

**Gestão macroeconômica, mudança
institucional e revolução burguesa na era
Vargas:
quando a ortodoxia foi superada?**

Pedro Paulo Zahluth Bastos

**Texto para Discussão. IE/UNICAMP
n. 146, agosto 2008.
ISSN 0103-9466**

Gestão macroeconômica, mudança institucional e revolução burguesa na era Vargas: quando a ortodoxia foi superada?

Pedro Paulo Zahluth Bastos

Resumo

O artigo procura discutir a gestão macroeconômica nos anos 1930 considerando que a política econômica não é definida unicamente no plano das opções técnicas e ideológicas. Ela interage com as vias de desenvolvimento econômico e com os pactos que a sustentam no plano político, sendo mais complexa do que uma mera escolha técnica entre diferentes modos de solução de problemas econômicos. O argumento central é que, ao longo da década, consolidou-se uma nova hierarquia entre objetivos econômicos, que subordinava as políticas macroeconômicas às necessidades da expansão interna, mais do que às exigências de austeridade dos credores externos. Esta transição no padrão de gestão macroeconômica é associada, no artigo, à crise econômica internacional, às idéias econômicas heterodoxas de Getúlio Vargas, e aos desdobramentos da revolução burguesa de 1930, que acabaria modificando substancialmente as relações entre classes e frações de classe, e entre Estado e economia, ajudando a redefinir a via de desenvolvimento capitalista no Brasil em direção ao mercado interno, à integração regional, à industrialização e à sociedade urbana de massas.

Palavras-chave: Vargas, Getúlio; Ortodoxia; Padrão-ouro; Desenvolvimentismo.

Códigos JEL: G28, O16, O19.

A situação impõe, no momento, a suspensão no pagamento de juros e amortizações, até que seja possível reajustar os compromissos sem dessangrar e empobrecer o nosso organismo econômico. Não podemos por mais tempo continuar a solver dívidas antigas pelo ruinoso processo de contrair outras mais vultuosas, o que nos levaria, dentro de pouco tempo, à dura contingência de adotar solução mais radical... As nossas disponibilidades no estrangeiro absorvidas, na sua totalidade pelo serviço da dívida e não bastando, ainda assim, às suas exigências, dão em resultado nada nos sobrar para a renovação do aparelhamento econômico, do qual depende todo o progresso nacional (Getúlio Vargas, 1937).

A disseminação das agências do Banco do Brasil para o fim de dar ao crédito expansão crescente, através de todas as zonas de produção, constitui prova flagrante de que, pela primeira vez depois de implantado o regime republicano, o Brasil pratica uma política de financiamento especializadamente executada em proveito das forças que promovem o desenvolvimento da economia nacional (Getúlio Vargas, 1940).

Não há consenso entre intérpretes da gestão macroeconômica empreendida pelo governo Vargas, diante da crise econômica da década de 1930. As opiniões sobre a

política econômica a qualificam entre os pólos da ortodoxia (contração do crédito e do gasto público, defesa do valor interno e externo da moeda) e da heterodoxia (expansionismo e redefinição de preços). Por sua vez, os motivos mencionados para a adesão à ortodoxia ou à heterodoxia oscilam entre o apego a orientações doutrinárias ou, ao contrário, a cálculos pragmáticos. Os que opinam pela hipótese de conversão à heterodoxia, por sua vez, a tomam entre os pólos da consciência intencional e da inconsciência oportuna.¹

Autores que propõem soluções unilaterais (ortodoxia ou não) ao enigma deixam, às vezes, de considerar o fato de que a política econômica não envolve apenas soluções técnicas prescritas por doutrinas de pensamento econômico, mas se decide no terreno da economia política: interage com interesses econômicos e políticos conflituosos, e depende da concentração de poder político capaz de viabilizar suas opções. Mesmo quando se decida, com maior ou menor hesitação, arriscar uma alteração dos rumos tradicionais da política econômica, o êxito da transição depende da capacidade de concentrar autonomia política e poder decisório, de justificar novos rumos e mobilizar novas instituições capazes de implementar novas decisões e manipular novos instrumentos de política. Na conjuntura do início da década de 1930, as decisões de política econômica foram empreendidas em meio a crises profundas e revolucionárias da estrutura econômica e do sistema político, estando sujeitas ao conflito entre solicitações contraditórias.

Estas demandas conflitantes eram oriundas, principalmente, 1) dos credores estrangeiros, favoráveis a uma política econômica ortodoxa em troca de promessas de refinanciamento de passivos externos, acompanhados por representantes da oligarquia cafeeira paulista que defendiam a reprodução do estilo de inserção econômica internacional tradicional do país; e, de outro lado, 2) dos representantes de grupos oligárquicos, camadas médias e populares dependentes da sustentação da renda (por meio da expansão do crédito e do gasto público) e, crescentemente, do crescimento do mercado interno. Industriais paulistas, que inicialmente apoiaram os dirigentes do Partido Republicano Paulista na luta contra a Revolução de 1930, acabariam se alinhando, mais tarde, a grupos industriais de outros estados para apoiar e fazer demandas anti-recessivas ao governo revolucionário.

O choque ocorria porque as políticas ortodoxas, tradicionalmente implementadas para superação de crises cambiais e financeiras externas, buscavam a recuperação do crédito externo e, através da recessão ou do crescimento baixo, o aumento do saldo comercial, gerando divisas externas para atender a reivindicações dos credores externos. Mas grupos vinculados ao mercado interno careciam do contrário da

(1) Uma resenha densa do debate foi apresentada na dissertação de Livia Bernardi (2007), partindo das controvérsias entre Celso Furtado e C.M. Péláez, até contribuições mais recentes.

ortodoxia: precisavam de políticas que defendessem o valor de ativos e refinanciassem passivos internos, por meio de políticas fiscais e monetárias expansionistas. A reação inicial do governo Vargas a estas solicitações contraditórias foi também contraditória: inovou, ao procurar incorporar os interesses dos grupos dependentes do mercado interno, mas manteve a tradição de não romper com os credores externos. Ao longo do tempo, porém, a contradição foi superada, uma vez que o governo caminhou em direção à rejeição das solicitações dos credores externos e das propostas ortodoxas de política econômica, sobretudo no terreno monetário e cambial, mas também no terreno fiscal.

O artigo aborda a gestão econômica do período sem reduzir sua complexidade a alguns de seus aspectos contraditórios (inclusive justificativas retóricas díspares), mas buscando apontar a raiz das contradições no contexto de crise econômica e conflito político que o governo Vargas se esforçava para superar, avaliando-se como evoluiu o esforço que apoiou a recuperação. Parte-se da hipótese teórica de que a política econômica não se decide apenas e sobretudo tecnicamente, mas é objeto de conflito político em virtude de seus efeitos distributivos desiguais sobre grupos socioeconômicos diferentes. Fazer política econômica de um jeito ou de outro é, portanto, essencial para fortalecer ou enfraquecer alianças e compromissos políticos, escolhendo-se entre linhas de ação não apenas alternativas, mas às vezes opostas. As solicitações contraditórias sobre a política econômica tendem inclusive a aumentar quando uma crise econômica profunda ameaça interesses constituídos, e abre um período de disputa e indefinição a respeito das maneiras de sair da crise e de reconstituir o crescimento econômico, em bases que respeitam ou questionam caminhos tradicionais.

Considerando isto, como a ortodoxia econômica buscava solucionar crises antes de 1930, e como se relacionava a objetivos e exigências de credores internacionais? Era viável submeter a política econômica aos critérios ortodoxos exigidos pelos credores externos, para superar a crise da década de 1930, uma vez que fluxos novos de financiamento externo não se recuperaram ao longo da década? Considerando que o padrão ortodoxo foi superado (embora de modo tenso e hesitante), quando, como e por quê foi? Qual a relação da heterodoxia econômica com a emergência de novas clientelas econômicas, novos aparelhos de Estado e novas fontes de apoio político ao governo federal trazidas pela Revolução de 1930?

O artigo aborda estas questões, e pretende mostrar que a gestão econômica do governo Vargas incorporou aspectos heterodoxos novos que abandonaram a maneira ortodoxa de resposta à crise e, depois da recuperação, de gestão da expansão econômica, com maior ativismo fiscal, monetário e cambial do que a tradição ortodoxa admitia. No entanto, restrições doutrinárias e cálculos pragmáticos limitaram o escopo e a rapidez da superação da ortodoxia econômica: não estava pronta uma

sistematização intelectual alternativa às prescrições ortodoxas de política econômica cuja força advinha, em parte, de preconceitos arraigados e, sobretudo, da opinião dos credores externos sobre a política econômica *confiável* de países endividados. A fraqueza da ortodoxia, por outro lado, é que uma política pró-cíclica, de contração do crédito e do gasto público, tendia a aprofundar a deflação de ativos produtivos e financeiros, algo que o novo governo não podia permitir, se pretendesse atender (como fez) às novas clientelas sociais e políticas interpeladas pelos projetos anunciados de afirmação da policultura agrícola e de diversificação industrial, e de expansão dos direitos trabalhistas (inclusive ao emprego). Por isto, ao longo da década, consolidou-se uma nova hierarquia entre objetivos econômicos, que subordinava as políticas macroeconômicas às necessidades da expansão interna, mais do que às exigências de austeridade dos credores externos. Este processo acompanhou os desdobramentos da revolução burguesa de 1930, que acabaria modificando substancialmente as relações entre classes e frações de classe, e entre Estado e economia, ajudando a redefinir a via de desenvolvimento capitalista no Brasil em direção ao mercado interno, à integração regional, à industrialização e à sociedade urbana de massas.

