eterno déficit em suas contas públicas. A recorrência de déficits minava a confiança dos agentes econômicos em nossa capacidade de honrar os compromissos internacionais, limitando a disponibilidade e encarecendo as condições do crédito. Nas palavras de Baptista, *“como, pois, em situação de constante déficit orçamentário, de crescente dívida, e moeda desvalorizada tomar e consolidar posição vantajosa entre as demais nações”* (Brasil, 1920, p. 09).

Além da manutenção do equilíbrio, as intervenções dos governos nas economias são mal vistas por Baptista. O ministro demonstra conhecer a ampliação das funções dos Estados na

regulamentação econômica no pós-guerra e vivamente duvida de sua eficácia, pois, a intervenção impediria o natural movimento da produção. Uma exceção é aberta apenas quando se trata dos meios de transporte, essenciais ao escoamento da produção. Nestes, os governos deveriam investir.

Em 1919 as questões que galvanizavam a atenção do governo quanto às relações econômicas do país com o mundo foram, portanto, a desproporção entre exportação e importação; a consolidação dos ganhos econômicos da guerra; os novos mercados; a propriedade dos navios ex-alemães e a frágil situação orçamentária. Estreitamente interligadas a questão da balança comercial e das receitas da União, como visto, conduziram o governo a intentar uma malfadada reforma alfandegária.

O ano de 1920, contudo, contemplou a reversão da condição superavitária da balança comercial brasileira. Como é possível verificar no gráfico XXIII, o valor das exportações recuou e o das importações elevou-se a cerca do dobro do nível de 1919, resultando disto um expressivo déficit comercial. Foi também em 1920, ano do governo Pessoa em que o nível das importações alcançou seu patamar mais elevado, que o governo conseguiu sua mais expressiva arrecadação a partir do imposto alfandegário, como o gráfico abaixo evidencia.

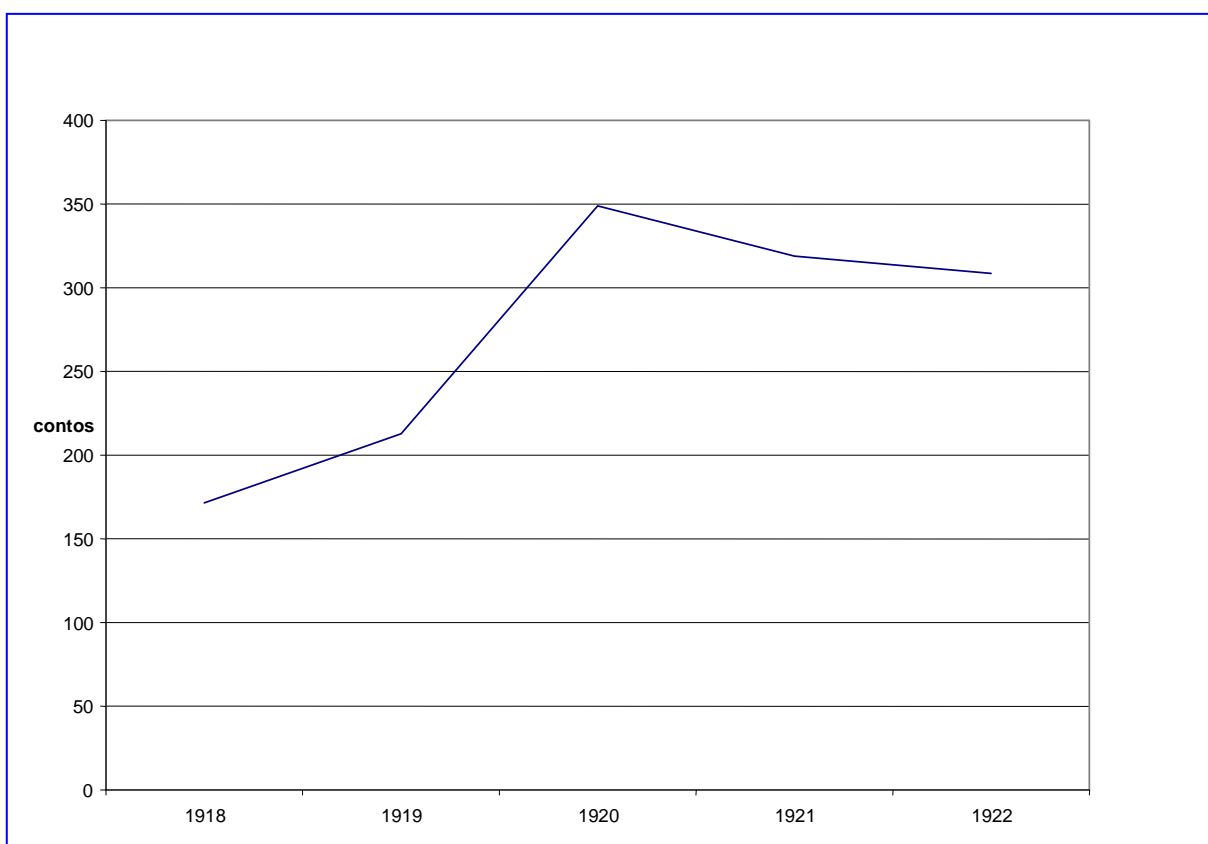


Gráfico XXV: Contos de réis obtidos com os impostos de importação entre 1918 e 1922. Fonte: BRASIL, IBGE, *Séries Retrospectivas*, 1986, v.1. A elaboração do gráfico é nossa.

O descontrole das contas públicas como prática de governo.

Se a lógica liberal dos discursos de Pessoa e de Baptista se coadunasse com as práticas de governo, seria de se esperar uma reversão no déficit orçamentário brasileiro. Fosse crível o compromisso da União com a redução dos gastos embutidos no orçamento, a nova situação da balança comercial teria resultados auspiciosos para as contas públicas, pois congregaria ao esforço para contenção de despesas o valor adicional substancial na receita. Não foi, contudo, o que ocorreu. As despesas cresceram proporcionalmente às receitas e o déficit orçamentário de 1920 manteve-se quase inalterado com relação ao de 1919. A nova situação de duplo déficit, de fato, longe de afigurar-se alvissareira para a União, era, ao mesmo tempo, um indicio e um complicador da vulnerabilidade externa do país.

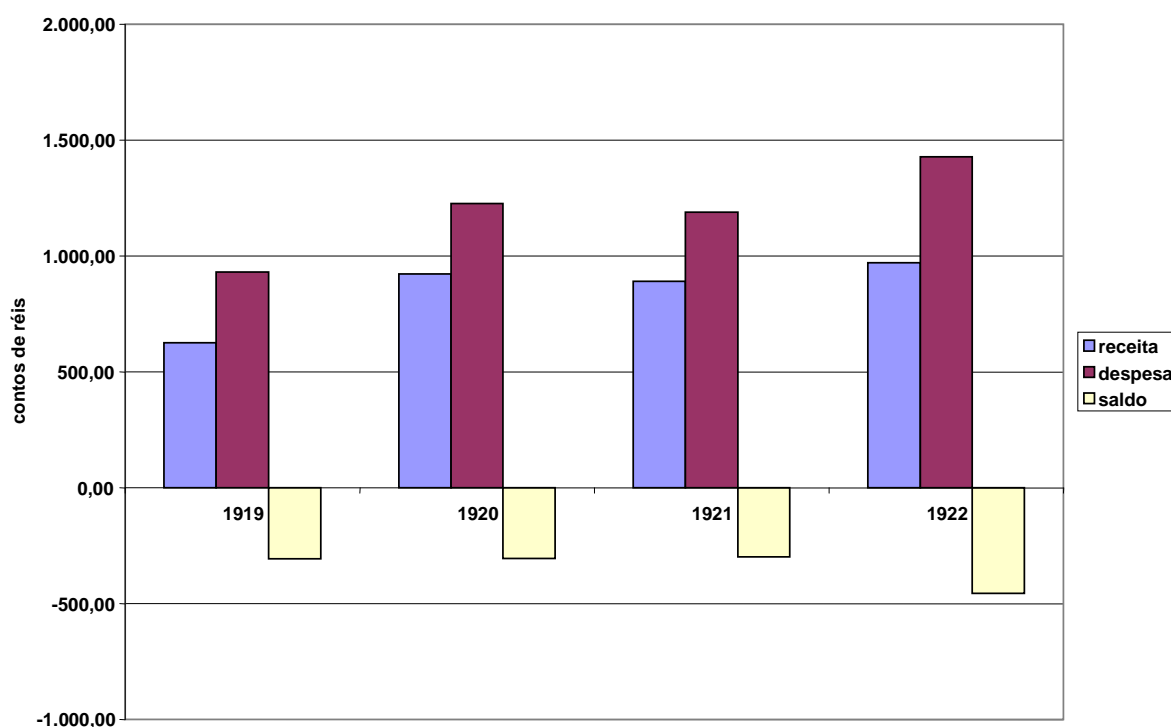


Gráfico XXVI: Receitas e despesas da União no governo Pessoa. Fonte: BRASIL, IBGE, *Séries Retrospectivas*, 1986, v.1. A elaboração do gráfico é nossa.

Tratava-se de um indicio, pois concorria para evidenciar a concentração do comércio exportador brasileiro em um produto e um parceiro. Era um complicador, pois diminuía as reservas internacionais do país. Embora por ocasião da guerra o Brasil tenha diversificado sua pauta de exportações, no correr da década de 1920 o café ampliou sua participação como

principal produto da pauta exportadora brasileira. Este produto dirigia-se principalmente aos EUA.

Após o aumento generalizado de preços das *commodities* alimentares no imediato pós-guerra, os EUA e a Inglaterra iniciaram políticas deflacionárias com o objetivo de controlar a inflação interna e, adicionalmente no caso inglês, com vistas a retomar a paridade libra-ouro do pré-guerra. Como já visto a descoordenação dos esforços monetários anglo-norte-americanos gerou tensão no sistema financeiro internacional, pois a deflação nos EUA implicava a necessidade do Banco da Inglaterra deflacionar ainda mais a libra, com severos efeitos sociais.

Para o Brasil, a deflação nas duas principais economias mundiais representou queda brusca no preço internacional do café. Como se pode observar do gráfico abaixo, o ano de 1919 foi excepcional para as cotações internacionais do produto, com alta de cerca de 100% em libras com relação ao ano anterior, o que alimentou o elevado superávit comercial brasileiro. As políticas deflacionistas na Inglaterra e nos EUA foram as principais responsáveis pela queda igualmente expressiva das cotações do café em 1920 e 1921, posto que, do lado da oferta do produto, a safra não foi substancialmente superior à de 1919.

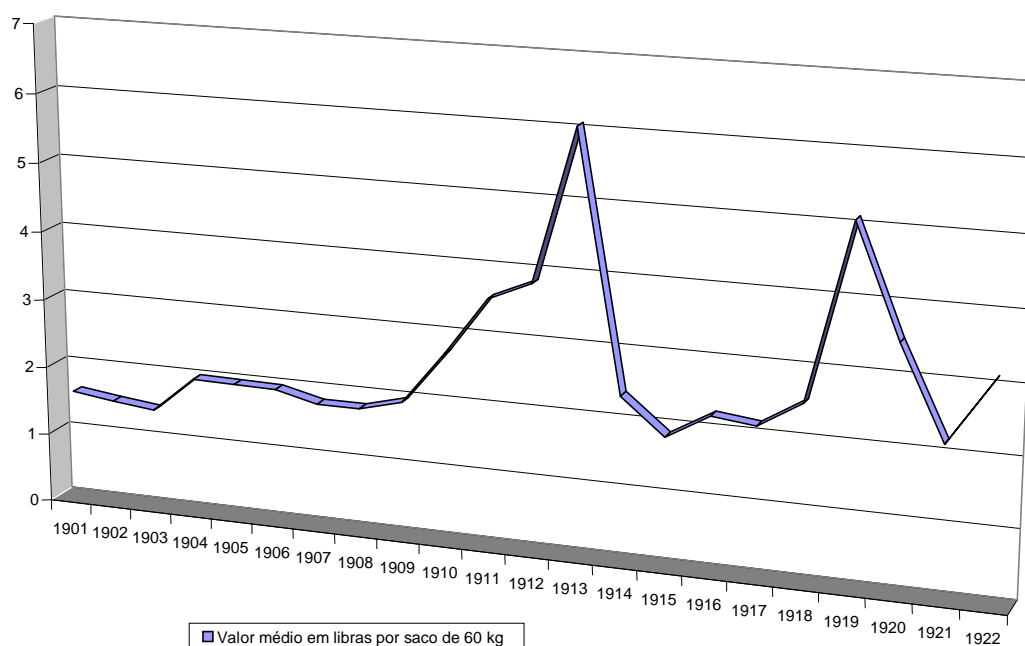


Gráfico XXVII: Valor médio em libras do café: saco 60kg . Fonte: Brasil, IBGE, *Séries Retrospectivas*, 1986, p. 86, v.1. A elaboração do gráfico é nossa.

Contrariamente ao movimento das exportações, atuaram as importações. A explicação para esta situação não escapou ao presidente Pessoa e ao ministro da Fazenda. No relatório presidencial de 1921, que se referia á situação do país no ano anterior, Pessoa aponta a valorização do mil-réis imediatamente após a guerra como fator impulsor das compras no exterior. O mil-réis havia se valorizado em 1919 em razão do superávit comercial brasileiro e da conseqüente abundância de divisas, bem como em decorrência da desvalorização das moedas européias no imediato pós-guerra. A posição favorável da moeda nacional facilitara as importações, cujo comportamento reagia mais lentamente à crise internacional de 1920/21 do que as exportações. Ao ampliar as importações e deprimir as exportações, contudo, a crise internacional revertera a situação do mil-réis e das reservas cambiais brasileiras. A moeda se desvalorizou e as reservas diminuíram.

Neste momento de crise, as intenções monetaristas do governo Pessoa foram confrontadas com as demandas dos plantadores de café pela ação do governo para impedir a queda ainda mais acentuada do valor da mercadoria.

Em 1917, o baixo preço internacional do café havia incentivado os cafeicultores a pressionar o governo por uma segunda intervenção no mercado do produto (a primeira intervenção remete ao Convênio de Taubaté em 1906). Nesta ocasião, o mercado financeiro internacional de crédito estava fechado em função da guerra. O governo apelou para a emissão de moeda e trocou o afretamento de parte dos navios ex-alemães para a França pela venda de café aos franceses. Tais medidas, emissão e encontro de contas entre afretamento de navios e venda de café, nos termos de Topik (1989, p. 88/89), resultou no controle nacional dos estoques do produto e foi altamente bem sucedida, logrando um rápido aumento dos preços do produto.

Com o sucesso da segunda valorização em mente, a pressão por uma nova valorização em 1920 foi forte. Contudo a emissão de moeda se mostraria contraditória com a crença predominante no governo sobre os efeitos perniciosos da emissão e inviabilizaria a proposta da Fazenda de reforma do sistema bancário nacional. A reforma bancária era desejada desde antes da Primeira Guerra Mundial e objetivava conferir ao Banco do Brasil as ferramentas de um banco central. A proposta de Homero Baptista retirava do Tesouro a faculdade de emitir moeda, conferindo-a ao Banco do Brasil, e estabelecia que a emissão devesse ser realizada com base em uma fração de ouro ou moeda estrangeira de referência, mormente de dólares e libras. Nas discussões sobre a reforma, opuseram-se paulistas e mineiros. Os primeiros favoráveis à flexibilidade das faculdades de emissão do Banco do Brasil, os segundos,

liderados por Leopoldo de Bulhões e Antônio Carlos, defensores de que a todo o papel moeda deveria ser lastreado em ouro, sem concessões à moeda fiduciária (Fritsch, 1988, p. 54-58).

Ao final, a proposta de Baptista, um meio termo entre a liberalidade emissionista e o bulionismo mineiro, encontrou dificuldades em prosperar em razão do déficit comercial, que minguara as reservas internacionais sobre as quais parte das emissões seria lastreada. A solução encontrada contrariou a ortodoxia mineira e o projeto de Homero Baptista, haja vista que foi conferida ao Banco do Brasil a faculdade de emitir moeda totalmente fiduciária.

Ao longo de 1920, ainda que a situação de déficit comercial inviabilizasse a reforma bancária nos termos propostos pelo governo, permitindo a emissão sem referência parcial às reservas de ouro e moedas fortes do país, persistia a relutância da União em acudir as dificuldades do setor cafeeiro. Nas palavras de Pessoa, aqueles que pressionavam por ação direta do Tesouro Nacional desejavam ver seus interesses privados socorridos à custa do erário público e criam que,

“o Thesouro público deve contar entre seu fins ordinários o de acudir as imprevidências de uns, o de compor os prejuízos decorrentes de aventuras de outros, e até o de satisfazer apetites ainda menos legítimos” (Brasil, 1921, p. 05).

A preocupação central do governo era o derretimento do valor do mil-réis com relação ao dólar e à libra e não o atendimento dos apelos dos produtores de café. A atenção ao câmbio se explica por razões fiscais. Fiscalmente, a desvalorização da moeda nacional apontava, no futuro próximo, para dificuldade de importação, o que impactaria negativamente na arrecadação da União. Em complemento, as despesas do governo ficariam mais pesadas no que tange ao serviço da dívida externa, pois, para a obtenção da mesma quantidade de dólares e libras seria necessária quantidade maior de mil-réis.

A União, de fato, foi posta em condição de difícil equilíbrio pelas disposições fiscais da Constituição de 1891. A destinação dos impostos de exportação para os estados federados e dos de importação para o governo federal criara uma situação contraditória. Como ao governo federal cabia zelar pelo valor da moeda nacional e pelas reservas internacionais do país, os superávits comerciais eram desejados. Porém, se os níveis de exportação fossem muito superiores aos de importação, a União se veria sem recursos fiscais para fazer frente aos seus gastos.

A proteção, portanto, do setor cafeeiro representava uma faca de dois gumes. Deixar o preço do café declinar demasiadamente conduziria ao déficit comercial e à conseqüente diminuição das reservas internacionais do país, tornando mais difícil saldar os compromissos

financeiros contraídos em moedas fortes e deixando o meio circulante sem lastro, baseado unicamente em moeda fiduciária. Proteger o preço do café por meio da emissão de dinheiro para o financiamento da formação de estoques reguladores, aceleraria a desvalorização da moeda, engendrando inflação e diminuindo as receitas da União advindas da importação, que se retrairia frente ao dólar e à libra mais caros. Ante estes dois cenários, a opção mais atrativa era a contração de empréstimos internacionais. Assim manifestou-se o presidente na mensagem enviada ao Congresso em 1921, sobre as condições do país no ano anterior,

“Desses meios, o primeiro [a contração de um empréstimo internacional] concorreria ainda que de modo relativamente passageiro, para a elevação do câmbio. Teria, além disto, a vantagem de melhorar a situação geral do país, facilitar-lhe a satisfação dos compromissos externos e a realização de muitos empreendimentos de utilidade pública” (Brasil, 1921, p. 17).

Os entendimentos para a contração de um empréstimo internacional para a formação de estoques reguladores do mercado de café aguardaria, no entanto, o final de 1921. Em 1920, as preocupações centrais do governo foram o déficit comercial e a conseqüente desvalorização cambial.

Para reverter o déficit comercial dois conjuntos de ações coordenados foram propugnados. O primeiro refere-se ao aumento da produção e à melhoria e extensão do aparelhamento de transporte para o escoamento. O investimento em transportes surge como uma obsessão de Baptista e de Pessoa, a única intervenção no domínio econômico bem vista além da luta pelo equilíbrio comercial e das contas públicas. Neste sentido, o governo realizou a encampação da linha férrea da empresa *Auxillaire* no Rio Grande do Sul revertendo seu controle ao poder público. A justificativa para o ato foi o estado deplorável de seu funcionamento, que paralisava o tráfego e causava prejuízos à produção gaúcha.

Presidente e ministro, entretanto, tangenciaram a questão do café ao propor aumento da produção destinada à exportação. Ora, em contexto de declínio dos preços, o aumento de produção concorreria para deprimir ainda mais a cotação do produto. Provavelmente o aceleração da queda dos preços anularia os efeitos de qualquer aumento na quantidade exportada. O incentivo à produção de outros gêneros agrícolas e minerais consta da mensagem presidencial de 1921. Há menção aos estudos para viabilizar a produção de trigo em escala nos estados do Paraná e de Santa Catarina e a extração e exploração de carvão e ferro em Santa Catarina e em Minas Gerais. No entanto, no discurso presidencial não está

claro como estas medidas de longo prazo de maturação amenizariam as agruras vividas pelo país no curto prazo.

Em especial os esforços para detectar a factibilidade da transformação do minério de ferro brasileiro por meio da queima do carvão encontrado em Santa Catarina são citados pelo presidente como ação em direção ao fomento da produção nacional. Amostras de carvão brasileiro foram enviados à Inglaterra e Bélgica, onde foram submetidas a testes com o acompanhamento de um professor da Escola de Minas de Ouro Preto. O interesse de Pessoa pela mineração decorreu de sua estada na Europa³³. O então delegado brasileiro em Paris presenciou a disputa de Polônia, França e Alemanha pelos territórios ricos em ferro. Como presidente eleito, durante sua passagem pelos EUA, antes ainda de sua posse, Pessoa confidenciou ao empresário americano e lobbista Percival Farquhar seu desejo de instalar a siderurgia no Brasil.

O presidente acreditava na necessidade do desenvolvimento da siderurgia no país, mas sob bases nitidamente liberais. Pessoa defende peremptoriamente o contrato firmado pelo Brasil com o sindicato empresarial Itabira Iron, representado por Faquhar, para a exploração do minério de ferro de Minas Gerais. O projeto da Itabira para exploração mineral em Minas Gerais incluía o monopólio de uma estrada de ferro a ser construída pela firma interessada para o escoamento do minério destinado à exportação. Situação normal para o estadista, pois esperar a aquiescência da Itabira Iron para a utilização de sua estrada de ferro por parte de competidores constituía-se “puro bolchevismo” (LORENZO, H. C; PEREZ, W. C, 1977, 397).

A lógica do raciocínio de Pessoa se prendia aos imperativos liberais de controle de contas públicas e pela necessidade de reverter o déficit comercial e o derretimento do valor do mil-réis. O investimento da Itabira é defendido por permitir entrada de divisas no Brasil e possibilitar melhoria da balança comercial em decorrência da possível exportação do minério brasileiro. A entrada de capitais estrangeiros no país valorizaria o câmbio e concorreria para a crescente credibilidade e estabilidade da economia nacional. A exportação de minério poderia reverter os déficits comerciais, de modo a também concorrer para a entrada de divisas.

Outro conjunto de ações encetado pelo governo se deu no plano diplomático. A reforma efetuada no Ministério das Relações Exteriores é citada como exemplo de ação de abertura de mercados para o Brasil. Lê-se no relatório do Itamaraty de 1921,

³³ Ver: SILVA, L. Osório. A crise política no quadriênio Bernardes: repercussões políticas do caso Itabira Iron. In: LORENZO, H. C. e PEREZ, W. C. (org.). *A década de 1920 e as origens do Brasil moderno*. São Paulo: Editora da Unesp, 1997.

“O trabalho e actividade dos cônsules e addidos comerciais em propagar o nome do Brasil, suas riquezas naturaes, seu futuro econômico, em fornecer ao Ministério informações completas sobre todos os assumptos dos respectivos distritos, vão produzindo fructos apreciáveis” (Brasil, 1921, p. XX).

A ênfase na divisão da área de atuação dos cônsules e adidos comerciais em distritos é grande. A idéia consistia em fomentar a formação de câmaras de comércio nestes distritos e ampliar o número de adidos comerciais, que fossem representantes dos estados exportadores, nestes distritos. Ademais, a atividade de propaganda comercial é francamente incentivada. Neste caso, informações sobre as principais cidades brasileiras, indústrias agrícola e pastoril e acerca das riquezas naturais do Brasil deveriam ser projetadas, uma vez por mês nos cinematógrafos das principais cidades da Europa e dos Estados Unidos. Contudo, se os projetos eram ambiciosos, há nos relatórios do Ministério a confissão de que os meios financeiros à disposição para sua consecução eram limitados. No caso da propaganda comercial, por exemplo, os convites dirigidos ao Brasil para participar de feiras internacionais eram constantemente declinados ante a impossibilidade de financiar os estandes.

Outra frente de trabalho do Ministério com vistas a ampliar as exportações nacionais e contribuir para a reversão do déficit comercial foi representada pelos tratados comerciais. O relatório ministerial de 1921 relata a existência de tratativas adiantadas com o Uruguai e o estabelecimento de convênios comerciais com a Bélgica e a Itália. Os convênios referidos consistiam de aberturas de linhas de crédito em favor do Brasil em Roma e Bruxelas, no valor de cem mil dólares cada e, reciprocamente, a colocação do mesmo valor à disposição da Bélgica e da Itália a fim de financiar as compras de produtos brasileiros. Com relação ao comércio com os países sul-americanos limítrofes com o Brasil, o esforço para ampliar o comércio passaria por melhorar os meios de transporte e comunicação. No comércio brasileiro com o Paraguai, por exemplo, a aprovação pelo Congresso Nacional do projeto de melhoria das comunicações telegráficas é instada.

As medidas acima mencionadas, fomento ao transporte e produção, estabelecimento de convênios comerciais e propaganda comercial seriam adequadas para o combate ao déficit comercial, o que, indiretamente, reverteria a desvalorização cambial. Em 1920 e no começo de 1921 predominava no governo Pessoa e perspectiva de que as questões cambial e do preço do café deveriam ser encaminhadas separadamente. E o governo nitidamente devotava maior atenção ao valor do mil-réis.

A mensagem presidencial ao Congresso em maio de 1921, na parte atinente à situação da economia nacional, é dominada pelas considerações cambiais. O presidente argumenta,

para persuadir o Congresso, de que a interferência direta no mercado cambial seria danosa aos interesses do país e mesmo impossível, pois, “*onde iria o Thesouro buscar os fundos suficientes para operação de tal monta?*” (Brasil, 1921, p. 11).

Entre as razões para a queda do câmbio brasileiro, Pessoa aponta os desequilíbrios orçamentários da União e o volume exagerado de papel moeda em circulação. Em suas palavras,

“enquanto os demais governos se empenhavam em restabelecer o seu comércio externo, equilibrar os seus orçamentos e sanear o seu meio circulante, o nosso descuidava-se de conservar os mercados que conquistara, aperfeiçoar sua produção, coordenar sua despesa e sua receita e de reduzir sua circulação” (Brasil, 1921, p. 09).

Lido reversamente, o trecho acima visa a legitimar as ações do governo para debelar a queda do câmbio. Se entre os motivos da desvalorização do mil-réis estavam o desequilíbrio orçamentário, o excesso de moeda circulante, a falta de cuidados com os novos mercados internacionais e a carência de incentivo à produção, cabia ao governo pugnar pelo equilíbrio do orçamento no Congresso, pelo saneamento do meio circulante, pelo fomento à produção e pela consolidação dos novos mercados. Estas eram justamente as medidas que o presidente assegurava que o governo se esforçou para realizar em 1920.

A leitura comparada dos relatórios ministeriais e das mensagens presidenciais apresentadas em 1920 e 1921 desnuda contradições que permitem questionar a eficácia das medidas tomadas pelo governo. Ora, os investimentos na produção e a reforma no serviço consular e comercial do Itamaraty foram alardeados como ações de impacto já nos documentos governamentais de 1920 e reforçados como tal em 1921. Se a realidade, como o discurso, apresentava os avanços destas medidas, como então sustentar nos documentos de 1921 que entre as causas da queda do câmbio figuravam a falta de cuidados com os novos mercados e o desleixo com a produção.

O fato é que claramente o fomento à produção e a propaganda comercial eram insuficientes para reverter a situação de vulnerabilidade externa do Brasil. Ao aventar estes elementos o governo se esquivava das pressões sofridas em favor da defesa do preço do café. Esta era questão fundamental.

Dependente da exportação deste produto, a queda em seu preço e a demanda inibida pela política deflacionária adotada pelos EUA em 1920 e 1921 implicaram queda das exportações brasileiras em face do aumento das importações. Se o governo realmente

desejava reverter o déficit externo, e com isso deter a trajetória de desvalorização da moeda nacional, a questão do preço do principal produto exportado era central.

No entanto, a defesa do café com recursos próprios esbarrava no outro elemento central da vulnerabilidade externa do país no período, a política fiscal. Comprar café e estocá-lo a fim de regular a oferta demandaria recursos dos quais o Tesouro não dispunha, pois, conforme visto no gráfico XXVI, a despeito do aumento da arrecadação, o governo federal apresentou mais um expressivo déficit em suas contas no ano de 1920. Os déficits constantes, oriundos de gastos exagerados e de um regime fiscal que atrelava os recursos da União às importações, expunha o Brasil às intempéries do mercado financeiro internacional, haja vista a necessidade de recorrer ao mercado internacional de crédito para fechar suas contas. Em 1920, novamente em déficit, o Tesouro não possuía os meios para comprar soberanamente o café.

Embora este elemento de vulnerabilidade não escapasse ao presidente e seu ministro da Fazenda, os déficits orçamentários foram constantes nos anos do governo Pessoa evidenciando a discrepância entre a prédica ortodoxa assertiva e a capacidade reduzida de ação junto ao Congresso Nacional, o responsável pela votação da peça orçamentária.

Os defensores da defesa do café apontavam a possibilidade de reeditar o expediente adotado na segunda valorização do produto, em 1917, quando o governo Wenceslau Brás emitira moeda. A emissão foi, entretanto, esconjurada por Pessoa e Baptista. Como o foco do governo era reverter a desvalorização da moeda, a defesa do preço do café era um meio e não um fim em si. Emitir moeda para comprar café e, assim suportar sua cotação, resultaria, pois, em maior desvalorização do mil-réis. Neste caso, o meio inviabilizaria o fim. Para subsidiar sua posição contrária ao emissionismo, Pessoa cita o consenso internacional da época a favor do controle da inflação e do câmbio valorizado,

“(...) na última Conferência de Bruxelas, onde se reuniram financistas de verdade e os mais autorizados do mundo, não houve senão dois pontos em que todos os delegados estiveram de acôordo e um desses pontos foi precisamente a necessidade de reduzir a circulação de papel, como meio de melhorar a situação dos câmbios”(Brasil, 1921, p. 15).

A oposição entre o suporte ao preço café e o objetivo do governo de recuperar o valor da moeda, portanto, se manifestava nitidamente quando o recurso á emissão era sugerido. A solução almejada compreendia duas dimensões. Primeira, a recomposição das reservas nacionais de ouro e moedas fortes com objetivo de lastrear o papel em moeda em circulação e conferir à União os meios para saldar seus compromissos internacionais. Segunda, a disponibilização dos recursos necessários para a formação do estoque de café, para, assim,

controlar a oferta, recuperar o preço do produto e auxiliar na reversão do déficit da balança comercial. Tal solução demandava, contudo um empréstimo externo. Em 1921 e no começo de 1922, o governo Pessoa recorreu ao mercado internacional de crédito, contraindo três empréstimos: um no valor nominal de cinquenta milhões de dólares para saldar compromissos do Tesouro; um de vinte e cinco milhões de dólares para a eletrificação da estrada de ferro central do Brasil e outros melhoramentos; e o terceiro, tomado em 1922, no valor nove milhões de libras para a valorização do café.

No final de 1921, a tomada do empréstimo em libras para o financiamento da defesa do café se consolidou em função de alterações no quadro interno e externo. Externamente, após atingir seu nadir, a trajetória de crise da economia internacional principiou a reverter-se. Os anos que se seguiriam entre 1921 e 1925 foram de recuperação, com aumento da produção na Europa e com a distensão política paulatina, que permitiu a concretização do plano Dawes, de estabilização para a economia alemã, e o do Tratado de Locarno, responsável por incluir a Alemanha na Liga das Nações. Neste período de recuperação, embora o crédito não fosse fácil e abundante, as limitações eram menores do que as existentes durante a guerra e a crise de 1920/1921.

Internamente, os efeitos da queda do preço de café somados a continuação da desvalorização do mil-réis em 1921, conduziram o governo Pessoa a esforçar-se para obter o empréstimo internacional, negociado em 1921 e concretizado em 1922. A gravidade da depressão do preço do café fica clara quando se considera que, em 1921, o preço do produto atingiu seu nível mais baixo da década, uma cotação somente repetida em 1931, em plena vigência dos efeitos da crise de 1929. A moeda nacional acompanhou a trajetória de queda do preço do café. Na mensagem presidencial de 1922, o presidente Pessoa relata a queda da moeda nacional em face do dólar - um dólar comprava 7,76 réis em 1921, enquanto em 1920 adquiria 4 réis. Em tal contexto, conseguir empréstimos externos representaria a possibilidade de compor as reservas com moeda forte, financiar a estocagem do café e, desse modo, concorrer para a reversão do déficit na balança comercial e da desvalorização cambial.

As condições para a obtenção de crédito externo, no entanto, foram duras. Considerando a série histórica de empréstimos obtidos pelo Brasil entre 1824, para a consolidação da independência nacional, e *funding loan* de 1931, para a consolidação da dívida externa da União, os três empréstimos obtidos no governo Pessoa foram os que implicaram a maior taxa de juros e estiveram entre os que concederam menor prazo para resgate.

