

CONSIDERAÇÕES SOBRE A GRANDE DEPRESSÃO

e o Desenvolvimento do Capitalismo no Brasil

THIAGO REIS MARQUES RIBEIRO*

RESUMO

O artigo aborda a crise de 1929 e a Grande Depressão e seus desdobramentos no desenvolvimento do capitalismo no Brasil, enfatizando as relações econômicas internacionais brasileiras. Após tratar brevemente dos principais aspectos da economia capitalista mundial e brasileira antes da crise, o texto discorre sobre os impactos da crise em ambos os níveis e as medidas e políticas econômicas adotadas com o objetivo de enfrentar a Depressão e seus efeitos.

Palavras-chave: Grande Depressão; Economia Internacional; Desenvolvimento Capitalista no Brasil.

ABSTRACT

The article approaches the crisis of 1929 and the Great Depression and its unfoldings in the development of capitalism in Brazil, emphasizing Brazilian international economic relations. After addressing briefly the main aspects of the World and Brazilian capitalist economy before the crisis, the text discusses the impacts of the crisis at both levels and the economic measures and policies adopted to address the Depression and its effects.

Keywords: Great Depression; International Economy; Capitalist Development in Brazil.

*Professor de História e Doutor em História Social (PPGH/UFF).
Email: th.marquesribeiro@gmail.com

A Economia Mundial Antes da Crise

As raízes da crise de 1929 e da Grande Depressão dos 1930s devem ser buscadas, no mínimo, a partir da Primeira Guerra Mundial – isso para não explorarmos os determinantes mais estruturais, sendo a guerra, sob certo ponto de vista, uma das expressões destas contradições que vinham se acumulando no mundo capitalista. Centrando, portanto, nossa atenção a partir desses anos, podemos situar as tentativas de reestabelecer o padrão ouro como uma das principais *expressões* destas contradições – tentativa esta trazida a efeito em condições completamente distintas daquelas do período 1870s-1914 – período em que este sistema monetário funcionou com *relativamente* menos percalços.

Após a Primeira Guerra, os Estados Unidos, além de ser a maior potência comercial e industrial do globo, também torna-se o centro financeiro internacional. As relações comerciais entre os Estados Unidos e Europa passam a se dar de forma folgadoamente favorável aos Estados Unidos, com a Europa acumulando seguidos deficit com a economia norte-americana; além disso, existiam pesadas dívidas das nações europeias com os Estados Unidos oriundas dos gastos com a guerra. Com esta situação, tais deficit em conta corrente eram financiados a partir da conta de capital, *i. e.*, com novos empréstimos norte-americanos aos países europeus – somando-se a isso os investimentos diretos norte-americanos na Europa. Apesar destas exportações de capitais norte-americanos para a Europa resolverem parcialmente o problema dos deficit em conta corrente no curto prazo, com os serviços destes empréstimo e com as remessas de lucros dos investimentos diretos a situação tendia a se tornar ainda mais grave no médio/longo prazo, sendo necessários novos empréstimos que posteriormente demandariam novos serviços, estabelecendo-se, assim, um círculo vicioso.

Apesar de *post festum* saltar aos olhos a incompatibilidade desta situação com qualquer tentativa de reestabelecimento do padrão ouro, foi exatamente isto que se buscou fazer neste momento. Na verdade, a melhor designação para o sistema monetário que se buscava estabelecer então seria de *padrão divisa ouro (gold-exchange standard)*, já que, além do ouro, mais países que adotassem tal sistema poderiam lastrear suas moedas em outras moedas que, por sua vez, fossem lastreadas de fato em ouro. Portanto, este “detalhe” já patenteia as fragilidades de tal sistema monetário, tendo em vista as possibilidades abertas à especulação proporcionadas por tal sistema “indireto” de lastreamento no ouro.

As dificuldade de sustentação do padrão ouro também se davam do ponto vista político. No período de vigência do padrão ouro pré-Primeira Guerra, existia uma coordenação entre os principais diretores/presidentes de bancos centrais; desta forma, frente a tentativas mais robustas de especulação contra a moeda de algum dos principais países, as lideranças dos demais bancos centrais supriam o crédito necessário para conter o movimento especulativo¹. Apesar, portanto, das disputas e animosidades entre as principais potências capitalistas em territórios fora da Europa – como na África e na Ásia –, existia uma base de cooperação e estabilidade proporcionada pelo segmento capitalista que Karl Polanyi chamava de *haute finance* – fato este que se expressava na articulação entre os principais bancos centrais na operação do sistema do padrão ouro².

Era, porém, muito distinta a situação no pós-guerra; as tensões entre os principais

1 EICHENGREEN, Barry. *A globalização do capital: uma história do sistema monetário internacional*. São Paulo: Editora 34, 2000; *Idem*. *Golden fetters: The Gold Standard and the Great Depression*. New York: Oxford University Press, 1992.

2 POLANYI, Karl. *A grande transformação: as origens de nossa época*. 2 ed. Rio de Janeiro, Campus, 2000.

países capitalistas – mesmo entre os outrora aliados por conta de questões, p. ex, de como encaminhar o problema das reparações e dívidas de guerra – tornava praticamente impossível a coordenação entre as lideranças dos principais bancos centrais – e isto em um momento em que o padrão divisa ouro tornava o sistema monetário ainda mais vulnerável a ataques especulativos. Some-se a isto uma *aparente* “inexperiência” dos dirigentes norte-americanos em liderar o sistema financeiro internacional, com o *Federal Reserve* tendo sido criado pouco antes da Primeira Guerra, em 1913. Na verdade, sendo os Estados Unidos uma economia de dimensões continentais e com um mercado doméstico de peso muito grande, os assuntos relacionados à economia internacional não estavam nos primeiros planos das prioridades³. Por fim, tendo em vista os efeitos sobre os níveis de atividade e emprego da economia dos países que precisavam fazer ajustes deflacionários para reestabelecer o equilíbrio da moeda em uma situação de déficit no balanço de pagamentos, tais ajustes tornavam-se muito mais difíceis após a Primeira Guerra, já que a pressão do movimento trabalhista e dos sindicatos tornaram-se cada vez menos negligenciáveis em uma situação em que muitos sacrifícios foram demandados pela população trabalhadora durante o esforço de guerra – além da Revolução Russa e demais insurreições, greves, etc., tornarem cada vez mais importante o cuidado com questões relativas ao nível de emprego⁴.