O primeiro item, a seguir, discute o modo de resposta às crises financeiras antes de 1930, com um modelo de política econômica caracteristicamente ortodoxo. O segundo item aborda a transição de modelo nos anos 1930, mostrando como ela foi mais rápida na política monetária do que na fiscal. O terceiro faz considerações finais.

Dependência financeira, regime monetário e ortodoxia macroeconômica antes de 1930

O modo ortodoxo de responder às crises econômicas consolidou-se ainda no século XIX, tornando-se comum também à Primeira República depois do governo Campos Salles (1898-1902). A saída das crises contava com o recurso aos credores externos para financiar a posição deficitária do país, em troca de austeridade macroeconômica e, quando possível, de adesão às “regras do jogo” do padrão ouro-libra, consideradas típicas de países integrados à economia mundial como “bons pagadores” de débitos externos. Neste sentido, a dependência de financiamento externo esteve na raiz das regras ortodoxas de gestão macroeconômica do crédito, do câmbio e do gasto público.

O Brasil foi o primeiro país periférico a aderir ao regime monetário internacional baseado no padrão ouro-libra, em 1846, antecipando a tendência de denominar moedas nacionais, patrimônios privados e transações comerciais em termos do equivalente monetário universal, acompanhando a construção de uma economia mundial crescentemente integrada. O regime monetário do padrão ouro, difundido na segunda metade do século XIX, foi um pilar central da criação de um sistema centro-periferia articulado em torno à economia britânica, sendo posteriormente emulado por centros financeiros concorrentes que buscaram criar suas próprias zonas monetárias e

financeiras internacionais (como Paris, Berlim e Nova Iorque). O compromisso com taxas fixas de câmbio estimulava a integração comercial e financeira internacional, uma vez que conferia maior estabilidade ao valor esperado de créditos e débitos oriundos de investimentos, empréstimos e transações comerciais (bens e serviços). Deste modo, a expansão do padrão ouro foi essencial para vincular periferias devedoras e exportadoras de bens primários aos centros financeiros e industriais, apoiando a constituição de uma rede mundial de serviços de transporte, comunicação, comerciais e bancários que integrou, logística, financeira e comercialmente, novas regiões periféricas à divisão internacional do trabalho. Para países receptores de capitais externos, a adesão ao sistema de taxas de câmbio fixas não apenas reduzia custos e incertezas de transações comerciais e patrimônios privados, mas parecia ser uma garantia institucional quanto ao valor de ativos externos no país que freqüentemente era vista como condição de maior participação no circuito financeiro mundial, como às vezes sugeriam os próprios banqueiros internacionais nas opiniões sobre países inadimplentes (Bordo; Kydland, 1996; Bordo; Rockoff, 1996; Broz, 2002; Mosley, 2003).

A adesão ao padrão ouro não trazia, porém, apenas a esperança de atrair financiamento externo e conferir maior estabilidade aos valores de transações comerciais e patrimônios privados em termos do equivalente monetário universal. A adesão implicava também regras limitantes de gestão macroeconômica: ao exigir a conversão da moeda local a reservas cambiais escassas, impunha limites à expansão da moeda local (por emissões primárias e/ou quase-moedas bancárias) e, portanto, à expansão dos ativos denominados na moeda local e a ela conversíveis. Na prática, esta limitação macroeconômica variava ao longo do ciclo financeiro global, e era sentida assimetricamente por países credores e devedores. Os países credores auferiam superávits crescentes na conta corrente em virtude do saldo de serviços, drenando recursos líquidos do resto do mundo que podiam ser mais ou menos “reciclados” por suas exportações de capital, dependendo do ritmo destas exportações ao longo do ciclo econômico. Por outro lado, o financiamento do déficit de transações correntes dos países devedores dependia do ciclo de exportações de capitais oriundas dos credores. Enquanto estas exportações de capital se elevassem, a probabilidade de ocorrência de crises de liquidez internacional era pequena, embora crescesse à medida que empreendimentos mais arriscados fossem financiados. Quando as exportações de capital se contraíam, graças à eclosão de alguma crise financeira localizada, e/ou ao esforço dos bancos centrais dos principais países credores visando repatriar recursos para defender taxas de câmbio fixas perante o ouro (elevando taxas de juros básicas), o contágio internacional de recessão e crise era irresistível.

De fato, no caso do Brasil, como de outros países periféricos, a recorrência de déficits de transações correntes (uma vez que o déficit de serviços era normalmente

superior ao superávit comercial) tornava o pagamento de amortizações e serviços financeiros externos dependente de conjunturas de expansão do financiamento externo, rolando dívidas “em bola de neve” com a contratação de novas dívidas. Durante a fase de expansão do financiamento externo, que tendia a coincidir com a elevação de preços de *commodities* (acompanhando a tendência cíclica de inflação do preço dos ativos, reprodutíveis ou não), os países periféricos viam aumentar, internamente, o valor da riqueza (patrimônios, moeda e quase-moedas bancárias), com maior ou menor elasticidade a depender de características institucionais dos sistemas financeiros locais e da regulação monetária. Mas viam também a ampliação de déficits correntes externos, graças aos gastos crescentes com as remessas financeiras (uma vez que o passivo externo aumentava) e as importações de bens e serviços que acompanhavam a expansão interna. De todo modo, as periferias conseguiam refinar passivos com mais endividamento, aumentando assim sua fragilidade financeira à reversão do ciclo de crédito internacional. Concluída a fase expansiva, a contração dos empréstimos externos, em particular se associada à elevação das taxas básicas de juros nos países credores, atraía capitais para os centros do sistema e contraía não apenas a liquidez mundial mas, freqüentemente, o preço de *commodities* exportadas por países devedores, o que empurrava alguns para a insolvência. A imagem de suavidade dos ajustes de balanço de pagamentos marca a nostalgia do padrão ouro mas não passa de um dos mitos que cerca sua menção. Crises cambiais e financeiras eram eventos recorrentes, principalmente nos países periféricos. É claro que revoluções, golpes de Estado, guerras, azares climáticos ou mera irresponsabilidade administrativa e corrupção também podiam levar países periféricos à inadimplência. Mas a tendência *sistêmica* às crises cíclicas era tamanha que mesmo a Inglaterra passou por ataques especulativos contra a paridade ouro da libra esterlina que só foram superados graças ao apoio de outros países.²

De todo modo, em meio à crise, o fardo dos centros credores e industriais era menor, seja porque tinham débitos externos a receber (e não a pagar), seja porque o preço de *commodities* primárias importadas caía mais que o preço de suas exportações de manufaturados, ou ainda porque a liquidação de ativos arriscados em busca de aplicações seguras aumentava a demanda pelas moedas de países centrais (não só pelo ouro) e/ou por ativos líquidos nelas denominados. Assim, a contração do crédito, e a deflação de ativos e passivos, eram maiores nos países endividados que não emitissem moedas demandadas como reservas internacionais de valor, e que experimentassem crises gêmeas afetando o balanço de pagamentos e o sistema financeiro, vindo desvalorizar-se a moeda nacional e os ativos nela denominados. Por sua vez, o valor da

(2) Nas crises de 1873, 1890 e 1907, a cooperação para fornecimento conjunto de reservas fez da Inglaterra não um *lender* mas um *borrower of last resort* de empréstimos externos. O favor foi retribuído, por exemplo, na crise alemã de 1898: ver Eichengreen (1989). Sobre estes movimentos, ver também Cairncross (1953) e Ford (1963, 1989).

dívida externa, fixada em libras, encarecia na moeda nacional que perdia valor internacional. Pagar dívidas externas tornava-se a questão central da política econômica e mesmo de segurança nacional durante as crises, uma vez que países credores usavam freqüentemente de intimidação militar para garantir o direito de investidores. A forma mais direta de diplomacia financeira recorria à chamada *gun boat diplomacy* quando, antes ou depois de ultimatos, canhoneiras bloqueavam portos e/ou bombardeavam-nos para forçar governos inadimplentes a reconhecer e pagar dívidas; ou quando as intervenções armadas simplesmente desembarcavam agentes que tomavam controle de alfândegas, destinando parte de seus recursos para investidores lesados.³

Uma forma mais indireta de diplomacia financeira ocorria quando, em meio a episódios de renegociação de dívidas, os credores enviavam “missões técnicas” para aconselhar e monitorar condicionalidades impostas à política econômica de Estados inadimplentes. Como o prêmio esperado pelo bom comportamento era visto como compensador – renegociar a dívida e/ou poder participar de um novo ciclo de financiamento internacional –, as condicionalidades sugeridas pelos credores eram aceitas com pequena resistência, sobretudo quando a ameaça velada de intervenção armada temperava as sugestões.⁴

No Brasil, embora o Segundo Império sofresse de pressão diplomática e militar britânica para proibir o tráfico negreiro, foi apenas na primeira década republicana que a ameaça latente de intervenção por motivos financeiros manifestou-se abertamente, como atestam, por exemplo, as memórias do presidente Campos Salles. No Império, crises financeiras e cambiais eram interrompidas, antes de traumas militares, através do lançamento de empréstimos de consolidação (acertados usualmente com o banco londrino Rothschild & Sons) que cobriam compromissos vencidos reescalando-os para prazos mais longos, restaurando o equilíbrio inter-temporal do balanço de pagamentos e conferindo o atestado de credibilidade financeira necessário para que o país participasse de um novo ciclo financeiro internacional, até nova crise. Em períodos mais estáveis, a depreciação cambial do mil-réis era normalmente evitada: quando ocorria, ela era “um cataclismo, imposto de fora para dentro” (nos termos de Celso Furtado), resultante de instabilidades alheias ao controle dos gestores da política econômica que aumentavam o valor, em moeda local, da dívida externa e seus serviços, provocando crise fiscal, fuga de capitais, crises bancárias, prejuízo a filiais

(3) Para a lista de emprego de forças européias na América Latina, Dunkerley (1999). Sobre as experiências duradouras na África e na Ásia, Feis (1930); Platt (1968); Smith (1982); Lipson (1985), e Cain e Hopkins (1993).