O crédito de cinquenta milhões de dólares obtido em Nova York, com a *Casa Dillon & Read*, para saldar compromissos do Tesouro compreendia uma taxa de juros de 8%, prazo de

20 anos para resgate e preço de emissão de 90. O preço de emissão significa que os custos e as taxas da negociação eram suportados pelo devedor e abatidos do montante do empréstimo. Assim, embora nominalmente o empréstimo fosse de cinquenta milhões de dólares, o valor real à disposição da União foi quarenta e cinco milhões de dólares.

Quanto ao empréstimo para a eletrificação da estrada de ferro Central do Brasil, as condições foram levemente superiores. Os vinte e cinco milhões de dólares tomados em Nova York, novamente junto á Casa *Dillon & Read*, implicavam uma taxa de juros de 7%, prazo de resgate de 30 anos e preço de emissão 91. Com relação à aplicação do dinheiro conseguido nesta transação, o governo Pessoa foi acusado de desvio de finalidade. Já ex-presidente, em *Pela Verdade* (Pessoa, 1925, p. 235-248), Pessoa defende que o empréstimo se deu em condições favoráveis considerando o ambiente internacional conturbado e que o dinheiro foi aplicado na eletrificação e outros melhoramentos da estrada de ferro. A defesa da destinação dos valores deste empréstimo é particularmente cara a Pessoa não apenas para isentar-se das pechas de malversador do dinheiro público e mau administrador financeiro, mas também por que a questão dos meios de transporte surgem das suas mensagens presidenciais e escritos como uma de suas prioridades, juntamente com a elevação do prestígio internacional do Brasil e o combate à seca.

Porém, o mais controverso dos empréstimos foi o mais ansiado, o denominado *Coffee Security Loan*, de nove milhões de libras para a defesa do preço do café. O dinheiro conseguido em Londres, com a Casa de *Rothschild*, compreendia uma taxa de juros de 7,5 %, prazo de resgate de apenas 10 anos e preço de emissão de 92,5. Os condicionantes políticos foram, contudo, tão desfavoráveis que o curto prazo de resgate nem sequer foi utilizado, haja vista que em 1924 a União recomprou as letras emitidas por meio da bolsa de valores e encerrou o programa (Topik, 1986, p. 91).

A aparente panacéia representada pelo empréstimo de 1922, contudo, revelou-se uma fonte de dor de cabeça para o governo seguinte e para o próprio Epiácio Pessoa, duramente criticado pelos termos do contrato. Além das condições financeiras em si, criticou-se a perda de controle nacional sobre os estoques de café comprados por intermédio da terceira valorização. De acordo com as condições contratuais, a única companhia habilitada a efetuar as compras do café com o dinheiro do empréstimo era a britânica *Brazilian Warranty Company*, de capital inglês e representante dos credores. Ademais, rezava o contrato que o Brasil não poderia iniciar outro programa de valorização enquanto todas as letras emitidas por conta do empréstimo de nove milhões de esterlinos não houvessem sido resgatadas. Ora, como o prazo máximo de resgate totalizava dez anos, caso o Brasil fizesse uso da

integralidade do período, isso representaria a interdição das ações do governo no mercado de café até 1932.

A despeito dos termos desfavoráveis, o terceiro programa de valorização do café atingiu os objetivos dos cafeicultores e do governo. Para os cafeicultores representou recuperação no preço do produto. Para o governo, a entrada de moeda forte estrangeira significou recomposição das reservas dilapidadas com a crise de 1920 e 1921. No começo de 1922, meses finais do governo Pessoa a crise cedia e a balança comercial se recuperava, seja em razão da desvalorização do mil-réis, que dificultava as importações, seja por conta do sucesso da defesa do principal produto nacional de exportação. Entre os efeitos positivos do programa de defesa estiveram: o aumento da base monetária, com conseqüente amenização das restritivas condições de crédito em 1920 e 1921, conforme apontado por Suzigan e Peláez (1976, p. 184), e manutenção das rendas do setor cafeeiro, que impactava positivamente em outros setores da economia (Fritsch, 1988, p. 69/70).

Ancorado nos bons resultados do terceiro programa de valorização, Pessoa efetuou uma operação de malabarismo discursivo. Se, em 1921, o presidente, para rebater as pressões em favor do socorro do setor cafeeiro, invectivava contra aqueles a quem acusava de imprevidentes e dotados de apetites ilegítimos, em 1925, ao defender o *Coffee Security Loan*, que implicara o governo diretamente na ação, dizia,

“Valorizar o café, como tive a ocasião de dizer mais tarde em São Paulo, é valorizar a nossa exportação,..., valorizar a nossa exportação é canalizar ouro para o país, canalizar ouro para o Brasil é fazer pender para o nosso lado a balança mercantil, é dar valor à nossa moeda, é elevar o nosso câmbio, é **preparar o bem estar e a prosperidade da Nação** [grifo nosso]” (Pessoa, 1925, p. 181).

Em suma, em 1920 e meados de 1921, a intervenção direta no mercado de café era evitada; em fins de 1921 e começo de 1922 ela tornou-se inevitável; e em 1925 transformou-se em meio para preparar a prosperidade da nação. Contudo, há um elemento de permanência na retórica de Pessoa, a subordinação da defesa do preço do café ao valor da moeda nacional e à situação da balança comercial. Foram considerações quanto a estas duas variáveis que predominavam na equipe de Pessoa, de modo que a intervenção direta para reverter as cotações internacionais do produto somente se concretizou quando ficou claro que esta atitude não contradiria os passos em direção à estabilização do valor do mil-réis e à reversão do déficit comercial. A defesa das ações de seu governo, quando já fora do Catete, no entanto, conduziu Pessoa a exageros. As condições duras do empréstimo foram obliteradas e a

operação é justificada como a melhor já efetuada pelo Brasil, pois se pagara e gerara sobras com a venda do café.

Crédito e Prestígio como paliativos contra a vulnerabilidade externa.

Além de concretizar empréstimos, o governo Pessoa em seu último ano continuou os esforços de promoção comercial no exterior, tarefa conduzida pelo Itamaraty de modo tímido em razão das limitações de seu orçamento, invariavelmente o menor dentre todos os ministérios ao longo do período. Os principais avanços relatados são justamente com relação ao café.

Na Itália, com concurso da diplomacia brasileira, foi revertido o regime de monopólio de comercialização do café, a partir de então entregue ao comércio livre. Na Alemanha, nosso principal produto de exportação era incluído entre os artigos de luxo, com entrada proibida no país. Por intermédio do ministro brasileiro em Berlim, o governo alemão passou a permitir a entrada do produto de modo limitado primeiramente, para, depois, liberar a importação em quantidade ilimitada. O governo deste mesmo país, para conseguir melhorar a rendas advindas das aduanas, aumentou generalizadamente os impostos sobre a importação. O café, no entanto, novamente por meio da ação diplomática brasileira, seria o único artigo que teria sua taxaço diminuída após o aumento realizado. Também na Suécia o aumento dos impostos que recaíam sobre o café foi sustado com concurso da legação do Brasil na capital daquele país.

Outros produtos foram defendidos pela ação diplomática do Itamaraty em 1921 e 1922, conforme a mensagem presidencial e o relatório do ministério das Relações Exteriores. O mate, importante cultura da região sul do Brasil, foi defendido contra as tentativas de limitação efetuadas pelos governos da Espanha, da Itália e da Alemanha. Em Paris, os esforços se destinaram à redução dos impostos sobre a tapioca, óleos vegetais extraídos do caroço de algodão, do gergelim e do amendoim. Os referidos óleos, contudo, somente gozariam da redução tarifária se destinados à fabricação de óleos comestíveis e manteiga.

Na América do Sul duas ações são relatadas. Primeiro, no caso da proposta uruguaia de isentar o mate em folha de um imposto de 15% agiu a diplomacia brasileira instilada pelo interesses do estado do Paraná. Graças à atuação da legação brasileira em Montevideu a redução do imposto se estendeu à erva mate em geral e não apenas à variedade em folha. Segundo, a representação brasileira agiu em Buenos Aires para impedir que o aumento dos

impostos aduaneiros argentinos gravassem o arroz produzido e exportado pelo Rio Grande do Sul.

Todas estas ações são descritas como vitórias de um país mais respeitado internacionalmente, capaz de obter vantagens comerciais com seus parceiros europeus e americanos e digno de deferências internacionais, como as visitas dos chefes de estado estrangeiro e as sucessivas eleições para participar do Conselho diretor da Liga das Nações como membro temporário. Na mesma mensagem apresentada ao Congresso Nacional em que constam informações sobre a diplomacia comercial, a situação da balança comercial e do câmbio, figura a seguinte perspectiva do presidente quanto as relações exteriores do Brasil:

“Excellentes são as relações do Brasil com as outras nações. A situação de acatamento e prestígio de que gosamos no convívio internacional é facto notório que muito nos desvanece” (Brasil, 1922, p. 05).

Prestígio e crédito internacional são os dois conceitos centrais para entender as ações do governo Pessoa relativas às relações exteriores do Brasil em geral, e, em particular em sua dimensão econômica. Ambas as noções apresentavam centralidade, pois constituíam instrumentos para o combate das vulnerabilidades externas do país sem que as verdadeiras causas destas vulnerabilidades fossem atacadas.

O estudo das relações econômicas do Brasil com o mundo no período, por meio da análise das ações governamentais em variáveis-chaves como câmbio, balança comercial, preço internacional do café e necessidade de financiamento do governo federal, nos conduziu aos dois pontos essenciais da vulnerabilidade externa brasileira: o regime fiscal e a concentração das exportações em um produto e um parceiro comercial. Estes pontos persistiram nos governo posteriores, mas receberam tratamento diferente. Pessoa não os atacou diretamente, refugiando-se na crédito e no prestígio do país, ambos atribuídos por ele às ações de seu governo.

O predomínio absoluto da exportação de café, embora o parque produtivo brasileiro se diversificasse nos anos 1920, era uma vulnerabilidade chave, pois, do desempenho deste produto dependia a composição das reservas monetárias em poder da União, as quais eram essenciais para lastrear parte da moeda em circulação e para permitir ao governo federal fazer frente aos seus compromissos, como os juros da dívida externa, assumidos em ouro ou moedas fortes. Crises externas, não criadas pelo Brasil e completamente além de sua capacidade de ação internacional, como a de 1920 e 1921, portanto, impactavam diretamente a capacidade de pagamento externo da União, reduzindo a demanda e o preço do café, e,

consequentemente, as reservas em posse do governo federal, sem que este pudesse fazer muito para melhorar a situação, além de recorrer, em condições desfavoráveis, ao mercado financeiro internacional. Como visto acima, o recurso desesperado a este mercado significou a contratação dos empréstimos com as piores condições de juros e resgate da dívida externa brasileira, desde a independência em 1822 até a crise do início dos anos 1930.

O regime fiscal agravava a insegurança externa, pois conferia à União os impostos de importação, atrelando a receita da União à incerta variação da balança comercial, enquanto as despesas eram crescentes. O descompasso entre receita e despesa não escapou a Pessoa e seu ministro da fazenda. Em todas as mensagens presidenciais ao Congresso, Pessoa invectiva contra os gastos aprovados pelos congressistas sem a devida indicação das fontes de recursos. Porém, os dados não apontam força política de Pessoa ou Homero Baptista para conter o déficit orçamentário. Os anos da gestão Pessoa compreenderam déficits orçamentários crescentes.

Estes déficits necessitavam de algum tipo de cobertura, que não era encontrada integralmente no mercado interno em razão do subdesenvolvimento do mercado financeiro brasileiro à época. O recurso à emissão, demonizado pelo presidente Pessoa, implicava aumento de inflação e o risco de revoltas urbanas. O meio de financiar o governo sem desvalorizar a moeda, o que diminuiria as importações e a arrecadação do governo, era recorrer ao mercado internacional. O dinheiro externo completava as reservas, permitia fazer frente aos compromissos externos, conferia um lastro para a emissão de moeda e garantia a cobertura dos déficits. Evitar déficits implicaria decisões políticas duras. Não defender o café engendrava pressões políticas insuportáveis, com perda de apoio dos cafeicultores, o que poderia significar a inviabilização do governo.

Ante a premente necessidade da ação política desgastante e em face do risco da explicitação da tensão política e social existente entre metas da solvabilidade da União e da manutenção dos gastos com a defesa do café e os currais eleitorais dos congressistas, o governo Pessoa optou por uma solução técnica que contorna temporariamente a raiz dos problemas – financiar-se externamente. O recurso ao mercado financeiro internacional dependia, por sua vez, do prestígio e do crédito do devedor; eis porque estas duas noções foram centrais no governo Epitácio Pessoa e continuaram a dominar o discurso do presidente após o término de seu período no Catete.

Conforme o pensamento de Pessoa, ao prestígio político referente às sucessivas reconduções do Brasil ao conselho diretor da Liga das Nações e às constantes visitas de chefes de estado e de governo de outros países, correspondia o crédito do país no sistema

financeiro internacional, que tornou possível a contração de três empréstimos. Pessoa considerava que, ao ter sua gestão econômica rotulada de calamitosa por Bernardes, este trabalhava pelo dilapidamento do crédito internacional do Brasil, pois comprometia a imagem geral do país no estrangeiro,

“(...) e o Brasil (como dói confessa-lo) não tem crédito para levantar um vintém nos mercados estrangeiros, nem mesmo depois do vexame a que nos sujeitamos com as perseguições da comissão inglesa.” (Pessoa, 1925, p.163).

Assim, o prestígio e o crédito seriam lenitivos capazes de mitigar as vulnerabilidades do país em suas relações econômicas internacionais. A primeira delas, a dependência das exportações de café era mais difícil de mudar e, de fato, acompanhou o Brasil para além da República Velha, pois demandava alterações estruturais, de lenta maturação, na economia brasileira. A segunda vulnerabilidade, a fiscal, poderia ser enfrentada politicamente. Porém os custos políticos de manter o equilíbrio das contas públicas federais, reduzindo despesas e, eventualmente, recusando-se a aplicar recursos em esquemas de valorização do café eram brutais dentro dos estreitos horizontes políticos da República Velha. Ante ao impasse político interno, recorria-se à solução financeira externa.

Contudo, de todas as dimensões das relações internacionais dos anos 1920, o arranjo econômico era o mais frágil, com potencial de comprometer todo o edifício da paz erigido em Versalhes, como premonitoriamente escreveu Keynes. Em particular, era sensível o desarranjo financeiro internacional. Nestas condições, depender em última instância, do mercado financeiro internacional para tangenciar o impasse político interno, expresso nos déficits federais, conduzia o regime oligárquico a enfrentar a seguinte contradição: como estribar a solução da instabilidade interna, originada pelo dilema entre o enfrentamento do déficit nas contas públicas e a manutenção da defesa federal do café, ao instável e disfuncional sistema financeiro internacional dos anos 1920.

A trajetória de recurso ao mercado de capitais internacional não foi acidentada apenas no governo Pessoa. Como veremos a seguir, Bernardes enfrentou dificuldades com o financiamento externo do país, tendo que submeter-se à presença de uma missão inglesa. Esta experiência, no entanto, conduziu o sucessor de Pessoa a tentar intervenções diretas nas raízes da vulnerabilidade externa nos anos vinte.

3.2.2 O governo Arthur Bernardes

Definição das prioridades e dificuldades iniciais.

O início do governo Arthur Bernardes foi repleto de dificuldades no front econômico externo, a despeito da melhora da balança comercial e do preço internacional do café no final dos anos Epitácio Pessoa. A nova administração encontrou uma portentosa dívida flutuante, déficits recorrentes no orçamento geral da União, câmbio desvalorizado em razão do excesso de moeda não conversível em circulação, e inflação.

A plataforma de campanha de Bernardes preconizava três pontos, todos basicamente financeiros, mas com fortes implicações na economia real. A primeira medida remetia à necessidade de superar a instabilidade da balança comercial ocorrida nos três anos anteriores. Para tanto, o candidato acenou com um novo conceito de política cafeeira que transitava da valorização eventual para a defesa permanente. A idéia consistia em suportar o preço do principal produto de exportação e estimular a exportação de novos produtos a fim de assegurar superávits comerciais de forma consistente e duradoura. Fritsch (1988, p.76) atenta ainda para o fato de Bernardes propugnar o desenvolvimento das produções brasileiras de carvão e ferro de modo a diminuir a dependência das importações dos produtos da indústria siderúrgica. Como explicitou em suas mensagens ao Congresso Nacional, contudo, Bernardes não vislumbrava na indústria siderúrgica somente a possibilidade de desafogar a balança comercial brasileira, mas, principalmente, de dotar o país e, nomeadamente seu estado natal, de um ramo da produção manufatureira indispensável para a segurança nacional.

O segundo ponto da plataforma bernardista incluía um item que havia constado obsessivamente no discurso de Pessoa e de seu ministro da Fazenda, o equilíbrio orçamentário. Para Bernardes, coerente com a predicação econômica da época, os superávits nas contas públicas implicariam valorização da moeda nacional e o controle da inflação, os dois objetivos essenciais do governo. A inflação controlada diminuiria a tensão social nas cidades e a animosidade para com o governo. O mil-réis valorizado tornaria menos pesados os pagamentos externos devidos pelo país em ouro e moedas fortes, ademais do fato de reduzir os custos das mercadorias importadas para os consumidores.

A terceira prioridade da campanha de Bernardes foi a organização do crédito bancário, por meio da criação de um banco central. Esta medida era considerada importante para regular o meio circulante, oferecendo o crédito necessário aos agricultores por ocasião das colheitas, bem como coibindo a emissão inflacionária de moeda fiduciária pelo governo. O saneamento

do meio circulante por meio da ação de um banco central trabalharia em favor da valorização cambial e do controle da inflação, complementando os esforços da União para a contenção dos déficits orçamentários. Estas medidas concertadas possibilitariam ao país inserir-se no movimento internacional de abandono das taxas de câmbio de flexíveis, retomando as práticas de câmbio fixo do padrão-ouro internacional.

Vitorioso na conturbada campanha eleitoral de sucessão a Pessoa³⁴, que indispuera parte da oficialidade do exército contra o si, Bernardes em sua primeira mensagem ao Congresso Nacional, no começo de 1923, além de denunciar as dificuldades herdadas do governo anterior, exorta seu concidadãos a retomarem a tranqüilidade para o enfrentamento da “carestia”. O retorno à tranqüilidade subsidiaria a luta para reconstruir as finanças do país, para controlar a inflação, expandir a economia e manter o prestígio internacional.

Os dois ministros que trabalharam diretamente com a tarefa de melhorar as contas externas e o prestígio do país foram Sampaio Vidal, paulista, nomeado para a pasta da Fazenda, e Félix Pacheco, jornalista pouco afeito à política internacional, titular da pasta das Relações Exteriores. Ambos lidariam com as causas da vulnerabilidade externa do país, déficits orçamentários crônicos e balança comercial dependente das exportações de café.

Sampaio Vidal cria que o sistema internacional, recém saído de uma guerra devastadora e de uma crise econômica aguda representava um complicador adicional à difícil tarefa do governo de restaurar as finanças do Brasil. Havia dificuldade de colocação de novos produtos nos mercados externos e, sobretudo, desorganização monetária. Esta última, segundo Sampaio Vidal, vinha sendo enfrentada pelos países mais ricos do mundo. O ministro cita, como caso exemplar, os sacrifícios a que era submetido o povo inglês pela política deflacionária perseguida pelo Banco da Inglaterra, que pugnava pelo retorno da libra ao seu valor em ouro de 1914.

O Brasil, em contraposição, caminhara na contramão dos esforços internacionais de restauração das finanças desde antes de 1914 para o ministro,

“Com uma anciedade verdadeiramente indômita de crescer depressa e realizar em uma década o que os outros povos realizaram em meio século, continuou sempre a política de iniciativas arrojadas, sem o exame dos meios de sustentá-las”. (Brasil, 1923, p. VIII).

³⁴ A campanha de 1922 foi uma das três em que houve disputa acirrada na Primeira República, as outras foram as de 1910 e 1930. Em 1922, contrapuseram-se a São Paulo e Minas Gerais os estados da Bahia, do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Sul, que apoiavam o candidato oposicionista Nilo Peçanha. Segundo dados extraídos de Lamounier (2005, p.101), Bernardes obteve 56,00% dos votos, o pior porcentual entre os onze presidentes eleitos no período, léguas de distância da votação quase unânime de Rodrigues Alves em 1918, com 99,10% dos votos.

Os gastos necessários para financiar as arrojadas iniciativas engendraram dívida pública, desordem orçamentária e consumiram mais do que as receitas proviam, exigindo, pois, a contração de empréstimos internos e externos, com responsabilidades “de toda a espécie”. Não há, a partir da leitura do pensamento de Sampaio Vidal, como não notar a recorrência do debate entre os que apostam no Estado para propelir o desenvolvimento capitalista do país e aqueles que, nisto, vêem um mal. O aceleração do tempo, meio século de desenvolvimento em uma década de políticas públicas, implicava endividamento do Estado, prática criticada por Homero Baptista e por Sampaio Vidal na década de 1920. Porém, o apelo da aceleração retornou como mote da campanha vitoriosa à presidência em 1955 e subsidiou todo o programa desenvolvimentista do regime militar. Sob diferentes denominações, papelistas vs metalistas (Franco. In: Abreu, 1990, p. 11-31) na Primeira República; desenvolvimentistas vs liberais; neoliberais vs intervencionistas, o debate sobre as formas de atuação do Estado para estimular/financiar o desenvolvimento econômico possui vida longa na República.

Nos anos 1920, embora predominasse discursivamente a rigidez monetária, com câmbio valorizado e estribado em ouro, posição metalista, as práticas foram erráticas, por razões essencialmente políticas. A constituição de 1891, reservava ao Congresso Nacional o direito de fixar as despesas e as receitas orçamentárias soberanamente, além de conferir ampla liberdade dos estados na feitura de suas peças orçamentárias e franquear-lhes acesso aos empréstimos internacionais. Tal situação engendrava orçamentos federais deficitários e contas estaduais desequilibradas, o que eventualmente conduzia os estados a não pagarem os serviços de suas dívidas externas, impactando negativamente sobre o crédito internacional do país como um todo.

Como visto na exposição sobre o governo Epitácio Pessoa, ao comprometimento discursivo com a ortodoxia monetária não corresponderam medidas efetivas neste sentido. O governo não conseguiu limitar os gastos definidos pelo Congresso e não abriu mão de seus investimentos, de modo a engendrar recorrentes déficits. O governo Bernardes atacou o problema desde o primeiro ano. A prédica de Sampaio Vidal e do presidente em favor da melhoria dos procedimentos de arrecadação das receitas e do corte de despesas se fez sentir na prática com a redução dos investimentos do governo federal e a queda do déficit orçamentário.

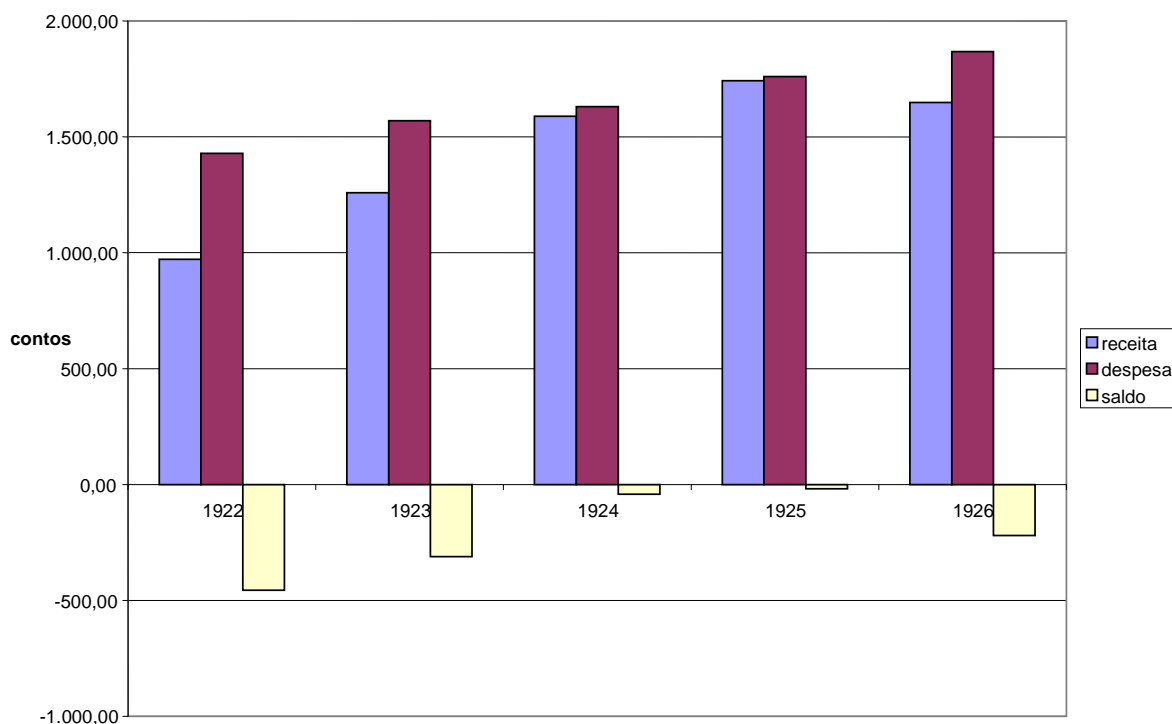


Gráfico XXVIII: Receitas e despesas da União no governo Bernardes. Fonte: BRASIL, IBGE, *Séries Retrospectivas*, 1986, v.1. A elaboração do gráfico é nossa.

O gráfico acima evidencia a queda do déficit orçamentário em 1923 e a continuação do movimento em 1924 e 1925, anos em que se obteve o equilíbrio entre as receitas e as despesas. Segundo Vilela e Suzigan (IPEA, 1973, p.157), o controle das despesas foi feito basicamente por meio da contenção de obras públicas. Estas, contabilizadas como formação bruta de capital fixo pelo governo federal, declinaram no governo Bernardes de maneira aguda e claramente contrastante com relação ao período Pessoa.

Tabela VII: Brasil – formação bruta de capital fixo pelo governo federal, 1919-1926.

ano	% da despesa total
1919	25,6
1920	24,1
1921	25,7
1922	25,7
1923	3,7
1924	5,6
1925	7,1
1926	8,3

Fonte: extraído, com alterações, de Vilela, Annibal V; Suzigan, Wilson. Política do governo e crescimento da economia brasileira 1889-1945. IPEA/INPES, Rio de Janeiro, n.10, 1973, p. 157.

Os pesados cortes de gastos foram amplamente justificados pelo ministro Sampaio Vidal. Segundo este, a situação em que Arthur Bernardes assumira era mais dramática do que a de Campos Salles, que reorganizou as finanças da República após uma década de políticas econômicas erráticas,

“Nós temos esse [o funding loan de 1898, negociado por Campos Salles], e mais um funding de quatro milhões de libras [negociado em 1914], com os mercados monetários praticamente fechados, um serviço de dívida pública que devora mais de trezentos mil contos de réis, dívida fluctuante superior a seiscentos mil contos de réis e, ao lado disso, uma arrecadação de renda que cada dia mais emperra e falha”(Brasil, 1923, p. XII).

Sampaio Vidal ataca diretamente o aspecto da vulnerabilidade externa do país passível de ser manejado pelo governo – a questão orçamentária. Ora, o Brasil em pouco mais de trinta anos de vida republicana havia deixado de pagar os serviços de suas dívidas e incorrido em dois empréstimos de amortização. A razão precípua foi a falta de equilíbrio nas contas do governo, caracterizadas pela inconstância das receitas e pelo arrojo dos gastos. O recurso ao crédito externo para manter a solvabilidade da União implicava, no entanto, o comprometimento do futuro, pois, onerava os orçamentos vindouros com os serviços da dívida e as amortizações. É justamente do peso da dívida interna e externa que reclama o novo ministro da Fazenda em 1923, haja vista que as obrigações decorrentes destes compromissos eram fixas e as receitas da União, instáveis.

A chave para a solução deste problema crônico de endividamento interno e externo do Estado passava pela melhora na formulação e na execução de orçamento. As medidas deveriam ser basicamente internas, pois o caminho do endividamento externo estava temporariamente interdito ao Brasil, como o próprio ministro reconhecia ao apontar o fechamento do mercado monetário mundial.

A busca do equilíbrio orçamentário implicava, para Sampaio Vidal, a adoção de oito medidas: orçar novas despesas apenas quando estiverem claras as fontes de receita; combater a evasão fiscal; cortar gastos correntes das repartições públicas; suspender e cancelar obras; reduzir despesas na elaboração e na execução do orçamento; resolver a questão da Cia Llyod de navegação; constituir um fundo em Londres para assegurar o pagamento do serviço da dívida externa, que seria retomado em 1927 e, finalmente, organizar os sistema bancário.

Suspender e cancelar obras e diminuir gastos correntes das repartições foram medidas perseguidas com êxito pelo governo. A melhora da elaboração e execução dos orçamentos, contudo, avançou somente nas medidas que não demandavam embate político capaz de

evidenciar as tensões sociais do regime oligárquico. Do ponto de vista técnico, o governo elaborou um código de contabilidade e criou a Contadoria Geral da União, para regerem e controlarem a execução orçamentária respectivamente. Funcionários das aduanas foram removidos e a fiscalização contra a evasão fiscal reforçada. Quanto à formulação orçamentária, emulando o exemplo inglês, o governo iniciou a prática da formação da comissão mista de orçamento, formada por técnicos dos ministérios e membros da Câmara e do Senado, com a função de estudar detidamente as receitas e despesas a serem consignados nos orçamentos anuais votados pelas casas do Congresso. A decisão política de reformar a constituição, no entanto, garantindo ao governo poder de veto sobre os gastos consignados pelo Congresso Nacional encontrou resistência e tramitou ao longo dos três anos finais do período de Bernardes até à aprovação.

O equilíbrio orçamentário, além de reduzir a necessidade de recorrer aos empréstimos de regularização externos, diminuía e emissão de dívida interna, especialmente a flutuante, de curto prazo, que onerava o governo com altas taxas de juros e contribuía para a inflação do meio circulante. A redução da emissão de dívida e o controle das contas públicas, desse modo, significavam combater o excesso de moeda em circulação e, conseqüentemente, a alta da inflação. Pelo lado da inserção econômica internacional do país representava a possibilidade de recuperação do valor da moeda nacional, o que facilitava as importações e tornava menos cara a compra do ouro e das moedas fortes necessárias para o pagamento dos compromissos internacionais assumidos pela União.

Para o presidente Bernardes as oscilações do câmbio eram mais funestas do que a desvalorização em si, pois prejudicavam a previsibilidade dos negócios. Ecoando o pensamento de seu ministro da Fazenda, na mensagem ao Congresso Nacional em 1923, Bernardes considerava essencial que o Brasil realizasse seu esforço interno de controle das contas, sem recurso ao mercado internacional de capitais e sem emissões. Sem empréstimos, pois as condições, após as três operações efetuadas pelo governo Pessoa, não eram boas para o Brasil, além do fato de a disponibilidade de capitais para empréstimo em Londres haver se restringido em função das políticas deflacionárias seguidas pela Inglaterra com vistas a retornar ao padrão-ouro internacional. Sem emissões, pois, a inundação do mercado com moeda fiduciária engendraria inflação de preços e trabalharia contra a valorização cambial pretendida pelo governo.

Controlar o orçamento, evitar empréstimos externos e emissões visavam a valorizar e estabilizar a moeda nacional. O complemento necessário a estas medidas seria dotar o país da quantidade de ouro e moedas fortes suficiente para possibilitar que o mil-réis fosse lastreado,

em alguma medida, por estes recursos, deixando de ser moeda puramente fiduciária. Para tanto, o superávit na balança comercial seria essencial, pois permitiria a entrada das divisas externas. Como as exportações dependiam do desempenho do café, a política de defesa permanente do produto assumiu centralidade nas ações do governo. A fim de manejar esta política, o governo Bernardes procurou articular o ministério da Fazenda, das Relações Exteriores e da Agricultura e teve de enfrentar as restrições externas herdadas de Epitácio Pessoa.

Como visto na seção destinada ao governo Pessoa, o empréstimo de nove milhões esterlinos efetuado para viabilizar a terceira valorização do café implicou assunção do compromisso de a União não intervir no mercado do produto pelo prazo previsto para amortização do empréstimo, ou seja, por dez anos. Tal cláusula inviabilizava os planos de Bernardes de promover a defesa permanente. O primeiro passo, portanto, implicou em resgatar a quase integralidade dos títulos emitidos por ocasião do empréstimo de nove milhões de esterlinos, de modo a liquidá-lo na primeira metade do governo. Realizado o resgate dos títulos, os desafios dos anos vindouros seriam garantir o preço do produto sem incorrer nas emissões, sem apelar aos empréstimos externos e tendo que defender-se da campanha anti-valorizadora que o Secretário de Comércio dos Estados Unidos, Herbert Hoover, promoveu contra o expediente da defesa.