Apesar do forte impulso às exportações norte-americanas para Europa durante e logo após a guerra, com a paulatina recuperação da economia europeia uma grande parte da produção norte-americana que se voltara para o abastecimento europeu passou a acumular crescentes excedentes com dificuldades de colocação naquele mercado – situação que era especialmente grave para a produção agrícola (o que, inclusive, gerou fortes pressões políticas de parte dos produtores agrícolas). Portanto, esta situação gerou uma relativa superprodução na economia norte-americana, que, apesar de ser uma importante fonte de instabilidades no futuro, do ponto de vista mais imediato acabou sendo relativamente absorvido, jogando para frente a “solução” destes desequilíbrios.

Tendo em vista as profundas dificuldades para o conjunto dos países retornarem ao padrão (divisa) ouro – especialmente a Grã-Bretanha, o que era algo grave, dado o caráter simbólico deste país como representante do padrão ouro e, principalmente, o papel financeiro ainda bastante relevante como fornecedor de crédito, p. ex., para a economia brasileira –, o *Fed* promove uma redução da taxa de juros para desestimular a migração de capitais para os Estados Unidos e facilitar a atração de capitais para os países que tentavam retornar ao padrão ouro (países estes que estavam praticando taxas de juros relativamente maiores em comparação com os EUA no intuito de atrair capitais). Tal baixa na taxa de juros promovida pelo *Fed* teve como uma das consequências a formação de bolhas especulativas na Bolsa de Valores de Nova York, fazendo com que companhias que se encontravam com graves dificuldades – *em parte*, por conta da superprodução mencionada acima – pudessem continuar sendo negociadas com suas ações em um artificial *crescendo*. Esta corrida especulativa desdobrou-se por tempo considerável até que o *Fed* percebesse os riscos implicados neste movimento; para fazer face à situação, operou-se uma forte alta na taxa de juros impossibilitando a rolagem financeira e especulativa das companhias que se encontravam em frágeis situações contábeis, infladas, porém, com o ambiente de crédito fácil. O estouro desta bolha expôs a situação de grande parte das companhias e da economia como um todo, tragando o conjunto da economia norte-americana e mundial, cuja quebra da Bolsa de Nova York em outubro de 1929 foi o episódio mais emblemático

³ Para uma interpretação que enfatiza a maior preocupação das autoridades norte-americanas com os assuntos domésticos e a secundarização relativa das questões internacionais, cf.: KINDLEBERGER, Charles. *The World in Depression, 1929-1939*. Berkeley: University of California Press, 1973.

⁴ Esse aspecto também é enfatizado por EICHENGREEN, *A globalização do capital...*, op. cit.

– mas não o único. Era o início, pelo menos em termos explícitos, da Grande Depressão.

A Economia Brasileira Antes da Crise

No período que vai do fim da Primeira Guerra até a Depressão, a agroexportação cafeeira continuou sendo o setor chave da economia brasileira – apesar da crescente diversificação e investimentos da indústria nos anos 1920s e do aumento da sua importância na economia. Como amplamente enfatizado na historiografia, o Brasil detinha o domínio do mercado mundial de café, sendo responsável por mais da metade da produção do globo – situação que permitia aos produtores de café colocar em prática uma política de controle de preços desse produto, já que se trata de um produto com baixa elasticidade-preço. Neste sentido, em 1906 é colocada em prática a política de valorização do café a partir do Convênio de Taubaté⁵. Tal política de valorização implicava na obtenção de empréstimos externos para a compra dos excedentes invendáveis, mas não implicava em algum dispositivo que limitasse a produção cafeeira; na verdade, os efeitos acabavam sendo opostos: com a melhoria dos preços do café, era exercido estímulo à expansão da produção. Além disso, existia uma defasagem entre os estímulos representados pelo aumento dos preços e a colheita da produção expandida, já que o cafeeiro assim que plantado leva cerca de quatro anos para começar a produzir. Destaque-se também que tal política de valorização potencialmente tornava economicamente viável a produção de café em outros países concorrentes do Brasil, já que, de outra maneira, os custos de produção seriam por demasiado desfavoráveis (tal fato será particularmente importante nos 1930s, com o aumento da concorrência da produção cafeeira da África).

Apesar da política de valorização ser efetiva no curto prazo, a própria necessidade de sua aplicação sistemática já expressava uma superprodução relativa do café brasileiro, ou seja, os mercados internacionais demonstravam-se incapazes de absorver toda a produção – situação que era agravada pela inelasticidade-preço do mercado de café e pela ausência de medidas que limitassem a expansão dos cafezais. Portanto, aqui temos uma importante fragilidade da dinâmica da economia agroexportadora cafeeira que encontrou na crise de 1929 e na Depressão a oportunidade para se expor em todos os seus desdobramentos – destacando-se que as complicações da economia brasileira, especialmente no que tange ao estancamento na entrada de capitais estrangeiros, se iniciam meses *antes* da quebra da bolsa de Nova York.