(4) Sobre as visitas à América Latina do mais influente “money doctor”, Edwin W. Kemmerer, cf. Drake (1989).

estrangeiras, e inflação dos preços de bens de consumo, insumos e equipamentos importados.⁵

Se os efeitos da crise eram amargos, a receita ortodoxa de política econômica para combatê-la também era, embora acentuasse, pelo menos temporariamente, descontentamentos políticos contra o governo central, no Império como na República, em troca do acerto com os credores externos: *contração da oferta de moeda e crédito* para reduzir o nível de atividade e as importações e, assim, aumentar o saldo comercial disponível para o serviço da dívida; *geração de superávits fiscais*, por meio de elevação de impostos e corte de gastos, para destinar recursos excedentes para o serviço da dívida; tolerância e estímulo à *apreciação cambial* para baratear o custo da dívida externa e estimular novas entradas de capital, se possível revertendo a depreciação cambial trazida pela crise financeira e voltando ao padrão-ouro.

No Império, as políticas ortodoxas de saída da crise eram implementadas freqüentemente por gabinetes do Partido Conservador, onde predominava a corrente *metalista* de opinião econômica. Em linhas gerais, esta corrente responsabilizava pelas crises o excesso de emissão de *papel-moeda* sem lastro metálico, graças à expansão do crédito por meio de bancos com direito de emissão e/ou déficits públicos, provocando inflação, especulação e depreciação cambial, presumidamente sem efeitos produtivos significativos. O remédio amargo durante as crises cambiais (que se transmitiam, desde fora, independentemente da orientação fiscal e monetária do gabinete doméstico), era retirar de circulação o excesso de moeda inconversível, com controle do crédito e do gasto público, visando deflacionar preços de bens e ativos para apreciar o mil-réis contra o ouro e a libra esterlina, e reverter pelo menos parte da depreciação trazida pela crise. Reformas propostas pelos *metalistas* impunham regras que limitavam emissões monetárias a um lastro limitado de reservas metálicas, o que conferia baixa elasticidade ao sistema doméstico de crédito, reforçando os limites ao desenvolvimento econômico colocados pelo escravismo e pela escala reduzida dos mercados domésticos, e tornando o ciclo de crédito doméstico muito dependente do ciclo internacional e, rotineiramente, das operações especulativas das filiais dos bancos estrangeiros no mercado de câmbio e no financiamento do comércio exterior (Prado, 1991; Gremaud, 1997).

(5) Conferir Celso Furtado (1959, cap. 29). Embora sejam mais comuns as análises da política cambial que relacionam o interesse dos exportadores à desvalorização/depreciação cambial (por meio da “socialização das perdas”), alguns trabalhos aprofundaram e qualificaram a afirmação de Furtado de que havia um bloco de interesses articulado a políticas de estabilidade/apreciação cambial. De diferentes maneiras, vários autores apontaram que o interesse do governo federal em evitar os impactos financeiros negativos da depreciação cambial, em vista do peso dos serviços da dívida externa no orçamento, era reforçado por um bloco favorável à estabilidade/apreciação cambial composto por empresas de serviços públicos urbanos, firmas estrangeiras, credores externos, importadores e camadas médias urbanas consumidoras de produtos importados. Ver Aureliano (1977), Saes (1977, itens 2.4, 3.3 e 4.3, 1983, cap. 5), Cardoso de Mello e Tavares (1985), Kugelmas (1986, parte 2), Fritsch (1988), Perissinotto (1994) e Souza (1995). Para os episódios de diplomacia financeira durante o Império, conferir Almeida (1985, caps. 9 e 11).

A concentração de poder necessário para implementar políticas impopulares era facilitada pelo sistema político monárquico e pela demanda relativamente baixa de moeda e crédito inerente a um regime de trabalho escravo. No final da década de 1880, porém, a carência de moeda e crédito em meio à transição do regime de trabalho levou a descontentamentos e reivindicações crescentes que induziram um gabinete conservador a implementar uma reforma bancária que, em linha com proposições *papelistas*, autorizava a criação de bancos regionais com poder de emissão. A reforma foi aprofundada pelo primeiro gabinete republicano, com a política do ministro Rui Barbosa conhecida como Encilhamento (Tannuri, 1977; Franco, 1983).

A crise do regime monárquico eliminou os mecanismos de concentração de poder típicos do Poder Moderador, capaz de substituir gabinetes e formar maiorias parlamentares situacionistas esmagadoras. A primeira década republicana não presenciou a criação de novas instituições capazes de concentrar poder decisório suficiente no Poder Executivo federal, nem consenso sobre questões básicas de política econômica. De fato, a reforma monetária de Rui Barbosa foi combatida por alguns republicanos históricos, sobretudo gaúchos e paulistas (como o ministro da Justiça Campos Salles, futuro governador de São Paulo e presidente da República), temerosos com o potencial de inflação e instabilidade cambial que podia trazer. A crise cambial de 1890 (associada a uma crise financeira no mercado londrino), a febre especulativa do Encilhamento e sua crise posterior aumentaram a resistência às reformas e políticas papelistas, à medida que a depreciação cambial trazia os resultados negativos característicos: inflação, fuga de capitais, crise fiscal e dificuldade de pagamento da dívida externa. A presidência Prudente de Moraes tentou implementar as políticas ortodoxas tradicionalmente executadas para combater crises cambiais, mas não obteve apoio parlamentar para implementar as reformas institucionais e os projetos orçamentários desejados, sendo incapaz de acertar um acordo duradouro com os credores externos. No final de seu mandato, a possibilidade de moratória da dívida externa assumia aspectos ameaçadores para a reputação e consolidação do regime republicano.

O acerto com os credores externos (*Funding Loan*) foi concluído, no final da presidência Prudente de Moraes, pelo candidato eleito Campos Salles em viagem aos centros financeiros europeus, em troca do compromisso de realizar um programa ortodoxo de política econômica e, como alegaria o presidente em suas memórias, sob a ameaça de intervenção militar britânica. Este programa precisava ser apoiado pelo parlamento de maneira que nenhum programa econômico republicano até então fôra. A operação de montagem do apoio parlamentar foi complexa, e teve efeitos políticos que não se restringiram ao mandato de Campos Salles, implicando a institucionalização do que se convencionaria chamar “Política dos Governadores”, ou seja, um novo pacto político federativo que conferia apoio federal às situações estaduais, em troca de apoio

parlamentar à gestão econômica do governo central, necessário para aprovar o programa impopular acertado com os credores externos. A receita ortodoxa foi implementada pelo ministro Joaquim Murinho, trazendo recessão através de cortes orçamentários, contração do crédito e apreciação cambial, provocando desemprego urbano, crise industrial, queda da renda exportadora em mil-réis, e falências bancárias. Internamente, o programa impopular foi defendido com recurso à ideologia de defesa da República e de um programa de “administração técnica e neutra” da crise econômica. Isto não convenceu os opositores, prejudicados pelos efeitos distributivos do programa, de modo que Campos Salles concluiu seu mandato tendo restaurando o crédito internacional do país, ao preço de impopularidade crescente (Lessa, 1988; Backes, 2006).

De todo modo, se uma expectativa que levava à negociação de um *funding loan* era a de tornar o país crível e apto para integrar-se a um novo ciclo de crédito internacional, esperava-se também que, internamente, a apreciação cambial (e o aumento resultante dos tributos sobre importações) relaxasse, com o tempo, o arrocho fiscal e creditício impopular. De fato, a austeridade do governo Campos Salles foi sucedida pela expansão do crédito externo e interno, do investimento urbano e do gasto público no mandato Rodrigues Alves (1902-1906): o acerto com os credores e apreciação cambial baratearam o custo fiscal da dívida pública externa, enquanto a recuperação das importações e do gasto privado aumentou as receitas orçamentárias, permitindo a realização de um bloco de obras públicas que consolidou a recuperação econômica e beneficiou politicamente o conjunto de forças regionais que apoiava o governo federal. Em 1906, depois de um compromisso político tenso com grupos exportadores (sobretudo em São Paulo) prejudicados por oito anos de apreciação cambial, o Brasil voltou ao padrão-ouro com a criação de uma *Caixa de Conversão*, abandonando-a apenas em meio à crise financeira global antes da Grande Guerra (Fausto, 1977).

A experiência Campos Salles-Rodrigues Alves consolidou a noção de que a política tradicional de acerto com os credores externos era a melhor política a ser seguida diante de uma crise cambial e financeira, e que a receita de austeridade ortodoxa trazia resultados apenas temporariamente amargos. Atraindo capitais externos, apreciando o mil-réis e enfim retornando ao câmbio fixo, o país participaria de um novo *boom* internacional de empréstimos e investimentos diretos externos. De fato, o compromisso com os credores externos, com o regime monetário do padrão-ouro e com a ortodoxia macroeconômica reafirmava a inserção subordinada do país no mercado financeiro internacional e sua especialização comercial dependente de exportação de *commodities* e importação de bens manufaturados, limitando o crescimento industrial (mas não impedindo) e resguardando a propriedade predominantemente estrangeira (interessada em rentabilidade calculada em divisas

estrangeiras) da dívida pública, da logística de apoio ao comércio exterior e do setor de serviços públicos urbanos. A fórmula Campos Salles-Rodrigues Alves seria ainda ensaiada, na década de 1920, nos governos Artur Bernardes-Washington Luís: uma política recessiva e a negociação de um *funding loan* permitiram que o país acompanhasse um *boom* global de financiamento externo, produzindo apreciação cambial, aliviando temporariamente o custo fiscal da dívida pública externa e abrindo espaço para uma nova expansão do crédito, do orçamento público e da renda nacional, pelo menos até que uma nova crise ocorresse.