Apesar das restrições de Bernardes quanto aos termos do empréstimo de nove milhões de esterlinos, os resultados desta operação beneficiaram seu governo, como gráfico abaixo evidencia. O preço da saca de 60 kg de café iniciou sua recuperação ao longo de 1921, manteve-se em 1922, com leve desvalorização e, durante o ano de 1923 experimentou forte valorização, de 3,05 a 4,62 libras-ouro.

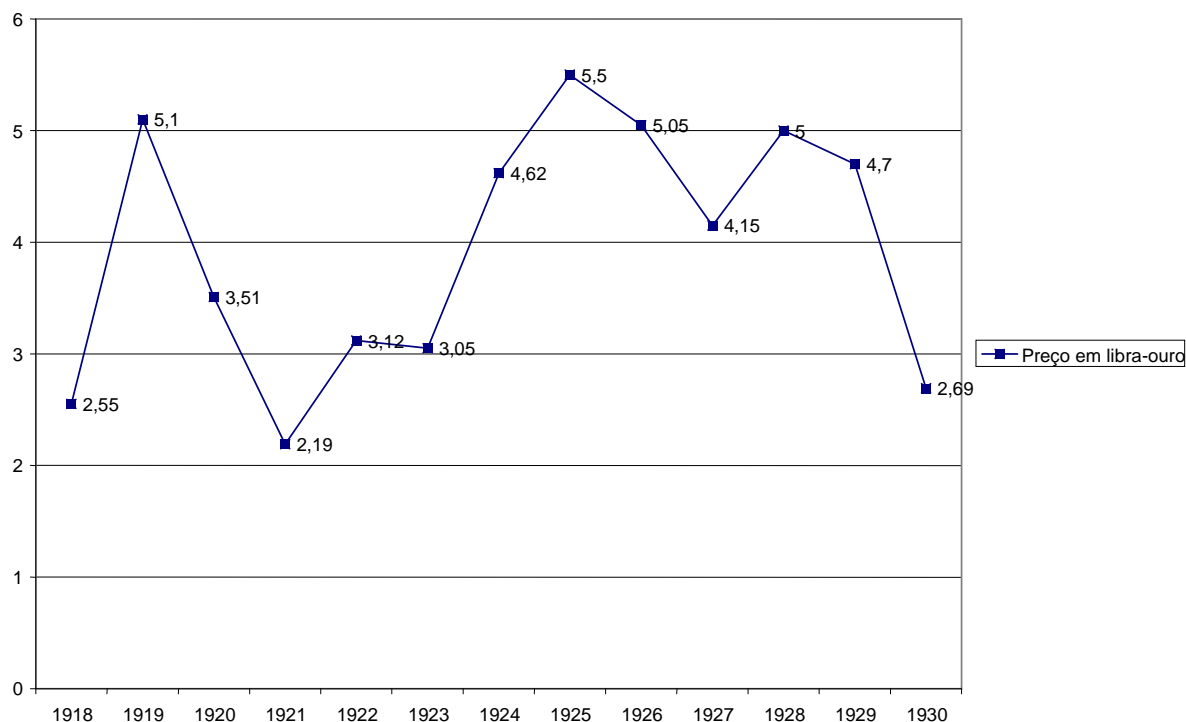


Gráfico XXIX: Preço em libra-ouro da saca de 60kg de café. Fonte: IBGE, *Séries Retrospectivas*, 1986, v.1. A elaboração do gráfico é nossa.

A valorização do café foi importante para assegurar um início de governo menos pressionado para Bernardes no que diz respeito às contas externas do país. Considerando os elevados gastos com os serviços das dívidas interna e externa, associado ao déficit orçamentário brutal de 1922, caso a balança comercial fosse deficitária, o governo se encontraria na iminência de um *default*. Não chegou a tanto a situação e o superávit comercial de 1923, associado às economias efetuadas pelo governo permitiram a Bernardes relatar na mensagem ao Congresso de 1923 que os serviços das dívidas internas e externas encontravam-se rigorosamente em dia.

Como a posição de superávit comercial era essencial ao plano do governo de valorizar a moeda nacional para, depois, estabilizá-la, pavimentando o retorno do Brasil ao padrão-ouro internacional, Bernardes estimulou as ações da pasta das Relações Exteriores em associação com as da Fazenda e da Agricultura. Foi constituída uma comissão técnica mista formada por membros dos três ministérios, “*encarregada de estudar a maneira mais prática de regularizar e intensificar as nossas relações comerciais com o estrangeiro*” (Brasil, 1923, p. 41).

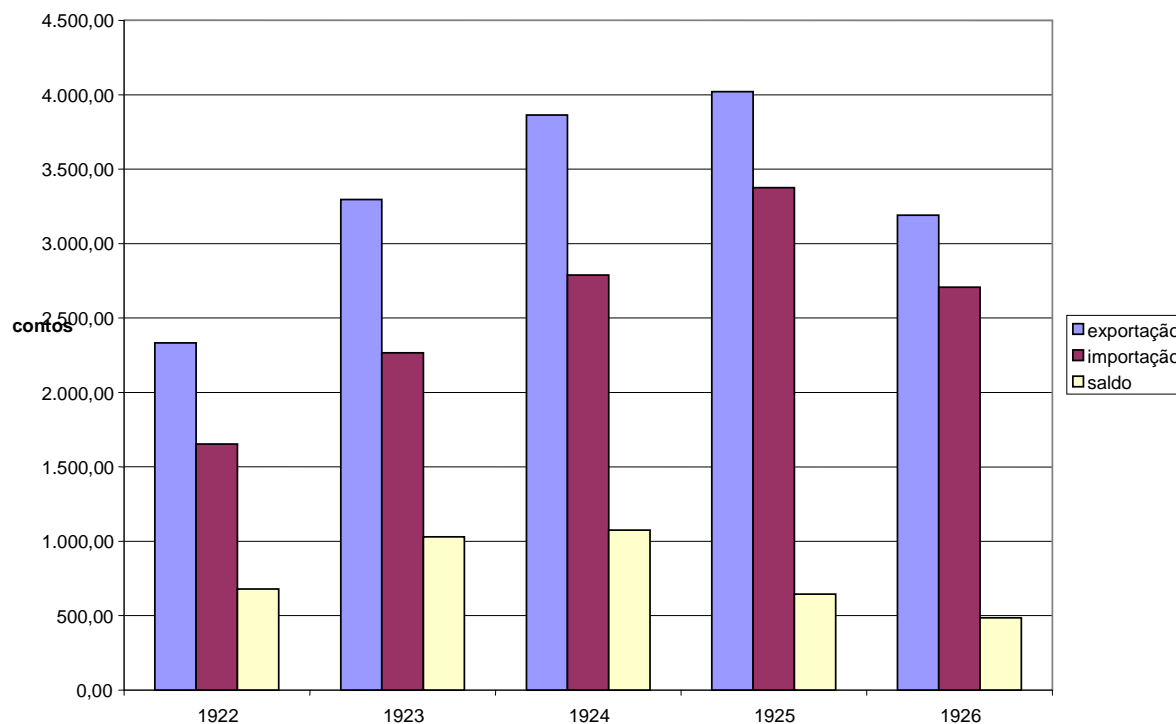


Gráfico XXX: Comércio exterior no governo Bernardes. Fonte: BRASIL, IBGE, *Séries Retrospectivas*, 1986, v.1. A elaboração do gráfico é nossa.

A iniciativa partiu do ministério das Relações Exteriores, com vistas a ampliar o intercâmbio comercial do país com o exterior. A comissão mista deveria estudar as propostas de tratados, além dos problemas referentes à produção dos bens destinados à exportação. Foi esta comissão a responsável pela elaboração e implantação da política comercial de Bernardes.

A política comercial definida a partir da comissão mista enfatizava a necessidade de o Brasil eliminar a existência dos favores aduaneiros especiais concedidos anualmente aos EUA e a outros países, como a Bélgica entre 1920 e 1922. Em lugar das concessões deveria vigorar a aplicação de tarifas máximas ou mínimas, garantida a reciprocidade. Os arranjos comerciais assinados nestes termos, no entanto, deveriam ser por curto período de tempo, jamais no formato de tratados, pois estes eram considerados indesejavelmente duradouros em um ambiente econômico internacional cambiante. Nas palavras de Pacheco,

“Essa política não se justificaria neste momento de câmbio instável em toda parte e quando reformas aduaneiras se multiplicam por todo o mundo, podendo a situação política e financeira da Europa produzir as maiores surpresas econômicas de um dia para o outro” (Brasil, 1923, p. 42).

A prioridade da valorização e da estabilização cambial condicionou a formulação da política comercial brasileira. Sintonizado com os esforços internacionais generalizados da metade da década de 1920, o governo brasileiro assumia que o retorno às práticas comerciais liberais em longo prazo dependia da retomada do substrato financeiro do sistema econômico internacional, isto é, das taxas de câmbio fixas, referenciadas em ouro ou moedas fortes.

A nova política comercial, outrossim, limitar-se-ia ao escopo do calendário orçamentário. Em outras palavras, os arranjos e os entendimentos deveriam vigorar por um ano, não somente para proteger o país contra guinadas inesperadas nas finanças e na política européia, mas também para garantir a liberdade ao governo da União de rever a concessão de tarifas mínimas de acordo com as conveniências das receitas do governo federal, sabidamente, dependentes da taxa dos produtos importados.

Outro ponto central da política comercial proposta pelo governo Bernardes remetia diretamente à concorrência inter-imperialista pelo mercado brasileiro travada entre os EUA e a Inglaterra. Como visto no capítulo sobre as tendências do comércio exterior e da industrialização brasileira, os EUA, nos anos vinte do século passado, ultrapassaram a Inglaterra com maior fornecedor brasileiro. Após, a guerra, os representantes diplomáticos e comerciais britânicos acreditados no Brasil reiteraram insistentemente os pleitos para a concessão aos produtos britânicos dos mesmos benefícios tarifários anualmente concedidos aos EUA (Garcia, 2006, p. 277-297).

As reclamações britânicas se intensificaram quando, a partir de 1920, benefícios do mesmo tipo foram concedidos aos produtos belgas. A relação comercial do Brasil com a Bélgica vivenciou um estreitamento na primeira metade dos anos 1920, em decorrência da aproximação política prévia. Os belgas, nos debates sobre o destino dos ex-navios alemães em posse do Brasil, haviam se posicionado desde cedo e muito claramente de modo favorável aos pleitos brasileiros, mesmo considerando que a principal beneficiária de um eventual recolhimento dos navios para partilha entre os aliados mais afetados pela guerra seria justamente a Bélgica. A Conferência de Spa resolvera pela destinação prioritária à Bélgica dos dinheiros obtidos pelo ajuste de contas prestado pelo Brasil no que dizia respeito aos navios que apreendera. Para o então presidente Pessoa, o reconhecimento belga do direito

brasileiro à propriedade sobre os navios “*sobre ser mais uma prova do nosso direito, atesta ao mesmo tempo a superioridade mortal do governo belga*” (Brasil, 1921, p. 14).

Ademais da boa vontade belga com a questão mais cara para o governo federal nas negociações dos tratados de paz, a visita do rei belga ao Brasil em 1920 estreitou os laços políticos, pavimentando o caminho para a aproximação econômica. O grupo belga ARBED foi autorizado a instalar-se em Minas Gerais para a produção siderúrgica; favores alfandegários antes privativamente concedidos aos EUA foram estendidos aos produtos belgas; e um convênio comercial foi assinado, disponibilizando crédito para compras belgas no Brasil e vice-versa.

Contudo, as concessões unilaterais, movidas por afinidades políticas, não eram aceitas pelos diplomatas britânicos que, mais de uma vez, nos governos Pessoa e Bernardes, propuseram assinatura de um tratado comercial com o Brasil nos termos de nação mais favorecida. Argumentavam os ingleses que a entrada do café brasileiro livre de tarifas nos portos dos EUA não correspondia a um favor especial ao Brasil, haja vista que os norte-americanos concediam os mesmos favores para os demais produtores de café. As repetidas negativas brasileiras eram justificadas brandindo o argumento de que os EUA estavam em uma condição especial em relação ao Brasil, pois eram os maiores compradores do produto mais importante da pauta exportadora nacional. Os ingleses, contudo, não eram os únicos a reclamar do regime de tarifas aduaneiras brasileiras³⁵. Os argentinos se queixavam particularmente das vantagens conferidas ao trigo norte-americano, o que o tornava mais barato que o congênere produzido na Argentina.

A política comercial foi adotada, em parte, também para evitar as constantes reclamações e para responder às gestões norte-americanas, efetuadas em 1923, com vistas a oficializar um tratado comercial com a cláusula de nação mais favorecida com o Brasil. Os EUA iniciaram em fins de 1922 uma nova política comercial, a partir da elevação das tarifas alfandegárias em aproximadamente 25% aprovada pelo Congresso (Garcia, 2006, p.285). Com a elevação de tarifas, os norte-americanos deixaram de reivindicar a renovação das concessões tarifárias nos moldes até então realizados e principiaram negociações com o objetivo de estabelecer um tratado comercial com o Brasil, no qual figurasse a cláusula da nação mais favorecida.

³⁵ Para mais informações sobre a movimentação diplomática referente às negociações comerciais ver GARCIA, Eugênio, V. *Entre América e Europa: a política externa brasileira na década de 1920*. Brasília: Edunb, 2006, p. 277-297.

Premido pelas reclamações inglesas e argentinas e pela nova orientação comercial norte-americana, Bernardes estabeleceu a comissão mista de comércio exterior. As diretrizes promanadas desta comissão, entretanto, frustraram as expectativas de assinatura de tratados por parte de ingleses e norte-americanos. O Brasil cancelou a concessão de favores especiais aos norte-americanos e belgas, mas adotou o regime de entendimentos comerciais temporários, basicamente para defender a liberdade de tributação do Estado que, anualmente poderia rever as tarifas, o que não aconteceria no caso de assinatura de um tratado, com termos vinculantes de longo prazo. Como a manutenção da liberdade de tributar da União se explicava pela necessidade da mesma de incrementar suas receitas a fim de evitar déficits orçamentários que inviabilizavam a apreciação do mil-réis e sua estabilização, pode-se afirmar que a política comercial brasileira no governo Bernardes foi condicionada pelos objetivos precípuos do governo em matéria cambial e orçamentária.

Além da orientação no sentido da assinatura de entendimentos de curto prazo, a comissão mista estabelecida por Bernardes e sob coordenação do ministério das Relações Exteriores, se ocupava das questões atinentes ao aparelhamento do território brasileiro para o escoamento da produção destinada à exportação, à propaganda comercial e à navegação. A infra-estrutura para a exportação é considerada deficiente e a Diretoria Comercial e Consular do Itamaraty não contava os recursos suficientes para a realização de ampla propaganda comercial.

De acordo com Pacheco, tanto a infra-estrutura insuficiente como a carência de recursos para a propaganda comercial concorreram para o Brasil perder a oportunidade de consolidar a diversificação das exportações ocorrida por ocasião da guerra de 1914-1918. O ministro se referia ao fato de as exportações brasileiras voltarem a se concentrar no café, na proporção de 70% do total exportado. Apesar da concentração no café, Félix Pacheco considerava que em 1923 havia maior regularidade no trabalho dos exportadores brasileiros, “*e os produtos brasileiros vão agradando os compradores de outros países*” (Brasil, 1923, p. 50). São citados os casos da exportação de banha para a Alemanha e para a França, de farinha de mandioca para Itália e França, do açúcar para a Alemanha e de gado para a Holanda.

Com relação ao gado, o ministro assevera a necessidade de concerto com os vizinhos da fronteira sul, Argentina e Uruguai, para a fiscalização das condições sanitárias do gado em trânsito, a fim de que contaminações não prejudicassem as exportações brasileiras. A Holanda havia impugnado a compra de gado do Brasil após a peste que acometeu o gado paulista em 1921. Em 1923, um delegado enviado pelo governo holandês havia atestado a sanidade do gado brasileiro, contribuindo para a cessação da impugnação. O governo, contudo se

esmerava, inclusive na conferência pan-americana de Santiago em 1923, para a melhoria das condições sanitárias do gado na fronteira com Argentina e Uruguai.

Para tentar sanar as dificuldades orçamentárias, o ministério das Relações Exteriores criara consulados honorários em diversas cidades européias com o objetivo de estimular a venda de produtos brasileiros. O problema consistia no fato de tais consulados não integrarem a carreira do ministério e contarem com funcionários que desconheciam a língua e as coisas do Brasil. Quanto aos cônsules de carreiras, eram instados a visitarem associações comerciais e industriais brasileiras quando se encontrassem em território nacional, a fim de que se munissem de informações sobre as produções brasileiras.

A preocupação com o comércio exterior se justificava pela necessidade de divisas para que o governo fizesse frente aos seus compromissos em moeda forte e pudesse compor um estoque capaz de lastrear o mil-réis em um patamar valorizado. Para obter maiores vantagens comerciais, o ministério das Relações Exteriores atentava para a necessidade de amealhar recursos não apenas com a venda dos produtos, mas com o transporte dos mesmos. Para evitar gastos com o pagamento de fretes, foi lançada uma circular determinando que os representantes diplomáticos brasileiros dessem preferência à companhia nacional de navegação Lloyd Brasileiro quando no embarque de mercadorias compradas pelo governo federal. Ademais, Félix Pacheco pugnou pela retomada das linhas de navegação entre o Brasil e o Paraguai, abandonadas ao lucro dos navegadores argentinos. Para o ministro, além das vantagens do comércio havia a possibilidade de conseguir recursos oriundos dos fretes.

As preocupações com o superávit comercial encontravam uma restrição: o nível interno de inflação. As exportações seriam estimuladas, mas dever-se-ia atentar para que não isto redundasse em escassez de gêneros internamente, o que inflacionaria os preços aos consumidores domésticos.

Anos de ajuste: a difícil equação envolvendo a restauração da moeda e a defesa do café.

Entre 1923 a 1925 o governo Bernardes abordou diretamente as questões da estabilidade monetária e da defesa permanente do café. Para além dos ajustes técnicos iniciados no primeiro ano de governo, o presidente propôs ao Congresso Nacional uma reforma constitucional que comportava alterações no regime fiscal e na formulação do orçamento.

A reforma constitucional foi justificada como essencial à eliminação dos obstáculos opostos ao desenvolvimento do país. O primeiro ponto da reforma objetivava a boa ordem nas finanças públicas por meio da proscrição ou, na pior das hipóteses, da limitação das caudas

orçamentárias, as emendas ao orçamento aprovadas pelos congressistas sem a devida indicação das receitas para sua execução. As caudas são descritas pelo presidente como “*cancro dos orçamentos, que os corróe e aniquila*” (Brasil, 1924, p. 06). O fim das caudas orçamentárias coibiria o pendor dos poderes legislativo e executivo de apelar para a lei do menor esforço no que se referia às questões para as quais os recursos não estavam garantidos no orçamento. A proposta de reforma constitucional compreendia o fim das caudas, porém, o governo trabalhava com a possibilidade, caso ao Congresso não concordasse com a medida, de restrição do uso das caudas por meio do direito do veto parcial do presidente. O veto parcial constituiria instrumento do executivo federal para garantir o equilíbrio orçamentário.

Tão importante quanto a ordem nas finanças públicas, seria a inclusão de um dispositivo constitucional que permitisse à União acompanhar a gestão financeira dos estados da federação. Em princípio esta medida foi apresentada como essencial para que o governo conhecesse melhor as necessidades dos entes federados. Posteriormente, Bernardes evidencia a real intenção da medida,

“Sem embargo da autonomia dos estados, base fundamental da federação, a realidade, em matéria financeira, é que o crédito público da Nação, que para todos os brasileiros deve ser considerado nossa maior riqueza, às vezes se desprestigia nos mercados monetários estrangeiros pela impontualidade de alguns estados” [grifo nosso] (Brasil, 1924, p. 45).

O presidente da República tinha claro que o recurso ao mercado internacional de crédito nos anos iniciais de seu governo seria bastante difícil, seja por que o Brasil tomara emprestado no governo anterior em condições pouco favoráveis, seja em razão da conjuntura do sistema monetário internacional, no qual a disponibilidade de crédito na praça de Londres era reduzida em função da política deflacionária perseguida pelo Banco da Inglaterra. A dificuldade momentânea de recurso ao crédito externo propelia o governo a tentar, internamente, encaminhar uma das razões pelas quais o Brasil recorria aos empréstimos internacionais, o desequilíbrio orçamentário crônico. Porém, ainda que atento à necessidade de reduzir a frequência com a qual recorria aos préstimos estrangeiros, o governo julgava fundamental manter o bom nome do país nas praças financeiras do mundo. Para tanto concorreria a reforma constitucional de duas formas. Primeiro, a boa rodem das finanças públicas sinalizaria maior capacidade de pagamento do país. Segundo, o acompanhamento das contas públicas dos estados diminuiria a possibilidade de calotes, os quais trabalhavam contra o crédito não apenas do estado devedor, mas dos demais entes federados.

Embora a reforma constitucional, que reforçava os poderes do executivo federal, não fosse aprovada senão em 1926, os esforços de contenção dos gastos da União repercutiram positivamente nos demais entes federados entre 1923 e 1925, como o gráfico abaixo sugere.

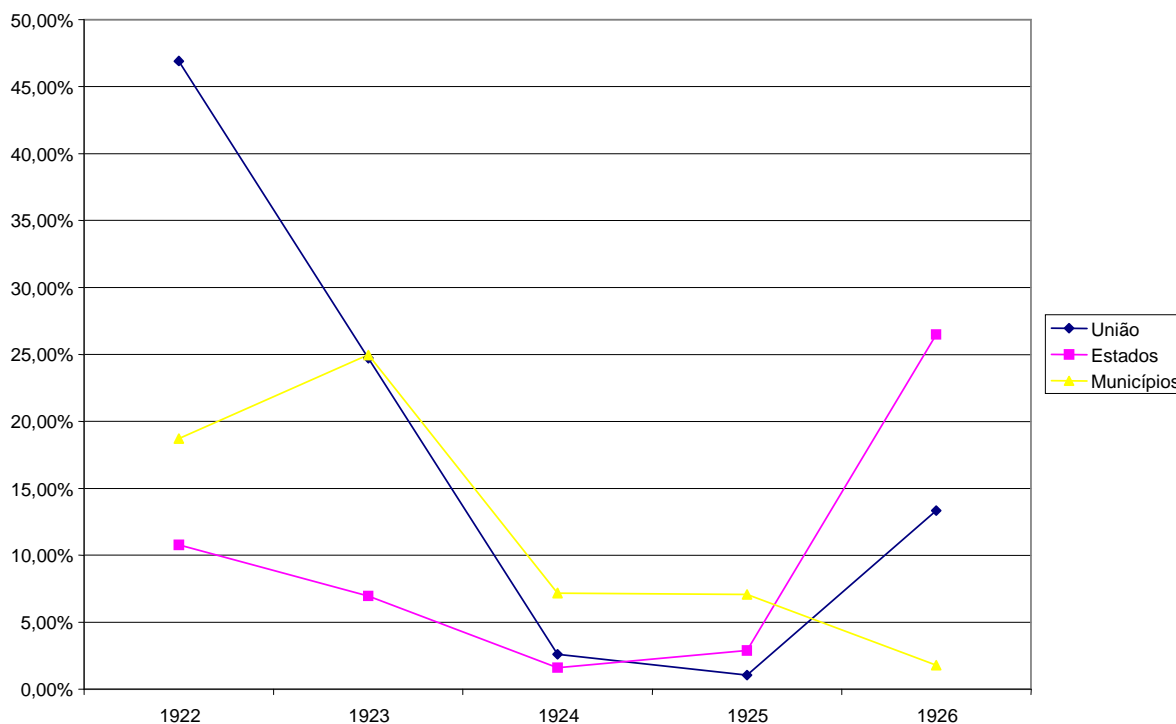


Gráfico XXXI: Déficit orçamentário em % da receita. Fonte: BRASIL, IBGE, *Séries Retrospectivas*, 1986, v.1. A elaboração do gráfico é nossa.

Como se observa do gráfico, a União possuía o mais expressivo déficit, como proporção da receita entre todos os entes federados até 1923, cerca de 50% de tudo o que arrecadava. Os municípios também apresentavam déficits consideráveis e os estados mantinham-se em patamares controlados. Todos, contudo, movimentaram-se no sentido da diminuição de seus gastos como proporção da receita arrecada e, particularmente estados e União, apresentaram, entre 1924 e 1926, trajetórias paralelas, com o quase equilíbrio em 1925 e a retomada dos déficits em 1926. Apesar dos bons resultados obtidos sem a reforma constitucional, a mesma foi defendida como forma de assegurar práticas financeiras sólidas de modo duradouro. Para Bernardes, “*sem a reforma completa de nossos processos orçamentários, jamais conseguiremos dar ao Brasil uma sólida situação financeira*” (Brasil, 1924, p. 12).

Reduzir substancialmente o déficit federal era importante para o objetivo do governo de valorizar o mil-réis, pois o governo, desse modo, gerava menos dívida e diminuía a quantia de papel-moeda em circulação. No entanto, para lograr a estabilidade monetária e voltar à taxa

de câmbio fixa, dentro dos cânones do padrão-ouro, o resultado positivo da balança comercial e a reorganização do sistema bancário eram complementos necessários.

Para o comércio exterior, os anos de 1923 e 1924 foram bons, com superávits crescentes. Em 1923, especificamente, dos vinte e cinco principais produtos de exportação brasileiros, vinte e dois tiveram aumento em seus preços, liderados pelo café. Também em 1923, a política comercial proposta gerara seu primeiro fruto, com a assinatura do entendimento comercial entre Brasil e EUA nos termos de nação mais favorecida. Félix Pacheco noticia com júbilo o acordo, o primeiro firmado pelos norte-americanos após a alteração da política comercial daquele país. Durante os anos de 1923 e 1924, seguiram as negociações de acordo comercial com os belgas, os ingleses e os argentinos. Com a Argentina interessava particularmente o entendimento para a exportação do mate do sul do Brasil e a para a importação da farinha de trigo.

Se o comércio internacional era importante para garantir um nível apropriado de divisas, a organização do setor bancário remetia diretamente sobre o financiamento interno do governo e dos setores produtivos, impactando diretamente o volume de papel moeda em circulação e, desse modo, no valor do mil-réis. Como vimos o governo Pessoa caracterizou-se por pesados déficits orçamentários, grande parte dos quais financiados por meio da formação da dívida flutuante, obrigações de curto prazo e altos juros emitidos pelo Tesouro. Um grande volume dos títulos de curto prazo emitidos pelo Tesouro fluía para o Banco do Brasil, que redescontava os títulos comerciais em sua posse, transformava-os em dinheiro e comprava a dívida pública, a qual embutia elevado risco de inadimplência. O resultado deste artifício era uma imensa dívida de curto prazo do Tesouro para com o Banco do Brasil e a inundação da praça com papel moeda.

O mecanismo pelo qual o Banco do Brasil comprava os títulos federais burlava o estatuto da carteira de Redesconto criada pelo próprio presidente Pessoa para garantir maior liquidez ao mercado. Esta carteira poderia emitir papel-moeda, até certo limite, para comprar títulos dos bancos privados, fornecendo-lhes, assim, capital. O dinheiro que a carteira do Banco do Brasil fornecia aos bancos privados aumentava a capacidade de empréstimo dos mesmos. Porém, a carteira de Redescontos do Banco do Brasil, independente com relação ao banco que a abrigava, estava proibida de redescontar os títulos do governo federal comprados pelos bancos privados e pelo próprio Banco do Brasil. Então, para financiar o governo sem redescontar os títulos federais que possuía (situação vedada estatutariamente), o Banco do Brasil tangenciava a carteira de Redescontos: ao invés de vender a ela os títulos federais,

vendia seus títulos comerciais, fazia dinheiro com eles e, assim, adquiria os títulos da dívida diretamente do Tesouro³⁶.

O governo Bernardes, portanto, herdara uma situação em que o controle de emissão de dívida pelo Tesouro por meio da limitação da carteira de Redescontos de comprar títulos federais era letra morta. O resultado era excesso de papel-moeda em circulação e depreciação da moeda.

De fato, a reorganização do sistema bancário se relacionava diretamente com o controle do orçamento do governo, complementando-o. A redução do déficit orçamentário reduzia a necessidade de emissão de dívida pelo Tesouro. A questão seria reorganizar o sistema bancário de modo a subtrair do Tesouro a faculdade de emissor de moeda e concentrá-la no Banco do Brasil, retirando do governo a tentação da emissão fácil. Para tanto, a carteira de Redescontos do Banco do Brasil cedeu espaço à carteira de Emissão, responsável por emitir papel moeda para financiar a expansão dos negócios, ficando vedada a emissão para o governo. Nas palavras de Bernardes,

“O banco só poderá emitir quando houver expansão dos negócios e sempre mediante solicitação, pelo redesconto (...) sendo claro que para o governo, o Banco não emitirá” (Brasil, 1923, p. 12).

A mensagem do presidente é clara, o Banco do Brasil assumiria o papel de banco central, com a missão precípua de irrigar o mercado de crédito para os negócios privados, não para o financiamento dos déficits públicos, os quais desejava-se proscrever. Na verdade, a finalidade da reforma visava era o fortalecimento da posição externa da economia brasileira, pois, ao emitir conscienciosamente, apenas quando solicitado e nunca para o governo, o Banco manteria o meio circulante sem excessos, concorrendo para a estabilização do valor da moeda brasileira em face do dólar e da libra. O efeito da estabilização seria a adoção do câmbio fixo, referenciado em ouro e moedas fortes, a meta principal do governo Bernardes nas relações econômicas internacionais do país.

O caminho para a obtenção da meta de câmbio valorizado e estável estava pavimentado: controle rigoroso da execução orçamentária; alterações constitucionais que possibilitavam ao executivo federal maior controle sobre a formulação do orçamento; política comercial flexível visando o superávit e manutenção da liberdade tributária da União e

³⁶ O detalhamento do mecanismo pelo qual a carteira de redescontos era contornada para permitir o financiamento da dívida pública federal está em FRITSCH, W. *External constraints on economic policy in Brazil, 1889-1930*. London: Macmillan Press, 1988.

reorganização do sistema bancário para sanear o meio circulante, combatendo a inflação. Para fechar a equação, restava a variável da defesa do valor do café, principal responsável pelos superávits comerciais brasileiros. Como, em 1923, o preço em libras da saca de 60 kg de café, oscilou de £ 3,12 para £ 3,05 (ver gráfico XXIX acima), foram intensificados os pleitos em favor da intervenção do governo no mercado cafeeiro.

A resposta do governo foi liquidar o empréstimo de nove milhões de esterlinos tomado por Pessoa, responsável pelo embaraço da ação do governo federal no mercado de café. Ademais, o novo papel do Banco do Brasil de emissor de moeda para o financiamento das atividades privadas funcionou plenamente, provendo o capital necessário para a retenção de café nos armazéns que faziam parte da nova política de defesa do café.

A promoção do café brasileiro no governo Bernardes experimentou uma mudança de conceito e de tratamento. Das valorizações episódicas do produto em conjunturas internacionais adversas transitou-se para a defesa permanente. As valorizações episódicas implicavam empréstimos externos e imiscuíam empresas estrangeiras na gestão do plano valorizador, com acesso às decisões, à gestão e ao lucro dos programas. A defesa permanente, diferentemente, objetivava a retenção do café em armazéns construídos nos entroncamentos ferroviários e a regularização da entrada do produto nos portos.

A justificativa apresentada pelo ministro da Fazenda, Sampaio Vidal, para o novo esquema de defesa guarda coerência com o objetivo político central do governo para as relações econômicas internacionais do Brasil. Segundo o ministro, a retenção do café nos portos não dimanava da vontade dos produtores brasileiros elevarem artificialmente o preço para os consumidores finais. A idéia consistia em distribuir a produção de letras de câmbio nos portos exportadores ao longo de todo o ano, evitando a concentração destas letras no período do ano posterior às colheitas. A desconcentração de cambiais em mãos privadas inviabilizaria a especulação contra o valor do mil-réis.

No entanto, o financiamento da formação dos estoques do café ao longo de 1923 por intermédio do crédito fornecido pelo Banco do Brasil ampliou a base monetária em sentido indesejado pelo governo, com reflexos sobre a inflação. Na mensagem presidencial de 1926, Bernardes apresenta os números índices do custo de vida no Rio de Janeiro, tomando por base o ano de 1914. Segundo o presidente, 1923 apresentou índice 280 (contra 100 de 1914), enquanto 1925 apresentou índice 380. Em suas palavras,

“O Banco do Brasil no gozo da faculdade da emissão de bilhetes inconvertíveis, exerceu-a em latitude não prevista nem desejada pelo governo, acarretando inflação do meio circulante” (Brasil, 1926, p. 40).

O resultado da inflação do meio circulante se fez sentir no câmbio. Se em 1922, segundo dados do IBGE (2003, 1 CD Room), um mil-réis comprava 6,22 pence (cotação de dezembro de 1922), ao final de 1923, a mesma quantia de réis adquiria apenas 5,22 pence (cotação de dezembro de 1923). A retenção do café foi bem-sucedida na recuperação do preço do produto, que saltou de saltou de 3,05 libras em 1923 para 4,62 em 1924 (saca de 60 kg), mas, por outro lado, contribuiu, juntamente com a necessidade e pagamento da dívida flutuante para que se fraudasse o objetivo do governo de reverter a desvalorização do mil-réis em 1923.