Do ponto de vista da política monetária, apesar do Brasil nunca ter conseguido aderir plenamente ao padrão ouro, tendo em vista, entre outros fatores, as bruscas flutuações de seu balanço de pagamentos, subordinado ao comportamento de poucos produtos primários de exportação (com larga preponderância do café), houve algumas tentativas de adotar tal padrão – especialmente por conta dos pesados encargos financeiros representados pela dívida pública externa e pelo desiderato de se estabelecer um ambiente favorável à entrada (e saída, o que é o mais importante do ponto de vista do capital estrangeiro) de capital. Ao se iniciar o governo Washington Luís, ocorre mais uma destas tentativas que previa, entre outras medidas, a criação da Caixa de Estabilização que emitiria notas conversíveis em ouro; o plano era progressivamente tornar todas as notas em circulação conversíveis e se estabelecer uma nova moeda: o cruzeiro. É iniciada as primeiras fases do plano, com a criação da Caixa

5 Para uma discussão sobre esse tema, cf.: MENDONÇA, Sonia Regina de. “A primeira política de valorização do café e sua vinculação com a economia agrícola do estado do Rio de Janeiro”. Dissertação de Mestrado em História. Niterói: UFF/PPGH, 1977.; Idem. O Convênio de Taubaté e a agricultura fluminense, *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, Taubaté, vol. 4, n.º 3, agosto de 2008.

de Estabilização. Porém, com a aproximação da crise e com a deterioração do balanço de pagamentos, inicia-se uma crescente sangria das reservas da Caixa, colocando a perigo o plano de conversibilidade com o ouro. Mesmo em uma situação periclitante, o governo Washington Luís mantém-se firme no tento de seguir com o plano e estabelecer a conversibilidade – o que era particularmente importante no momento de campanha eleitoral de 1930 contra a Aliança Liberal de Vargas e com o prestígio que as ideias ortodoxas em matéria monetária ainda gozavam. Destaque-se que neste momento também foi negado pelo governo federal um pedido de recurso para que se operasse nova operação de valorização. Finalmente, dada a insustentabilidade da manutenção da paridade com o ouro, tal objetivo é abandonado pelo governo Washington Luís. Parece-se ter uma ideia da força dos preceitos ortodoxos e daquilo que Eichengreen chamou de *ethos* do padrão ouro⁶, após o Movimento de 1930 e o estabelecimento do Governo Provisório, a paridade com o ouro é reestabelecida pelo Ministro da Fazenda José Maria Alckmin. Apenas após a completa exaustão da Caixa de Estabilização e a saída do Ministro Alckmin é que novamente abandona-se definitivamente o padrão ouro.

Como se percebe, apesar da crise mundial ter impactado profundamente a economia brasileira, tanto do ponto de vista monetário (a insustentável, porém recorrente, tentativa de se aderir ao padrão ouro com as vulnerabilidades no balanço de pagamentos) quanto do ponto de vista da agroexportação cafeeira (a tendência à superprodução agravada pela maneira como se operava a política de valorização), as fragilidades da economia brasileira vinham se acumulando desde anos bem anteriores à plena manifestação da crise.

Os Impactos da Crise Sobre a Economia Mundial

A crise de 1929 e a Grande Depressão conformam um fenômeno de escala mundial, sendo um dos episódios mais marcantes em toda a história do capitalismo; apesar desta abrangência mundial, não resta dúvidas que o seu epicentro foi localizado na economia norte-americana. Um dos efeitos mais visíveis imediatamente da crise nos Estados Unidos foi a violentíssima desvalorização das ações negociadas na Bolsa de Nova York, levando a uma grande onda falências de companhias. Também se verifica uma grande quebra de bancos, cuja cifra atinge a casa dos milhares naquele período. Porém, o efeito socialmente mais significativo foi a altíssima taxa de desemprego alcançada na economia norte-americana no auge da crise, chegando a cerca de 25% da força de trabalho. Some-se a isso o agravamento da situação do campo, que já vinha de uma situação difícil desde anos anteriores, conforme mencionamos.

O governo Hoover teve uma atitude ambígua frente a crise: por um lado, manteve-se atrelado à ortodoxia, já que, p. ex., manteve o dólar no padrão ouro; por outro lado, recorreu a medidas protecionistas, sendo a tarifa Smoot-Hawley a maior expressão disso (umas das maiores tarifas protecionistas já adotadas na história econômica norte-americana). Outra medida importante adotada pelo governo norte-americano ainda na administração Hoover foi a criação do *Reconstruction Finance Corporation* (RFC), sendo, talvez, a medida de maior relevo tomada pelo governo para debelar a crise – apesar dessa agência tornar-se mais efetiva apenas com as modificações e ampliações de seus poderes realizadas a partir do próximo governo. O RFC (que posteriormente será o principal subscritor dos fundos que formarão o *Eximbank*) tinha como incumbência fornecer empréstimos a baixas taxas aos bancos que estavam sofrendo dificuldades de liquidez por causa das corridas

6 EICHENGREEN, *Golden fetters...*, op. cit.

bancárias e da perda de valor dos seus ativos – especialmente aos bancos que não eram membros do *Federal Reserve System*, impossibilitados, portanto, de adquirir reservas diretamente com essa agência. Além disso, o RFC estava autorizado a realizar empréstimos para algumas operações envolvendo negócios agrícolas – sendo o seu escopo de ação consideravelmente ampliado com o início do governo Roosevelt, conforme mencionamos.