Crise financeira, diversificação produtiva e autonomia de política econômica nos anos 1930

Ao longo da década de 1930, porém, duas transformações estruturais inter-relacionadas, uma na economia mundial e outra no Brasil, impediram a reprodução da resposta ortodoxa à crise que eclodiu no final da década de 1920, em meio ao debate sobre a sucessão de Washington Luís. Primeiro, a própria radicalidade da crise financeira global, que não se apresentou como mais uma crise cíclica da economia mundial regulada pelo padrão-ouro, mas como uma crise estrutural do próprio sistema de integração econômica internacional, caracterizado desde meados do século XIX pela livre conversibilidade cambial e pelo liberalismo financeiro. Depois desta crise, a economia mundial orientou-se para a fragmentação em blocos e para a administração estatal das relações econômicas internacionais, assim como da gestão de sistemas econômicos nacionais, com contração brusca e duradoura dos fluxos de financiamento e comércio internacional.⁶

Segundo porque, no caso brasileiro, a crise econômica e o processo político que levou à Revolução de 1930 direcionaram ao novo governo um conjunto de solicitações novas, exigindo graus de liberdade para a ação econômica do Estado que se mostrariam maiores do que as amarras da ortodoxia permitiam. As pressões políticas contra a ortodoxia tendiam a aumentar, por outro lado, à medida que a tentativa de refinar passivos externos fracassava, com o aprofundamento da crise mundial. Quanto mais tempo demorasse a retomada esperada do ciclo de financiamento externo (que não voltaria a ocorrer nos anos 1930 ou 1940), maior a resistência a que as exigências muitas vezes emergenciais de expansão do crédito e do gasto público fossem subordinadas a recomendações ortodoxas, cuja eficácia era varrida pela crise geral e pelo descrédito mundial que o liberalismo econômico (e em alguns casos político) passou a experimentar.

(6) Para análises das mudanças das coalizões políticas que acompanharam as reações nacionais à crise geral, Gourevitch, (1986, cap. 4), Droz e Rowley (1986), Hobsbawm (1995, cap. 4), e Rothermund (1996). Uma síntese das mudanças na gestão econômica propiciadas pela ruptura da integração financeira internacional é de Hirsch e Oppenheimer (1976).

Na verdade, as pressões políticas de diferentes grupos regionais contra a ortodoxia já haviam se manifestado no início da década de 1920, no governo Epiácio Pessoa, quando projeto de lei tramitou no Congresso propondo a criação de institutos federais de defesa de diferentes produtos agrícolas. O projeto se inspirava na experiência exitosa de defesa do café ao longo da Grande Guerra, quando se recorreu à capacidade emissora do Banco do Brasil uma vez que recursos externos desapareceriam com a guerra. Propunha-se então que recursos locais também fossem utilizados, anti-ciclicamente, para apoiar outras culturas, exigindo-se implicitamente maior autonomia na gestão da moeda e talvez mesmo do orçamento federal em relação às regras ortodoxas. A crise financeira e cambial do início dos anos 1920, porém, contribuiu para limitar os raios de manobra da política econômica, levando o governo Artur Bernardes a promover um ajuste monetário e fiscal austero, bloquear as demandas regionais de gasto, negociar o refinanciamento da dívida externa e receber a visita da Missão Norman Montagu, patrocinada pela Casa Rotschild para assessorá-lo na implementação do programa ortodoxo. Até o instituto federal previsto para defesa do café teve sua criação bloqueada, selando o destino de institutos que protegeriam produtos com perspectivas no mercado internacional mais limitadas ou inexistentes. Mas em uma decisão com efeitos econômicos e políticos significativos, o Estado de São Paulo (presidido até 1924 por Washington Luís) recorreu independentemente a credores externos, resolvendo criar seu próprio Instituto do Café e um banco estadual para apoiar o esquema (o Banco do Estado de São Paulo, ou Banespa), o que contribuiria para a superprodução posterior ao defender preços muito elevados para o produto. Como a transferência de jurisdição era inviável para estados mais pobres, a iniciativa paulista aumentou o ressentimento contra a “monocultura” e deixou pendente a questão da ajuda federal à policultura, como uma demanda central dos demais estados (Fausto, 1977).

O ressentimento contra a “monocultura” paulista aumentou quando o agora Presidente da República Washington Luís reagiu à crise financeira do final da década de 1920 com a austeridade tradicional, recusando-se a usar o Banco do Brasil ou déficits orçamentários para apoiar oligarquias regionais em apuros, além de enfraquecer sua própria base de apoio junto à cafeicultura paulista, também carente de apoio federal. A própria insistência em impor um sucessor paulista à presidência (Júlio Prestes), esgarçando o pacto federativo, pode ser parcialmente explicada pela crença de que Prestes era o sucessor talhado para implementar o programa ortodoxo e recuperar a reputação financeira do país.⁷ Diante desta imposição, a Aliança Liberal e mais tarde o movimento revolucionário de 1930 se rebelaram, tendo como principal lema da plataforma econômica a defesa da policultura, contra os desastres da monocultura e da tirania paulista. O apego de Washington Luís à ortodoxia aguçava as tensões

(7) Para esta e outras razões da preferência por Prestes, ver Fausto (1978) e Lessa (1988).

federativas e dificultava a composição de interesses, a ponto de que mesmo a demanda do Instituto do Café de São Paulo, incapacitado de obter créditos externos para defender o preço do café, foi recebida com a famosa declaração de passividade federal, esperando recuperar a reputação e a solvência internacional do país: que o mercado se auto-regule (“salve-se quem puder”).

Assim, se o esquema político-federativo da “Política dos Governadores” foi criado em 1898 exatamente para que o governo federal, liderado por Campos Salles e Joaquim Murinho, tivesse autonomia política para executar um programa ortodoxo negociado com os credores externos, a autonomia exigida por Washington Luís e Júlio Prestes, em 1930, para implementar uma linha de ação similar contribuiu para aumentar as tensões federativas até o ponto de ruptura. A diversificação de interesses era evidente, trinta anos depois do pacto de Campos Salles: vários complexos econômicos regionais dependiam mais da pujança do mercado interno, seja porque seus produtos se mostravam incapazes de concorrer nos mercados internacionais, seja porque o próprio dinamismo do complexo cafeeiro ajudara a integrar crescentemente o mercado nacional, com diversificação agrícola e industrial marcante. Estas transformações estruturais condicionaram as mudanças de alinhamento político e de plataforma de política econômica manifestas em 1930 (Cano, 1975; Perissinotto, 1994).

É significativo o realinhamento de Getúlio Vargas e do Partido Republicano Riograndense (PRR). A posição tradicional do PRR era contrária ao recurso a emissões e desvalorização cambial para defender a renda dos exportadores cafeeiros, ameaçando desequilíbrios inflacionários que deprimiriam a renda real de consumidores de produtos voltados ao mercado interno, como era a maior parte da produção do Rio Grande, seja a que abastecia o mercado nacional (como a pecuária), seja aquela inicialmente limitada às fronteiras do estado. O interesse particular dos produtores gaúchos era apoiado também por considerações doutrinárias vinculadas ao positivismo, que pregava a busca do equilíbrio orçamentário (conseqüentemente, a recusa a déficits financiados com emissões) como regra básica de conduta republicana, muito embora se atribuísse ao Estado o papel de coordenar a anarquia do mercado e garantir a coesão social, com a “integração do proletariado à sociedade moderna” (Fonseca, 2004, 2005).

Ao longo da década de 1920, o interesse do estado na preservação do dinamismo do mercado interno aumentou, uma vez que um conjunto crescente de produtos deixava as fronteiras do Rio Grande para abastecer o mercado nacional. De todo modo, o alinhamento do PRR à ortodoxia federal ainda era evidente em 1926: depois de elogiar o programa austero de Artur Bernardes, Vargas tornou-se o primeiro Ministro da Fazenda de Washington Luís, concluindo a criação de uma *Caixa de Estabilização* que limitava arbítrio soberano do Estado brasileiro em questões monetárias, ao vincular novas emissões primárias à disponibilidade de reservas cambiais livremente

conversíveis, a uma taxa de câmbio fixa perante o ouro. Mais tarde, a plataforma da Aliança Liberal uniria a defesa da policultura a uma crítica veemente da política para o café executada pelo Estado de São Paulo, por não se limitar a defender o preço do produto em uma crise, mas inflacioná-lo com recurso ao crédito excessivo, arriscando desequilíbrios cambiais e monetários que prejudicariam os demais Estados e culturas voltadas ao mercado interno.⁸

Uma vez chefe de um governo revolucionário, porém, Getúlio Vargas não poderia se prender por considerações doutrinárias e opiniões partidárias prévias, por exemplo renegando a plataforma de defesa da policultura por razões ortodoxas, e assim cometendo suicídio político, ou deixando o café apodrecer na lavoura, com impactos sistêmicos sobre o mercado interno que eram evidentes. Pelo contrário, precisava recorrer a novas políticas para moderar a crise econômica e consolidar um novo pacto político capaz de sustentar o governo. Para esta tarefa econômica e política, seu histórico como presidente do Rio Grande do Sul, desde 1928, fornecia um roteiro eficaz.