Nos anos iniciais de Bernardes à frente do Catete, portanto, a defesa do café mostrou-se contraditória com a meta de estabilização cambial. A valorização do preço do produto viabilizava um dos eixos capazes de conduzir o país à estabilidade cambial, o superávit comercial. Porém, os dois outros eixos da política do governo foram prejudicados. Primeiro, o Banco do Brasil, para financiar a defesa, inflava o meio circulante. Segundo, a fim de permitir a intervenção do estado no mercado cafeeiro, o governo teve que despender recursos na compra dos títulos referentes ao empréstimo de nove milhões de esterlinos, o que impediu maior redução dos gastos na execução orçamentária.

Necessitando defender o preço do café, seja para manter o superávit comercial, seja por pressão política dos cafeicultores, mas sem poder implicar recursos do governo federal diretamente, sob pena de ver totalmente fracassada a meta central do governo em matéria de política econômica, o governo Bernardes, em 1923 recorreu à praça de Londres a fim de conseguir um empréstimo de 25 milhões de libras. No entanto, uma série de obstáculos foi oposta à consecução de um empréstimo pelo Brasil.

Do ponto de vista do sistema econômico internacional, a situação não era de crédito elástico, pois, como explicado no capítulo sobre as finanças internacionais nos anos 1920, a Inglaterra praticou políticas de juros elevadas e crédito difícil a fim de converter a sua moeda em ouro, segundo a mesma paridade anterior à guerra de 1914. Ademais, os *Rothschilds*, tradicionais banqueiros brasileiros em Londres possuíam reservas quanto à aplicação do dinheiro em esquemas de valorização do café, que, segundo a casa britânica, engendraram inflação e desvalorização monetária. As contas brasileiras, em déficit desde o imediato pós-guerra, a despeito da redução efetuada pelo governo Bernardes, também inspiravam receios nos banqueiros. *Wall Street*, opção à *city* londrina em termos financeiros, comungava com os

britânicos da desconfiança quanto às contas públicas brasileiras e, em complemento, tinha um motivo adicional para não suportar a concessão de dinheiro, qual seja, a condenação do expediente de valorização pelo Departamento de Comércio dos EUA. Em face de tais dificuldades, o governo brasileiro submeteu-se à proposta dos banqueiros londrinos de envio de uma missão técnica para avaliar a situação das finanças públicas do país e averiguar a disposição do governo em aceitar pré-condições para a liberação do crédito.

A missão, conhecida como Montagu, foi justificada pelo presidente Bernardes ao Congresso não como a primeira pré-condição imposta pelos banqueiros para a concessão do crédito almejado pelo país, mas como uma visita favorecida pelo governo brasileiro a fim de que se dissipassem os mal entendidos sobre a economia nacional na Europa. A necessidade da missão é explicada por Bernardes nos seguintes termos,

“Embora a grande prosperidade econômica, de que felizmente goza o país, e o crescente desenvolvimento de suas fontes de riqueza, notava-se com pesar, que o câmbio baixo e má cotação dos títulos brasileiros mantinham uma atmosfera desfavorável a nosso respeito nas praças estrangeiras. Isso não podia deixar de impressionar o governo, porque a consolidação da dívida fluctuante, que criou uma situação afflictiva para o Tesouro, não pôde dispensar o recurso extraordinário de um apelo ao crédito do país. Era, portanto, essencial que se dissipasse, no exterior, a má e errônea impressão sobre o Brasil. Dahi a idéia da visita dos ilustres hospedes britânicos” (Brasil, 1924, p. 14).

A versão do governo sobre a missão, uma visita para troca de impressões, não ecoou facilmente. A imprensa oposicionista vislumbrava na missão uma ingerência estrangeira indevida, destinada a alienar o patrimônio brasileiro. *O Jornal* e *O Correio da Manhã*, periódicos da capital federal, denunciavam o risco de absorção estrangeira, a iminência da submissão do país ao jugo financeiro internacional e execução de um plano de dominação sobre o país (Garcia, 2006, p. 307).

A missão Montagu permaneceu no Brasil entre 30 de dezembro de 1923 e 04 de março de 1924. Seus trabalhos resultaram em uma série de recomendações sobre a reforma nos procedimentos fiscais brasileiros, a alteração na forma de elaboração e execução orçamentária, e a venda de empresas públicas. Nas negociações com o governo brasileiro, os pontos sensíveis foram a proposta de venda da ferrovia Central do Brasil e do Banco do Brasil.

Esta última medida, particularmente, não contava com o apoio nem mesmo dos *Rothschild*, que consideravam politicamente inviável a transferência do banco nacional para mãos estrangeiras. Para os banqueiros, a venda das ações do banco, se realizada, deveria ser efetuada entre os brasileiros (Fritsch, 1988, p. 91). Edwin Montagu, líder da missão, no

entanto, prosseguiu as pressões para a venda das ações do banco sobre o ministro da Fazenda, Sampaio Vidal, e sobre o próprio presidente do banco, Cincinato Braga, de quem conseguiu um compromisso verbal de apoio à independência do Banco do Brasil por meio da venda de suas ações para bancos privados nacionais e estrangeiros (Fristsch, 1988, p. 94).

A ânsia de Montagu, claramente mais aguda do que a dos *Rothschild*, pela venda das ações do Banco do Brasil evidenciava o caráter político da missão, negado por Bernardes em sua mensagem presidencial. O venda das ações do principal banco brasileiro para bancos estrangeiros, ingleses mormente, representaria alguma medida de controle britânico sobre as finanças do Brasil. Ademais, a missão, durante sua estada, sondou a possibilidade de assinatura de um tratado comercial entre Brasil e Inglaterra com a cláusula de nação mais favorecida. Ora, tanto o governo brasileiro, de fato, não desejava a venda das ações do Banco do Brasil, pois tolheria o financiamento dos déficits públicos e seria impopular, como repudiava a assinatura de tratados comerciais, desejando entabular apenas entendimentos de curto prazo. As propostas da missão, neste sentido, extrapolavam nitidamente o mandato conferido pelos banqueiros ingleses e avançava em direção à tentativa da restauração da influência econômica inglesa sobre o Brasil.

A missão partiu do Brasil satisfeita com o comprometimento verbal de Braga quanto à possibilidade de venda das ações do Banco do Brasil, embora este dissesse que a questão demandaria discussão prolongada no seio do governo. O governo, contudo, comprometeu-se efetivamente apenas com as recomendações que coincidiam com a orientação da política econômica em curso, ou seja, controle dos procedimentos orçamentários, melhora da legislação fiscal, controle dos gastos. Estas medidas faziam parte das considerações e das ações de Bernardes desde sua posse, de modo que se comprometer com elas não contrariaria os planos da administração. Quanto à venda da Central do Brasil e das ações do Banco do Brasil não houve compromisso real.

Após as difíceis negociações, a missão Montagu finalmente se satisfaz e recomendou a concessão do empréstimo ao Brasil. Contudo, no ano de 1924, o governo inglês embargou a concessão de empréstimos aos governos de países estrangeiros como modo de reter ouro e moedas fortes nos cofres do Banco da Inglaterra. O propósito inglês, nesse momento, consistia em valorizar a libra de sorte a alcançar o patamar de paridade com o ouro que vigia antes da Primeira Guerra Mundial. Atingido o patamar, a libra retornou á paridade fixa em abril de 1925, objetivando claramente retomar papel de coordenador do sistema monetário internacional.

Sem poder contar com o dinheiro estrangeiro, o governo federal lançou mão de medidas para impedir a incompatibilidade entre a defesa do café e a meta do governo de apreciar e estabilizar o câmbio. A responsabilidade pelos esquemas de valorização do café foi transferida para o Estado de São Paulo, decisão que além de garantir a defesa do produto sem a aplicação maciça de recursos federais, agradava aos tradicionais banqueiros brasileiros em Londres, os *Rothschild*, sempre resistentes à idéia de envolver o dinheiro das transações internacionais na manutenção do valor do produto.

A defesa permanente a cargo do estado de São Paulo iniciou-se em 1924, com a criação do Instituto Paulista para a Defesa Permanente do Café. Esta instituição era a responsável por coordenar a concessão de adiantamentos aos cafeicultores enquanto estes esperavam pela venda do café estocado nos silos do interior. Porém a viabilidade do esquema dependia da implicação direta do Estado de São Paulo e de seu banco oficial, o Banesp, por meio da contração de empréstimos internacionais que viabilizassem o financiamento interno da retenção cafeeira nos silos e disponibilizassem recursos para os adiantamentos necessários aos cafeicultores.

Segundo Topik (1987), o governo Bernardes não se comprometeu efetivamente com a defesa permanente, transferiu para São Paulo os silos construídos pela União e determinou que o Banco do Brasil recusasse recursos ao financiamento da agricultura paulista. Arthur Bernardes, adentrou, de 1924 até o final de seu governo, fase de intensificação das medidas destinadas a controlar o déficit orçamentário da União, valorizar o câmbio e sanear o meio circulante, combatendo, assim, a inflação. O ministro da fazenda, paulista, Sampaio Vidal, foi substituído por Aníbal Freire e o presidente do Banco do Brasil, Cincinato Braga teve sua posição ocupada por James Darcy.

A nova fase do governo é explicitada na Mensagem presidencial de 1925. O chefe do executivo intensifica a campanha junto ao Congresso pela austeridade na formulação e execução orçamentária, pois, segundo ele “*o desequilíbrio chronico das finanças públicas é maior factor de desmoralização de um povo. Constitui a característica dos povos inferiores...*” (Brasil, 1925, p. 09).

Bernardes emula o exemplo de Campos Salles, que restaurou as finanças públicas por meio do equilíbrio orçamentário e lamenta a mudança prematura de rumos, assim como Homero Baptista, ministro de Epitácio Pessoa deplorara. Entre os homens de Estado responsáveis pelas contas públicas e pelas relações econômicas do Brasil com o exterior nos anos 1920, é lugar comum a menção elogiosa a atuação de Campos Salles, embora o responsável pelo *funding loan* de 1898 tenha deixado o governo sob fortes críticas em razão

de sua política deflacionária e pela aversão ao comprometimento de recursos federais em esquemas de valorização do café. O apelo às medidas restauradoras de Campos Salles, patrono da política dos governadores, ecoou inclusive sobre o líder do movimento de 1930. Em 1950, quando retornou ao Catete, Getúlio Vargas pretendia uma administração dividida em duas fases: a primeira de controle das contas, à Campos Salles, a segunda de realizações, à Rodrigues Alves³⁷.

O Congresso Nacional, em 1925, foi novamente instilado a apreciar a proposta de reforma orçamentária enviada pelo executivo. O ponto crucial defendido pelo governo foi a necessidade de reduzir a dívida flutuante da União e, conseqüentemente, o pagamento dos seus serviços, cujos juros eram elevados e perfaziam aproximadamente 70 mil contos de réis em 1925. Dificultado o acesso às fontes internacionais de capital em razão do fracasso da Missão Montagu, o presidente voltou-se à necessidade das reformas internas. A primeira e essencial reforma consistiu, como acima relatado, na transferência da responsabilidade da defesa do preço do café para o Estado de São Paulo, liberando a União para perseguir metas mais restritivas em matéria de papel-moeda e câmbio.

No sentido de controlar o volume de papel moeda em circulação, a União reduziu seus gastos em moeda nacional e suas compras no exterior. Ademais, com a troca de comando do Banco do Brasil principiou uma política de redução das facilidades creditícias, como meio de deflacionar o meio circulante. Bernardes julgava indispensável que o Banco do Brasil deflacionasse o meio circulante até o limite que determinasse uma elevação razoável no valor da nossa moeda, sem precisar, contudo, qual o ponto de razoabilidade. Na percepção do presidente, o Banco do Brasil deveria zelar pela circulação monetária e para a elevação do câmbio e não gerar a inflação que corroia o valor do mil-réis.

A política monetária do governo em seus anos finais abandonou a tentativa de conciliar a atuação do governo central na defesa do café com a valorização do câmbio, centrando seus esforços nesta última meta. Abandonou também o desejo de elevar o valor do mil-réis com recurso ao capital estrangeiro, o que diminuiria a necessidade de deflação interna e, conseqüentemente, inibiria a recessão, poupando o governo dos impactos políticos desta. Firme em sua meta de recuperar o valor do mil-réis, a equipe econômica de Bernardes passou a aplicar o receituário ortodoxo de corte de despesas e encarecimento do crédito, suportando o peso político da recessão.

³⁷ Sobre a proposta Campos Salles – Rodrigues Alves de Getúlio Vargas nos anos 1950, ver: VIANNA, Sérgio B. Duas tentativas de estabilização: 1951-1954. In: ABREU, Marcelo de P. (org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana*. Rio de Janeiro: Campus, 1990, p. 123-151.

O movimento do comércio exportador concorreu para a meta de valorização da moeda, pois apresentou seguidos superávits nos quatro anos do governo de Bernardes. O maior de todos os superávits foi obtido em 1924, com a moeda ainda desvalorizada. Em 1925 e 1926, persistiram os excessos das vendas sobre as compras, mas de forma decrescente. O sucesso do governo em valorizar o mil-réis, concorria para tornar as importações mais atrativas e reduzia o valor recebido pelos exportadores, em moeda nacional. Os gráficos abaixo evidenciam o sucesso do governo Bernardes em valorizar o mil-réis ao final de seu governo.

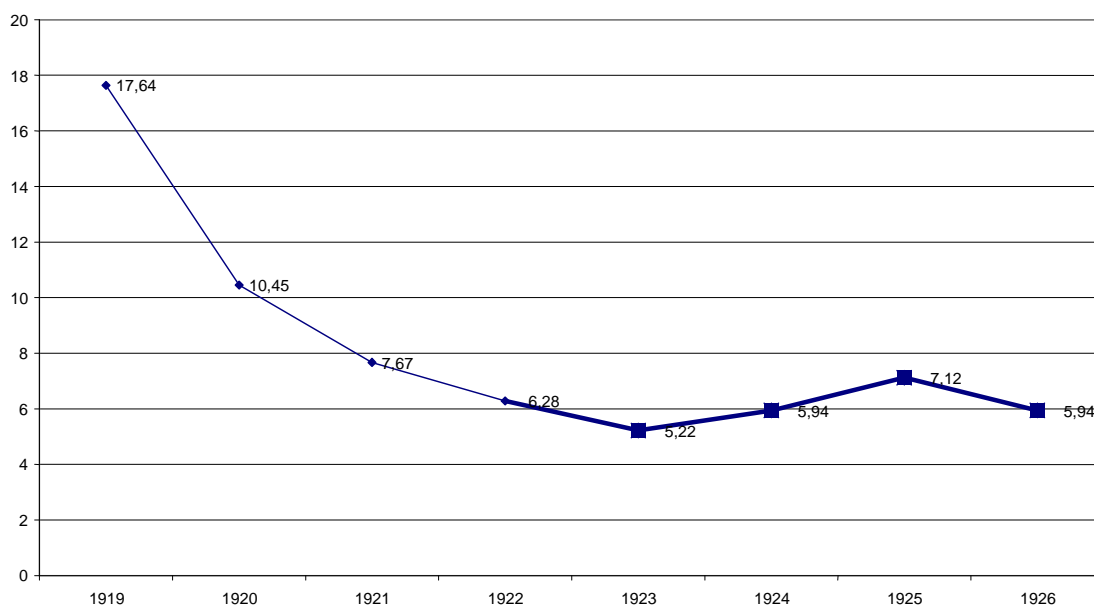


Gráfico XXXII: Cotação da moeda brasileira entre 1919-1926: pence/mil-réis. Fonte: BRASIL, IBGE, *Estatísticas do século XX, Centro e documentação e disseminação de informações*. Rio de Janeiro: IBGE, 2003. 1 CD ROOM. A elaboração do gráfico é nossa.

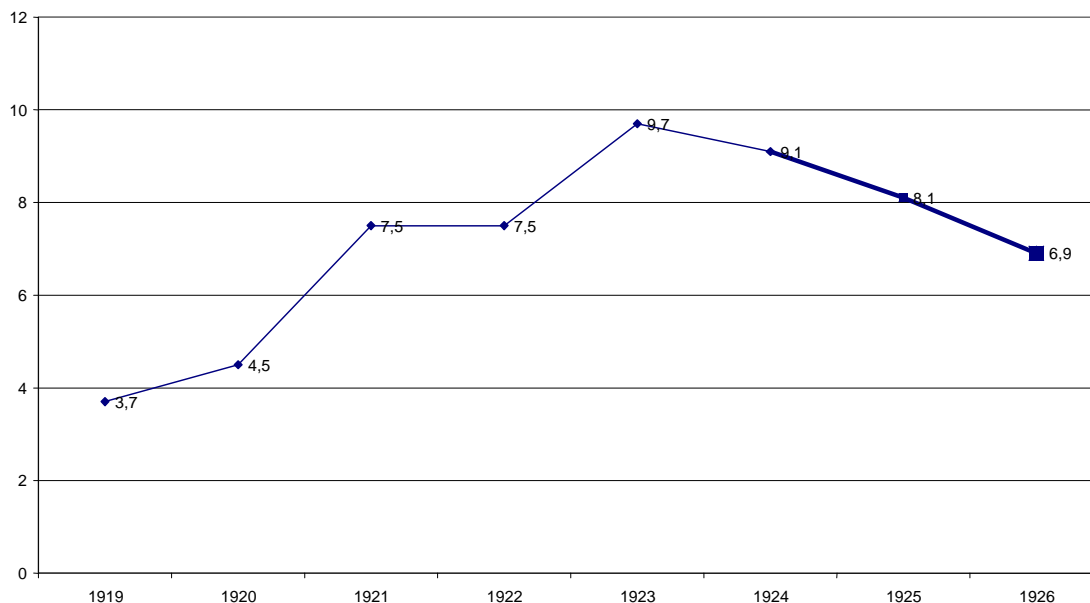


Gráfico XXXIII: Cotação da moeda brasileira entre 1919-1926: mil-réis/dólar. Fonte: BRASIL, IBGE, *Estatísticas do século XX, Centro e documentação e disseminação de informações*. Rio de Janeiro: IBGE, 2003. 1 CD ROOM. A elaboração do gráfico é nossa.

A análise dos gráficos acima permite vislumbrar que o ano de 1923 marcou o ponto máximo de desvalorização do mil-réis entre 1919 e 1926. Se em 1919 eram necessários 17,64 pence para comprar um mil-réis, em 1923 a mesma quantia de mil-réis podia ser obtida com apenas 5,22 pence. Quanto ao dólar, o movimento é paralelo. Em 1919, uma unidade da moeda americana comprava 3,7 mil-réis, enquanto em 1923 era suficiente para obter 9,7 mil-réis. O valor da moeda brasileira recuperou-se com relação ao dólar fortemente entre 1923 e 1925, mas com menor intensidade com relação à libra esterlina, no mesmo período.

Contudo é justamente o resultado em face da libra esterlina o mais significativo dos esforços de saneamento do meio circulante e valorização monetária por parte do governo Bernardes. Os EUA após a Primeira Guerra Mundial haviam mantido a paridade de sua moeda com relação ao ouro aos níveis anteriores às belicosidades, a Inglaterra, no entanto, desvalorizara sua moeda durante o conflito. Os anos iniciais da década de 1920, portanto, assistiram a um esforço de deflação na Inglaterra com vistas a reestabelecer a antiga paridade libra-ouro. Este movimento é intensificado justamente entre 1923 e 1925, inclusive com reflexos sobre o Brasil, por ocasião do fechamento da praça de Londres para empréstimos estrangeiros nestes anos. Ora, dessa maneira, o mil-réis se valorizava frente a uma moeda, a libra, que recuperava seu valor internacionalmente.

Em síntese, o esforço deflacionário encetado pelo governo Bernardes entre 1923 e 1926 foi severo o suficiente para compensar o movimento de deflação por que passava a libra esterlina, garantindo uma valorização relativa do mil-réis em face à libra. O efeito desta política foi, segundo Fritsch (In: Abreu, 1988, p. 36), uma queda geral do nível de preços em cerca de 10% em 1925 e 1926. Por outro lado, a confluência do controle dos gastos públicos com restrição ao crédito implicou desaceleração da atividade econômica. De acordo com Vilella e Suzigan (1973, p.157), a produção industrial que crescia ao longo da década, declinou em 1924 e estagnou em 1925 e 1926, com retomada somente após este último ano, por ocasião do estabelecimento da Caixa de Estabilização, já no governo Washington Luís.

Considerados conjuntamente os dados dos gráficos XXVIII (contas públicas), XXIX (preços do café), XXX (comércio exterior) e XXXII e XXXIII (cambio em dólares e libras), vê-se que, ao final do governo Bernardes houve uma melhora substancial na posição externa do Brasil se comparada à situação no governo Pessoa. Os déficits orçamentários foram controlados, embora não se tenha atingido o superávit. Os preços do café mantiveram-se elevados, com a vantagem de a responsabilidade por sua defesa haver sido terceirizada ao Estado de São Paulo. A balança comercial registrou seguidos superávits, embora no final do período, em função do sucesso na valorização cambial, o saldo nas relações comerciais com exterior tenham sido declinantes. Por fim, e como resultado da junção do controle dos gastos públicos, das emissões de moeda e da existência de superávits comerciais, o mil-réis se valorizou em face do dólar e da libra. A inflação cedeu, mas os níveis de produção industrial recuaram em comparação aos experimentados desde o imediato pós-guerra.

A avaliação dos efeitos das políticas contracionistas do governo Bernardes com relação à indústria são, contudo, controversos. Se o câmbio valorizado, por um lado, facilitava as importações de bens de consumo em competição à produção industrial nacional, por outro lado, permitia que investimentos fossem efetuados na compra de maquinário destinado à modernização das plantas industriais mais competitivas, pois aumentava o poder de compra dos empresários nacionais no mercado internacional. Ademais, a inflação sob controle favorecia os estratos assalariados urbanos, cujo consumo de produtos alimentícios e têxteis era importante para a indústria nacional, que, à época, concentrava-se justamente na produção destes produtos não duráveis. A questão é: se Fritsch (1988) e Vilella e Suzigan (1973) estão corretos quanto aos efeitos deletérios sobre a quantidade da atividade industrial, qual foi o impacto sobre a qualidade desta produção, sua eventual modernização e sobre a consolidação ou não dos setores beneficiados com o consumo em tempos de inflação controlada.

Do ponto de vista do comportamento do comércio exterior, o bom momento da inserção internacional do país não escapou ao novo ministro da Fazenda, Aníbal Freire. Segundo o ministro, o valor do comércio exterior brasileiro, em libras-ouro era inferior apenas ao valor auferido em 1919. Freire se concentra na comparação entre os três anos do governo Pessoa, 1919-1922, e os três primeiros anos da gestão Bernardes. Em sua opinião, corroborada pelos dados,

“É sem duvida, confortador para nós, o resultado do confronto dos algarismos do nosso comércio exterior nos últimos seis anos, pois se verifica por elle a bôa situação econômica do paiz, tão fortemente abalada nos três primeiros anos desse período” (Brasil, 1925, p. 06).

Se Freire está correto quanto à melhora no comércio internacional, o mesmo não se pode afirmar quanto a situação econômica como um todo. Como visto, a posição externa do país melhorou, mas o nível de atividade industrial interna declinou e o acesso ao crédito tornou-se mais restrito. Essencial, contudo, quanto à situação do comércio exterior foi o movimento de concentração no café.

No governo Pessoa, a balança comercial oscilou grandemente em função de acontecimentos fora do controle de qualquer país individualmente e que engendraram a crise do começo da década de 1920. O ambiente internacional era mais hostil ao comércio e a composição das exportações brasileiras, diferente. Beneficiadas pelos deslocamentos econômicos gerados pela guerra, nos anos de Pessoa as vendas brasileiras ao exterior dependiam menos do café. Ao longo dos anos, todavia, ainda no governo Pessoa e, fortemente no período Bernardes, a pauta exportadora passou depender crescentemente do café. Em 1925, o produto respondeu por 72 % das vendas brasileiras, segundo Freire (Brasil, 1925, p. 07). Houve diversificação da produção para o mercado interno, como já argumentado em outro capítulo desta dissertação, porém, não dos produtos de exportação.

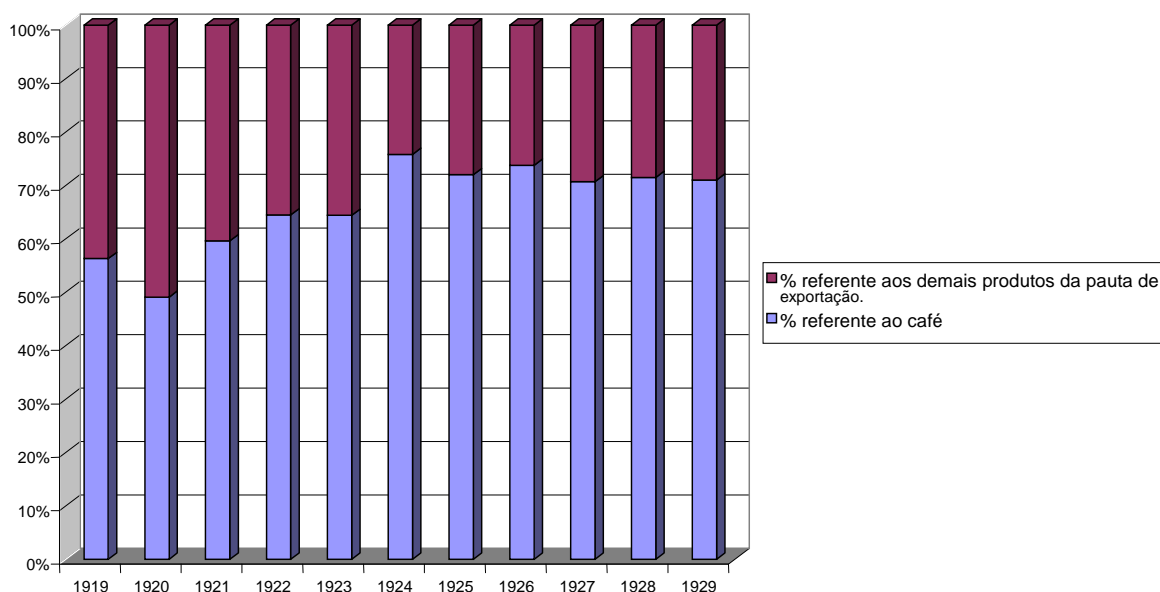


Gráfico XXXIV: Participação do café na pauta exportadora brasileira. Fonte: BRASIL, IBGE, *Séries Retrospectivas*, 1986, v.1. A elaboração do gráfico é nossa.

Durante o quadriênio de Bernardes consolidou-se o movimento de concentração das exportações no café, em parte por que as políticas públicas encetadas pela União e, após 1924, pelo Estado de São Paulo mantiveram valorizado o preço do produto, em parte em razão da recuperação dos países europeus, que retomaram a produção de bens de consumo desorganizada pela guerra, diminuindo suas compras de fornecedores como o Brasil. Conforme notou Felix Pacheco, avançada a década, restava claro que o Brasil não aproveitara a desorganização européia posterior à guerra para consolidar a diversificação das suas exportações. Segundo o ministro, a produção e a distribuição dos produtos destinados ao mercado mundial careciam de melhor regulação. Em suas palavras,

“a desorganização dos outr’ora ricos centros produtores, a nova divisão geographica da Europa, a devastação produzida pela guerra e outros importantes fatores de muito nos teriam aproveitado se outras fossem as condições nossos mercados exportadores e estivessem regularizadas a produção e a distribuição dos artigos brasileiros”. (Brasil, 1924, p. 44).

O fato concreto é que pelo lado das exportações não houve alteração do perfil de inserção econômica do Brasil no mercado mundial, como visto no gráfico XXXIV acima. Após atingir cerca de 70% do total das exportações brasileiras em 1924, o café permaneceu contribuindo com esta porcentagem até o final dos anos vinte. Somados ao café, os outros oito

mais importantes produtos de exportação brasileiros – açúcar, cacau, erva mate, fumo, algodão, borracha e couros – perfizeram cerca de 90% do total das exportações do país entre 1919 e 1929³⁸.

Dentre os principais produtos de exportação, em 1925, a borracha ocupou a segunda posição, favorecida pela aplicação do programa britânico de valorização deste produto, conhecido como plano Stevenson. Conforme Aníbal Freire (Brasil, 1926, p. 08), a elevação do preço internacional da borracha se deu em função de sua retirada do mercado, engendrando escassez no abastecimento dos EUA, que recorreram ao fornecimento brasileiro.

Os esforços de propaganda comercial persistiram no final do governo Bernardes, com a participação do país na Feira de Praga, capital da recém criada Tchecoslováquia. Foram organizadas amostras de produtos exportáveis, as quais foram distribuídas para os cônsules, a fim de que as promovessem comercialmente. O número de adidos comerciais foi elevado de seis para onze pelo decreto 17.418 de 25 de agosto de 1926, bem como um regulamento foi elaborado para regulamentar e melhorar a prática dos adidos (Brasil, 1926, p. 66/67).

Os esforços da pasta das Relações Exteriores, todavia, permaneciam limitados no tocante à diversificação das exportações brasileiras, seja por insuficiência orçamentária, seja por que a defesa do café representava uma interferência do estado na economia no sentido de reforçar a importância desta mercadoria nas exportações. O retraimento do governo federal das atividades de financiamento da defesa do café no final do governo Bernardes, como visto, não ocorreu para que os recursos públicos fossem destinados a outras atividades, mas, antes, para que a metas da deflação e da valorização da moeda não fossem comprometidas. Houve um retraimento geral da ação da União no fomento à atividade econômica que impactava menos sobre o café, coberto pelo guarda-chuva da defesa permanente realizada pelo Estado de São Paulo, do que sobre as atividades que não contavam com o respaldo financeiro de um estado rico.

Neste ponto, pode-se afirmar que as possibilidades do Itamaraty influir sobre o comércio exterior nos governos dos dois primeiros presidentes dos anos vinte foram reduzidas. Do ponto de vista da exportação, a concentração no café adivinha de um conjunto de decisões políticas. Estas decisões mobilizaram o Banco do Brasil, o Tesouro Nacional, a pasta da Fazenda e, posteriormente, o governo do Estado de São Paulo articulado com o Instituto de Defesa do Café e o banco estadual – Banesp (futuro Banespa).

³⁸ Dados disponíveis em IBGE, *Séries Retrospectivas*, 1986, v.1, p. 90.

Quanto ao avanço da industrialização por substituição de importações e da diversificação das compras externas do país, ambas significativas e voltadas ao atendimento do mercado interno, as decisões que mais impactavam nestes processos advinham, da Fazenda e do Banco do Brasil, e não do Itamaraty. O principal efeito da guerra e dos desencontros da economia internacional nos anos 1920 para o Brasil não foi a diversificação das exportações, que, de fato se concentraram, mas a mudança da pauta importadora em direção à compra de maquinaria e bens de consumo duráveis, bem como a substituição de importações de numerosos bens de consumo não duráveis. O nível do câmbio, em desvalorização na maior parte do período, exceto nos anos finais do governo Bernardes, indiretamente facilitava o processo de substituição de importações, o qual demandava, por sua vez, que as importações de máquinas aumentassem. Como as oscilações cambiais remetiam diretamente aos desequilíbrios orçamentários da União e à emissão inflacionária, as decisões políticas mais influentes sobre as importações e a industrialização eram tomadas no Congresso Nacional, responsável pela fixação das despesas e das receitas federais; no Tesouro e no Banco do Brasil. Pouco restava à ação do Itamaraty.

Pode-se dizer que a principal contribuição da pasta das relações exteriores se deu em duas frentes. No governo Pessoa, foi essencial a defesa dos direitos brasileiros sobre o café de São Paulo depositado em portos alemães antes do rebentar da Primeira Guerra Mundial e, principalmente, na consolidação da posse brasileira sobre os navios ex-alemães, o que aumentou a capacidade de transporte em poder do Brasil e assegurou recursos financeiros necessários, por meio do arrendamento e da venda, à sempre deficitária execução orçamentária do governo Pessoa. No quadriênio de Arthur Bernardes, a ação principal quanto as relações econômicas internacionais, a nosso ver, foi a sistematização da política comercial, discutida inter-ministerialmente sob a coordenação do Itamaraty e que objetivava não obrigar o país em acordos comerciais que, de modo duradouro, impusessem limitações à liberdade de tributar as importações, principal fonte de recursos federais.

A preocupação com os recursos federais foi determinante para entender as relações estabelecidas pelo Brasil com a economia internacional nos anos 1920. De acordo com a ação de Bernardes, a manutenção do equilíbrio orçamentário e cambial possibilitaria ao país uma inserção internacional sólida e estável. Sólida, porque menos dependente do socorro do capital externo para saldar os compromissos da União. Estável, pois, baseada em câmbio fixo, valorizado e previsível.