Do ponto de vista internacional, a situação também era de grande gravidade, ocorrendo uma grande quantidade de falências e uma forte expansão do desemprego. Além disso, muitos países abandonam o padrão ouro, sendo significativo o caso da Grã-Bretanha, já em 1931. A crise leva, portanto, boa parte dos países europeus e das potências capitalistas a, além de abandonar o padrão ouro, adotar medidas protecionistas e a engajarem-se em uma verdadeira “guerra cambial” através de desvalorizações competitivas – sendo a lembrança desta “guerra” de suma importância para os planejadores da ordem econômica mundial após a Segunda Guerra, no sentido de evitar a sua repetição.

Os Impactos da Crise sobre a Economia Brasileira

Sendo a economia brasileira ainda predominantemente agroexportadora e tendo nela o café papel preponderante, a queda de cerca de 60% dos preços internacionais do café é um dos efeitos, em termos fenomênicos, mais significativos da crise sobre a economia brasileira. Tal queda nos preços levou a uma forte queda nas receitas de exportações e nas quantidades exportadas (apesar desta última, em termos proporcionais, cair consideravelmente menos em relação à queda dos preços e das receitas). Conforme mencionado, também experimenta-se uma brusca redução nas entradas de capitais na economia brasileira. Tais fatos, portanto, resultam em uma forte diminuição na disponibilidade de divisas, uma redução na capacidade de importar e uma deterioração nos termos de troca. Como consequência, ocorre uma diminuição das importações brasileiras em consequência da crise, reduções essas maiores que as verificadas com as exportações.

Após um curto período de tentativa de manutenção do padrão ouro pelo Governo Provisório, este conjunto de fatos, que resultou na exaustão das reservas brasileiras, levou ao seu abandono, à desvalorização do mil-réis e a suspensão do pagamento integral da dívida pública externa. Essa desvalorização da moeda brasileira acabará por estabelecer um novo nível de preços relativos favoráveis à indústria brasileira – aspecto fundamental da interpretação furtadiana acerca da economia brasileira do período. Destaque-se que com a suspensão temporária no pagamento da dívida externa, é enviada ao Brasil a *Missão Otto Niemeyer* com o intuito de averiguar a situação financeira brasileira, resultando no acerto, em 1931, de um novo *funding loan*. Importante ressaltar que *neste momento inicial*, os interesses financeiros ingleses tiveram um tratamento mais favorável do que os norte-americanos; tendo em vista a atitude de excessiva “fidelidade” do governo norte-americano com o deposto governo de Washington Luís e as complicações no reconhecimento do novo governo, as relações políticas com os Estados Unidos neste momento encontravam-se estremecidas, fato este que se refletiu nas tratativas em torno dos pagamentos da dívida externa. Porém, conforme veremos, esta situação será revertida posteriormente em favor dos Estados Unidos e em detrimento dos interesses britânicos.

A complicada situação externa brasileira fez surgir um problema que será objeto de debates e disputas entre as autoridades brasileiras e estrangeiras (especialmente norte-americanas) ao longo de quase toda a década de 1930s, *i. e.*, o problema dos atrasados

comerciais. Mesmo com as bruscas reduções nos níveis importações brasileiras, o pagamento de tais poderiam demorar-se por um longo período à espera de cobertura cambial. Portanto, a competir com os pagamentos dos serviços da dívida pública e com as remessas de lucros e transferências de capitais (estas últimas sendo em geral preteridas na distribuição de divisas), estavam também os atrasados comerciais que se acumulavam – assim como, claro, as importações correntes. Portanto, os usos dessas parcas disponibilidades cambiais será um dos principais objetos de disputas entre os diferentes interesses estrangeiros (que não eram homogêneos entre si, mesmo entre interesses de um mesmo país) e os diversos interesses brasileiros.

Política Econômica e Recuperação Relativa da Economia Mundial

Na maior das economias capitalistas, a norte-americana, o conjunto de políticas adotadas conhecidas como *New Deal*, já sob a administração Roosevelt, foi a mais significativa medida adotada com o intuito de combater a crise e seus efeitos. O *New Deal*, apesar de ter entrado para a história como sendo um conjunto articulado de medidas, previamente, foram, na verdade, medidas que foram sendo adotadas paulatinamente ao longo do governo democrata.

Uma das políticas mais importantes adotadas foi a aprovação do *National Industrial Recovery Act (NIRA)*, que resultou em um amplo escopo de intervenções no plano industrial e trabalhista. Um dos itens deste ponto – e também um dos mais polêmicos, tendo em vista a batalha judicial que deu azo entre Roosevelt e a Suprema Corte norte-americana – foi o reconhecimento da legitimidade das entidades sindicais em negociar com os empregadores questões salariais e trabalhistas de forma geral. Como contrapartida, as empresas usufruiriam de um abrandamento da *Lei Sherman, i. e.*, a legislação antitruste norte-americana, o que abriu a possibilidade de expansão de grandes conglomerados por diversos estados da federação norte-americana.

No que diz respeito à política agrária – levada adiante por Rexford Tugwell, conhecido como o “pai” do planejamento econômico nos Estados Unidos –, foi criada a *Agricultural Adjustment Administration (AAA)*, responsável pelo planejamento agrário norte-americano. Dentre as medidas tomadas pela AAA, uma das mais significativas foi o estabelecimento da política de delimitação da área cultivada (“*acreage*”), ou seja, era estabelecida uma determinada porção das terras dos proprietários que deveria ser mantida inculta com o objetivo de debelar a superprodução e a queda nos preços agrícolas mediante o pagamento do subsídios pelo governo norte-americano. É interessante aqui a comparação com a política adotada para o café no Brasil: por um lado, ocorria uma limitação da produção agrícola juntamente com a política de sustentação de preços (o que não ocorria no caso brasileiro); por outro lado, tais subsídios cabiam apenas ao proprietário das terras, o que resultou em um profundo desemprego no campo e em forte movimento de êxodo rural (conforme veremos, no caso brasileiro o nível de renda e de emprego no setor cafeeiro foi relativamente mantido). Cabe também mencionar que no caso do algodão, tal política de sustentação de preços teve impactos estimulantes na produção algodoeira brasileira, já que os preços internacionais majorados do algodão tornou economicamente viável a produção de algodão em muitas regiões brasileiras, em especial, São Paulo (ocorrendo, inclusive, a conversão de terras outrora dedicadas à produção de café à produção de algodão)⁷.