De fato, a ruptura de Vargas com a ortodoxia se iniciou no Rio Grande, quando novas políticas foram propiciadas por inovações institucionais que anteciparam, de certo modo, a economia política da recuperação econômica na década de 1930. Embora se esforçasse para obter equilíbrio orçamentário, Vargas tomou em 1928 um empréstimo externo de US\$ 42 milhões para criar o Banco do Estado do Rio Grande do Sul (BERGS), empresa estatal destinada, nas palavras de Vargas, a “fazer a defesa de nossa produção, constituindo um propulsor da riqueza e do progresso”, realizando empréstimos “a juros módicos e largos prazos”. Além disto, estimulou a criação de institutos corporativos que associassem produtores para a defesa do preço dos produtos, contando com o apoio do BERGS, mas prometendo fiscalizar operações para “evitar os excessos”, ou seja, ações coordenadas para impor preços exagerados. Ao mesmo tempo em que elogiava a estabilidade cambial na administração Washington Luís por facilitar tanto a expansão do crédito externo quanto do crédito interno, justificava a criação do banco público por razões desenvolvimentistas, alegando que o lastro metálico “não satisfaz as exigências do progresso econômico”. Este progresso depende da elasticidade do crédito para amparar fazendeiros e agricultores “contras as flutuações dos mercados consumidores”, e estimular novas atividades recorrendo à “simples promessa de pagamento, que, por sua vez, se converte em riqueza, estimulando o trabalho e se transmutando em novos valores” (Vargas, 1927, 1928a).

(8) Ver Fonseca (1987, caps. 2-3), e Fausto (2006, cap. 1). Comentando o governo Bernardes em janeiro de 1926, Vargas alegou que “a situação financeira com as medidas aplicadas com firmeza pelo governo federal combatendo o inflacionismo tem melhorado muito, refletindo-se na alta do câmbio e no equilíbrio orçamentário, que é um dos pontos do programa do atual governo” (apud Fonseca, 1987, p. 86).

A nova política de crédito proposta por Vargas se afastava claramente do *ethos* conservador do padrão-ouro, não se limitando a uma mera declaração de princípios, mas se materializando em uma inovação institucional com conseqüências políticas e econômicas significativas. O BERGS não apoiou apenas a diversificação produtiva da economia gaúcha, mas também foi instrumento central de uma composição política com os inimigos tradicionais do PRR, ou seja, os políticos e estancieiros liberais da Campanha gaúcha, especializada na pecuária de corte desde o período colonial, e base dos principais políticos gaúchos do Império. De fato, o governo de Vargas caracterizou-se pela conciliação entre as tendências inimigas do estado, o que se expressou em uma política que, pela primeira vez de maneira sistemática, atendia as reivindicações de ajuda governamental que a Campanha fazia ao PRR. Segundo Pedro Fonseca (1987, 2004), estas reivindicações eram até então preteridas pelo apoio conferido sobretudo às regiões central e serrana, onde a diversificação da policultura gaúcha se materializara no período republicano, contra as vulnerabilidades que o PRR enxergava na especialização monocultora tradicional do estado.

Por outro lado, se é verdade que o apoio à diversificação econômica já era uma política tradicional do PRR, este apoio era tolhido pelos limites que a doutrina positivista colocava ao uso do crédito como meio de fomento ao desenvolvimento econômico, por exemplo com o recurso à máxima de que “não se deveria gastar o que não se tem”. Neste sentido, a criação do BERGS, o estímulo a órgãos setoriais corporativos e a declaração de princípios de Vargas sobre a importância do crédito na economia moderna eram significativas de inovações políticas e ideológicas importantes, já estando distantes do *ethos* ortodoxo, mas superando também os limites do positivismo. É verdade que as declarações de princípio favoráveis a estender o incentivo à diversificação manufatureira não se materializaram imediatamente nas políticas de crédito do BERGS, orientadas mormente para a diversificação agrícola do Rio Grande. Mas, ao legitimar a criação de um banco estatal com objetivos desenvolvimentistas e finalidades políticas evidentes, a declaração de princípios que criticava a escassez do “dinheiro metálico” e elogiava “um elemento imaterial destinado a atingir os limites da flexibilidade, que é o crédito”, expressão de “um estado de confiança e segurança econômica”, foi corretamente apontada como momento crucial na criação da ideologia e da prática desenvolvimentista varguista.⁹

(9) Ver Fonseca (2004), sobre a síntese que a ideologia desenvolvimentista realizava entre positivismo, papelismo e nacionalismo, e Bastos, 2006, sobre a evolução posterior do ideário nacional-desenvolvimentista varguista. Nas palavras de Boris Fausto (2006, p. 34): “A criação do BERGS expressou sobretudo o reforço do papel do Estado, dinamizando as atividades econômicas, por suas funções creditícias. O grosso de seus recursos, nos primeiros tempos, foi destinado ao setor pecuário, em crise desde o início da década de 1920. Do ponto de vista político, representou um fator que facilitou a crescente aproximação entre governo e oposição. Por exemplo, Assis Brasil, que durante longos anos amargou o boicote dos estabelecimentos creditícios locais, por força das pressões de Borges Medeiros, captou um considerável empréstimo no BERGS, logo após sua abertura”.

Se novas definições ideológicas e inovações institucionais já haviam sido testadas no Rio Grande do Sul, quando exatamente a ortodoxia macroeconômica foi superada, no plano federal? É difícil responder à pergunta com precisão, mas se pode afirmar que o ritmo da mudança foi diferente para as políticas monetária e de gasto público, muito embora os credores internacionais estivessem atentos ao desdobramento de ambas pelo menos desde que se acertou a visita da Missão Niemeyer, patrocinada pela Casa Rotschild em 1930 (Abreu, 1977, 1999). Diante da fiscalização severa dos credores internacionais, a ortodoxia monetária foi sacrificada antes da austeridade fiscal. Pelo menos três motivos explicam a divergência de ritmos: 1) as preferências ideológicas de Getúlio Vargas; 2) o poder de veto dos credores internacionais; 3) as exigências práticas colocadas pelo controle de crises políticas e econômicas e, depois, pelas necessidades de consolidação de um novo pacto político e de uma nova via de desenvolvimento capitalista no Brasil.

As convicções ideológicas de Vargas eram diferentes nas questões monetárias e fiscais. No que tange ao crédito, a prática do governo federal atendeu às solicitações de expansão feitas por grupos socioeconômicos ameaçados pela crise, e foi coerente com as convicções ideológicas manifestas em 1928. Cabe enfatizar, porém, que a criação de um banco público reforçava deliberadamente a capacidade estatal de fomento ao desenvolvimento econômico, mas a expansão do crédito interno não era vista por Vargas, em 1928, como substitutiva ao crédito externo. Mesmo em janeiro de 1930, a crer nos discursos da campanha presidencial, a menos que o crédito externo desaparecesse posteriormente, considerava-se que o crédito público continuaria tendo papel não substituído mas complementar, necessário para superar a escassez relativa do “dinheiro metálico (que) não satisfaz as exigências do progresso econômico”. Na campanha eleitoral, antes da falência da *Caixa de Estabilização*, Vargas prometia dar continuidade ao programa de estabilização cambial que implementara como ministro de Washington Luís, não apenas por causa da adesão tradicional do PRR ao controle da inflação, mas provavelmente por continuar a considerar que a estabilidade cambial era condição para não perder o crédito externo e facilitar a expansão desejada do crédito interno. Aliás, o capital inicial do BERGS foi propiciado por um empréstimo externo, que Vargas reiterava ter sido viabilizado pela estabilidade cambial alcançada com Washington Luís, tornando “necessário um compasso de espera (antes que se possa) atingir a parte final do plano: o resgate do papel inconvertível e a instituição da circulação metálica” (Vargas, 1930, p. 48). Isto só poderia ocorrer “...após o decurso de um tempo que não pode ser fixado com precisão, porque depende do nosso desenvolvimento econômico, do aumento de nossa capacidade produtora e do estoque de ouro da Caixa de Estabilização...”. As qualificações pragmáticas e desenvolvimentistas ao compromisso monetário ortodoxo seguiam-se imediatamente no programa eleitoral:

Só a prática, aliás, fornece a prova decisiva da eficiência de quaisquer planos e sistemas, ainda os de mais sólida e perfeita arquitetura. Por isso mesmo, quando opino, em princípio, pela manutenção e consolidação da política financeira em vigor, não excluo, é claro, a possibilidade de se lhe introduzirem as modificações e melhoramentos que a experiência aconselhar. Nenhuma política financeira poderá vingar sem a coexistência paralela da política do desenvolvimento econômico... O problema econômico pode-se resumir numa palavra – produzir, produzir muito e produzir barato, o maior número aconselhável de artigos, para abastecer os mercados internos e exportar o excedente das nossas necessidades. Só assim poderemos dar sólida base econômica ao nosso equilíbrio monetário, libertando-nos, não só dos perigos da monocultura, sujeita a crises esporádicas, como também das valorizações artificiais... (Vargas, 1930).