A meta da valorização cambial foi atingida, mas o retorno às taxas fixas, dentro do padrão-ouro internacional, aguardaria o governo Washington Luís. Quanto ao superávit

orçamentário, faltou pouco para Bernardes atingi-lo. Em sua opinião os principais óbices à consecução deste objetivo foram os gastos extraordinários para a manutenção da ordem pública, perturbada pelo advento do tenentismo e a existência de expressiva dívida flutuante, de curto prazo e que onerava os cofres públicos com seus elevados juros (Brasil, 1926, p. 28).

Para encaminhar a questão da dívida flutuante, o governo Bernardes contraiu um empréstimo internacional em 1926, no valor de sessenta milhões de dólares, com prazo de trinta e um anos para amortização, do tipo 84 e com taxa de juros de 6,5%. O empréstimo foi contratado junto à casa *Dillon, Read & Co* de Nova York, e os pagamentos dos juros e da amortização deveriam ser depositados no escritório desta casa e no da firma *N. M. Rothschilds & Sons* (Bouças, 1950, 283).

As condições deste empréstimo não foram sensivelmente melhores do que as conseguidas pelo governo Pessoa. As taxas de juros eram melhores e o prazo de amortização era levemente superior ao dos empréstimos realizados em 1921 e 1922, exceção feita ao empréstimo obtido para o encampamento do ramal “Currallinho a Diamantina”, da estrada de ferro Vitória-Minas (prazo de 77 anos). O tipo, todavia, foi o pior entre todos os empréstimos tomados na década.

Após a fracassada tentativa de conseguir um empréstimo em Londres em 1924 por intermédio da missão Montagu, o governo brasileiro, em 1926, buscou novamente crédito para financiar sua dívida flutuante. Na Inglaterra, segundo Garcia (2006, p. 337-342), havia resistência política à concessão do empréstimo ao Brasil em razão de o país haver se oposto à entrada da Alemanha como membro permanente do Conselho da Liga das Nações. Segundo Austen Chamberlain, secretário do *Foreign Office*, a atitude brasileira atentava contra a paz européia, pois ameaçava a concretização do acordo de Locarno, responsável pela distensão política na Europa e que contemplava a Alemanha com um assento permanente na instância máxima da organização genebrina. Em face do comportamento do país em Genebra, o ministro inglês não via com bons olhos o financiamento ao Brasil, embora os *Rothschild* tenham alertado para o risco de os banqueiros norte-americanos fornecerem o crédito desejado pelos brasileiros sem o concurso britânico, com prejuízo para a influência da Grã-Bretanha sobre as finanças brasileiras (Abreu, 1999, p.63).

O empréstimo seguiu sendo negociado em Nova York com a casa Dillon e, ao cabo, não excluiu totalmente a tradicional casa inglesa dos *Rothschild*, a qual receberia, juntamente com a *Dillon & Read*, os pagamentos deste empréstimo. Apesar de, entre os contemporâneos e

a historiografia³⁹, pontificar a percepção de que para as relações financeiras do Brasil com o mundo, o essencial na negociação deste empréstimo foi deixar clara a opção que Nova York passara a representar com relação a Londres, há outro ponto crucial a ser considerado para a compreensão da inserção econômica internacional brasileira.

As condições em que o Brasil recorreu ao mercado financeiro internacional em 1924 e 1926 eram completamente diferentes. Em 1924 o empréstimo se inseria no projeto do governo federal de valorizar a moeda, sem o recurso a uma deflação rigorosa e mantendo a intervenção federal direta no mercado cafeeiro. Após o fracasso deste empréstimo, o governo federal optou por abandonar a defesa direta do café e pôs em prática uma política econômica nitidamente contracionista. Em 1926, portanto, o empréstimo de resgate da dívida flutuante possuía implicações distintas. Destinava-se, obviamente, a aliviar o fardo imposto à União, contribuindo para a valorização da moeda, mas esta consideração não tinha que se conciliar com a manutenção do preço do café. Se em 1924 o governo federal tentava equilibrar a equação café - finanças federais, em 1926, trabalhava exclusivamente com a variável financeira. Neste ano, o intervencionismo no mercado mundial de café era de responsabilidade dos estados produtores, enquanto a União centrou-se na ortodoxia liberal para lograr seu objetivo de baixar a inflação e valorizar o mil-réis.

Inserido no ano final do governo Bernardes, o empréstimo de 1926, com foco exclusivo no saneamento das contas federais, visava à estabilização do mil-réis em um patamar valorizado. Nesta oportunidade, a União não se relacionou com a faceta financeira do sistema econômico internacional para defender o nível de renda da fração de classe da cafeicultura de exportação. Antes, a retirada de recursos federais da defesa permanente do café e o sucesso da valorização da moeda, com controle da inflação, representavam ganhos para outros setores da sociedade como os consumidores urbanos, os importadores e os credores. Estes últimos especialmente se beneficiaram, pois a defesa do valor da moeda garantia-lhes que o dinheiro que emprestavam não retornaria depreciado aos seus bolsos. Contudo, os cafeicultores não ficaram completamente desamparados, pois a defesa do seu nível de renda continuou a ser realizado pelo Estado de São Paulo e, em menor escala, por Minas Gerais e Rio de Janeiro.

Este aspecto transaccional era fundamental. A União retirou-se do mercado de café, mas não os estados. Se a política da União beneficiava credores, importadores e consumidores, os estados produtores de café trabalhavam em favor dos exportadores, formando estoques reguladores que aumentavam o valor do café no mercado internacional. Se a conciliação ao

³⁹ Tanto Moniz Bandeira, quanto Eugênio Vargas Garcia e Marcelo de Paiva Abreu apontam nesse sentido.

nível de um único ente federado, a União, das metas de defesa do café e do câmbio, mostrou-se inconciliável nos dois primeiros governos dos anos vinte, logrou-se uma solução de compromisso plenamente coerente com a constituição da República. Caracterizada por um federalismo solto, no qual estados e municípios podiam contratar empréstimos externos diretamente e sem anuência federal, a constituição viabilizou particularmente ao estado de São Paulo a obtenção dos créditos externos capazes de financiar a retenção do café nos silos do interior do estado, sem implicar a União diretamente nesta política. Esta pode, no final do governo Bernardes, centrar-se na meta cambial.

Este arranjo era politicamente sensível. Minado pelo descontentamento das camadas médias urbanas, o governo Bernardes, transcorrido quase totalmente sob estado de sítio, não poderia descurar do controle da inflação, que flagelava essencialmente os assalariados urbanos. Porém, para controlar a inflação e manter o câmbio estável, Bernardes não podia abandonar a fração de classe cafeeira, elemento responsável pela manutenção do regime político no qual Bernardes fora eleito presidente. Daí a solução de compromisso que, utilizando-se da estrutura constitucional do país, equilibrava o regime oligárquico entre as pressões da camada urbana assalariada crescente, das frações de classe agrícolas não exportadoras e da cafeicultura de exportação.

Em suma, o tipo de federalismo consagrado na Constituição Federal de 1891 permitia a bipartição em duas esferas da federação da coordenação de duas variáveis fundamentais para as relações econômicas do Brasil com o mundo: o câmbio e a cotação internacional do café. Primeiro, o câmbio, elemento essencial por fornecer a referência monetária a partir da qual ocorrem as relações comerciais e financeiras de um país com o mundo, ficou sob controle da União, com o objetivo precípuo de estabilização monetária e das contas públicas. Segundo, o papel de influenciar preço internacional do café, produto do qual dependia o superávit em nossa balança comercial, ficou sob a responsabilidade, basicamente, do Estado de São Paulo, o que foi possível graças ao dispositivo constitucional que franqueava aos estados federados acesso direto ao crédito internacional, sem a intermediação da União. Os empréstimos externos financiavam os estoques de café formados nos entroncamentos ferroviários do interior do país. Esta bipartição, por seu turno, viabilizou a solução de compromisso obtida no final do governo Bernardes e que, no governo Washington Luís permitiu ao Brasil retornar ao padrão monetário-ouro, liberal, sem abrir mão de intervir no mercado de café. Solução que resguardava os interesses de consumidores, importadores e credores e aplacava a ira dos agricultores de outros gêneros que se ressentiam do uso de verbas da União para defender apenas o café. Tudo, porém, sem desamparar os cafeicultores.

Bernardes tinha consciência do difícil equilíbrio social implicado na bipartição do manejo do câmbio e da defesa do preço do café entre a União e os estados. Por um lado admitia o caráter essencial da defesa do produto efetuada pelo Estado de São Paulo e a defendia dos ataques efetuados pelo secretário de comércio dos EUA, Herbert Hoover. Por outro lado, demonstrava consciência da dificuldade em definir uma taxa cambial a partir da qual o Brasil pudesse fixar sua moeda,

“A estabilização da nossa moeda, pela sua conversibilidade em ouro, é de uma conveniência que não encontra opositores no campo das opiniões, divergindo estas apenas quanto à oportunidade e à taxa de conversão (...) Para os produtores de café e outros gêneros de exportação, os industriais de tecido e ferro, para as finanças dos estados, baseadas em impostos ad valorem, e para os devedores, a vantagem está na baixa do câmbio “(Brasil, 1926, p. 45/46)”.

As clivagens são mostradas claramente. O câmbio baixo e a inflação controlada favoreceriam os devedores, os industriais e a exportação. O câmbio elevado fomentava as importações e prejudicava as indústrias, mas favorecia as importações. O favorecimento destas beneficiava a União em dois sentidos. Primeiro, pelo aumento do universo tributável. Segundo, por tornar menos custosa a aquisição de moedas estrangeiras para saldar os compromissos internacionais do país. Por fim, a estabilização cambial, demandava, para sobreviver, um compromisso renovado da União com o equilíbrio orçamentário.

Para Bernardes, a taxa pela qual o mil-réis deveria voltar à fixidez da conversibilidade com o ouro não estava clara em 1926 e, este retorno, admitia, ficaria sob responsabilidade do governo posterior, como de fato ocorreu. A preocupação com a conciliação de interesses, contudo dominava Bernardes,

“O homem de estado não pode filiar-se, nesse assumpto, como na generalidade dos outros, a opiniões extremas. Há de buscar o ponto de interferência dos interesses contraditórios, procurando conciliar-os” (Brasil, 1926, p. 46).

A conciliação de interesses representada pela bipartição das responsabilidades sobre o câmbio e o financiamento da defesa do café entre a União e São Paulo permitiu lograr as metas de valorizar a moeda sem ferir os ganhos dos cafeicultores e de arrefecer as pressões urbanas contra a inflação, sem engendrar reclamações de abandono por parte dos cafeicultores. Contudo, o arranjo possuía limites.

O final do governo Bernardes influenciou decisivamente sobre seu sucessor, pois, Washington Luis pôde, a partir da solução de compromisso viabilizada no governo Bernardes,

fixar, finalmente, a moeda brasileira em relação ao ouro e à outras moedas centrais como dólar e libra, estabilizando-a. Entretanto, a solução de compromisso tinha sua viabilidade estreitamente ligada ao sistema financeiro internacional, pois, o Estado de São Paulo dependia essencialmente do acesso às fontes externas de capitais para defender as cotações do café (já que não poderia prover defesa cambial aos cafeicultores, posto ser a política cambial de competência da União). Não havia como o estado manipular o câmbio para defender as rendas dos cafeicultores, posto que o câmbio era responsabilidade da União. Sem controle direto sobre o câmbio, restava ao Estado controlar a produção e os estoques com recursos obtidos internacionalmente. Ora, na ausência de tais recursos, a defesa redundava seriamente comprometida. A União seria pressionada a intervir diretamente no mercado do café, pela depreciação e/ou pelo financiamento direto. Tal comprometimento, no entanto, feriria de morte a estabilização monetária almejada, pondo um fim à solução de compromisso que viabilizou a coexistência da estabilidade monetária, das contas federais controladas, dos superávits comerciais e da distensão da tensão social no final dos anos vinte. Os desdobramentos, todavia, pertencem ao quadriênio Washington Luís.

3.2.3 O governo Washington Luís.

A estabilidade como obsessão.

Os acontecimentos dos anos finais do governo Arthur Bernardes influenciaram decisivamente o desempenho de Washington Luís quanto à posição externa da economia brasileira, embora, do ponto de vista político, a tranqüilidade com que o último governou, até a conjuntura crítica de 1929/1930, sugira um vívido contraste entre ambos os governos.

Washington Luís, a despeito de natural do Rio de Janeiro, realizou sua carreira política no Estado de São Paulo. Antes de assumir a presidência da República, foi prefeito da capital paulista e presidente do Estado de São Paulo. À frente deste estado, Washington Luís caracterizou-se pela diligência na implantação da política de defesa do café, coordenada pelo Instituto Paulista para Defesa Permanente do Café. Durante a campanha de sucessão de Bernardes, sua experiência no comando do maior estado exportador brasileiro engendrou expectativas de que refrearia a ortodoxia financeira prevalente no governo que se encerrava, responsável pela valorização do mil-réis, pela escassez de crédito e pelo baixo ritmo de crescimento econômico em 1925/1926.

Ao contrário da campanha que elegera Bernardes presidente, a eleição presidencial de 1925 foi marcada pela tranquilidade. A alternância entre São Paulo e Minas Gerais realizou-se sem solavancos, na esperança, do lado mineiro do acordo, de que, após o quadriênio de Washington Luís, o ex-líder da bancada mineira na Câmara dos Deputados e então governador de Minas Gerais, Antonio Carlos, obtivesse a presidência.

Antonio Carlos e Washington Luís possuíam perspectivas muito diferentes com relação à condução da política econômica, em especial em seu aspecto cambial. O primeiro liderara o grupo de congressistas que sustentou a guinada ortodoxa dos anos finais do governo Bernardes. Sem seu apoio, o presidente Bernardes não lograria a diminuição do papel-moeda em circulação, bem como a apreciação cambial, pedra angular de sua administração. Washington Luís, por seu turno, discordava da necessidade de apreciar o mil-réis, para, depois, estabilizá-lo em relação à libra-ouro. Sua obsessão não era a valorização, mas a estabilização cambial. Durante sua campanha, a perspectiva de que as restrições ao crédito não persistiriam associou-se ao compromisso com a defesa permanente de café, criando uma atmosfera de otimismo em derredor do candidato, seja por parte dos cafeicultores, seja do lado dos industriais. Quanto aos consumidores, aos rentistas, aos importadores e aos credores líquidos, embora considerassem melhor a continuidade da valorização da moeda, como perseguira Bernardes, não avaliavam como negativa a estabilização do valor da moeda, ainda que a um patamar inferior ao desejado, pois esta conferiria previsibilidade aos seus retornos, impedindo que os ganhos efetuados em momentos de alta da moeda evaporassem com as subsequentes baixas do valor da mesma.

Este benefício, de agradar aos mais diferentes segmentos da economia nacional, aplacando a disputa social em torno da formulação da política econômica, foi repetidamente esgrimido por Washington Luís durante os anos de seu governo. A retórica utilizada pelo presidente para legitimar a estabilização do mil-réis no patamar encontrado no começo de seu governo, sem mais tentativas de valorizá-lo, coloria com tons épicos a política de estabilização perseguida por seu governo. Segundo Washington Luís, a obra de estabilização era desejo secular e concorreria para a afirmação da República como regime capaz de gerar prosperidade econômica,

“Havia muito mais de um século, toda a sua existência de nação politicamente independente, que o Brasil, tendo o papel moeda como meio de circulação, vinha sofrendo as conseqüências desastrosas de sua instabilidade, expressa nas oscilações cambiais” (Brasil, 1926, p. 10).

A questão central consistia, portanto, em impedir as oscilações ruinosas no valor da moeda. O mil-réis valorizado, segundo o presidente, prejudicaria a produção, pois os produtos estrangeiros concorreriam vantajosamente com os nacionais. A desvalorização da moeda, por seu turno, arruinaria os detentores de capital, que, tendo emprestado ou investido antes da perda de valor da moeda, veriam a remuneração de seu capital diminuído após o processo de baixa da moeda.

“Esses factos reproduzindo-se continuamente, numa multiplicidade comesinha, cristallizaram o axioma de que a baixa do câmbio arruina o capital, como a alta esmaga a produção, e com ambas fica desorganizado o trabalho.” (Brasil, 1926, p. 10).

A estabilização da moeda foi o grande programa do governo Washington Luís, pois era vista como o pré-requisito da restauração da vida econômica e financeira do país. E a referida restauração garantiria, segundo o presidente, as condições necessárias para que o Brasil exercesse seus direitos e cumprisse seus deveres no mundo. A estabilização, contudo, deveria ser realizada em um valor que traduzisse o movimento econômico-comercial do país, exprimindo a relação do custo de vida. Este valor, o presidente denominou coeficiente econômico do país e definiu como a taxa de cambio consagrada pelo costume e pela situação econômica e financeira. Em termos práticos, o valor definido para a taxa de câmbio a ser fixada e defendida pelo governo foi *“a média do valor do mil-réis, durante o último lustro, 1922-1926, encontrada pelas estatísticas da Câmara Syndical de Corretores do Rio de Janeiro”* (Brasil, 1926, p. 16). Isto representava algo em torno de 5,8 a 5,9 pence por mil-réis, o que embutia uma desvalorização flagrante com relação à taxa de câmbio do final do governo Bernardes.

Tabela VII: Brasil – Evolução do câmbio no governo Washington Luís (mil-réis/pence).

Evolução do câmbio no governo Washington Luís	
jul/26	7,75
dez/26	5,94
jan/27	5,86
fev/27	5,91
nov/27	5,92
jan/28	5,95
dez/28	5,94
jan/29	5,95
out/29	5,94
nov/29	5,87
dez/29	5,66
jan/30	5,62
fev/30	5,64
mar/30	5,79
abr/30	5,87
mai/30	5,88
jun/30	5,71
jun/30	5,4
ago/30	5,05
set/30	5,14
out/30	5,29
nov/30	5,23
dez/30	5,46

Fonte: extraído, com alterações de BRASIL, IBGE, *Séries Retrospectivas*, 1986, v.1. A tabulação é nossa.

Como se observa na tabela acima, entre julho de 1926 e dezembro do mesmo ano, houve uma substancial desvalorização do mil-réis. A partir fevereiro de 1927 e até outubro de 1929, a moeda manteve-se dentro da paridade fixada pelo governo Luís com pequenas oscilações. O mês de julho de 1926 representou o ápice da política de valorização perseguida por Bernardes. A partir daquele momento, as declarações do presidente eleito e suas primeiras ações à frente do executivo federal se encarregaram de baixar a cotação da moeda nacional para o patamar que Washington Luís considerava o coeficiente econômico do país. A paridade de 5,9 pence por mil-réis, não apenas representava a média dos cinco anos anteriores, como coincidia com o valor dos primeiros meses de sua gestão.

O presidente Washington Luís, em sua mensagem ao Congresso Nacional no ano de 1926, insistentemente reforçou a importância de que a taxa de estabilização do mil-réis fosse fixada sem valorizações, nos níveis atingidos nos primeiros meses de seu governo. A

justificativa remetia à influência da moeda nas relações econômicas do país, seja ao nível local, seja no que atine ao comércio exterior.

O programa de estabilização do mil-réis foi definido pela lei 5.108, de 18 de dezembro de 1926 e foi caracterizado pelo gradualismo. O ouro foi adotado como padrão para substituir a circulação da moeda de curso forçado. Mas, como esta medida implicava a existência de suficientes reservas do metal ou de moedas internacionais nele lastreada, foi criada uma caixa de estabilização com o objetivo de centralizar os depósitos de ouro e garantir o avanço paulatino da emissão de moedas de mil-réis lastreadas nestes depósitos.

Duas importantes medidas foram tomadas para contrarrestar os movimentos especulativos com a moeda: a criação da caixa de estabilização, ligada ao Banco do Brasil e a permissão para o Banco do Brasil comprar e vender moedas estrangeiras, os cambiais. As operações do banco no mercado de câmbio, na defesa da taxa da paridade fixada, deveriam ser anti-cíclicas, de modo a venderem cambiais, quando seu excesso indicasse risco de valorização da moeda, e comprá-los, quando a escassez augurasse desvalorização do mil-réis. Quanto à Caixa de Estabilização, conquanto não constituísse mecanismo novo, posto que empregado no início do século XX na gestão de Campos Sales sob o nome de Caixa de Conversão, era o mecanismo explícito da vinculação do Brasil ao padrão-ouro internacional. A caixa receberia o afluxo de ouro que o país obtivesse em suas relações com o exterior, tanto por meio das operações comerciais como por intermédio de investimentos externos diretos e empréstimos. Com base no metal em sua posse aumentaria ou diminuiria a emissão de mil-réis.

Assim, o programa de estabilização do presidente Washington Luís almejava substituir paulatinamente a moeda de curso forçado pela moeda lastreada. Enquanto fosse insuficiente o estoque de ouro para a plena conversibilidade, coexistiriam, como de fato coexistiram, os dois tipos de mil-réis. A segunda fase, de estabilização, implicava a obtenção da plena convertibilidade e dependeria da evolução da posição econômica externa do país ao longo do quadriênio Washington Luís. O programa ainda comportava uma terceira etapa, posterior à plena conversibilidade, na qual haveria a substituição do mil-réis pelo cruzeiro como moeda brasileira.

A segunda fase do programa, evolução do quadro econômico de modo a lograr a plena conversibilidade, Washington Luís denominou reajustamento (Brasil, 1926, p. 27). Esta fase que consumiu todo o quadriênio sem que a conversibilidade total fosse alcançada, teve sua evolução influenciada por três fatores – a herança deixada pelo presidente Bernardes, a

organização da defesa permanente do café e o funcionamento do sistema financeiro internacional na segunda metade da década de 1920.

Arthur Bernardes legou a Washington Luís as contas federais em estado de quase equilíbrio, saldos na balança comercial, uma moeda valorizada, inflação em baixa e um país em recessão. Como visto, para controlar a inflação e valorizar o mil-réis Bernardes adotou uma política econômica ortodoxa, limitando os investimentos da União e dificultando a concessão de crédito. O efeito foi a desaceleração do crescimento econômico, com impacto particularmente negativo sobre a produção industrial que, segundo Vilella e Suzigan (1973, p. 174-175), caiu de 1923 para 1924 e manteve-se estagnada entre 1924 e 1926, voltando a subir somente em 1927.

Outro efeito da política valorizadora perseguida por Bernardes foi a diminuição paulatina dos saldos da balança comercial brasileira, pois as importações eram facilitadas pelo mil-réis valorizado, enquanto os exportadores recebiam menos moeda nacional pela mesma quantia de libras auferidas na exportação. Contudo, a posição da balança comercial deixada por Bernardes não era ruim se comparada com o desempenho do período Washington Luís. Como o gráfico abaixo demonstra, o saldo da balança comercial brasileira em 1927, 1928 e 1929, mesmo com o mil-réis estabilizado em paridade inferior à praticada no final do governo Bernardes, não foi superior ao de 1926. Somente em 1930 o saldo comercial supera o de 1926, mas, neste caso, profundamente afetado pela crise global do capitalismo, que implicou um rebaixamento geral no comércio externo brasileiro, com prejuízo maior para as importações.

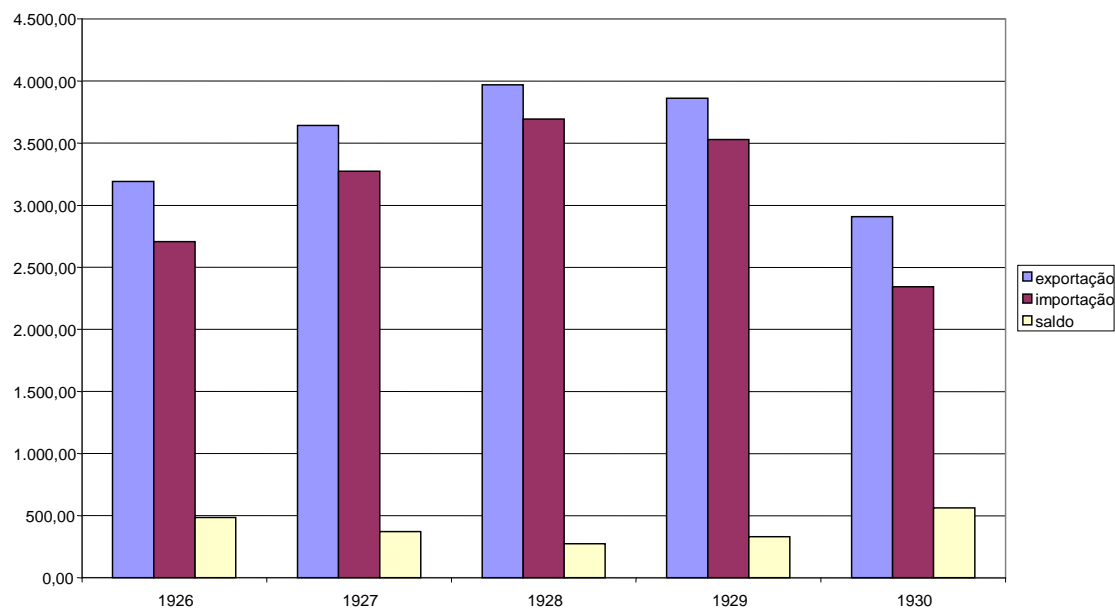


Gráfico XXXV: Comércio exterior no governo Washington Luís. Fonte: IBGE, *Séries Retrospectivas*, 1986, v.1. A elaboração do gráfico é nossa.

O front externo da economia brasileira não poderia, portanto, ser considerado ruim no início da gestão de Washington Luís. Por um lado, embora declinantes, havia superávits comerciais. Por outro lado, a contenção dos gastos federais e o controle do orçamento significaram o fortalecimento do compromisso da União para com o pagamento de seus débitos internos e externos. Pesava, no entanto, contra o governo a inquietude política interna, fator que inibia, juntamente com a recessão econômica, os investimentos externos diretos. Do levantamento feito por Garcia (2006, p. 661-663) sobre as empresas norte-americanas que se instalaram no Brasil entre 1919 e 1929, vinte e três, de um total de oitenta e quatro, entraram no Brasil no período Bernardes, a menor proporção entre os três presidentes do período.

O retorno à tranqüilidade política e a estabilização monetária contribuíram para que o país retomasse o crescimento econômico nos três primeiros anos da presidência de Washington Luís. Ademais, com a estabilização das principais moedas internacionais e seu retorno ao padrão ouro, a economia internacional viveu sua fase mais esplendorosa entre 1927 e 1929, com aumento dos fluxos comerciais e financeiros internacionais. A junção de capitais disponíveis no exterior com a confiança nos rumos da política econômica de Washington Luís implicou aumento dos investimentos externos diretos no Brasil, o que pode ser simbolizado pela instalação de trinta e seis empresas norte-americanas no país entre 1927 e 1929, ou seja, cerca de 43% do total dos negócios com origem nos EUA instalados no Brasil na década.

Ampliaram-se também o número de empréstimos concedidos aos governos dos estados e às municipalidades brasileiras.

Investimentos diretos e empréstimos externos complementavam os recursos provenientes dos saldos comerciais, fornecendo o ouro necessário ao funcionamento da Caixa de Estabilização e indispensável ao sucesso do programa econômico do governo. A posição externa da economia brasileira sob Washington Luís passou a depender, mais do que no período presidencial anterior, do funcionamento do sistema econômico internacional, pois a quantidade de moeda disponível no mercado interno esteve em relação direta com o desempenho das contas externas do país.

Porém, um elemento central da herança de Bernardes, a nosso ver tão significativa quanto a favorável situação externa da economia, foi a reforma constitucional aprovada no final de seu governo. Um dos itens desta reforma alterava o dispositivo constitucional que obrigava o presidente da República a vetar ou aprovar as leis por inteiro, sem a possibilidade de vetos parciais. Para a lei orçamentária isso constituía um óbice particularmente embaraçoso, pois deixava ao presidente a opção entre aprovar orçamentos deficitários desde o nascedouro ou vetar a peça orçamentária, ficando na incomoda posição de governar sem um orçamento. A aprovação do veto parcial conferiu a Washington Luís a faculdade de vetar parcialmente a lei orçamentária, expediente utilizado à exaustão pelo presidente como demonstram os textos de suas mensagens presidenciais.

Este item é importante, pois remete a um ponto central para o sucesso do programa de estabilização de Washington Luís – o equilíbrio orçamentário. A preocupação central do presidente era evitar a ocorrência de déficits não financiáveis por meio da emissão de apólices do governo ou através da obtenção de empréstimos externos. Estes déficits não financiáveis se tornavam dívida flutuante, que penalizava o governo em razão dos vencimentos em prazos curtos e com altas taxas de juros.

O novo dispositivo constitucional do veto parcial, portanto, permitia ao presidente proceder aos vetos que julgasse necessário a fim de obter orçamentos equilibrados. Estes, por seu turno, concorreriam para a estabilização monetária, pois, evitariam que o governo inundasse o mercado com moeda não conversível emitida para financiar suas necessidades financeiras. Controlar o ímpeto emissionista do governo era fundamental para a estabilização monetária nos cânones do padrão-ouro internacional, já que uma moeda conversível somente poderia ser garantida se sua emissão se desse dentro dos limites de ouro e reservas possuídas pelo país, e não segundo os imperativos dos déficits públicos.

Juntamente com a faculdade de vetar parcialmente a lei orçamentária, Washington Luís utilizou-se do corte dos gastos; da limitação às subvenções nos serviços prestados por autarquias federais, como os Correios, estradas de ferro e abastecimento de água; e da não concessão de abatimentos nos impostos de importação, a principal fonte federal de recursos. Para o presidente, (Brasil, 1926, p. 31) a mais grave de todas as causas dos déficits orçamentários residia na isenção e na redução dos impostos de importação, ambas concedidas pelo Congresso Nacional. A limitação às subvenções, o corte de gastos e o veto às isenções fiscais concorreram para que o déficit orçamentário em 1926 fosse baixo e para que, em 1927, houvesse superávit fiscal, situação que não ocorria desde 1907.

Em conjunto, o afluxo de capitais internacionais, o saldo comercial, ainda que exíguo, e o controle das finanças públicas confluíram, na primeira metade do governo Washington Luís, para o sucesso do plano de estabilização. O capital internacional e os saldos comerciais garantiam a entrada de ouro na Caixa de Estabilização. O controle dos gastos públicos trabalhava para reduzir o volume de moeda de curso forçado no mercado. Desse modo, a proporção da moeda conversível em circulação atingiu, no início de 1928, cerca de 34,738% do total do meio circulante contra apenas 15,833% de 1926, um acréscimo de 119,0% em pouco mais de uma ano, possibilitado pelas entradas de ouro e pelo controle das contas públicas (Brasil, 1928, p. 45).

Como a entrada de ouro e moedas fortes era condição necessária à emissão da moeda conversível, a estabilização monetária implicava atrelar perigosamente os níveis de moeda e atividade econômica internos aos acontecimentos do mercado mundial. A vulnerabilidade desta situação se expressa em dois índices. Primeiro, o afluxo de ouro decorrente da entrada de investimento externo direto e da concessão de empréstimos dependia, basicamente, do bom funcionamento do sistema financeiro internacional que era o elo mais frágil do sistema econômico nos anos 1920. Segundo, a ausência ou insuficiência das remessas de capital externo deveriam ser contrarrestadas por superávits comerciais capazes de dotar a caixa de estabilização das divisas necessárias. Todavia, o superávit na balança comercial brasileira dependia essencialmente do café, produto de sobremesa, cujo consumo era sensível às crises nos mercados importadores. Portanto, desarranjos monetários e crises dos mercados importadores resultariam em escassez de divisas na Caixa de Estabilização.

Desde Arthur Bernardes a defesa do café foi delegada aos estados produtores e exportadores, com papel central para o Estado de São Paulo. Com isso, Bernardes objetivava retirar dos ombros da União a pressão em favor de planos de valorização que implicassem a necessidade da emissão de dinheiro, o que inviabilizaria seu plano de valorização da moeda.

Com a limitação de crédito no final de seu governo, o Instituto Paulista para Defesa Permanente do Café, criado para centralizar a política de defesa do produto, contou com poucos recursos federais. O sucesso da defesa passou a depender da habilidade do Estado de São Paulo financiar os estoques por meio do Banco do Estado de São Paulo, e de coordenar, por meio do Instituto do Café, o ritmo de embarque do café nos portos, com a cooperação dos demais estados exportadores.

O financiamento externo era fundamental, pois conferia liquidez ao Banco do Estado e ao Instituto de Defesa do Café. Com estes recursos, ambas as instituições adiantavam aos cafeicultores uma parcela do dinheiro a ser auferido com a venda do café, pagando costumeiramente 60 mil-réis por saco, cerca de 40% do valor de venda estimado. Com o dinheiro do adiantamento, os plantadores mantinham-se até que a venda de seu café estocado fosse concretizada, oportunidade em que receberiam a outra parcela referente à exportação da sua produção. Em troca do adiantamento percebido, o café estocado era garantido por títulos. Os bancos concediam os adiantamentos, recebiam os títulos e os comercializavam. Desse modo, a quebra nos preços do café impactaria diretamente sobre os detentores dos títulos garantidos por seu estoque, bem como sobre os bancos que detivessem em seu *portfólio* grande quantidade destes títulos.