No que diz respeito à política econômica exterior, o governo Roosevelt toma medidas

7 Cf., inter alia: VILLELA, Annibal; SUZIGAN, Wilson. *Política do governo e crescimento da economia brasileira: 1989-1945*. 2. ed.. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1975; LOVE, Joseph. *A locomotiva: São Paulo na Federação Brasileira, 1889-1937*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

bem distintas com relação ao governo Hoover: realiza a saída do padrão ouro em 1933 e segue uma linha comercial multilateralista calcada no princípio da nação mais favorecida, sendo o Secretário de Estado Cordell Hull o principal defensor e promotor desta política.

Assim como no caso brasileiro, os princípios ortodoxos monetários que davam apoio à adoção do padrão ouro eram também muito fortes entre as autoridades norte-americanas. Muitos daqueles que acabaram por apoiar a saída do padrão ouro o faziam argumentando ser uma medida de emergência e pragmática, e não de princípio. Neste sentido, um dos sintomas dos enraizamentos deste ideário ortodoxo afeto ao padrão ouro foi o fato de Roosevelt lançar mão de dispositivos de uma *lei agrária* que permitia à presidência alterar a paridade do dólar com o ouro com o objetivo de sustentar os preços agrícolas – o que permitiria ao presidente mobilizar o apoio dos interesses agrários a seu favor para adotar essa medida. Além disso, existia no interior do seu “*brain trust*” (uma espécie de assessoria econômica de Roosevelt) um grande espaço para os economistas agrários – como era o caso do próprio Rexford Tugwell. Seja como for, mesmo que a partir de uma certa “manobra”, os Estados Unidos abandonam o padrão ouro em 1933, medida esta que terá grande impacto no fim da era do sistema monetário baseada no áureo lastro metálico.

A política comercial rooseveltiana foi objeto de intensos debates e disputas no interior da administração. De um lado, existiam os que defendiam a manutenção da política tarifária protecionista inaugurada no governo Hoover com a tarifa Smoot-Hawley (havendo, inclusive, quem defendesse políticas comerciais de compensação, como, p. ex., o Senador George Peek, primeiro presidente do *Eximbank*, agência criada em 1934 para fornecer financiamento às exportações norte-americanas); de outro, existiam os que defendiam uma saída multilateralista para a crise econômica norte-americana e mundial – sendo o já mencionado Cordell Hull o principal expoente desta linha. Após intensas disputas, a linha multilateralista acaba saindo vitoriosa com a aprovação no Congresso da *Reciprocal Trade Agreement Act (RTAA)*, legislação que dava poderes à presidência de firmar acordos comerciais sem a necessidade de passá-los pela aprovação do Congresso. Com esta aprovação, Roosevelt delega a responsabilidade da política comercial para Cordell Hull, adepto, como citado, da política multilateralista. Com a vitória da visão de Hull, George Peek abandona a presidência do *Eximbank*, transformando-se este banco em importante instrumento da política exterior (e não só especificamente econômica) nos próximos anos, agindo de forma afinada com a política adotada pelo Departamento de Estado. Será com base no *RTAA* que será firmado o Acordo Comercial Recíproco Brasil-Estados Unidos de 1935, passo importante, no entendimento do governo Roosevelt, na política de reconstrução multilateral do comércio internacional.

Apolítica econômica comercial britânica, porém, era muito distinta; tendo já abandonado o padrão ouro desde 1931, a Grã-Bretanha opta por proteger seus laços comerciais com os seus domínios e outros países mais próximos (como a Argentina) a partir de uma política bilateralista que, inclusive, implicava no estabelecimento de cotas de importação/exportação. Tal linha comercial britânica ficará acertada especialmente a partir dos acordos de Roca e Runciman.

A Alemanha também adota uma agressiva política comercial bilateralista, lançando mão do uso do comércio de compensação através de moedas especiais (o marco de compensação). Tendo em vista a escassez de divisas que também passava a economia alemã, esta política também era adequada por possibilitar relações comerciais mesmo numa situação de falta de moeda conversível. Além disso, com ascensão do nazismo, o rearmamento da Alemanha, assim como uma série de medidas com forte ativismo estatal, a economia alemã recobra seus níveis de atividade e de emprego ao longo dos 1930s.

De forma geral, podemos afirmar que, apesar da relativa recuperação, é apenas com os preparativos para a guerra e com a Segunda Guerra Mundial propriamente dita que a economia mundial se recupera, mesmo que de forma absolutamente traumática, da Depressão. Tomando, p. ex., o caso norte-americano, mesmo com a recuperação significativa experimentada nos primeiros anos do governo Roosevelt, a tentativa de efetuar um ajuste fiscal em 1937 derruba novamente a economia (sendo esta queda conhecida como a “Depressão de Roosevelt”); apenas com a escalada das animosidades internacionais e com a iminência de um conflito de grandes proporções, é que definitivamente a economia norte-americana, a partir de medidas econômicas visando preparar o país para esta nova conjuntura, definitivamente recupera-se da Depressão.