Se uma base econômica diversificada era a base do equilíbrio cambial desejado, qual era a política de desenvolvimento proposta para “coexistência paralela” com o compromisso cambial ortodoxo? Em outras palavras, qual política de desenvolvimento poderia sustentar o equilíbrio cambial em bases sólidas? Aqui a ruptura com a ortodoxia era mais clara, pois se admitia que o Estado devia intervir diretamente para induzir mudanças do sistema econômico, por meio do sistema de crédito. Nas palavras de Vargas, além da política moderada de substituição de importações (evitando indústrias “artificiais” que aumentassem importações de insumos, pelo menos antes de encaminhada a “solução do problema siderúrgico”), e do estímulo à policultura por meio da integração do mercado interno e da diversificação das exportações, uma reforma institucional no Banco do Brasil, em linha com o que já ocorrera no Rio Grande do Sul, era essencial para tornar o banco público:

...um propulsor do desenvolvimento geral, auxiliando, nesse caráter, a agricultura, amparando o comércio, fazendo redescontos, liderando, em suma, todo o sistema bancário, no sentido do contínuo engrandecimento do país. Atingir-se-á esse objetivo mediante a criação de carteiras especiais para o comércio, para a agricultura, para as indústrias etc. Além do café, outros produtos estão a reclamar produção e defesa. Entendo que o problema só terá solução quando for criada no Banco do Brasil uma carteira agrícola. Esta deverá atender às necessidades do produtor, isto é, facilitar-lhe os recursos necessários tanto para o desenvolvimento da produção quanto para o aperfeiçoamento da produção... O que aí se preconiza em relação ao açúcar, tem aplicação plena quanto ao algodão, aos cereais em geral, a erva-mate, ao cacau etc. É o que se tem feito, no meu Estado, com o charque, com o arroz, a banha e o vinho... No Rio Grande, o governo intervém junto aos produtores, apenas, com o adiantamento do numerário, garantido pela produção, e com a fiscalização... (Vargas, 1930, p. 55).

Esta proposta de campanha implicava uma rejeição total dos automatismos do padrão ouro, ao legitimar políticas nacionais autônomas e anti-cíclicas perante o ciclo financeiro internacional. De fato, dizer que a expansão do crédito externo, facilitada pela estabilidade cambial, propiciara a expansão do crédito interno antes da crise financeira mundial não implicava dizer que o crédito interno devia necessariamente

reduzir-se se o crédito externo viesse a se contrair, embora esta política pró-cíclica fosse o cerne das “regras do jogo” do padrão ouro. Em suma, a contradição entre expansão do crédito público e ortodoxia monetária internacional devia ser, como de fato foi resolvida com o apoio à expansão interna. Na prática, se o cerne das regras ortodoxas de gestão das crises financeiras era fazer o crédito doméstico e a oferta de moeda variarem *pró-ciclicamente*, acompanhando a redução do crédito externo, o governo Vargas não foi ortodoxo nem em 1931. O recurso ao crédito público não se limitou a um papel complementar, mesmo antes de ter ficado claro que novos empréstimos externos líquidos desapareceriam por um tempo indefinido, mas substituiu pragmaticamente algumas das funções anteriores do crédito externo, como por exemplo na defesa do café, além de conferir elasticidade ao sistema de pagamentos e apoiar a diversificação produtiva.¹⁰

Neste sentido, Vargas mostrou bem mais capacidade de adaptação às circunstâncias históricas que Washington Luís, embora seu governo continuasse buscando recuperar o crédito externo do país, pelo menos até que a crise estrutural do sistema financeiro internacional se tornasse evidente. De fato, precisando moderar a crise e consolidar um novo pacto político, Vargas não podia nem renegar a plataforma de defesa da policultura ou abandonar a defesa do café (por razões ortodoxas), nem cortar imediatamente laços com os credores externos e as exigências de reputação financeira do país, manifestas tipicamente por recomendações ortodoxas que visavam assegurar a geração de reservas cambiais. Por isto, as recomendações ortodoxas dos credores externos não tinham força para bloquear as pressões pela expansão do crédito interno, mas também não podiam ser abandonadas senão de maneira gradual, e sem anúncio a plenos pulmões, pelo menos até 1937.¹¹

Assim, não se pode afirmar que o apego doutrinário à ortodoxia econômica continuou bloqueando políticas anti-cíclicas e dificultando a recuperação econômica brasileira, tal como defendido por C. M. Peláez (1972) em sua conhecida crítica à interpretação de Celso Furtado (1959). Ainda que Vargas e alguns de seus colaboradores pudessem considerar que o equilíbrio fiscal e a limitação de emissões

(10) A rejeição da política pró-cíclica, sob pressão das circunstâncias, fica clara na passagem do diário em que Vargas relata reunião com o ministro Whitaker, em 23/12/1930, em que não resistiu às demanda de defender (não valorizar) o café, esclarecido que a demanda de emissão tinha ordem geral e não se limitava ao café (Vargas, 1995, p. 34): “Recebo o ministro Whitaker e o secretário da Fazenda de São Paulo. Faço várias objeções ao pedido de emissão, alegando que não devíamos rescindir nos erros dos governos passados, querendo forçar a valorização e retendo o café. O ministro da Fazenda contesta que não se trata de uma emissão comum, mas de ordem geral, para todo o país, e somente sobre os efeitos comerciais. Afirma ser impraticável a venda do *stock*, porque os americanos não comprariam fiado, na maior baixa dos preços. Faço ainda outras objeções, mas concordo, afinal, com a emissão” (Vargas, 1995, p. 34).

(11) Já em novembro de 1930, Vargas emitiu vários sinais para acalmar os credores externos (Fonseca, 1987, p. 136-137).

monetárias primárias fossem políticas adequadas em condições ideais, ou que moderar pressões inflacionárias fosse política correta quando este problema se colocasse concretamente, não se mostraram dispostos a sacrificar o realismo político e perspicácia econômica, em uma circunstância repleta de emergências econômicas e políticas, na qual a implementação incondicional de políticas ortodoxas teria efeitos desastrosos. No que tange ao café, por exemplo, a crítica anterior da Aliança Liberal ao programa de valorização perdia o sentido, pois não se tratava mais de arriscar provocar inflação artificial e superprodução (com risco de deflação posterior da *commodity* e problemas cambiais futuros), mas de moderar a deflação do café e os problemas cambiais já verificados, com impactos sistêmicos sobre os demais estados. Por outro lado, é razoável que Vargas e seus colaboradores econômicos mais próximos não tivessem capacidade de antecipar *todas* as conseqüências econômicas da decisão de defender o café mas, ao contrário do que afirmou Celso Furtado, Vargas logo se mostrou consciente do impacto sistêmico da crise cafeeira e dos efeitos sistêmicos positivos, a curto prazo, da política anti-cíclica.¹²

Se a política de proteção foi implementada para o café com o recurso ao crédito público, ela não poderia deixar de estender-se para a defesa de outras culturas. De fato, atestam o estímulo à policultura várias reformas institucionais realizadas no Ministério da Agricultura (MA), por exemplo a criação do Serviço de Inspeção e Fomento Agrícolas (SIFA), e a profusão de órgãos federais criados para estimular ramos específicos (Instituto do Açúcar e do Alcool, do Cacau, do Mate, do Pinho e do Sal). Talvez o único dos órgãos federais criados que trazia no nome sua marca regional foi o cacau (o Instituto do Cacau da Bahia, de 1931), embora todos tivessem implicações regionais evidentes. O estímulo à policultura era induzido não apenas pela flagrante vulnerabilidade inerente à especialização monocultora, mas pelas várias pressões setoriais e regionais que o governo provisório buscava incorporar, não mais por meio do parlamento, mas por meio da diferenciação institucional do aparelho de estado, de uma estrutura de representação política corporativa, e da expansão do crédito público. Ainda em 1932, Vargas acreditava que esta diferenciação deveria se refletir em reformas institucionais do sistema bancário, visando fomentar bancos especializados em créditos agrícolas, “com intuito determinado de promover o surto de novas riquezas agrícolas e

(12) Em outubro de 1931, Vargas se manifestou publicamente sobre as vantagens da política cafeeira: “Economicamente, o país caíra em verdadeiro colapso. A retenção prolongada do café nos reguladores paulistas obstruía literalmente os mercados nacionais, impedindo os lavradores de vender, ou sequer, de caucionar o que produziam. Em conseqüência, cessaram eles os seus pagamentos aos próprios colonos, e, por tal motivo, os comerciantes do interior, privados de receber o que já tinham adiantado, colocaram os atacadistas em dificuldades extremas, que se refletiam, por seu turno, nas indústrias, paralisando o respectivo movimento...A urgência de restabelecer o ritmo de nossa vida econômica determinou a providência da compra dos *stocks*...” (apud Corsi, 1997, p. 38-39).

amparar indústrias de produção existente: café, açúcar, cacau, álcool-motor, pecuária e seus derivados”.¹³

Na prática, este apoio se fez por meio da expansão de empréstimos e agências do Banco do Brasil, enquanto diversas reformas institucionais adaptavam o sistema bancário às necessidades de expansão do crédito: dentre outras, a recriação da Caixa de Redesconto do Banco do Brasil (Cared) em 24/12/1930, pouco depois da posse do Governo Provisório, conferindo liquidez ao sistema bancário em crise, e funcionando como instrumento de defesa do café, com recurso à emissão; a criação da Caixa de Mobilização Bancária em 1932, subordinada à Cared, defendendo instituições bancárias do risco de insolvência; as reformas da CARED em 1932, permitindo-a descontar títulos do Conselho Nacional do Café, e em 1934, permitindo-a descontar títulos agrícolas e industriais; o uso da Cared e da Camob para cancelar a metade das dívidas existentes de fazendeiros e pecuaristas junto ao sistema bancário (Programa de Reajustamento Econômico, em 1933), favorecendo sobretudo os ramos de café, cana e pecuária, mas simultaneamente permitindo aos bancos usar estes ativos impagáveis para liquidar empréstimos tomados junto à Camob (financiados por emissões da Cared). Finalmente, a criação da carteira de Crédito Agrícola e Industrial (CREAI) do Banco do Brasil (outubro de 1937), a primeira carteira do banco especializada em crédito de longo prazo.¹⁴