Era essencial, portanto, para o sucesso da defesa, que as praças internacionais mantivessem-se dispostas a emprestar para financiar a formação dos estoques e que os cafeicultores dos estados produtores consentissem em formar os estoques sob uma política comum. O comportamento das praças financeiras internacionais estava fora do controle dos agentes envolvidos com a defesa do café. Estes poderiam, no entanto, influenciar a disposição de emprestar, caso houvesse capital disponível no mercado internacional, por meio de políticas que demonstrassem aos credores a confiabilidade do esquema da defesa, com o compromisso dos governos de fiarem os empréstimos concedidos. Porém, em ambiente econômico internacional de crise, onde a incerteza com relação ao futuro das atividades econômicas significaria forte preferência pela liquidez por parte dos detentores de capital, as fontes de empréstimo à defesa do café escasseariam, independentemente da ação dos agentes envolvidos nos esquemas de defesa.

Garantir a confiança dos credores, no entanto, constituía meta obtenível a partir dos esforços nacionais. O primeiro passo era garantir algum entendimento entre o Estado de São Paulo e os demais estados produtores, Rio de Janeiro e Minas Gerais principalmente. O entendimento entre estes estados esteve diretamente relacionado à reforma do Instituto de Defesa do Café em 1926 e à sua capacidade renovada de atrair capital.

Em 1927 a colheita de café havia sido copiosa, superior à de 1921, até então a mais abundante da década. O espectro de uma grande colheita descortinou a necessidade do financiamento e, para tanto, o Instituto do Café teria que tomar dinheiro emprestado no mercado internacional, uma vez que as opções internas de financiamento estavam fechadas em razão da política ortodoxa seguida por Bernardes e pelo programa de estabilização posto em prática por Washington Luís, ambos com restrições relativamente à emissão de dinheiro para financiar o café. Após o retorno da libra à paridade com o ouro, o governo britânico revogou o embargo à concessão de empréstimos internacionais, o que permitiu ao Instituto de Café conseguir 10 milhões de libras no início de 1926.

As libras possibilitaram ao Instituto do Café e ao seu braço financeiro, o BANESP, financiarem a formação dos estoques do produto. Todavia, para emitir o empréstimo, a casa bancária britânica *Lazards* demandou que o governo do Estado de São Paulo figurasse como garantidor da transação. O governo do estado assentiu com a exigência e remodelou o Instituto para a Defesa Permanente do Café, que foi renomeado como Instituto do Café do Estado de São Paulo. O novo Instituto teve os representantes dos plantadores substituídos por pessoas nomeadas pelo governo do estado, que indicou o presidente e o vice-presidente do conselho diretor do Instituto. A concessão do empréstimo conduziu, portanto, à estatização completa do Instituto e, isso, por seu turno, afigurou-se aos credores internacionais como um compromisso crível das autoridades brasileiras com o pagamento das obrigações contraídas. Este processo facilitou também o acordo entre os estados produtores, pois os fundos disponíveis no Instituto do Café representavam uma possibilidade de financiamento para as abundantes safras dos estados produtores, uma possibilidade de que não dispunham por seus próprios meios⁴⁰.

O presidente Washington Luís foi entusiasta da reorganização da defesa do café, nas bases definidas pelos paulistas, dado que tal medida significava a regularização da formação dos estoques e do ritmo e quantidade de café que cada estado embarcaria nos portos exportadores ao longo do ano. Segundo o presidente,

“O convênio é simples e fácil: consiste na regularização colectiva dos transportes de café para os mercados de exportação em quantidade necessária ao consumo, e no financiamento do excedente que fica nos armazéns reguladores”. (Brasil, 1928, p. 29).

⁴⁰ Para uma análise pormenorizada da reorganização da defesa do café em São Paulo e seu exitoso funcionamento entre 1927 e 1929 ver FRITSCH, Wilson. *External Constraints on Economic Policy in Brazil, 1889-1930*. London: The Macmillan Press LTD, 1988.

Para Washington Luís a contribuição do governo federal para o arranjo foi a estabilidade da moeda, que conferiu previsibilidade às transações com o café, pois se sabia o valor a ser auferido em mil-réis pela exportação do produto. Assim, estabeleceu-se uma relação complementar em que a estabilização concorria decisivamente para a defesa do produto e esta era indispensável à estabilização, posto que impactava diretamente no comércio exterior brasileiro. As exportações, por seu turno, influíam diretamente sobre a quantidade de divisas de que dispunha a Caixa de Estabilização para proceder ao processo de reajustamento econômico no bojo do programa de estabilização.

Os gráficos abaixo demonstram o êxito da defesa do café do momento inicial de sua reorganização, em 1926/1927, até o início da crise econômica mundial de 1929. É perceptível, por exemplo, como o empréstimo de 1926 permitiu a defesa do valor auferido em mil-réis pelos plantadores nacionais quando o preço da saca em libras declinava ante à previsão da safra recorde de 1927.

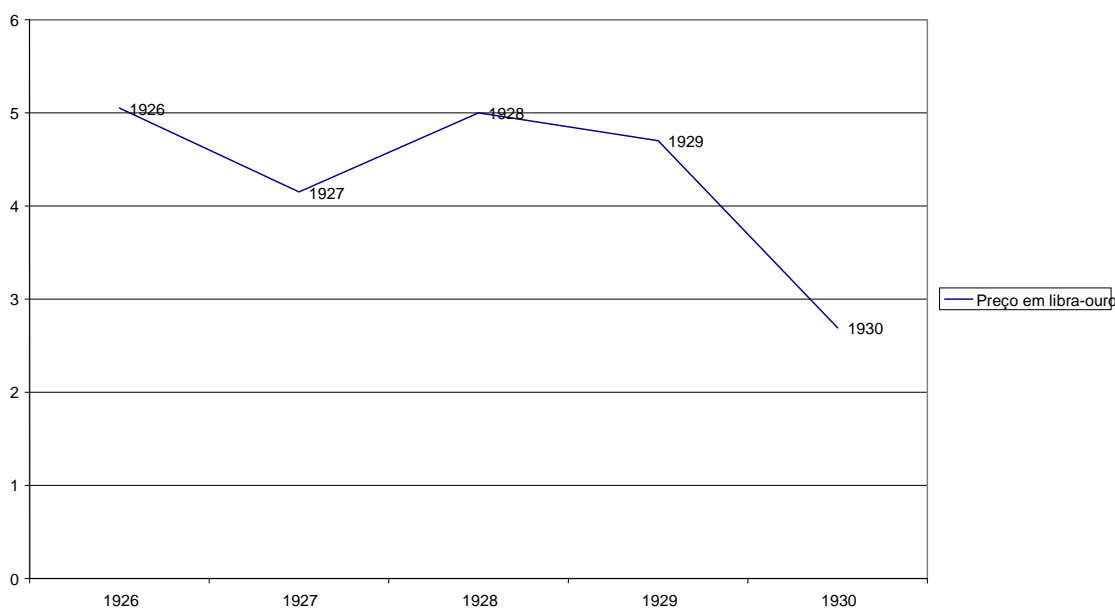


Gráfico XXXVI: Preço em libra-ouro do saco de 60kg de café entre 1926 e 1930. Fonte: BRASIL, IBGE, *Séries Retrospectivas*, 1986, v.1. A elaboração do gráfico é nossa.

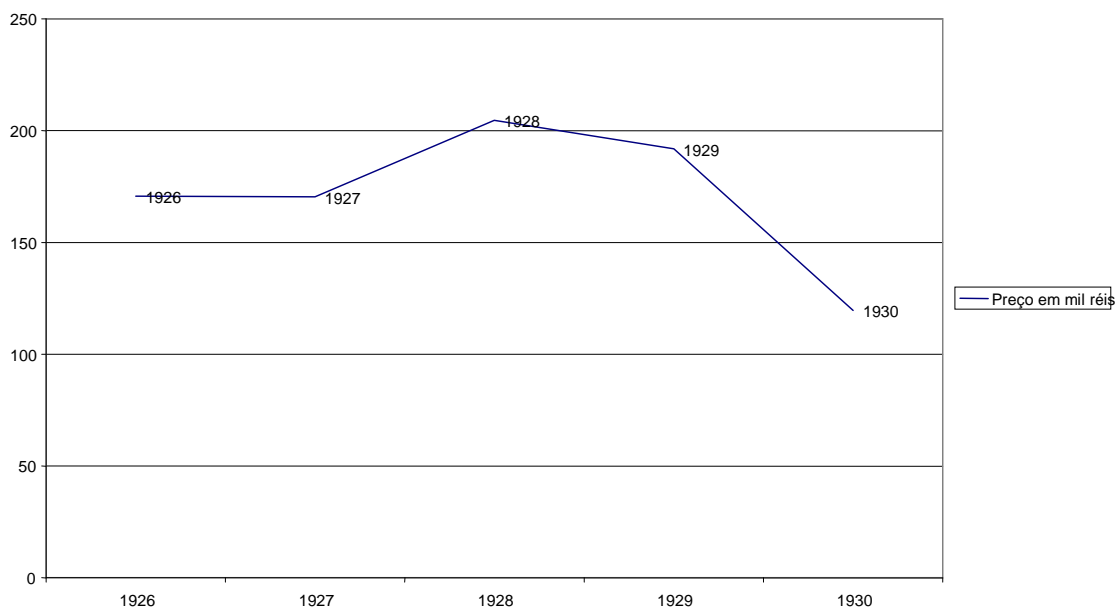


Gráfico XXXVII: Preço em mil-réis do saco de 60kg de café entre 1926 e 1930. Fonte: IBGE, *Séries Retrospectivas*, 1986, v.1. A elaboração do gráfico é nossa.

Entre 1926 e 1927, como visto, o declínio da cotação da saca de 60 kg em libras e mil-réis foi discrepante. Enquanto o mercado apostava na queda do preço em função da abundância da produção, o Instituto do Café manejou para assegurar a formação de estoques e a regularização dos embarques, conseguindo manter estável o valor auferido em mil-réis pelos exportadores. Ademais, a ação do governo federal foi decisiva, pois a estabilização da moeda nacional se deu com desvalorização em relação à cotação vigente no início de 1926, sob Bernardes, o que forneceu uma defesa cambial para os cafeicultores. Tudo somado, o apelo representado pelo sucesso da defesa do produto, encabeçada por São Paulo e decisivamente apoiada por Washington Luís, constituiu argumento suficientemente forte para persuadir os demais estados plantadores e para instilar confiança nos credores externos.

O último vetor indispensável à análise da política de estabilização cambial avançada por Washington Luís são as finanças mundiais, que, ao final da década dos vinte, acompanhando o movimento geral de crescimento econômico, ofertaram crédito abundantemente. Os anos de 1925 e 1926 testemunharam o final do processo de recuperação da economia internacional após a Primeira Guerra Mundial. O plano Dawes havia escalonado em condições factíveis as reparações de guerra devidas pela Alemanha e os débitos inter-aliados foram negociados, de modo a distender o clima de desconfiança que imperava entre os aliados de guerra. A reconstrução européia estava em vias de completar-se e os preços dos produtos primários estabilizaram-se após a crise de 1920/1921. A produção industrial mundial cresceu, entre

1925 e 1929, pouco mais de 20%, cifra superior ao crescimento dos vinte anos anteriores a 1925 segundo Aldcroft (1981 p.187-188).

Uma característica de toda a década de 1920, que não se alterou com a melhoria econômica do final do período, foi a natureza dos empréstimos externos e isso remete diretamente ao papel ampliado dos Estados Nacionais no manejo da economia. Antes de 1914 prevaleciam créditos concedidos por casas bancárias privadas, para serem amortizados em longo prazo. Após a guerra, estas casas bancárias passaram a emprestar com prazos mais curtos e juros mais altos. Somente os empréstimos entre países garantiam, em geral, a possibilidade de prazos dilatados e taxas inferiores. Nestes casos a motivação política exercia papel crescente com relação à lucratividade, em especial nos casos da França, EUA e Grã-Bretanha (ALDCROFT, 1981, p.244). O que se alterou no final da década foi a disposição de emprestar, não as condições dos empréstimos.

Assim, com o ambiente de confiança restabelecido, os empréstimos de curto prazo ampliaram-se juntamente com os investimentos diretos. Enquanto os primeiros financiavam projetos de longo prazo temerários, pois as obrigações internacionais venciam em curto prazo, os segundos implicavam um controle mais estrito do capital investido no exterior, pois os investidores passavam a controlar diretamente seus investimentos. De todo modo, os fluxos de capital, à exceção dos investimentos externos diretos, além de serem predominantemente de curto prazo, eram instáveis.

No final dos anos 1920 engendrou-se uma bomba relógio. A paridade das principais moedas internacionais propeliu os detentores de capital a realizar uma série de empréstimos a países que os contraíam para pagar débitos anteriores. Segundo Aldcroft, o desejo dos credores de lucrarem com o fornecimento de capital caro era tal, que inexistiam condicionalidades à concessão dos empréstimos. Assim, a real capacidade de pagamento dos devedores era negligenciada pelos credores, os quais, ante ao primeiro sinal de modificação das condições políticas internas das nações devedoras, negavam-se a continuar emprestando. Esta ânsia por emprestar caro em um primeiro momento e a posterior retirada súbita conduziam países periféricos com problemas em seus balanços de pagamento à condição de insolvabilidade financeira e instabilidade política. Quanto aos devedores, abusavam da tomada de empréstimos, comprometendo o futuro das suas finanças públicas com vultosas obrigações internacionais.⁴¹

⁴¹ Para um panorama da situação dos credores e devedores nos anos 1920 ver ALDCROFT, D. H. *From Versailles to Wall Street 1919-1929*. Berkley and Los Angeles: University of California Press, 1981.

No caso do Brasil, a tomada de empréstimos no final da década segue o padrão acima descrito para muitos estados e municipalidades. Aproveitando-se do fato da praça financeira de Nova York possibilitar tanto uma alternativa, como um complemento aos empréstimos em Londres, os estados brasileiros contrataram vinte e um grandes empréstimos nos anos 1920 e os municípios, dez.

Entre grandes e pequenos, os empréstimos contraídos por estados, municípios, a União e pelo o Banco do Estado de São Paulo totalizaram cinquenta e nove, dos quais trinta e oito contratados entre 1926 e 1930, ou seja, 64,40% do total da década. O ano de maior emissão foi 1928, com 17 empréstimos, sendo dois deles, em libras, para o Banco do Estado de São Paulo. A concentração evidencia que os estados e municípios brasileiros, em função do dispositivo constitucional que lhes assegurava o direito de contrair empréstimos externos sem a anuência do governo federal, comportaram-se no final da década de maneira imprevidente, como muitos países devedores o fizeram, dado o alto custo destes empréstimos. O governo federal brasileiro, no entanto, escapou à tendência geral de abuso do crédito externo no final da década. Neste ponto, Arthur Bernardes, em razão da reduzida oferta de crédito no início de seu governo, e Washington Luís, em função de seu plano de estabilização, manejaram a política econômica de modo a não enredar o Estado brasileiro em uma espiral de dívidas arriscadas. Foram apenas dois os empréstimos federais no período.

O primeiro, contraído em 1926 por Bernardes, destinava-se ao resgate da dívida flutuante, portanto, fora do padrão recorrente à época de financiar projetos de longo prazo com créditos de curto prazo. O segundo, dividido em dois braços, foi contratado por Washington Luís em 1927. A primeira parte foi em libras, oito milhões e setecentos e cinquenta mil, a outra metade em dólares, quarenta e um milhões e quinhentos mil. O tipo da emissão deste empréstimo foi 88, para amortização no prazo de trinta anos com juros de 6,5%. Este empréstimo destinou-se, à maneira do anterior, ao pagamento da dívida flutuante e envolveu as casas *N.M. Rothschild e Dillon Read & Co*, o que, como não escapou ao presidente, significou a troca da dívida interna flutuante de curtíssimo prazo e elevados juros por dívida externa de prazo dilatado e juros menores (Brasil, 1928, p. 45).

O ouro do empréstimo de 1927 foi depositado na Caixa de Estabilização, formando lastro sobre o qual emitiu-se moeda conversível. Com moeda conversível foi paga a dívida flutuante, de modo que, não apenas o governo trocou uma dívida mais pesada por outra com obrigações menos onerosas, como o fez de maneira não inflacionária. Não houve desvalorização da moeda, posto que o ouro do empréstimo foi destinado às operações da caixa de estabilização, isto é, subsidiou emissões lastreadas.

Embora parcimonioso na contratação de empréstimos externos em um ambiente de oferta farta, o governo Washington Luís omitiu-se em um ponto crucial para a inserção econômica brasileira – as reformas internas. Como Bernardes, Washington Luís considerava inconveniente a distribuição de impostos consagrada na constituição, bem como a possibilidade dos estados e dos municípios contraírem empréstimos. Porém, a necessidade de reformar estas disposições legais foi referida pelo presidente somente na parte final de seu governo, em uma situação crítica, na qual o ambiente internacional revertia dramaticamente, comprometendo a defesa do café e evidenciando a insuficiência das ações governamentais.

A efêmera estabilidade.

Nos primeiros anos do governo Washington Luís, o programa de estabilização avançou, a defesa do café se organizou e houve crescimento econômico, com ordem interna em um ambiente internacional favorável. Segundo Villela e Suzigan (1973, p. 159), nos anos 1927 e 1928, o produto nacional bruto e renda nacional real atingiram as maiores taxas de crescimento da década, o que os autores atribuíram basicamente à estabilização do mil-réis a uma taxa desvalorizada, o que beneficiava os cafeicultores e os industriais.

A visão de Villela e Suzigan corrobora os pontos de vista de Washington Luís, para o qual a estabilização monetária, ao conferir previsibilidade para os detentores do capital e do trabalho, impedia oscilações bruscas em seus ganhos. Sem as oscilações monetárias, o presidente podia afirmar que,

Em 1927, em virtude da estabilização da moeda no valor médio por que foram produzidas as mercadorias, estão as fábricas desembaraçadas daquelles stocks [referentes à estagnação industrial em 1924/1926], trabalham todos os dias e muitas até durante a noite” (Brasil, 1928, p. 36).

Segundo Washington Luís, a Primeira Guerra Mundial havia contribuído para a formação de uma série de negócios industriais que viviam de altas tarifas alfandegárias, e que eram prejudicadas pela instabilidade monetária. O sucesso do programa de estabilização, portanto, criava o ambiente seguro a partir do qual as indústrias poderiam desenvolver-se definitivamente. A imperiosa missão do governo, portanto, era manter seu programa de estabilização a fim de que os bons resultados de 1927 e 1928 persistissem por todo o quadriênio. Para tanto, o governo zelou pelos mecanismos que garantiam as condições para que a Caixa de Estabilização procedesse à paulatina substituição da moeda de curso forçado

pela conversível. Como visto acima, um dos mecanismos foi a reorganização da defesa do café pelo Estado de São Paulo, que contou com o apoio federal. Outros mecanismos importantes eram as finanças públicas, a confiança nos rumos do governo e a ampliação de mercados para as exportações brasileiras.

O equilíbrio das contas públicas atuava como meio de impedir o aumento do meio circulante. Com o orçamento equilibrado, o governo não necessitava socorrer-se de crédito caro e de curto prazo no mercado internacional, bem como evitava emitir moeda inconvertível. Washington Luis limitou as concessões e abatimentos sobre os impostos federais, como os de importação e os serviços públicos, conseguindo aumentos sucessivos nas receitas federais em 1927, 1928 e 1929. Do lado da despesa, manteve os investimentos públicos baixos. Segundo Villela e Suzigan, a formação bruta de capital fixo pelo governo federal no período de Washington Luís atingiu no máximo 5,3% em 1928, contra os picos de 8,3% de Bernardes em 1926 e 25,7% de Pessoa em 1921 e 1922. Sem grandes investimentos públicos, a única exceção no quadriênio consistiu na construção de rodovias, com maior impacto para a abertura da rodovia Rio - São Paulo, futura presidente Dutra.

O gráfico abaixo demonstra o comportamento do orçamento no governo Washington Luís.

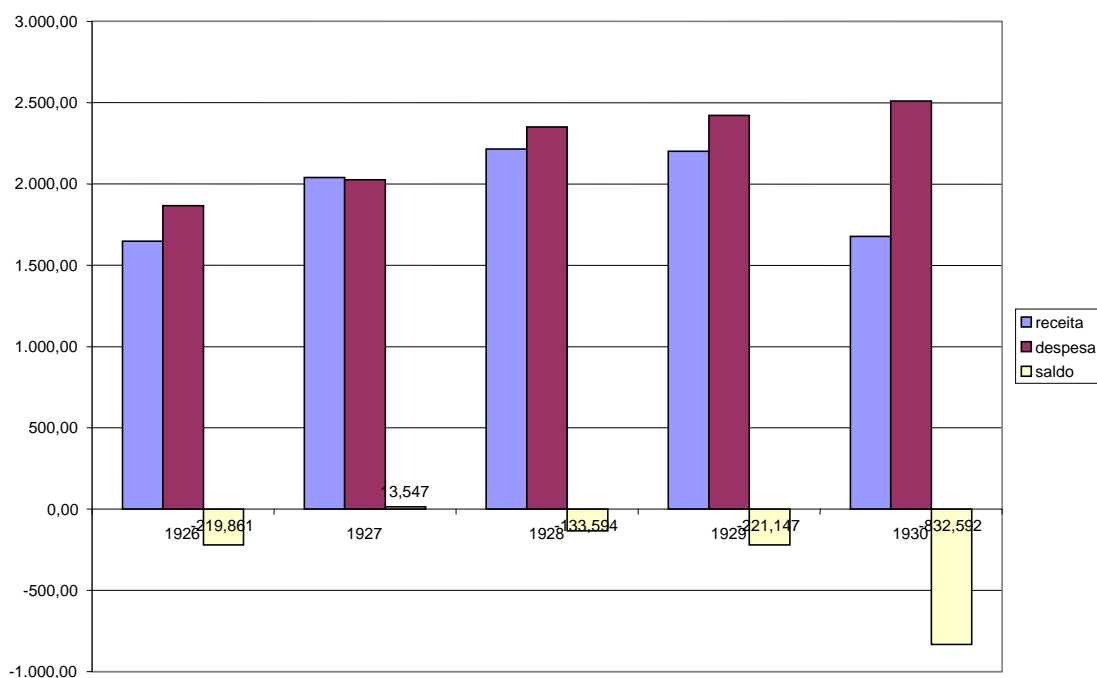


Gráfico XXXVIII: Receitas e despesas no governo Washington Luís. Fonte: BRASIL, IBGE, *Séries Retrospectivas*, 1986, v.1. A elaboração do gráfico é nossa.

Os dados fornecidos pelo IBGE mostram a existência de superávit nas contas públicas federais em 1927, pequeno déficit em 1928 e, daí até 1930, déficits crescentes influenciados pela mudança do cenário internacional. Os dados, porém, são controversos. O IBGE afirma a existência de déficits nos anos 1928 e 1929, enquanto o presidente Washington Luís, tanto em suas mensagens presidenciais, como em sua resposta às acusações efetuadas pelo governo provisório de Vargas, defende que os superávits ocorreram em 1927, 1928 e 1929.

Segundo as mensagens presidenciais, em 1927 houve superávit de 25.579:798\$264 contos de réis, abatidas todas as despesas orçamentárias e as não previstas no orçamento – extra-orçamentárias e adicionais (Brasil, 1928, p. 48). Em 1928, o superávit teria atingido 198.354:196\$656 contos deduzidas as despesas extra-orçamentárias (Brasil, 1929, p. 10) e, em 1929, o valor do superávit seria de 174.983:13\$529, também descontadas as despesas realizadas para além do previsto na lei orçamentária (Brasil, 1930, p. 12). Flagrantemente contrária é a posição do governo provisório que assumiu em 03 de novembro de 1930. O documento publicado por Getúlio Vargas a respeito da situação dos orçamentos no quadriênio Washington Luís não poupa sequer os anos, 1927 e 1928, nos quais Getúlio Vargas exerceu o cargo de ministro da Fazenda. Segundo o documento publicado,

“As contas do quadriênio passado encerraram-se com déficit de 1.323.000:000\$000, agravado pelo indesculpável deslize moral da afirmação por parte do Governo, de constantes saldos orçamentários. Para este total concorreram: o exercício de 1927, com déficit verificado de 155.517:532\$183. O exercício de 1928, com déficit verificado de 145.774:513\$999. O exercício de 1929, com déficit verificado de 189.876:537\$159. O exercício de 1930, com déficit verificado de 832.590:506\$196”⁴²

Washington Luís, de Paris, se defende escrevendo que o governo Vargas promovia maquiagem contábil que consistia, especificamente para o ano de 1927, em “*subtrair do título Rendas da União (Receita orçamentária) algumas quantias a que não se deu destino, e além disso em transportar para o título Despesas da União (Despesa Orçamentária) quantias vultosas que foram pagas com recursos especiais e se achavam devidamente escrituradas em outros títulos especiais e extraordinários*”⁴³. O debate elucida a falácia de conferir aos números objetividade indefectível. Claramente Vargas e Washington Luís manejavam as rubricas contábeis, ademais alteráveis mediante disposições legais definidas politicamente,

⁴² A citação é extraída de BOUÇAS, Valentin, F. *História da Dívida Externa*. Rio de Janeiro: Edições financeiras, 1950, p.299. O autor menciona que o excerto advém de um documento oficial publicado pelo governo em outubro de 1930, mas não especifica título e data do documento.

⁴³ Para esta citação, igualmente extraída de BOUÇAS (1950, P.310), valem observações semelhantes à citação anterior. Bouças se refere a uma manifestação pública do ex-presidente Washington Luís realizada em Paris e publicada em 1932 pela Imprimière Paul Dupont, mas não identifica o título da publicação.

com objetivo de sedimentar uma determinada versão da história. O primeiro empreendia tarefa de legitimação de seu governo pela desqualificação sistemática das realizações anteriores. O segundo defendia-se.

O dissenso prevaleceu na bibliografia, na forma de uma média entre os extremos. Tanto o material do IBGE como a bibliografia especializada apontam a existência de um superávit para o ano de 1927. Igualmente, há consenso com relação ao déficit ocorrido em 1930, vultoso, na casa de 800 mil contos de réis. Quanto aos anos de 1928 e 1929 prevalece a controvérsia. Villela e Suzigan (1973, p. 155) indicam a existência de superávits em 1928 e 1929. O IBGE aponta saldo em 1927, déficits em 1928 e 1929.

Embora não seja menor a questão de saber se houve déficits ou superávits em 1927 e 1928, este desafio foge ao objetivo desta pesquisa. Para nós, é interessante reter o equilíbrio no orçamento, com superávits ou déficits pequenos, próximos de se anularem, pois apontam para duas situações. Primeiro, os esforços do governo federal em impedir que os gastos públicos constituíssem expediente de inflação do meio circulante. Segundo, a importância da alteração constitucional que permitia ao presidente o veto parcial das leis, pois Washington Luís utilizou-se fartamente deste expediente para manter os gastos nos limites da disponibilidade das receitas.

O compromisso do governo federal com a estabilidade possuía um outro efeito no sentido da conversibilidade da moeda. Em suas mensagens ao congresso, Washington Luis sublinhava o fato de que os superávits orçamentários ocorreram mesmo com a retomada do pagamento dos serviços da dívida externa, suspensos pelo segundo *funding loan* em 1914 e retomados em 1927. Passar a idéia de que o compromisso do governo brasileiro com as suas obrigações e com o equilíbrio das contas era crível impactava positivamente sobre os agentes econômicos externos, seja para disponibilizarem crédito com prazos mais longos e taxas menores ao Brasil, seja para atrair investimentos diretos privados. A atração destes investimentos aportava ouro e moedas fortes na Caixa de Estabilização, permitindo a emissão de moedas conversíveis. Como os investimentos do governo eram contidos, a entrada dos recursos externos era fundamental para permitir que o controle das contas públicas não implicasse diminuição da atividade econômica. O afluxo de capital externo permitia emitir o dinheiro de maneira não inflacionária e sem expor o governo à inconveniência de ser acusado de perseguir políticas restritivas que freavam o crescimento do país.

Em face dos saldos comerciais pequenos, o movimento de capitais ganhava maior importância. O comércio exterior brasileiro, com o crescimento econômico de 1927 e 1928, experimentou incremento geral, nas importações e nas exportações. O movimento das

importações, por um lado, favoreceu as receitas da União, baseadas no impostos sobre os produtos importados, por outro, significou que as indústrias nacionais beneficiadas pelo câmbio baixo e pelo crescimento do produto real de 10,8% em 1927 e 11,5% em 1928 (FRITSCH *In* ABREU, 1989, p. 58) importaram mais máquinas e equipamentos.

Os movimentos de ampliação dos mercados compradores dos produtos brasileiros, a cargo do Itamaraty, persistiram no governo Washington Luís, com características semelhantes aos governos anteriores, limitados pelo orçamento do Ministério das Relações Exteriores e essencialmente preocupados com a reorganização interna dos serviços comerciais do ministério. O objetivo era conseguir maior eficiência na divulgação do Brasil e das suas produções, bem como no processamento de informações produzidas sobre o país no exterior.

Em 1927, o Rio de Janeiro sediou a XIII Conferência Inter – Parlamentar de Comércio. A ocasião foi aproveitada, segundo o ministro de relações exteriores de Washington Luís, Octávio Mangabeira, para mostrar os recursos e o progresso do país, bem como as possibilidades e o ambiente que o capital estrangeiro encontrariam no Brasil (Brasil, 1927, p. 66). As discussões predominantes na Conferência remeteram à necessidade de fortalecimento dos princípios liberais do comércio, como a inclusão da cláusula de nação mais favorecida nos tratados comerciais.

O ministro do trabalho belga, Wauters, pronunciou-se a favor do liberalismo econômico e contra as tendências nacionalistas por ele vislumbradas, citando o caso das relações comerciais belgo-brasileiras como exemplo da concessão da condição de nação mais favorecida. O senador brasileiro Celso Bayna, responsável pelo discurso de inauguração da Conferência, corroborava a visão. No entanto, do ponto de vista prático, a posição do governo Washington Luís de impedir concessões de favores nas tarifas de importação, principal fonte dos recursos federais necessários para a manutenção dos orçamentos equilibrados, dificultava o avanço de tratados comerciais baseados em redução de tarifas alfandegárias. De todo modo, isto não representou óbice para que as compras brasileiras no exterior crescessem, pois a recuperação da atividade econômica, por si, impulsionou as importações.

A ação de maior efeito prático encetada pelo Ministério das Relações Exteriores para ampliar o comércio brasileiro foi a organização de um serviço econômico no âmbito do ministério, sob a chefia do ministro brasileiro em Montevideú, Hélio Lobo. O objetivo do serviço, segundo Mangabeira, consistia em instruir e orientar o país sobre três questões diretamente ligadas à evolução nacional – comércio exterior, imigração e crédito externo, tudo em harmonia de vistas com os Ministérios da Agricultura e da Fazenda (Brasil, 1927, p. 192).

Em si o novo serviço apresentava pequenos avanços, pois sob o governo Bernardes a coordenação entre os três referidos ministérios ocorrera para conduzir as questões comerciais brasileiras, especificamente a respeito da proposição e assinatura de tratados comerciais. Mangabeira não cita a experiência do governo anterior no tocante à coordenação interministerial e critica as práticas comerciais desconexas do Brasil. Porém, ao longo dos seus relatórios, enquanto esteve à frente do Itamaraty, não se vislumbra mudança substancial na firmação de tratados comerciais por parte do país. Da leitura dos relatórios apresentados pelos ministros de estado das relações exteriores, ao longo dos três termos presidenciais dos anos 1920, ficou-nos percepção de constante recomeço, como se cada gestão se revezasse na confecção do manto de Penélope. Invariavelmente, há menções à reestruturação interna dos serviços referentes à promoção comercial, com pequenas alterações de conteúdo. Ademais, a estrutura da pauta exportadora, demasiadamente dependente do café, produto de demanda inelástica, por si, dificultava a diversificação das vendas no exterior. Os esforços, em geral, dirigiam-se para contornar dificuldades impostas à venda do produto e para vendê-lo em mais mercados.

A alteração mais visível na ação econômica do Itamaraty foi a ênfase conferida ao crédito externo, em consonância com a prioridade máxima definida internamente pelo governo, a estabilização financeira. O presidente e o ministro Mangabeira estavam cômnicos do perigo que representava para o plano de estabilização e para o nome do Brasil a contração de empréstimos externos inseqüentes por parte dos estados e dos municípios, no ambiente de abundância de oferta de crédito caro de 1927/1928. Daí a necessidade de o Ministério das Relações Exteriores acompanhar as operações financeiras e os acontecimentos nas principais praças mundiais (Brasil, 1927, p. 193).

Este acompanhamento mostrou-se necessário em um sentido não esperado e tampouco desejado pelo presidente e sua equipe. No final de 1928 e durante 1929, as condições do mercado financeiro mundial foram duramente alteradas em decorrência dos distúrbios ocorridos no coração do sistema, os EUA. A crise na bolsa de valores de Nova York representou o estouro de uma bolha inflada por anos no país, com as ações dos empreendimentos agrícolas e industriais valorizadas de maneira descolada da situação real da produção.