Política Econômica Brasileira e a Recuperação da Economia

A economia brasileira foi uma das que se recuperou mais rapidamente dos impactos da crise; as razões desta rápida recuperação deu azo a uma das maiores polêmicas da historiografia econômica, *i. e.*, se tal recuperação se deu por conta da ação governamental ou se, ao contrário, esta ação retardou tal recuperação – sendo os maiores expoentes opostos destas interpretações Celso Furtado e Carlos Peláez. Nesse sentido, um dos principais pontos debatidos era a política de valorização do café adota logo após a crise e a ascensão do governo Vargas⁸.

Diferentemente do que ocorria anteriormente, a política de valorização do café passou a ser financiado a partir de recursos internos e não mais com recursos obtidos no exterior – algo, aliás, extremamente difícil de se conseguir naquela conjuntura crítica. Portanto, as compras dos excedentes de café passaram a ser financiados com gastos do governo e, em menor medida, com impostos sobre exportações – sendo parte dos custos destes impostos repassados para o comprador do café, tendo em vista a inelasticidade-preço dessa mercadoria⁹. Apesar da aparente irracionalidade da compra de tais excedentes para a sua posterior destruição, Celso Furtado afirma que esta operação permitiu a manutenção dos níveis de atividade e emprego do setor cafeeiro e (tendo em vista seus efeitos multiplicadores) do conjunto da economia. Tal política, de acordo com a célebre interpretação furtadiana, funcionou como um espécie de “keynesianismo inconsciente”, aplicado antes mesmo da consolidação das ideias de Keynes a respeito em sua obra mais conhecida (publicada alguns anos depois, em 1936). Portanto, os gastos efetivamente efetuados pelo governo para implementar a política de compra dos excedentes de café foi fundamental para a recuperação da economia brasileira. Some-se a isso os gastos realizados em 1932 para a repressão da insurreição paulista e para fazer face à seca nordestina do período¹⁰.

8 Algumas das obras clássicas dos Autores em que constam suas teses principais nesse debate são: FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 31. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2002; PELÁEZ, Carlos Manuel. A balança comercial, a grande depressão e a industrialização brasileira, *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, vol. 22, n.º 1. Para um balanço crítico desse debate, apontando a importância da inserção do problema acerca dos setores das classes dominantes mais ou menos beneficiados no processo, cf.: MENDONÇA, Sonia Regina de. Economia e política na historiografia brasileira, *Antropolítica*, Niterói, n.º 7, 2. sem. de 1999.

9 Este, inclusive, é um dos pontos mais acalorados do debate, ou seja, em que medida os impostos sobre exportações financiaram as compras dos excedentes de café (sendo a ênfase no papel destes impostos colocada por Peláez). Fishlow apresenta dados que apontam que tais impostos não chegaram a financiar nem metade das compras dos excedentes de café, sendo a maior parte destas compras financiadas por gastos públicos, conforme a tese clássica de Furtado. FISHLOW, Albert. “Origens e consequências da substituição de importações no Brasil”, *Estudos Econômicos*. São Paulo, vol. 2, n.º 6, dezembro, 1972.

10 Esses últimos gastos são um dos principais argumentos levantados por Peláez para sustentar que o Governo Provisório seguia uma linha ortodoxa, pois apenas tais eventos teriam forçado o governo a realização de deficit nesses anos, a despeito de suas intenções. Como bem salientado por Paiva Abreu, a avaliação da política econômica do período não deve ser feita a partir de cenários contrafactuais, mas sim a partir da política efetivamente adotada. Além disso, esse autor destaca que é natural que as declarações das autoridades econômicas

Passada a repressão à insurreição paulista, o governo implementa um brutal corte e concessão de facilidades de pagamentos no que tange às dívidas de produtores rurais, sendo especialmente beneficiados os produtores paulistas – sendo tal medida conhecida como o “Reajustamento Econômico”, em 1933. Esse relaxamento das dívidas dos proprietários rurais paulistas também teve o importante efeito de facilitar o apaziguamento relativos desses setores que vinham sendo dos mais ferrenhos focos de oposição ao governo de Vargas.

No bojo do enfrentamento à crise econômica, o governo cria uma grande quantidade de agências econômicas no período – sendo o Departamento Nacional do Café, inclusive, a agência criada para implementar a nova política de valorização do café. As muitas agências criadas também prestavam-se a abrigar no aparelho de Estado os diversos grupos políticos da base de apoio do governo, grupos esses que nem sempre tinha posições consonantes acerca da política econômica. Dentre tais, poderíamos mencionar o *Conselho Federal de Comércio Exterior (CFCE, de 1934)* como uma das mais importantes, sendo o seu escopo profundamente ampliado, tratando de matérias atinentes aos mais diferentes aspectos da economia. Além de ser um espaço de inserção e disputa entre diferentes interesses no interior do aparelho de Estado¹¹, o *CFCE* foi um dos primeiros órgãos estatais a exercer de forma mais ativa funções de planejamento econômico¹². Além destes temas mais ampliados, uma série de questões acerca da política econômica exterior foram debatidas e formuladas no interior do *CFCE*.

A política comercial, tendo em vista a queda brusca das exportações brasileiras e da capacidade de importar, foi uma das áreas mais sensíveis da política econômica de forma geral – isso apesar do setor dinâmico da economia ter se voltado “para dentro”, para o setor urbano-industrial. Nesse sentido, as principais preocupações do governo, além da sustentação dos preços do café, girou em torno de se buscar novos produtos que pudessem ser exportados – sendo importante, inclusive, para o apoio do governo, já que muitos dos proprietários rurais de produtos que não o café compunham a base de apoio de Vargas. As consequências destes objetivos da política econômica exterior – ou seja, manter os preços e vendas do café mas também procurar pela colocação de novos produtos no mercado exterior – nem sempre se deram de maneira harmônica.