É significativo do uso anti-cíclico das emissões do Tesouro, da Cared, e dos empréstimos do Banco do Brasil que os meios de pagamento se expandiram 16,1% em 1931, quando o país ainda sofria crise no sistema de crédito e grande fugas de capitais (até a restauração de controles cambiais em setembro), e enquanto a Missão Niemeyer ainda estava no Brasil para avaliar a capacidade de pagamento de débitos externos do país e fazer recomendações ortodoxas para garanti-la. A pressão ortodoxa não teve

(13) Apud Fonseca (1987, p. 212). No balanço do primeiro ano de governo, Vargas celebrava que o SIFA já contava com 330 campos experimentais para cooperação público-privada, que produziriam 600 toneladas de várias espécies em 1932 – e segundo Vargas estariam desenvolvendo pesquisas nas culturas de batata, coco, cacau, castanha, cana, cebola, arroz, feijão, marmeleiro, vinha, mandioca, soja, mate, fumo, banana e abacate (Fonseca, 1987, p. 212). Em 1935, Vargas não deixaria de frisar os êxitos da política de algodão do Ministério da Agricultura: “A prática da policultura, acoroçoada pela Revolução, a fim de garantir-nos contra possíveis colapsos desastrosos, vai obtendo rendimentos notáveis. O algodão entra em ascensão vertiginosa na coluna estatística de nossa economia. É hoje, o segundo produto da nossa exportação. Em 1933, anunciavam-se os primeiros frutos da ‘campanha do algodão’...Calcula-se, este ano, que a produção do ‘ouro branco’ se elevará a cerca de 300 milhões (de quilos)” (idem, p. 213).

(14) Cf. Villella e Suzigan (1973), Neuhaus (1975), Malan et al. (1977), Oliveira (1996) e Bastos (2004). A respeito da carteira, Vargas afirmaria em 1940: “A disseminação das agências do Banco do Brasil para o fim de dar ao crédito expansão crescente, através de todas as zonas de produção, constitui prova flagrante de que, pela primeira vez depois de implantado o regime republicano, o Brasil pratica uma política de financiamento especializadamente executada em proveito das forças que promovem o desenvolvimento da economia nacional” (apud Fonseca, 1987, p. 261).

relevância nas questões monetárias porque, além de contrariar as opiniões de Vargas, uma ação pró-cíclica do governo aumentaria o risco sistêmico, provocando falências e queda da arrecadação fiscal que prejudicariam a capacidade de pagamento de débitos externos, particularmente da dívida pública. Como o objetivo do governo no trato com Niemeyer era obter sinal verde para a negociação de um *funding* da dívida pública, acentuar a fragilidade fiscal do governo e o risco financeiro sistêmico era um efeito previsível que inviabilizava a ortodoxia.

Tabela 1
Base monetária, meios de pagamento e preços (1930-7) Em %

	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937
Base	-16,26	3,5	10,1	-6,2	4,0	14,4	12,1	12,3
Meios	-14,7	16,1	18,2	-3,3	14,7	5,4	11,6	11,5
Preços	-12,4	-10,9	1,5	-2,0	6,3	4,8	1,6	9,4

Fonte: Villela e Suzigan (1973, p. 413); Neuhaus (1975, p. 192).

O mesmo não pode ser dito sobre a política de gasto público, onde o escrutínio internacional sobre a capacidade de pagamento da dívida pública externa tendia a ter mais sucesso por contar com a aversão de Vargas ao desperdício e a déficits. Se o elogio da expansão do crédito era anterior a 1930, a rejeição de déficits correntes também era. O objetivo alegado no Rio Grande, porém, não era produzir saldos ociosos, mas assegurar o crédito do estado e financiar despesas de investimento (Vargas, 1928b, p. 525-7, e 548-562). Já no governo federal, a tentativa de conciliar a restauração da credibilidade financeira externa e a recuperação da capacidade de investimento mostrou-se inviável, pois os serviços da dívida pública externa pressionavam tanto o resultado fiscal quanto a capacidade de importar do país.¹⁵

(15) Depois de 1930, a preocupação do governo em assegurar o crédito internacional marcou de início a renegociação da dívida externa e a definição de prioridades para uso de reservas cambiais: ver Abreu (1999), e Bouças (1955). Nas palavras de Bastos (2006): “A tática inicial foi buscar um compromisso com credores, preparando o cenário para uma retomada de empréstimos, negociando-se um *funding loan* em 1931. Mesmo quando a conjuntura de escassez de divisas forçou a aplicação de novos controles cambiais, em setembro de 1931, a necessidade de selecionar usos prioritários para as divisas se fez para satisfazer a capacidade de pagamento de parte da dívida, mesmo que isto reiterasse a escassez de divisas para importações essenciais. Outro *funding loan* seria negociado em 1934 por Oswaldo Aranha, recém nomeado embaixador nos EUA, visando reduzir dispêndios para patamares mais adequados às reservas cambiais brasileiras e às expectativas pessimistas de novos recursos. Mas estimativas indicam que foi preciso esperar até novembro de 1937 para que uma nova moratória reduzisse dispêndios para níveis inferiores à capacidade de pagamento brasileira, liberando reservas cambiais para financiar importações destinadas a obras públicas e ao reaparelhamento militar”.

Tabela 2
Brasil: Indicadores de Solvência Externa (1931-1945) uk£milhões

Anos	Export.	Saldo Comercial	Serviços da dívida pública externa	Serviços/ Exportações (%)	Serviços/ Saldo Comercial (%)	Serviços/ Receita fiscal (%)
1931	53,8	23,7	20,4	40,6	86,1	34,6
1932	51,2	20,7	6,8	24,4	32,9	7,5
1933	52,8	11,3	6,2	22,5	105,3	10,7
1934	58,0	16,1	7,1	21,7	78,3	22,7
1935	55,0	9,1	7,5	13,6	82,4	14,1
1936	64,5	17,8	7,9	12,2	44,4	13,5
1937	70,2	3,3	8,5	12,1	257,6	10,9
1938	60,3	0,1	0,0	0	0	0
1939	68,8	10,0	0,0	0	0	0
1940	65,2	3,1	3,4	5,5	109,7	3,7
1941	89,7	15,0	4,1	4,9	27,3	4,2
1942	100,0	35,1	4,0	4,2	11,4	4,0
1943	116,4	31,3	3,9	3,6	12,5	3,0
1944	143,0	32,5	18,8	13,9	57,9	7,1
1945	162,6	43,5	10,8	7,0	24,8	5,6

Fonte: Abreu (1999, p. 46, 149 e 236).

Não surpreende que Vargas anunciasse a moratória da dívida externa em 10 de novembro de 1937 contrapondo seu pagamento à exigência de recursos para o desenvolvimento econômico, ao mesmo tempo em criticava a ortodoxia financeira, e a sucessão de *funding loans* que superavam crises antigas para levar a novas crises, na justificativa da moratória:

Não podemos por mais tempo continuar a solver dívidas antigas pelo ruinoso processo de contrair outras mais vultuosas, o que nos levaria, dentro de pouco tempo, à dura contingência de adotar solução mais radical...As nossas disponibilidades no estrangeiro absorvidas, na sua disponibilidade pelo serviço da dívida e não bastando, ainda assim, às suas exigências, dão em resultado nada nos sobrar para a renovação do aparelhamento econômico, do qual depende todo o progresso nacional (Vargas, 1938, v. V, p. 27).

Antes da moratória, embora as preocupações com a recuperação do crédito externo fossem centrais para a política econômica, não é possível desconsiderar declarações públicas de Vargas a favor da austeridade fiscal como retórica apenas “pr’á

(17) Ver Pandolfi (1980). Neste sentido, não se pode concordar com a afirmação de que “até 1936 houve compressão de despesas... a partir de 1937, fatores de ordem política prevaleceram sobre as convicções do ministro (Souza Costa) com respeito ao equilíbrio orçamentário, o que resultou em elevados déficits” (Villela; Suzigan, 1973, p. 186), pois não era o ministro de Fazenda, mas o presidente, quem arbitrava o equilíbrio entre os diferentes ministérios e tarefas de Estado, e porque as despesas já haviam deixado de estar comprimidas por considerações não ortodoxas antes de 1937, embora este ano marcasse de fato uma ruptura prática, ideológica e política marcante.

inglês ver”. Várias passagens do diário de Vargas, não sendo destinadas a interlocutores, refutam a hipótese de Marcelo Abreu (1999) de que certas declarações, no contexto da missão Niemeyer, não eram “indicativas da intenção de realmente implementar suas recomendações”, ou de preocupação genuína com o déficit fiscal. A aversão de Vargas a déficits e o escrutínio dos credores externos ajudam a explicar porque ocorreu contração de despesas em 1931, porque o programa de defesa do café foi financiado predominantemente com impostos até 1933, e porque Vargas por muito tempo se lamentou em seu diário por não ter sido capaz de garantir o equilíbrio orçamentário desejado (Vargas, *Diário*, 21/11/1935).

É provável que a rejeição da ortodoxia fiscal também tenha sido moderada pela incerteza inerente à experimentação de políticas novas, até então pouco justificáveis teoricamente. Como dizia Furtado, o Keynesianismo varguista se fez *avant la lettre*. Mas como os déficits não traziam a indesejável pressão inflacionária (aliás, o gasto público procurava mesmo elevar preços de alguns bens), é natural que as preocupações fossem relaxadas com o tempo. Também não podia durar muito a esperança de recorrer ao velho hábito de reescalonar débitos por meio de *funding loans*, e assim superar a crise apelando, pelo menos em parte, aos métodos tradicionais. Como, na prática, os credores externos só pareciam dispostos a rolar parte dos débitos vincendos, sua pressão não era suficiente para impedir a realização de políticas emergenciais afastadas da ortodoxia, embora talvez levasse o novo governo a moderar, quando possível, o tamanho dos déficits realizados e, sobretudo, dos déficits previstos nas peças orçamentárias anuais e em sua legitimação retórica, até que a ruptura com os credores externos fosse anunciada em 1937.