Um ponto é essencial para a compreensão dos efeitos da crise no Brasil e mesmo para a apreensão do comportamento do governo brasileiro⁴⁴. É comum na bibliografia que se dedica integralmente ou parcialmente ao estudo da crise, a menção aos efeitos perturbadores das medidas adotadas pelo *Federal Reserve* de Nova York. Eichengreen (1986) e Kindleberger (1986) acusam o banco central americano de falhar ao elevar suas taxas de juros, pois o movimento contribuiu para drenar a oferta de crédito em um momento de desconfiança e retração dos agentes privados. As medidas adotadas, ao invés de contrarrestarem o movimento de escassez de capital, o teriam agravado. Ademais, e essencial para o desequilíbrio o sistema financeiro internacional, os EUA pressionaram o Banco da Inglaterra duramente. A libra, valorizada em relação ao franco, e que sofria com o fluxo de ouro em direção à França, cujo banco central agia para substituir as moedas em seu poder pelo metal, passou a lidar com as taxas de juros americanas, que atraíam capitais da praça de Londres e dificultavam a tomada de empréstimos junto aos EUA.

O efeito no movimento de capitais foi severo, com impactos violentos sobre as nações primário-exportadoras e os países europeus. Os EUA foram a fonte de liquidez essencial da economia internacional nos anos 1920, de sorte que o encarecimento do crédito ali impactou em todos os países dependentes dos empréstimos, além de desestabilizar a posição da Inglaterra, também importante fonte de capitais. A ausência de crédito implicou em desaceleração das economias industriais e, neste ponto, os efeitos sobre os países dependentes da exportação primária foram grandes.

No Brasil, o programa de estabilização do presidente Washington Luís foi atacado em seu calcanhar de Aquiles. Em sua mensagem de 1929, o presidente analisa com propriedade a dependência brasileira do mercado de capitais, embora mitigue as conseqüências desta situação, seja por confiança excessiva na solidez de seu programa de estabilização, seja pela confiança de que a economia internacional, embora sujeita a abalos, não ruiria.

Mas a economia internacional começara a ruir e os escombros atingiram o Brasil no preço de seu principal produto de exportação e na dificuldade de acesso ao crédito externo. Ambas as situações se relacionavam e foram agravadas por decisões políticas adotadas internamente.

⁴⁴ Para um trabalho já clássico sobre a crise de 1929 e seus efeitos nos anos trinta do século passado, ver KLINDLEBERGER, CH. *The world in depression 1929-1939*. Allen Lane, London: university of California Press, Stanford 1973

Crise no sistema financeiro internacional, desarticulação da defesa do café e medidas políticas inadequadas.

Em 1928, ano em que a tormenta econômica internacional apenas principiara, o superávit comercial brasileiro foi menor do que o esperado pelo presidente e a saída de capitais para o pagamento de juros e amortizações de empréstimos anteriores contraídos no mercado internacional é noticiada. Washington Luís parecia, todavia, ter poucos motivos para preocupar-se com a saída de ouro representada pelo pagamento dos serviços da dívida e da remessa de capitais das empresas estrangeiras instaladas no Brasil, pois a concessão de novos empréstimos e a instalação de novas empresas estrangeiras continuavam a vicejar. Nas palavras do presidente,

“Sae anualmente ouro proveniente de empréstimos estrangeiros, que para aqui entraram, e o de empresas que no paiz applicaram seus capitaes. Mas esses empréstimos estrangeiros não se interromperam, essas applicações não se suspenderam. Continuam ambos e entrar em massa e sair em pequenas percentagens. Não constituem elles favores, de que possamos nos evergonhar, mas negócios, puramente negócios...” (Brasil, 1928, p. 56).

Está claro no relatório presidencial a expressão da tendência histórica brasileira ao déficit na balança de serviços, com o envio de juros e dividendos ao exterior. Na primeira metade 1928, isto não era preocupação, pois a saída de ouro pela balança de serviços era sobejamente compensada pelo pequeno superávit comercial e pela larga entrada de capitais, como empréstimos e investimentos diretos.

A adesão ao padrão-ouro internacional potenciou os efeitos da bonança no Brasil, por meio da operação da Caixa de Estabilização. O ouro que afluía à caixa, proveniente do comércio e do movimento de capitais, lastreava a substituição acelerada de papel de curso forçado por moeda conversível, fornecendo liquidez à economia. Com o dinheiro fácil, os bancos privados entraram com força no esquema de defesa do café, comprando os *warrants* emitidos como garantia da estocagem dos grãos.

Porém, no final de 1928, a bolsa de Nova York deu os primeiros sinais de crise, uma série de papéis sofreram desvalorizações e conduziram muitos negócios à falência. A resposta do *Federal Reserve* de Nova York, aumentando os juros, causou efeitos em cadeia devastadores, pressionando o Banco da Inglaterra e encarecendo o crédito em todo o mundo. As economias centrais entraram em trajetória recessiva no final de 1928 e em crise nos anos seguintes. O efeito para o Brasil foi o desaquecimento na demanda por café.

Se a demanda entrou em declínio, a oferta manteve-se elevada. Diferentemente do que afirmava a sabedoria convencional segundo a qual após um ano de colheita farta (1928), sucedia outro de retração (1929), o ano de 1929 foi de safra abundante. Esta safra foi colhida em momento de desaquecimento da demanda e de estoques já elevados em decorrência da produção de 1928. Neste momento, o capital externo seria indispensável para financiar a defesa do preço do produto.

Os gráficos XXXVI e XXXVII, reproduzidos acima, demonstram o fracasso da tentativa de manutenção do preço do café em 1929, que despencou. O insucesso da defesa do produto nos termos redefinidos no governo Washington Luís deveu-se à escassez do capital externo, mas também ao funcionamento do padrão-ouro em um país periférico como o Brasil. De acordo com o funcionamento do padrão-ouro, o nível de liquidez interna de uma economia se atrela ao movimento das suas contas externas. Assim, as entradas de capitais externos e de divisas provenientes do comércio e dos investimentos internacionais abastecem o banco central, que, desse modo, emite moeda conversível. Se o movimento de capitais e divisas é negativo, há necessidade de deflacionar o meio circulante, deprimindo os níveis de atividade.

Ocorre que o comportamento das contas externas nos países periféricos, em momentos de crise internacional, reforça a crise dentro destes países, pois ao decréscimo das suas exportações para os países industrializados soma-se a diminuição da entrada dos capitais externos (empréstimos e investimentos externos diretos). Foi o que ocorreu com o Brasil em 1929. A restrição ao crédito no mercado internacional contribuiu, juntamente com as grandes safras, para o declínio do preço do café e, mais importante, diminuiu o movimento de capitais para o Brasil em 1929 e 1930, com a concessão de poucos empréstimos e a instalação de reduzido número de empresas estrangeiras.

Ora, como o programa de estabilização de Washington Luís dependia basicamente do movimento de capitais externos para manter em funcionamento a Caixa de Estabilização, a escassez destes golpeou duramente o país e o governo. O governo, porque os superávits comerciais minguados dos anos Washington Luís eram nitidamente insuficientes para manter o curso do programa de estabilização sem o concurso dos capitais externos. Para um presidente cujo compromisso com a plataforma de estabilização monetária justificara a quebra do pacto de Ouro Fino, com a indicação do paulista Júlio Prestes como candidato oficial à sucessão, a reversão da situação externa do Brasil representava uma calamidade política. O país, porque, sem o fluxo de divisas para Caixa de Estabilização o dinheiro escasseava no mercado interno, dificultando as transações comerciais das empresas e os financiamentos que os bancos realizavam, inclusive e principalmente para a formação dos estoques de café.

Ao possibilitar o retorno do Brasil ao padrão-ouro internacional, Washington Luís associou as políticas monetária e cambial. O câmbio fixo asseguraria a estabilidade econômica que, por seu turno, viabilizaria a entrada do ouro e das moedas fortes estrangeiras que lastreariam a emissão de mil-réis sem inflação. O controle da inflação com câmbio fixo, no entanto, funcionou enquanto houve liquidez internacional. Quando a crise de 1929 começou, o movimento de capitais em direção ao Brasil declinou, acarretando escassez de moedas fortes para lastrear a emissão de moeda nacional conversível. Em suma, a crise internacional reduziu as possibilidades de financiamento externo para o país, e, como os investimentos estrangeiros eram indispensáveis para as operações de emissão de moeda nacional conversível, a Caixa de Estabilização se viu com poucos meios para ampliar a oferta de moeda de modo não inflacionário. O decréscimo do volume de capitais externos que entravam no país, portanto, implicou diminuição da oferta interna de moeda, cujos efeitos foram a restrição e o encarecimento do crédito no país. Para a cafeicultura, a situação foi lancinante, pois, a oferta interna de crédito retraiu-se no exato momento em que a superprodução interna não poderia acudir-se dos recursos externos para seu financiamento.

O relatório presidencial de 1930 explicita as tensões sociais por detrás da formulação da política econômica do governo. Os cafeicultores pleitearam junto ao governo a moratória de seus débitos e a emissão de quatrocentos mil contos para o financiamento da safra. Washington Luís negou-se, sob a alegação de que a emissão representaria a depreciação da moeda e poria fim ao período de reajustamento econômico do país. Quanto à moratória a negação estribou-se no argumento de que *“a moratória para a lavoura cafeeira era praticamente a moratória para o Brasil, por que, representando o café dois terços da riqueza brasileira, iria ela atingir estes dois terços”* (Brasil, 1930, p. 29).

As ações do governo federal foram erráticas com relação ao café. O presidente reconhecia que assentir com as demandas dos cafeicultores representaria sua ruína política, pois desmantelaria o programa de estabilização monetária às vésperas da eleição presidencial. Por outro lado, com a escassez de capitais externos, manter o superávit comercial seria indispensável para o programa de estabilização, daí a necessidade de intervir no mercado cafeeiro. A intervenção, no entanto, ao invés de deter a espiral de queda do preço do produto, acelerou-a (FRITSCH, 1988, p. 143-149). O presidente determinou ao Instituto do Café de São Paulo que ampliasse os embarques diários de café para o exterior. A idéia era fazer volume comercial com a venda de mais produto a um preço menor. Entre os responsáveis pela condução do esquema de defesa, esta medida foi amplamente criticada. Segundo eles, a demanda inelástica do produto impedia aumentos no volume de compras a partir da redução

dos preços. O efeito, argumentavam com acerto, seria a venda em volume não superior ao já vendido e com preços inferiores, resultando em prejuízo para os plantadores e para a balança comercial do país. Washington Luís perseguiu esta política equivocada até julho de 1929, quando a reverteu e passou a apoiar a busca de um empréstimo internacional para o café. O empréstimo veio em 1930. Vinte milhões de libras foram levantadas em Londres, Nova York e outros mercados europeus (Fritsch, 1988, 157). Porém a condição era a liquidação dos estoques de café e a não retomada do esquema de defesa baseado na formação destes estoques.

Ao final de seu governo, Washington Luís não pode reverter o desmanche de sua política de estabilização monetária, baseada na atração de capitais externos e na defesa do café. A crise econômica retraiu os empréstimos e os investimentos direcionados ao Brasil e manteve desfavoráveis as condições da demanda por café, o que, em conjunto, conduziu à perda rápida das reservas de ouro e moedas fortes em posse do país. Segundo Abreu (1999, p.75), as reservas cambiais nacionais, que em 1929 eram de trinta e um milhões de libras, declinaram para quatorze milhões de libras em 1930 e desapareceram em 1931. Os desdobramentos posteriores da crise tornaram ociosas as duras recomendações contidas no empréstimo concedido em 1930, bem como os esforços do governo para manter o valor do mil-réis. A moeda nacional seguiu o caminho do sistema monetário internacional, com o abandono das paridades fixas e a desvalorização. O café, em grande medida, seguiu para as fornalhas das locomotivas e para a queima. Ambas as situações, porém, já sob Getúlio Vargas.

O recrudescimento da crise no Brasil, para além de dever-se aos impactos causados pelo funcionamento do sistema internacional, dimensão fora do controle nacional, decorreu, em larga medida, das decisões internas adotadas pelos presidentes da República que se sucederam nos anos 1920. As decisões políticas internas reforçaram a dependência brasileira do mercado internacional, seja para compra de café, seja para obtenção de capitais externos, em uma década em que o sistema econômico internacional foi marcado pela pobreza da coordenação multilateral e pela instabilidade. A vulnerabilidade externa foi ampliada, contudo, pelas mesmas políticas que, indiretamente, concorreram para a diversificação da estrutura material da economia nacional. Na próxima seção esta idéia é desdobrada.

3.3 Vulnerabilidade externa.

O aproveitamento que a *virtù* dos homens de estado brasileiros realizou em face das condições da *fortuna* econômica internacional nos anos vinte do século passado foi contraditório. As alternativas políticas escolhidas pelos presidentes da República concorreram tanto para distinguir a condição do Brasil entre as nações exportadoras de produtos primários, como para atualizar os elementos da vulnerabilidade externa do país. A crise econômica mundial de 1929 e o fim do regime oligárquico no Brasil, interligados, forneceram o quadro em que as contradições no encaminhamento das relações do Brasil com mercado mundial no período se explicitaram.

Em uma perspectiva de curto prazo, pode-se concordar com Fritsch (1988, 138/139), segundo o qual a política monetária perseguida por Washington Luís no final de 1928 engendrou uma recessão especificamente brasileira, a qual reforçou os efeitos negativos do impacto da crise mundial no país. Nesta perspectiva, a restrição do crédito por parte do Banco do Brasil, em um momento no qual os capitais externos refluíam, trabalhou como política pró-cíclica em favor da crise. A interpretação de Fritsch se assemelha com os pontos de vista sustentados por Aldcroft (1981, p. 282) e Eichengreen (1986, p. 71) referentes à crise nos EUA. Lá, a política de juros altos do *Federal Reserve* teria concorrido para ampliar a crise e difundí-la, minando a liquidez internacional. Aqui as medidas tomadas pelo Banco do Brasil teriam efeitos semelhantes sobre o mercado nacional.

De fato, Washington Luís falhou em decisões cruciais e ajudou a agudizar a crise. Primeiro, manteve altos os juros cobrados pelo Banco do Brasil, apertando as condições de crédito internas. Segundo, determinou a venda do café em grande quantidade no momento em que a cotação do produto era baixa, resultando em queda ainda mais acentuada de seu preço, com prejuízos para os envolvidos na defesa do café e para a balança comercial. Todavia, não apenas as decisões tomadas no calor da crise responderam pelo alto grau de exposição da economia brasileira. Foram as ações e as omissões ao longo de toda a década que concorreram para deixar o país exposto às intempéries internacionais. Contraditoriamente, estas mesmas ações e omissões que contribuíram para a conformação de uma estrutura econômica apta a responder à crise nos anos 1930.

Os principais vínculos econômicos do Brasil com o mercado internacional nos anos 1920 foram o café e o câmbio. A dependência da exportação de praticamente um único produto agrícola, concentrada para um grande mercado importador, representou vulnerabilidade que o Brasil compartiu com outros países. A especificidade brasileira consistia no quase monopólio da produção de café, o que permitia ao país atenuar os impactos da demanda internacional, por meio de políticas de controle da oferta.

No governo Epiácio Pessoa os estoques de café se realizavam, em grande quantidade, nos silos das empresas distribuidoras de café na Europa e nos Estados Unidos. A administração da oferta implicava relevante controle externo, pois a liberação dos estoques para o consumo dependia das casas de comércio estrangeiras. O front interno da defesa do setor cafeeiro era o câmbio, cujas desvalorizações protegiam o nível de renda dos cafeicultores em mil-réis, ainda que a cotação do café em libras declinasse.

O comportamento do câmbio, contudo, obedecia menos aos imperativos da defesa do café do que às inconsistências das contas públicas federais nos anos de Epiácio Pessoa. Nestes, os índices de investimento e de gastos da União foram elevados e financiados pela obtenção de empréstimos externos de qualidade duvidosa, bem como pela emissão inflacionária de moeda. Os déficits do governo federal e a emissão de moeda desvalorizavam o mil-réis. Como efeito indireto, o nível de renda do setor cafeeiro era assegurado e as indústrias instaladas no país ganhavam escala, beneficiadas pela proteção cambial à concorrência.

No quadriênio Pessoa, portanto, o controle externo do preço do café e as contas públicas descontroladas conformavam dois elos de vulnerabilidade das relações econômicas internacionais do Brasil. No primeiro caso, por atrelar as divisas obtidas pelo Brasil no comércio exportador ao comportamento das casas européias e norte-americanas de comércio de café. No segundo caso, por conduzir o governo federal ao endividamento externo oneroso. A tensão gerada nestes dois elos era amortecida inflacionariamente, pela emissão de moeda, e pela desvalorização conseqüente do câmbio. Ao emitir, Pessoa recusou-se a realizar ajustes internos mínimos. Não cortou gastos, não alterou a política de valorização do café, que continuou esporádica e com grande controle externo, tampouco aprovou leis que assegurassem maior receita à União.

Com Artur Bernardes, os elos vulneráveis da inserção internacional do Brasil sofreram alterações. Impopular, o presidente não se furtou às reformas mais ousadas realizadas no período. Seu governo foi o divisor de águas entre a situação de descontrole sob Pessoa e os bons primeiros anos do governo Washington Luís.

As mais relevantes medidas adotadas por Bernardes foram a transformação da defesa do café em política permanente a cargo dos estados produtores e a reforma constitucional que instituiu, entre outras alterações, a possibilidade do veto parcial do presidente às leis produzidas pelo Congresso. Ao delegar aos estados, e principalmente a São Paulo, a defesa do café, Bernardes retirou dos ombros da União o peso de acudir o setor com financiamento sempre que a conjuntura do mercado cafeeiro fosse desfavorável. Com o novo arranjo, os

empréstimos contraídos para financiar a formação do estoque do café eram assegurados ou tomados preferencialmente pelo Estado de São Paulo e não pela União, expediente possível pelos termos da Constituição de 1891. Politicamente, as pressões por créditos, moratórias e contração de empréstimos externos dar-se-iam primeiramente sobre São Paulo e, na hipótese do insucesso da intervenção deste estado, a União seria a segunda trincheira. Como a prática demonstrou, enquanto o mercado internacional de capitais esteve aquecido, São Paulo, por meio do BANESP e do Instituto do Café, conseguiu coordenar a defesa. A crise do final da década, no entanto, esgotou as possibilidades de São Paulo, momento no qual, o governo federal tornou ao centro das pressões por medidas de salvaguarda da cafeicultura.

A formação de estoques passou a ser realizada no interior do país e o embarque do café para o exterior regulado pelo Instituto de Café de São Paulo, o que ampliou o controle nacional sobre a oferta do produto. Este aspecto é fundamental para demonstrar o caráter contraditório das decisões políticas quanto à inserção econômica do Brasil. Bernardes claramente atuava nas margens do sistema econômico internacional, pois, embora a venda do café dependesse em última instância da disposição de comprar do mercado internacional, este não regulava os preços sozinho. Porém, em médio prazo, dois problemas foram intensificados. O sucesso do expediente de defesa estimulou o excesso de investimento por parte dos plantadores brasileiros, desestimulando as inversões em lavouras de exportação alternativas, de modo a engendrar superprodução nos anos finais da década de vinte. Quanto ao financiamento da formação dos estoques, a defesa permanente diminuía o controle das casas importadoras e distribuidoras do exterior sobre a venda dos estoques, mas passava a depender pesadamente dos financiamentos externos para a realização da estocagem. Esta dependência atrelou o Brasil perigosamente ao mercado financeiro internacional, elo mais frágil da economia mundial nos anos 1920.

A segunda reforma significativa proposta por Bernardes remete à idéia sustentada por Raimundo Faoro (2002) da existência de um movimento em favor da centralização do poder político no final da Primeira República. A reforma constitucional apresentada por Bernardes possibilitou ao governo federal limitar algumas atribuições do Congresso. Para o objeto desta pesquisa, a alteração mais importante foi a permissão do veto parcial ao presidente da República sobre leis aprovadas pelo Parlamento. O veto parcial permitia ao chefe do executivo eliminar artigos da lei orçamentária para impedir a ocorrência de déficits desde o momento de sua aprovação. Esta ferramenta conferiu à União eficácia no controle orçamentário e, conseqüentemente, diminuiu a magnitude e a freqüência dos déficits das contas públicas federais. Déficits menores e menos constantes implicaram necessidade menor

de recorrer ao mercado financeiro internacional para financiar o governo. Neste ponto, em razão de as responsabilidades sobre o café e as contas federais terem sido confiadas a diferentes entes federados, ambas as variáveis caminharam em sentidos opostos. O café ficou mais dependente dos fluxos financeiros internacionais para o financiamento da estocagem. As contas federais, próximas ao equilíbrio, deixaram ao governo federal espaço para não endividar-se no exterior, às taxas e intensidade dos anos Pessoa.

As medidas implantadas pelo governo Bernardes trabalharam para que a meta da valorização cambial fosse realizada. O mil-réis valorizou-se e a inflação foi controlada, em benefício dos consumidores, inquilinos, importadores, credores e detentores de capital. O custo, no entanto, foi a estagnação econômica e o prejuízo ao desenvolvimento de novos negócios. A valorização cambial por outro lado, diminuiu os ganhos dos exportadores, aumentou o peso dos débitos dos devedores e expôs à concorrência alguns ramos da indústria. Para as indústrias, se o câmbio empedernia a concorrência, possibilitava a modernização da maquinaria em razão do barateamento das importações. Os efeitos sobre o quadriênio Washington Luís foram fortes.

Washington Luís herdou um país com os orçamentos, embora deficitários, em estado de quase equilíbrio. A moeda havia sido valorizada e a inflação controlada. Porém, a cafeicultura reclamava do câmbio elevado, não havia crescimento econômico e os saldos na balança comercial, ascendentes entre 1922 e 1925, deste ano em diante minguaram em razão da valorização cambial. Washington Luís aperfeiçoou as reformas implantadas por Bernardes; houve melhora da organização da defesa do café e uso sistemático do direito de vetar parcialmente as leis orçamentárias deficitárias aprovadas no Congresso.

A reorganização da defesa do café implicou estatizar o Instituto do Café de modo a assegurar aos credores internacionais a garantia do governo paulista aos empréstimos contraídos para o financiamento dos estoques do produto. Com relação ao orçamento, Washington Luís vetou excessos, cortou despesas e revogou concessões nas tarifas públicas e nos impostos de importação. Os resultados foram controversos. Para o presidente, superávits fiscais consistentes; para os vitoriosos em 1930, déficits constantes; para a bibliografia consultada, déficits e superávits alternados. De modo geral, houve controle do orçamento federal até 1930.

Todavia, diferentemente de Bernardes, Washington Luís não aprovava a valorização da moeda como condição para a estabilização e retorno ao padrão-ouro. O presidente estabilizou o mil-réis após a desvalorização com relação às paridades cambiais obtidas no governo anterior. Com a estabilização sem valorização, Washington Luís pretendia dirimir pressões

sociais oriundas das dicotomias credores *versus* devedores, importadores *versus* exportadores, produtores *versus* consumidores. A argumentação consistia em apresentar a taxa de estabilização como uma média aritmética capaz de mediar tensões sociais. Com ela, todos se beneficiariam, pois representava o valor médio com o qual o Brasil trabalhara nos cinco anos anteriores a 1927.

Uma conjunção de fatores possibilitou tranqüilidade política interna. A desvalorização cambial arrefeceu as críticas dos exportadores, protegeu as indústrias e não desagradou aos importadores e aos detentores de capital, pois a estabilização monetária posterior forneceu previsibilidade aos seus negócios. O estilo do presidente, menos confrontador que Bernardes, e a abundância de capitais no mercado financeiro internacional somaram-se, de modo a propiciar os investimentos externos no país e o crescimento da economia em índices os mais elevados da década de vinte.

Com o ambiente favorável, Washington Luís reconduziu o Brasil às práticas do padrão-ouro internacional, o que ligou o país decisivamente aos humores do sistema financeiro internacional. Ao fixar a paridade do mil-réis e manter o controle fiscal da União com gastos contidos e arrecadação eficiente, Washington Luís completou a transição iniciada por Artur Bernardes e mudou o tipo de vulnerabilidade do país. Se com Epiácio Pessoa o Brasil dependia do mercado financeiro internacional para fechar as contas deficitárias do governo federal, nos quatro anos finais da década, com as contas federais sob controle, o dinheiro externo passou a ser indispensável para a política de estabilização monetária. Esta, mesmo após Washington Luís desvalorizar o mil-réis com relação ao câmbio vigente no final do governo Bernardes, não reverteu a tendência, observada desde 1925, de redução dos saldos comerciais. A economia em crescimento demandava equipamentos e os obteve no exterior. Com os insuficientes superávits comerciais brasileiros, o movimento de capitais externos passou a ser indispensável para abastecer a Caixa de Estabilização com o ouro e as moedas fortes que lastreavam a emissão de moeda nacional conversível. A emissão de mil-réis conversíveis ampliava a oferta de moeda nacional sem aumentar a inflação. Assim, se com Epiácio Pessoa a política fiscal frouxa implicava dependência de dinheiro estrangeiro na forma de empréstimos, com Washington Luís era a oferta não inflacionária de mil-réis no mercado interno que dependia da disponibilidade de capitais externos, na forma de investimentos diretos e financiamentos.

O bom momento da economia internacional, entretanto, possuía pés de barro, pois dependia basicamente do fornecimento de crédito norte-americano. Quando em fins de 1928, os EUA entraram em crise, o crédito internacional escasseou e as economias centrais,

dependentes do dinheiro americano, contraíram seu nível de atividades. Os efeitos sobre o Brasil foram duplos. Primeiro, houve queda do preço e da demanda internacional por café, com impacto negativo sobre as exportações nacionais. Era necessário o financiamento externo para manter os elevados estoques decorrentes das imensas safras do final da década, mas as fontes de capitais externos para o financiamento da estocagem do café secaram. Segundo, escassearam os investimentos estrangeiros no país e a concessão de créditos para os estados e municípios.

A diminuição do fluxo de capitais foi especialmente danosa, pois o balanço de pagamentos nacional, ante aos exíguos saldos comerciais, dependia do movimento de capitais para manter a entrada de ouro e moedas fortes utilizadas pelo governo para saldar compromissos contraídos em moeda estrangeira e para lastrear a emissão de mil-réis. Sem o afluxo dos capitais externos e com o saldo comercial insuficiente, o programa de estabilização ruiu.

Não apenas as exportações de café e a entrada de capital externo decresceram. Em face do aperto monetário a que foi submetido o país em razão da diminuição da emissão de moeda conversível e dos altos juros, restringiu-se a capacidade de importar. Com a redução das importações (mais acentuada do que a queda das exportações), as rendas federais declinaram e os déficits orçamentários retornaram fortes em 1930. O retorno dos déficits federais em decorrência da diminuição da receita proveniente das importações restringiu os recursos à disposição da União para o enfrentamento da crise por meio de eventuais investimentos públicos.

Esta carência de recursos públicos remete ao caráter incompleto do ajuste fiscal iniciado por Artur Bernardes. A reforma constitucional e o controle de gastos da União permitiram aliviar, nos limites do regime fiscal consagrado na Constituição de 1891, a vulnerabilidade fiscal do país, que o obrigava a recorrer a empréstimos para saldar os déficits públicos federais. Entretanto, o problema estrutural da repartição dos impostos entre os entes federados não foi atacado. Washington Luís, em sua mensagem de 1930 ao Congresso Nacional advertia para a inconveniente distribuição dos impostos no país,

“Com as distribuição das rendas sobre a exportação e a importação em mãos diferentes, a nossa organização tributária crêa situações anacrônicas, forma interesses contraditórios entre aquelles que só podem viver pela mais estreita solidariedade, e constitui um verdadeiro circulo vicioso, que se fecha sempre na pobreza nacional...”(Brasil, 1930, p. 14).

Washington Luís não avançou em direção à reforma constitucional referente aos tributos, um complemento necessário aos ajustes efetuados por Bernardes. A lei que permitia o veto presidencial parcial às leis votadas pelo Congresso, conferiu ao executivo federal margem de manobra dentro do sistema tributário vigente, mas, por si só, não bastava para criar um novo regime de tributação, que garantisse a melhor divisão das receitas. Para que isso ocorresse, seria preciso criar um sistema de tributação que distribuisse melhor os recursos entre os estados e a União e que não dependesse exclusivamente do comércio exterior, vulnerável às oscilações do instável sistema econômico internacional dos anos vinte. A reforma, contudo, implicava repensar um dos pontos basilares do regime federativo consagrado em 1891 e apoiado pelas oligarquias regionais.

Nos limites do regime oligárquico de 1891, os movimentos políticos centralizadores, que restringissem a exclusividade dos estados sobre as rendas das exportações ou conferissem efetividade a impostos internos exclusivamente federais, como o imposto sobre a renda, encontravam fortes resistências. Os presidentes que governaram ao longo dos anos vinte, ao não tentarem reformar as fontes federais de receitas, deixaram a União exposta às crises internacionais. Com Epitácio Pessoa a exposição era extrema, pois os gastos eram elevados, a arrecadação insuficiente e o orçamento deficitário. Com Bernardes e Washington Luís, houve controle de gastos, melhoria na arrecadação e equilíbrio orçamentário. Não se dependia mais de empréstimos externos para cobrir as contas federais, mas, ainda que sob controle, o ajuste promovido por Artur Bernardes e Washington Luís não resolveu a questão central da distribuição dos impostos.

Quando as importações reduziram-se mais do que as exportações por ocasião da crise de 1929, os recursos federais, dependentes da taxaço daquelas, minguaram. Washington Luís não propôs, naquela quadra, políticas keynesianas de gastos públicos, que inexistiam sob esta denominação no período. Mas, caso decidisse elevar a formação bruta de capital fixo realizada pelo governo federal, mantida em níveis baixos ao longo de seu governo, as restrições orçamentárias impediriam, em razão da escassez da receita. Se resolvesse ignorar o orçamento e emitisse moeda para financiar obras, ou simplesmente aumentasse a oferta de dinheiro no sistema bancário, desorganizaria seu programa de estabilização monetária e lançaria o país fora do padrão-ouro. O abandono do padrão-ouro teria deslindado a conexão direta entre oferta interna de moeda e as contas externas do país. Não foi o curso tomado por Washington Luís que, juntamente com outros chefes de Estado da época, preferiu defender o mítico e disfuncional padrão monetário metálico.

Para nós, a especificidade da vulnerabilidade brasileira aos choques financeiros internacionais nos anos vinte do século passado não se liga à dependência da exportação de café e à concentração das exportações deste produto para o mercado norte-americano. Estes foram elementos de vulnerabilidade que permaneceram, com mudanças, após o fim da Primeira República (o café foi a principal fonte de divisas do Brasil ainda no início dos anos 1960). A modificação estrutural da pauta exportadora no sentido da diversificação dos produtos e dos parceiros mostrou-se processo gradual na história econômica brasileira, cujo desenvolvimento ocorreu ao longo de gerações. Sustentamos que a elevada vulnerabilidade externa possuiu dois momentos distintos, ambos permeados pela estrutura fiscal inadequada da Federação.

O primeiro momento da vulnerabilidade externa referiu-se à frouxidão fiscal do governo Epitácio Pessoa. Em seu termo presidencial, houve gastos excessivos e arrecadação deficiente. Os imensos e recorrentes déficits federais obrigavam o país a recorrer a empréstimos em más condições. Neste momento, portanto, a dependência de capitais externos ocorria em função da política fiscal desequilibrada. Esta situação perdurou até metade do governo de Artur Bernardes, que, premido por ambiente internacional desfavorável ao endividamento, promoveu ajustes na forma de arrecadar e despender o dinheiro dos orçamentos.

O controle dos orçamentos decorrente da melhoria da arrecadação e da contenção de gastos inaugurou o segundo momento da vulnerabilidade brasileira nos anos vinte. Transitou-se da dependência de capitais para fechar as contas federais para a necessidade de capitais para manter o programa de estabilização do mil-réis. Os ajustes fiscais de Bernardes objetivavam que os gastos públicos não permanecessem como fonte de desvalorização do mil-réis. A meta era controlar o governo para apreciar a moeda nacional. O mil-réis foi valorizado e o caminho pavimentado para sua fixação numa paridade fixa. Washington Luís completou as medidas tomadas por Bernardes, manteve as contas públicas sob controle e estabeleceu a paridade do mil-réis com o ouro. Neste momento, a política fiscal deixou de ser o principal ponto de vulnerabilidade, já que os orçamentos estavam em quase equilíbrio e a política monetária associada ao câmbio fixo passou a ser o elo vulnerável da economia nacional. Passava-se, agora, a depender da disponibilidade de capitais externos para que a Caixa de Estabilização mantivesse a oferta de moeda conversível no mercado nacional.

Embora no segundo momento o foco da vulnerabilidade externa fosse a política monetária associada ao câmbio fixo, e não a política fiscal, a estrutura fiscal consagrada na Constituição de 1891 permaneceu inalterada e como fonte potencial de problemas. Bernardes

e Washington Luís haviam promovido um ajuste importante para as contas públicas, mas que não alterava a inconveniência de consagrar à União os impostos sobre a importação e aos estados federados os impostos sobre a exportação. Quando a crise de 1929 manifestou-se no Brasil, a política monetária fez com que a escassez de capitais externos implicasse diminuição do crédito interno e redução da emissão de notas conversíveis. Como resultado, as importações caíram mais do que proporcionalmente às exportações e, conseqüentemente, os recursos da União sofreram forte contingenciamento. Com menos recursos, os orçamentos voltaram a ser deficitários.