Os Estados Unidos continuavam sendo o principal destino do café brasileiro, mesmo com as quedas nas exportações por conta da Depressão. Quando das negociações em torno da implementação do Acordo Comercial Recíproco de 1935 esse fato foi utilizado reiteradamente pelas autoridades norte-americanas nas negociações, *i. e.*, além dos Estados Unidos serem os maiores compradores do café brasileiro, o café entrava nos Estados Unidos sem pagar nenhuma tarifa. Assim, durante as negociações, de forma mais ou menos velada (dependendo da “temperatura” das discussões), pairava a ameaça de que o café pudesse ser taxado no caso das propostas norte-americanas de redução de tarifas não serem atendidas – o que não passava de uma ameaça retórica, pois, internamente, as autoridades do Departamento de Estado não tinham a intenção de levar isso adiante¹³ – já que, tendo em vista a inelasticidade-preço do café, tais taxas seriam pagas pelo consumidor norte-americano (o que poderia

cas brasileiras (uma das principais fontes usadas por Peláez) se dessem em uma linha ortodoxa de austeridade fiscal, tendo em vista as negociações que vinham ocorrendo com os credores estrangeiros sobre o assunto. ABREU, Marcelo de Paiva. “Crise, crescimento e modernização autoritária: 1930-1945”, In: *Idem. A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana – 1889/1989*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1995.

11 Para uma discussão acerca dos debates entre tais diferentes interesses no *CFCE*, cf.: DINIZ, Eli. *Empresário, Estado e capitalismo no Brasil: 1930-1945*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

12 Sobre este ponto, cf., entre outros: IANNI, Octavio. *Estado e planejamento econômico no Brasil*. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

13 UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE. *Foreign relations of the United States diplomatic papers, 1935. The American Republics*. Volume IV. Washington: U.S. Government Printing Office, 1953. Essa questão também reaparece na documentação referente aos próximos anos.

criar ainda mais tensões nos Estados Unidos, tendo em vista o consumo disseminado de café na população e as já deterioradas condições de vida daquele país durante a Depressão).

Dentro do Brasil, um dos maiores focos de oposição ao Acordo Comercial Recíproco com os EUA eram os empresários industriais, como Roberto Simonsen e Euvaldo Lodi. De acordo com suas próprias palavras, não eram opositores da nação norte-americana, mas, seguindo o seu próprio exemplo no passado, queriam proteger a produção industrial doméstica. Destaque-se que um ano antes das discussões do Acordo Comercial com os EUA, em 1934, havia ocorrido uma reforma tarifária cujos efeitos de proteção sobre a indústria, temia-se, fossem anulados com o novo Acordo com os EUA. Desta forma, após longa tramitação no Congresso, o Acordo Comercial só foi aprovado em fins do ano de 1935, e mesmo assim, após severa intervenção pessoal de Vargas – lembrando que o regime caminhava francamente para um fechamento desde a aprovação da Lei de Segurança Nacional de 1935 (fechamento esse que resultaria em ditadura explícita em 1937 com o Estado Novo).

Por outro lado, ainda em meados dos anos 1930s as autoridades comerciais alemãs apresentaram ao Brasil as propostas de operações comerciais através do comércio de compensação; ou seja, de forma bilateral, os saldos de exportações de um dos países só poderiam ser usados em importações oriundas do outro país. Apesar da aparente contradição desse comércio de compensação com a cláusula de nação mais favorecida inclusa no Acordo Comercial firmado com os Estados Unidos, o Brasil manteve o comércio de compensação com a Alemanha, tendo em vista que tal comércio permitia exportações em quantidade e diversidade que seriam impossíveis naquela conjuntura de outra forma. Além disso, regiões importantes politicamente para o governo – como o Sul e o Nordeste – estavam sendo beneficiadas com essa modalidade de comércio com a Alemanha (fato este que era, inclusive, percebido pelas autoridades norte-americanas). Sendo assim, o Brasil manteve este comércio de compensação com a Alemanha até inícios da Segunda Guerra, quando o bloqueio naval inglês impediu a manutenção das operações comerciais¹⁴.

Apesar da contrariedade com que enxergava o comércio de compensação Brasil-Alemanha, os Estados Unidos não usou o poder de barganha que poderia tendo em vista a balança comercial deficitária que mantinha com o Brasil – resistindo, ainda, às pressões para que retaliasse o Brasil oriundas da Câmara de Comércio e de outros interesses internos. As razões para essa postura norte-americana se situam tanto do ponto de vista de continuar com o tento de trazer o Brasil para o planejado bloco comercial multilateralista almejado por Cordell Hull, quanto do ponto de vista das razões geopolíticas, evitando deixar o Brasil naquela difícil conjuntura econômica e política sob quase exclusiva influência alemã. Assim, com a brecha de oportunidade aberta pela disputa entre ambas as potências pelo comércio brasileiro, pôde o governo Vargas agir com relativa margem de autonomia naquela conjuntura. Em termos práticos, o avanço das exportações alemãs para o Brasil se deu muito mais em detrimento dos ingleses e outros países do que sobre os Estados Unidos. Os Estados Unidos mantiveram sua posição de maior exportador para o Brasil mesmo com o grande aumento da fatia ocupada pelos alemães – destacando-se que parte da historiografia sobre o tema usa estatísticas artificialmente majoradas sobre as exportações alemãs, já que não levam em consideração os descontos que devem ser efetuados por contas das negociações em marcos de compensação, como salienta Paiva Abreu e a própria documentação diplomática norte-americana da época¹⁵.

14 Sobre esse tema, inter alia, cf.: HILTON, Stanley. *O Brasil e as grandes potências: 1930-1939: os aspectos políticos da rivalidade comercial*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.