No final da década de vinte, portanto, a vulnerabilidade monetária conjugou-se à estrutura fiscal inadequada da Primeira República. A primeira, engendrada no governo Washington Luís por meio da política monetária que atrelava a oferta interna de moeda ao fluxo de capitais externos para o Brasil, potencializou os efeitos da crise internacional no país e fez com o problema fiscal estrutural não atacado pelos presidentes da República - a distribuição dos tributos - se manifestasse na forma de insuficiência de recursos e déficits públicos.

4 CONCLUSÃO.

Ao longo do texto, sustentamos que a inserção econômica internacional do Brasil nos anos vinte foi caracterizada pela posição intermediária na divisão internacional do trabalho associada a elevada vulnerabilidade externa. O capítulo dois foi dedicado ao estudo das interações comerciais do Brasil com o mundo e ao avanço da industrialização por substituição de importações, tendo em vista as alterações do cenário econômico internacional após a Primeira Guerra Mundial. A questão da vulnerabilidade, por seu turno, foi discutida no capítulo três por meio da análise conjunta do sistema monetário internacional, elo frágil da economia mundial no período, com as decisões políticas que expunham o Brasil mais ou menos intensamente ao mercado financeiro global.

A posição intermediária na divisão internacional do trabalho não é uma característica exclusiva do Brasil dos anos 1920. Esta é uma construção consolidada ao longo da história do país. Em nosso entender, no entanto, os avanços em direção à substituição de importações e a participação do Brasil no comércio mundial à época não podem ser plenamente compreendidos se considerados como meros antecedentes do momento decisivo do arranque industrial brasileiro na década de 1930.

A consulta às fontes não permitem asseverar uma inflexão no desenvolvimento econômico brasileiro em razão do fim da Primeira República. O café permaneceu como o elemento principal da pauta exportadora e as indústrias internas avançaram, nos anos trinta, a partir da base construída na década anterior. Assim, a nosso ver, o Brasil não deixa uma posição marginal no sistema econômico internacional nos anos 1920 para construir, a partir dos anos 1930, sua condição intermediária. O que os dados do IBGE e da Liga das Nações apontam é para uma situação intermediária e dinâmica já na década de 1920.

Para entender a posição comercial do Brasil neste período e para dimensionar a amplitude de seu processo de substituição de importações fez-se mister discorrer sobre os impactos da Primeira Guerra Mundial na economia internacional, bem como sobre a natureza da reconstrução econômica ao longo da década. O deslocamento temporário da Europa dos fluxos comerciais e a desorganização produtiva do continente beneficiaram poucos países. No centro do sistema econômico, os EUA consolidaram a liderança industrial e tornaram-se credores internacionais. Japão e Canadá avançaram em direção à maturidade industrial. A Austrália, com números comerciais próximos aos da Argentina, também, progrediu industrialmente.

Dentre os países cujas exportações eram essencialmente de produtos primários, poucos estavam bem situados para aproveitar a desorganização européia. A Argentina e a Austrália apresentavam os melhores indicadores comerciais. A última implantou políticas protecionistas e caminhou em direção à maturidade industrial. A primeira manteve a especialização na exportação primária, embora tenha vivenciado um processo de industrialização por substituição de importações no setor de bens de consumo. O Brasil apresentou desempenho comercial superior à maioria dos países primário-exportadores da época, exceção feita à Argentina; à Austrália; à Índia, ainda colonial, e à China, retalhada pelo imperialismo de europeus, norte-americanos e japoneses. No contexto latino-americano, a posição brasileira era inferior apenas à da Argentina em termos comerciais, embora, o processo brasileiro de industrialização por substituição de importações apresentasse maior vigor do que o do parceiro sul-americano.

A posição intermediária do Brasil na divisão internacional do trabalho caracterizou-se pela significativa participação no comércio mundial e pelo dinamismo do processo de substituição de importações. Tal posição deveu-se à coexistência de condições estruturais favoráveis e de políticas públicas que, direta e indiretamente, concorreram para a diversificação das bases produtivas do país, no sentido do estabelecimento de um parque industrial variado.

A dimensão do mercado nacional, a existência de um território dotado de recursos naturais e amplas possibilidades de produção agrícola e o equipamento econômico construído ao longo da história do país constituíam as condições estruturais que ofereciam a possibilidade de produzir para os mercados externo e interno, bem como de atrair investimentos de fora. Apesar de ser caracterizado por grandes disparidades regionais e por níveis baixos de renda, o mercado interno, por sua dimensão, representava um estímulo aos investidores externos, tanto quanto uma oportunidade aos empreendedores nacionais, que nele encontravam escala para o oferecimento de serviços e bens industriais, seja em substituição aos estrangeiros, seja concorrendo com eles. As possibilidades do território nacional asseguravam a existência de uma gama de recursos passíveis de abastecerem os empreendimentos industriais aqui instalados. O equipamento econômico prévio, constituído pelas atividades econômicas exploradas e pela logística de transportes e distribuição disponível, apresentava, apesar de desigualmente distribuído, desenvolvimento técnico capaz de incorporar avanços qualitativos e quantitativos.

O mercado interno, os recursos do território e o equipamento econômico prévio, por si só, não bastaram para a consolidação da posição intermediária do Brasil. A perspectiva que

adotamos sustenta que as políticas diretamente relacionadas à inserção econômica internacional do Brasil e que remetiam à defesa do café, às contas federais e à estabilidade da moeda, contribuíram, direta e indiretamente, para que a estrutura econômica prévia se diversificasse e se diferenciasse em comparação com outras nações dependentes da exportação de produtos primários.

A política fiscal impactou decisivamente sobre a produção cafeeira e o processo de substituição de importações, embora, por vezes ao longo da década, tal impacto não constituísse a *raison d'être* desta política. Os três presidentes da República da década de vinte elegeram com prioridade o controle das contas públicas, como meio de contribuir para o saneamento da moeda nacional. Para tanto, a política fiscal deveria contemplar orçamentos equilibrados, de modo que o governo não necessitasse endividar-se ou emitir moeda para saldar seus compromissos. No entanto, sob Epitácio Pessoa os gastos foram crescentemente maiores que a arrecadação, com a geração de expressivos déficits públicos. O descontrole da política fiscal conduziu à contração de dívida externa a fim de saldar os compromissos federais. A política fiscal, portanto, deixava o Brasil dependente de capitais externos e, consequentemente, vulnerável às oscilações do sistema monetário internacional.

Ocorre que, diferentemente do período anterior à Primeira Guerra Mundial, os anos 1920 não foram caracterizados pela boa administração do sistema monetário internacional. Havia descoordenação e rivalidade entre os mais importantes centros financeiros e as reparações de guerra representavam um pomo de discórdia entre os ex-aliados de guerra, convertidos em devedores e credores. Em ambiente de incertezas, o capital tornou-se mais caro e volátil nos anos 1920. Os empréstimos de longo prazo foram circunscritos às relações inter-governamentais praticamente. Neste contexto, a política fiscal inadequada do Brasil era potencialmente perigosa, pois o recurso constante ao mercado de capitais externos se fazia a um custo mais elevado do que antes da Primeira Guerra Mundial.

O descontrole fiscal, no entanto, provia colateralmente alguma defesa para o processo de substituição de importações vigente e para as exportações. Os recorrentes déficits federais conduziam o governo a emitir papel-moeda e contrair dívida interna de curto prazo, o que ampliava a quantidade de dinheiro em circulação, desvalorizando a moeda e produzindo inflação. A depreciação do mil-réis, por seu lado, fornecia defesa cambial à indústria e à exportação cafeeira. Desse modo, a política fiscal que expunha o país a condições internacionais de crédito desfavoráveis e que endividava o Estado era a mesma que, indiretamente, protegia a indústria nacional da competição estrangeira e os cafeicultores nas ocasiões em que havia queda no preço do café.

Não foi possível recorrer ao endividamento, no entanto, no início do governo Bernardes. Epitácio Pessoa havia se excedido na tomada de empréstimos, engendrando desconfiças nos credores externos. Ademais, os anos entre 1922 e 1925 foram de reconstrução da economia internacional, com restrição ao fornecimento de crédito externo, particularmente no caso inglês. Sem poder financiar-se externamente, Bernardes avançou algumas reformas internas, como o veto parcial às lei votadas pelo Congresso, importante para o controle do orçamento, e a transformação da política da defesa do café em instrumento permanente e a cargo dos estados produtores, em especial São Paulo. Tais decisões significaram a concentração dos esforços federais no controle das contas públicas e no saneamento da moeda em detrimento da defesa do café. Esta, todavia, não foi abandonada, posto que contava com os recursos do mais rico estado brasileiro, com acesso às fontes externas de capital.

As reformas de Bernardes foram o divisor de águas entre os dois tipos de vulnerabilidade externa vivenciados pelo Brasil na década. Antes das reformas, o governo federal gastava nitidamente acima de sua arrecadação. Como resposta às suas necessidades, emitia mil-réis e contraia empréstimos externos. O primeiro expediente desvalorizava a moeda e gerava inflação. O segundo comprometia o futuro da União com elevados serviços da dívida. O dinheiro externo era igualmente necessário para o financiamento da defesa do café. A administração da defesa, entretanto, era controlada pelas casas importadoras e exportadoras estrangeiras, pois os estoques do produto ficavam sob sua guarda. Era dupla, pois, a vulnerabilidade. Por um lado, a política fiscal da União expunha o país às variações das condições de crédito externas para fechar suas contas e saldar seus compromissos. Por outro, o comportamento das casas bancárias e exportadoras estrangeiras definia o patamar de valorização do café, o que impactava diretamente sobre o saldo em nossa balança comercial.

Posteriormente às reformas modificaram-se os pontos de vulnerabilidade da economia nacional. Quanto à defesa do café, a transferência da defesa do café para o Estado de São Paulo, foi medida aprofundada por Washington Luís, que auspiciou a estatização do Instituto de Defesa pelo governo paulista. O mecanismo de defesa diminuiu a influência das casas exportadoras e bancárias externas a administração do programa de valorização, pois os estoques eram formados nos entroncamentos ferroviários do interior do Brasil. Porém, este arranjo dependia essencialmente da oferta de crédito externo, pois a União não emitia dinheiro para o financiamento dos estoques, comprometida que estava em não desvalorizar a moeda.

Com relação às contas públicas federais, a possibilidade de o executivo federal vetar parcialmente a lei orçamentária associou-se ao controle de gastos efetuado por Bernardes e

Washington Luís. O resultado foi a aproximação dos orçamentos federais à situação de equilíbrio. A União não mais necessitava recorrer aos empréstimos externos para saldar seus compromissos externos. O recurso federal ao mercado financeiro foi parcimonioso sob Bernardes e Washington Luís. Ambos contraíram empréstimos para fundar a dívida flutuante interna, o que significava trocar um débito de curto prazo e elevados juros por outro de longo prazo e taxas civilizadas. Estas medidas de controle permitiram ao mil-réis valorizar-se sob Bernardes, com críticas dos setores exportadores e dos industriais. Washington Luís prosseguiu o saneamento da moeda, desvalorizou-a e estabilizou-a, fixando seu valor em ouro.

Nos anos finais da década, a política monetária assumiu centralidade nas considerações do executivo federal. Washington Luís conferiu ao seu programa de estabilização monetária prioridade, por enxergar nele o pré-requisito para o desenvolvimento econômico brasileiro. A fixação do valor do mil-réis com uma fração de ouro, isto é, o retorno às práticas do padrão-ouro foi o signo da estabilidade que se desejava e implicava substituir a moeda não conversível circulante por moeda lastreada no metal e em divisas internacionais (dólares e libras, por sua vez, lastreadas em ouro). Ao atrelar a emissão de moeda à existência de lastro depositado na Caixa de Estabilização, o presidente buscava aumentar a oferta de moeda de modo não inflacionário. O mecanismo associava diretamente o controle da inflação interna ao câmbio fixo, pois a emissão de moeda conversível se fazia observando a paridade fixada entre o mil-réis e o ouro. Se a quantidade de ouro ou divisas diminuísse, a emissão de mil-réis deveria ser contida. Da mesma forma, os gastos do governo deveriam ser mantidos sob controle para que não fosse necessário emitir moeda sem lastro para financiar os déficits.

A política monetária de Washington Luís, no entanto, expunha o Brasil à disponibilidade de capitais externos dispostos a ingressar no país, pois a oferta interna de moeda passava a depender da capacidade brasileira de conseguir ouro e divisas, seja por meio das exportações, seja com a atração de investimentos e financiamentos. Como a estabilização do mil-réis conduziu a saldos comerciais pequenos, o ouro e as divisas provinham de empréstimos e investimentos internacionais. Vieram, e em quantidade, nos dois primeiros anos do governo Washington Luís. Por um lado, os estados, os municípios e o Instituto de Defesa do Café contraíram, juntos, inúmeros empréstimos, aproveitando-se da oferta de crédito abundante, mas cara, no final dos anos vinte. Por outro, a estabilidade interna associou-se às potencialidades da economia nacional de sorte a atrair o maior volume de inversões externas diretas na economia brasileira na década. O calcanhar de Aquiles de tal arranjo, entretanto, era a dependência do movimento internacional de capitais para a oferta

interna de moeda conversível. Sem os fluxos de capitais, o saldo comercial não bastaria para a substituição das notas inconvertíveis pelas lastreadas no mesmo ritmo, gerando escassez de moeda e recessão.

A dupla vulnerabilidade do período anterior às reformas, referente aos empréstimos e às casas exportadoras estrangeiras, foi substituída pela dependência concentrada dos fluxos de capitais internacionais. Deles dependia o sucesso das contas externas brasileiras, do programa de estabilização de Washington Luís e a defesa do café. Quando as disfunções da economia internacional, acumuladas ao longo de toda a década, encontraram seu ponto crítico em fins de 1928 e em 1929, refluíu o movimento de capitais internacionais e a elevada vulnerabilidade externa brasileira traduziu-se em crise interna e perda de apoio político para último presidente da Primeira República.

Vulnerabilidade externa e diversificação da produção interna associaram-se no Brasil dos anos 1920 por meio das políticas fiscal e monetária. Estas políticas, que expuseram o Brasil às intempéries externas, produziram efeitos que ajudaram o país a consolidar sua posição intermediária na divisão internacional do trabalho. Até a primeira metade do quadriênio de Artur Bernardes, a vulnerabilidade refletia diretamente sobre a União, cujas contas estavam descontroladas em decorrência dos desequilíbrios fiscais. Esta fase foi marcada por fortes desvalorizações cambiais, as quais, indiretamente, defendiam o nível de renda dos cafeicultores e as indústrias existentes contra a concorrência externa. Após as reformas e à estabilização do mil-réis, as contas públicas federais foram controladas e o Brasil retornou ao padrão-ouro internacional, atrelando a oferta de moeda conversível interna à entrada de capital externo. Os empreendimentos privados ganharam previsibilidade. Importadores e exportadores passaram a planejar seus retornos com maior segurança e os empresários estrangeiros investiram fortemente em serviços e indústrias. Estas últimas beneficiaram-se da possibilidade de renovar sua maquinaria com câmbio estável e de vender sua produção com a inflação sob controle. Porém, a estabilização que atraía investimentos dependia, para manter-se, da oferta de dinheiro do sistema monetário internacional, pois era esta que conferia os meios para que a Caixa de Estabilização emitisse moeda nacional conversível.

A política monetária que expunha a oferta interna de moeda aos humores do mercado mundial, portanto, era a mesma que possibilitava a sustentação do câmbio estável, da inflação sob controle e a atração de investimentos para a produção. Enquanto houve abundância de capitais na economia mundial, a política monetária conseguiu atrair o maior volume de investimentos internacionais para a economia brasileira em toda a década de vinte. Quando,

entretanto, a oferta externa de recursos foi revertida, a economia nacional sofreu com a falta de meios de pagamentos e com a retração do crédito, diminuindo seu nível de atividade e, por conseguinte, a arrecadação federal.

A crise de 1929 minou o elemento que, ao longo da década, impediu que a vulnerabilidade externa brasileira se traduzisse em crise: a liquidez internacional. A oferta de crédito externo, ainda que caro, impediu que o desajuste fiscal da União na primeira metade da década se resultasse em moratória. O Estado pôde manter uma política fiscal errática, que indiretamente beneficiava a indústria e o café, porque, em última instância, socorria-se de capital externo. Este mesmo capital garantiu o sucesso do programa de estabilização monetária do final da década, provendo os investimentos e financiamentos que, por um lado alimentavam a Caixa de Estabilização e mantinham o aumento da oferta de moeda no mercado interno sem inflação e, por outro, contribuía para diversificar o parque produtivo nacional. Com o movimento de capitais internacionais prejudicado pela crise de 1929, tornou-se impossível manter políticas fiscais e monetárias dependentes dos recursos externos e rompeu-se a associação entre estas e o avanço da diversificação do sistema produtivo. A vulnerabilidade transformara-se em crise fiscal e instabilidade monetária. A diversificação da produção nacional demandaria, agora, outras políticas.

5 FONTES E REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Fontes

BRASIL, *Relatórios do Ministério das Relações Exteriores (1919-1930)*. Disponível em <http://brazil.crl.edu/bsd/bsd/hartness/relacoes.html>. Acesso em: ao longo do ano de 2009.

BRASIL, *Relatórios do Ministério da Fazenda (1919, 1922, 1925)*. <http://brazil.crl.edu/bsd/bsd/hartness/fazend.html>. Acesso em: ao longo do ano de 2009.

BRASIL, *Mensagens presidenciais apresentadas ao Congresso Nacional (1919-1930)*. <http://brazil.crl.edu/bsd/bsd/hartness/prestoc.htm>. Acesso em: ao longo do ano de 2009.

BRASIL, IBGE, *Séries Retrospectivas*. Rio de Janeiro: IBGE, 1986, v. 1.

BRASIL, IBGE, *Estatísticas históricas do Brasil: séries econômicas, demográficas e sociais de 1550 a 1988*. 2. ed. rev. e atual. do v. 3 de Séries estatísticas retrospectivas. Rio de Janeiro: IBGE, 1990.

BRASIL, IBGE, *Estatísticas históricas do Brasil: séries econômicas, demográficas e sociais de 1550 a 1988*. 2. ed. rev. e atual. do v. 3 de Séries estatísticas retrospectivas. Rio de Janeiro: IBGE, 1990. 1 CD ROM.

LEAGUE OF NATIONS, *Statistical Yearbook of the League of Nations, 1926-1931*. Disponível em <http://www.library.northwestern.edu/govinfo/collections/league/stat.html>. Acesso em: ao longo do ano de 2008.

Livros (autores de época e testemunhos)

BERNARDES, Artur. *Idéias políticas de Artur Bernardes*. Brasília: Senado Federal. 1984, 2 v. (v. 1, discursos e pronunciamentos).

CALÓGERAS, João Pandiá. *Res Nostra*. Estabelecimento Gráfico Irmãos Ferraz: São Paulo, 1930.

CARR, Edward. Hallet. *Vinte anos de crise: 1919 – 1939*. Brasília: EDUNB, IPRI; São Paulo: IOESP, 2002. (A primeira edição é de 1939).

KEYNES, John Maynard. *As conseqüências econômicas da Paz*. Brasília: EDUNB, IPRI; São Paulo: IOESP, 2002. (A primeira edição é de 1919).

LYRA, Heitor. *Minha vida diplomática*. Brasília: EDUNB, 1981. Tomo I

PESSOA, Epitácio. *Pela Verdade*. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves Editora, 1925.

PESSOA, Epitácio. *Discursos parlamentares*. Sel. e intr. De José Octávio. Brasília, Câmara dos Deputados, 1978.

SOARES, José Carlos de Macedo. *O Brasil e a Liga das Nações*. Paris: A Pedone, 1927.

Bibliografia

ABREU, Alzira Alves de et al. (coord.). *Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro pós 1930*. Rio de Janeiro: Editora da FGV; CPDOC, 2001. 5 Vol.

ABREU, Marcelo Paiva. (org.). *A ordem do progresso*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1990.

ABREU, Marcelo Paiva. *O Brasil e a economia mundial 1930-1945*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

ALMEIDA, Paulo Roberto. *O estudo das relações internacionais do Brasil*. São Paulo: Unimarco, 1996.

ALDCROFT, Derek. H. *From Versailles to Wall Street 1919-1929*. Berkley and Los Angeles: University of California Press, 1981.

ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antonio Carlos (org.). *Relações internacionais do Brasil: Temas e Agendas*. São Paulo: Saraiva, 2006.

ARON, Raymond. *Paz e Guerra entre as nações*. Brasília: EDUNB, IPRI; São Paulo: IOESP, 2001.

ARRIGHI, Giovanni. *O Longo Século XX*. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: Editora da Unesp, 1996.

BANDEIRA, Moniz. *Presença dos Estados Unidos no Brasil (dois séculos de história)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1976.

BOUÇAS, Valentim F. *História da Dívida Externa*. Rio de Janeiro: Edições financeiras SA, 1950.

BUENO, Clodoaldo. *Política Externa da Primeira República. Os anos de apogeu – de 1902 a 1918*. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

BUESCU, Mircea. *História Econômica do Brasil: pesquisas e análises*. Rio de Janeiro: Apec, 1970.

BUESCU, Mircea. A Primeira República e o sistema econômico internacional. *Revista do IHGB*, v. 378/9, p.331-350, abr./jun. 1993.

BULL, Hedley. *A sociedade anárquica*. Brasília: EDUNB, IPRI; São Paulo: IOESP, 2002.

- BURNS, E. Bradford. As relações internacionais do Brasil durante a Primeira República. In: FAUSTO, Boris. *História geral da civilização brasileira*. São Paulo: Difel, 1975, v. 9, p. 375 – 400.
- CARDOSO, Fernando Henrique.; FALETTO, Enzo. *Dependência e desenvolvimento na América Latina*. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.
- CARONE, Edgar. *A República Velha (evolução política)*. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1974.
- CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. Brasília: EDUNB, 2002.
- CERVO, Amado Luiz. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, ano/volume 46, n. 22, p. 05-25, 2003.
- DE DECCA, Edgar S. 1930, *O silêncio dos vencidos: memória, história e revolução*. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 1944.
- DEAN, Warren. *A industrialização de São Paulo*. São Paulo: Difusão Européia do livro, 1971.
- DEUTSCH, Karl. *Análise das relações internacionais*. Brasília: Editora da Unb, 1978.
- DÍAZ ALEJANDRO, Carlos F. *Ensayos sobre la história econômica argentina*. Buenos Aires: Amorrortu Editores, 1983.
- DIEGUEZ, Héctor. L. Argentina e Austrália: alguns aspectos de su desarrollo econômico comparado. *Desarrollo Económico*. v. 8, n.32, 1969, p.1-19.
- DUROSELLE, Jean-Baptiste. *A Europa de 1815 aos nossos dias: vida política e relações internacionais*. São Paulo: Pioneira, 1976.
- DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Todo império perecerá*. Trad. De Ane Lize S. de Sequeira Magalhães. Brasília: EDUNB; São Paulo: IOESP, 2000.
- _____. *A Europa de 1815 aos nossos dias: vida política e relações internacionais*. São Paulo: Pioneira, 1976.
- EICHENGREEN, Barry. *Globalizing Capital*. Princeton: Princeton, University Press, 1986.
- FAORO, Raimundo. *Os donos do poder*. São Paulo: Globo; Publifolha, 2000. v. 2.
- FAUSTO, Boris. *A revolução de 1930: História e Historiografia*. 16. ed. Companhia das Letras, 1997.
- _____ ; DEVOTO, Fernando J. *Brasil e Argentina: um ensaio de história comparada (1850-2002)*. São Paulo: Editora 34, 2004.

- FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *Um estadista da República: Afrânio de Melo Franco e seu tempo*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1955, 3 v.
- FRANK, André Gunder. *Capitalismo y desarrollo en América Latina*. Buenos Aires: Signos, 1970.
- FRITSCH, Wilson. *External Constraints on Economic Policy in Brazil, 1889-1930*. London: The Macmillan Press LTD, 1988.
- FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 11. ed. São Paulo: Editora Nacional, 1971.
- _____. *Formação econômica da América Latina*. Rio de Janeiro: Lia Editor S.A., 1969.
- GARCIA, Eugênio Vargas. *O Brasil e a Liga das Nações (1919 – 1926): vencer ou não perder*. Porto Alegre: Editora da Universidade UFRGS; Brasília: FUNAG, 2000.
- _____. *Entre América e Europa: a política externa brasileira na década de 1920*. Universidade de Brasília, 2001 (Tese de Doutorado).
- _____. *Entre América e Europa: a política externa brasileira na década de 1920*. Brasília: Editora da UnB: FUNAG, 2006.
- GILPIN, Robert. *A economia política das relações internacionais*. Brasília: Editora da UnB, 2002.
- GILPIN, Robert. *O desafio do capitalismo global*. Rio de Janeiro: Record, 2004.
- GOLDENSTEIN, Lígia. *Repensando a dependência*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.
- GOMES, Ângela Castro. *A invenção do trabalhismo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.
- GONÇALVES, Reinaldo; BARROS, Amir Coelho. Tendência dos termos de troca: a tese de Prebisch e a economia brasileira – 1850/1979. *Revista Pesquisa e Planejamento Econômico*. Rio de Janeiro, n. 01, v. 12, abr/1982.
- GRAMSCI, Antonio. *Maquiavel, a política e o estado*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.
- HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural na esfera pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- HOBBSBAWM, Eeric. *A era dos extremos*. 2. ed. São Paulo: Cia das Letras, 2000.
- _____. *A era dos impérios (1875-1914)*. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.
- HUME, David. Escritos sobre Economia. Trad. de Sara Albieri. In: CAMPOS, R e KUNTZ, R.(apresentação). *Petty, Hume e Quesnay*. 2ª ed. São Paulo: Nova Cultural, 1896, p.163-244.

- KENNEDY, Paul. *Ascensão e queda das grandes potências*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 12. ed. 1989.
- KENWOOD, George. and LOUGHEED, Alan. *The growth of the international economy 1820-1990: an introductory text*. 3 ed. London and New York: Routledge, 1992.
- KINDLEBERG, Charles P. The international causes and consequences of the Great Crash. In: *Keynesianism vs monetarism and other essays in financial history*. Londres: George Allen &Unwin, 1986.
- KINDLEBERG, Charles P. *The world in depression, 1929-1939*: Allen Lane, London: University of California Press, Stanford, 1973.
- KRASNER, Stephen D. *International Regimes*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1983.
- KRIPPENDORFF, Ekkehart. *História das Relações Internacionais*. Lisboa: Antídoto, 1979.
- KUGELMAS, Eduardo. *A difícil hegemonia*. São Paulo: FFLCH-USP, 1986. (Tese de doutoramento).
- LAMOUNIER, Bolívar. *Da independência a Lula: dois séculos de política brasileira*. São Paulo: Augurium, 2005.
- LE GOFF, Jacques. *História Nova*. São Paulo: Martins Fontes, 1990.
- LENIN, Vladimir. I. *O imperialismo: fase superior do capitalismo*. São Paulo: Global, 1982.
- LIST, Goerg Friedrich. Sistema Nacional de Economia Política. Trad. de Luiz João Baraúna. In: BUARQUE, Cristovam; SANDRONI, Paulo. (apresentação). *List e Hogskin*. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1896, p.09-288.
- LORENZO, Helena Carvalho; COSTA, Wilma Peres. (org.). *A década de 1920 e as origens do Brasil moderno*. São Paulo: Ed. Unesp, 1997.
- LUXEMBURGO, Rosa. *Greve de massas, partido e sindicatos*. Coimbra: Centelha, 1974.
- LUZ, Nícia Vilella. *A luta pela industrialização do Brasil*: São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1961.
- MANCHESTER, Alan. *A preeminência inglesa no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1973.
- MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe*. Trad. de Pietro Nasseti. São Paulo: Martin Claret, 2002.
- MARX, Karl. *O 18 Brumário de Luis Bonaparte*. São Paulo: Escriba, 1968.
- MELLO, João Manuel Cardoso de. *O Capitalismo Tardio*. 10. Ed. Campinas: Unicamp/IE, 1998.
- MERLE, Marcel. *Sociologia das relações internacionais*, Brasília: EDUNB. 1981.
- MOORE JR., Barrington. *Origens sociais da ditadura e da democracia*. São Paulo: Martins Fontes, 1987.

- MORGENTHAU, Hans. *A política entre as nações*. Trad. de Oswaldo Biato. Brasília: EDUNB, IPRI; São Paulo: IOESP, 2003.
- NETTO, Antônio Delfim. *O problema do café no Brasil*. Rio de Janeiro : Editora da FGV; Ministério da Agricultura: SUPLAN, 1979.
- PEÇEQUILO, Cristina Sorenu. *Continuidade ou mudança: a política externa dos Estados Unidos*. Tese de Doutorado (Usp, 1999).
- PELÁEZ, Carlos Manoel; SUZIGAN, Wilson. *Historio monetária do Brasil*. 2. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.
- PEREIRA, Osny Duarte *Ferro e independência*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1967.
- PERISSINOTO, Renato M. *Frações de classe e hegemonia na Primeira República em São Paulo*. Campinas: IFCH-Unicamp, 1991. (Dissertação de Mestrado).
- PERISSINOTO, Renato Monseff. Classes dominantes, estado e os conflitos políticos na Primeira República em São Paulo: sugestões para pensar a década de 1920. In: LORENZO, H. C.; PEREZ, W. C. (org.). *A década de 1920 e as origens do Brasil moderno*. São Paulo: Ed. Unesp, 1997.
- POLANYI, Karl. *A grande transformação*. Rio de Janeiro: Campus, 1980.
- POULANTZAS, Nicos. *Poder político e classes sociais*. São Paulo: Martins Fontes, 1977.
- PRADO Jr., Caio. *Formação do Brasil Contemporâneo*. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1953.
- RÉMOND, R. *Por uma história política*. Rio de Janeiro: Ed. da UFRJ, 1996.
- RENOUVIN, Pierre; DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Introdução à história das relações internacionais*. Trad. Hélio de Souza. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1967.
- RICUPERO, Bernardo. *Sete lições sobre as interpretações do Brasil*. São Paulo: Alameda, 2007.
- ROLFE, Sidney E.; BURTLE, James L. *O sistema monetário mundial*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.
- SAES, Décio. *Classe média e política na Primeira República Brasileira (1889 – 1930)*. Rio de Janeiro: Vozes, 1975.
- SELLERS, Charles, MAY, Henry. e McMILLEN, Neil. R. *Uma reavaliação da História dos Estados Unidos* Trad. Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1990.
- SILVA, Lígia Osório. A crise política mo quadriênio Bernardes: repercussões políticas do caso Itabira Iron. In: LORENZO, Helena Carvalho; COSTA, Wilma Peres.. (org.). *A década de 1920 e as origens do Brasil moderno*. São Paulo: Ed. Unesp, 1997.
- SILVA, José Luís W. da. Historiografia das relações exteriores. *Revista do IHGB*, v. 378/9, p.154-178, abr./jun. 1993

- SIMONSEN, Roberto. *A indústria em face das economia nacional*. São Paulo. Empresa Gráfica da Revista dos Tribunais, 1937.
- SINGER, Paul. O Brasil no contexto do capitalismo internacional (1889 – 1930). In: FAUSTO, Boris. *História geral da civilização brasileira*. São Paulo: Difel, 1975. v.8, p. 347 – 390.
- SMOUTS, Marie-Claude (org.). *Les nouvelles relations internationales: pratiques et theories*. Paris: Presses de Science Po, 1998.
- SOUZA, Angelita Matos. *Estado e dependência no Brasil (1889-1930)*. São Paulo: Annablume, 2001.
- TAVARES, Maria da Conceição. *Acumulação de capital e industrialização no Brasil*. 3. ed. Campinas: Unicamp, 1998.
- TOPIK, Steven. A presença do Estado na Economia Política do Brasil de 1889 a 1930. Trad. Gunter Altmaim. Rio de Janeiro: Record, 1987.
- VALLA, Víctor. Os Estados Unidos e a influência estrangeira na economia brasileira: um período de transição (1904 – 1928). *Revista de História*, São Paulo, v. 44, n. 89, p.173-195, jul./set. 1972.
- VIANNA, Oliveira. *Evolução do povo brasileiro*. Rio de Janeiro: Livraria José Olímpio, 1956.
- VILELLA, Annibal Villanova.; SUZIGAN Wilson. *Política do governo e crescimento da economia brasileira 1889-1945*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1973. (monografia n.10).
- VINHOSA, Francisco Luiz Teixeira. *O Brasil e a Primeira Guerra Mundial: a diplomacia brasileira e as grandes potências*. Rio de Janeiro: Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, 1990.
- WALLERSTEIN, Immanuel. *El moderno sistema mundial*. Trad. Pilar Lopes Máñez. México: Siglo Veintiuno, 1984.
- WALTERS, Frank P. *Historia de la Sociedad de Naciones*. Madri: Editorial Tecnos, 1971.