15 ABREU, Marcelo de Paiva. *O Brasil e a economia mundial, 1930-1945*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

Um dos pontos que tangem à política cambial adotada com o objetivo de fazer face à crise diz respeito ao controle cambial. Ao longo do governo Vargas, oscilou o nível de aperto desse controle, sendo comum a existência paralela ao mercado oficial de câmbio de mercados “livres”, “cinzas”, etc. Apesar das mudanças na política cambial ao longo do período, havia a preocupação do governo reservar pra si acesso a câmbio a preços baixos para tornar viável os pagamentos do governo, em especial, a dívida pública. Nesse sentido, algumas receitas de exportação, como as do café, deviam ser vendidas pela taxa oficial, enquanto outras exportações não tradicionais, em geral, eram liberadas para ser vendidas pelos mercados mais liberalizados.

Mesmo variando bastante ao longo do período, em diversos momentos foi colocado em prática uma política de prioridade seletiva na concessão de divisas, política essa que favoreceu as necessidades do governo, compras de combustíveis, bens de produção, bens intermediários industriais e também papel para jornal (prioridade essa que se justificava por razões políticas, tendo em vista que o apoio/controlado da imprensa era de suma importância para a sustentação do governo). Essa política seletiva, mesmo que fosse com o objetivo primário de racionalizar o uso de divisas e evitar o agravamento de sua escassez, acabou por favorecer duplamente à produção industrial: por um lado, permitia algum acesso a divisas para a importação de bens de produção e insumos; por outro lado, dificultava a importação de bens que tivessem produção equivalente doméstica. Além disso, a desvalorização cambial já propiciava preços relativos vantajosos para a produção doméstica. Nesse sentido, a política cambial (conscientemente ou não) foi um dos principais instrumentos promotores do crescimento industrial no período.

A exiguidade da cobertura cambial acabou criando problemas também no que diz respeito ao pagamento da dívida pública, fazendo com que ocorresse diversas renegociações e tensões com os credores. Uma das tentativas de resolver esse problema foi o estabelecimento em 1934 do assim chamado “esquema Aranha”. Tal “esquema”, em termos gerais, implicava em uma classificação das dívidas em diversas categorias; quanto mais alta a categoria, maior era a proporção do principal e dos juros originais que eram pagas; quanto mais baixa a categoria, menor eram essas proporções. Esse esquema de pagamentos permitiu algum alívio no curto prazo, jogando para frente o montante das dívidas – não sendo, portanto, uma diminuição das dívidas, mas uma postergação.

Outro problema, foram os recorrentes atrasados comerciais. Enquanto o problema da dívida pública era a preocupação prioritária dos britânicos, os problemas comerciais em geral e dos atrasados comerciais em particular eram os que mais preocupavam os norte-americanos. As reduções tarifárias implicadas no Acordo Comercial Recíproco de 1935, p. ex., não teriam nenhum efeito se as importações brasileiras não pudessem ser pagas por falta de câmbio ou se fossem pagas com atrasos – já que neste período de atraso sempre havia o risco de desvalorizações cambiais. Nesse sentido, o *Eximbank* norte-americano, em sua primeira operação com a economia brasileira, concede créditos para que se pudesse desbloquear esses atrasados comerciais.

Com as mudanças na política econômica exterior do governo Roosevelt, a situação privilegiada dos britânicos nas negociações com as autoridades brasileiras começa a ser deslocada em favor dos interesses norte-americanos. Sendo os interesses comerciais a prioridade dos norte-americanos, a cobertura cambial para o pagamento das importações privilegiadas na política de seletividade do governo brasileiro acabaram indo ao encontro da ênfase comercial dos interesses norte-americanos. Além disso, os interesses políticos de longo prazo também pesavam bastante nas negociações dos EUA, no que era importante buscar uma proximidade política com o Brasil – o que acabou proporcionando uma boa margem de ação ao governo brasileiro. Em 1937, antes do estabelecimento do Estado Novo, o governo

brasileiro envia uma missão econômica aos EUA com o objetivo, não declarado, de observar as possibilidades e disposição de retaliação dos EUA em caso de suspensão no pagamento da dívida externa. Tendo em vista os efeitos sobre a economia brasileira da “Depressão de Roosevelt” e os objetivos, entre outros, militares e estratégicos do regime do Estado Novo, ocorre a suspensão completa do pagamento da dívida externa – o que causa grande contrariedade, p. ex., nos britânicos. A partir deste momento, com o aumento das tensões internacionais e com o novo regime brasileiro, os Estados Unidos progressivamente vão se abrindo para formas de articulação econômica com o Brasil que implicassem em financiamentos de projetos de desenvolvimento de longo prazo (os “*development loans*”), sendo o *Eximbank* o principal instrumento nessa política. Foi a partir dessa política – que ganha um impulso determinante com o início da guerra e mais ainda com a entrada do Brasil do lado dos Aliados – que “missões de cooperação técnica” (como a *Missão Taub* e a *Missão Cooke*) foram enviadas para o Brasil com o objetivo de elaborar projetos de desenvolvimento de longo prazo – assim como a concessão dos empréstimos do *Eximbank* para a construção da CSN e da Cia. Vale do Rio Doce.

Se o Brasil conseguiu recuperar-se da Depressão de forma relativamente precoce – ensejando um processo de transformação na economia brasileira na direção do setor urbano-industrial e um rearranjo (*não deslocamento absoluto*) nos tradicionais setores dominantes –, os Estados Unidos, apesar de alguma recuperação, apenas depois da recessão de 1937 e com a economia de guerra definitivamente se recuperam da Depressão e dos seus efeitos mais deletérios – em especial, os altos níveis de desemprego.

Recebido em: 03/08/2018

Aprovado em: 10/01/2019