Tabela 3
Evolução das finanças federais (1930-1939) (Cr\$ 1000 correntes)

Anos	Orçamento			Execução Orçamentária		
	Receita	Despesa	Saldo	Receita	Despesa	Saldo
1930	2.365	3.020	-655	1.674	2.510	-836
1931	2.670	2.452	218	1.752	2.046	-294
1932	2.242	2.217	25	1.695	2.859	-1.164
1933	2.125	2.101	24	2.096	2.392	-296
1934	2.086	2.355	-269	2.518	3.050	-532
1935	2.169	2.691	-522	2.723	2.872	-149
1936	2.537	2.893	-356	3.127	3.226	-99
1937	3.218	3.726	-508	3.462	4.143	-681
1938	3.824	3.875	-51	3.880	4.735	-855
1939	4.070	4.065	-5	4.297	4.850	-553

Fonte: Villela e Suzigan (1975, p. 185).

Já depois do *funding loan* do final de 1931, a tentativa de recuperar o crédito externo não se mostrou suficiente para impedir a execução de despesas emergenciais que deviam ser financiadas com emissões extraordinárias. A intenção inicial de garantir o equilíbrio fiscal foi, de fato, varrida pela retração da arrecadação associada ao comércio exterior, e por gastos emergenciais como a seca do Nordeste no início da década e a repressão da Revolução Constitucionalista de 1932. Destinar recursos ao Nordeste, porém, foi uma escolha política, certamente influenciada pelas necessidades de constituição de uma nova base de apoio ao governo federal, exatamente quando ele era questionado por membros das oligarquias paulistas, mineiras e gaúchas contrários ao projeto centralizador. Mitigar “a seca” era parte de uma barganha mais ampla, em que o apoio regional ao projeto de centralização federal contribuía para a influência dos estados do Norte/ Nordeste na distribuição de verbas federais. De fato, os interventores federais encontraram maior receptividade nestas regiões porque suas elites procuravam modificar um equilíbrio federativo antes centrado nas regiões cafeeiras, e os interventores, além dos membros dos “órgãos técnicos” federais, se apresentavam aí como intermediários políticos e econômicos de um governo central receptivo.¹⁷

Para além de gastos emergenciais, o próprio processo de transformação estrutural do Estado brasileiro, no sentido da incorporação de novas funções, da centralização federal e de modernização do aparato administrativo envolvia gastos crescentes, à medida que inúmeras instituições universais ou setoriais eram criadas ou reformuladas. Como desdobramento da Revolução de 1930, a união federal assumiu tarefas novas na regulação de setores econômicos e na reprodução das relações sociais, com uma intervenção crescente, por exemplo, sobre preços, salários, relações de trabalho, sindicatos patronais e trabalhistas, sistema educacional e de saúde, rede de transporte, infraestrutura básica e mesmo produção direta de insumos (Draibe, 1985).

É claro que este processo de transformação estrutural reforçaria a influência que a ênfase inicial na defesa da policultura tinha para exigir recursos fiscais que podiam superar a arrecadação tributária corrente, como ocorreu sistematicamente na década de 1930. E à medida que ficava claro que os credores externos não eram capazes ou não estavam dispostos a transferir recursos líquidos para o país, e que a tímida acentuação da inflação não prejudicava a expansão, o temor de anunciar publicamente uma política fiscal deficitária diminuiu. De fato, em 1934, o orçamento planejado já previa um substancial déficit, assim como nos anos posteriores da década. Com estas evidências, como alegar que a ortodoxia continuou determinando o teor da política econômica? Depois da moratória de 1937, era o próprio Vargas quem anunciava a plenos pulmões o que já vinha sendo praticado antes, e continuaria a ser executado depois:

É fato verificado a transformação que se vem operando na economia do país no sentido de maior diversificação da produção, tanto agrícola como industrial, e do aumento da capacidade de absorção dos mercados internos. A administração não pode permanecer

alheia a tão significativo e fecundo movimento, denunciador da vitalidade de nossas energias de povo jovem e capaz, emparedando-se nos velhos processos fiscais e de controle financeiro. Precisa acompanhar, adaptar-se aos novos aspectos das atividades produtoras, concorrer e não entrar a sua expansão (Vargas, 1938, v. V, p. 169-170).

Considerações finais

O artigo procurou discutir a gestão macroeconômica nos anos 1930 considerando que a política econômica não é definida unicamente no plano das opções técnicas e ideológicas. Ela interage com as vias de desenvolvimento econômico e com os pactos que a sustentam no plano político, sendo mais complexa do que uma mera escolha técnica entre diferentes modos de solução de problemas econômicos. Ela é objeto de conflito político intenso, em virtude de seus efeitos distributivos desiguais sobre grupos socioeconômicos diferentes. Como afirmado, fazer política econômica de um jeito ou de outro é central para fortalecer ou enfraquecer alianças e compromissos políticos, escolhendo-se entre linhas de ação não apenas alternativas, mas às vezes opostas. Exatamente por isto, mais do que resolver, de forma neutra, problemas técnicos, a política econômica tende a expressar escolhas políticas que refletem hierarquias, correlações de forças e conflitos. Nos termos de Nicos Poulantzas, a maioria destes conflitos ocorre no interior de um certo bloco no poder, ou seja, de um conjunto contraditório de classes e frações de classes proprietárias representadas no Estado e unidas pelo interesse de preservar a dominação social sobre os produtores diretos, mas fragmentadas e hierarquizadas de acordo com a preponderância relativa na satisfação de interesses econômicos particulares (Poulantzas, 1968; Jessop, 1983).

Dito isto, pode-se inferir que, como estes interesses contraditórios lutam pela distribuição de ganhos e perdas nas diferentes conjunturas econômicas, as fases de expansão tendem a distender os conflitos, mas as crises econômicas tendem a abalar a unidade e reforçar a desunião. Nem todas as crises cíclicas, porém, experimentam conflitos radicais a ponto de alterar as maneiras tradicionais de recuperar o crescimento, de modo que a saída da crise normalmente reafirma vias ou estratégias de desenvolvimento conhecidas. Mas crises econômicas e políticas mais profundas, sobretudo quando se espalham por toda a economia mundial, podem abrir um período de disputa e indefinição a respeito das maneiras de sair da crise e de reconstituir o crescimento econômico, em bases que não respeitam necessariamente os caminhos tradicionais (Boyer, 1986; Gourevitch, 1986).

A década de 1930 presenciou uma crise econômica profunda, transmitida por laços de integração comercial e financeira global, que acabou por solapar as bases materiais de estratégias de desenvolvimento baseadas na ênfase em exportações e na liberdade financeira internacional, e enfraquecer, no interior dos Estados nacionais, os grupos sociais comprometidos com a integração internacional liberal. Em países

desenvolvidos ou subdesenvolvidos, novos projetos de recuperação protegeram mercados nacionais e romperam com o *ethos* do padrão ouro, de modo que fluxos produtivos, comerciais e financeiros tenderam a recuperar-se orientando-se crescentemente para mercados internos e para transações internacionais administradas por acordos entre governos, superando o liberalismo econômico do século XIX.

No Brasil, em particular, os conflitos entre frações regionais e setoriais da burguesia brasileira, que se aguçavam nos anos 1920, acabaram resultando em uma revolução política que, mais do concluir, abriu um período de lutas associadas, mais ou menos diretamente, à configuração da estratégia de saída da crise geral, modificando com o tempo os perfis do capitalismo brasileiro, da relação entre Estado e economia, e mesmo das relações entre capital e trabalho. Para Draibe (1985), nas lutas dessa revolução burguesa estavam em jogo o *passado* (a questão agrária), o *presente* (a relação entre frações da burguesia e o capital estrangeiro) e o *futuro* (a questão social): enquanto as duas últimas “questões” experimentaram mutações mais aceleradas no período, a questão da propriedade agrária foi encaminhada conservadoramente, muito embora a agricultura de exportação perdesse espaço para a agricultura voltada ao mercado interno. Como lembrado recentemente por Bresser-Pereira (2007), uma unidade complexa e contraditória de forças políticas se formaria, a partir da década de 1930, para apoiar uma nova estratégia nacional de desenvolvimento, contando com a burguesia industrial emergente, a burocracia política e profissional nascente no próprio seio do Estado, trabalhadores urbanos e setores da velha oligarquia voltados para o mercado interno. Neste processo, grupos tradicionalmente vinculados à integração internacional acabariam perdendo espaço econômico e político, à medida que a via de desenvolvimento capitalista no Brasil era redefinida em direção ao mercado interno, à integração das regiões, à industrialização e à sociedade urbana de massas. Muito embora membros de camadas populares estivessem afastados da direção do processo, Vargas e outros líderes políticos advogavam uma nova forma de incorporação, por meio de políticas sociais e trabalhistas, de interesses não revolucionários de camadas socialmente dominadas, reproduzindo a dominação de classes com uma correlação de forças menos desfavorável aos trabalhadores, sobretudo urbanos, pelo menos até 1964.¹⁸

É no contexto destas transformações estruturais que as mudanças nas formas de gestão macroeconômica verificadas nos anos 1930 ganham sentido. Gradualmente, a política econômica passaria a corresponder às necessidades de consolidação de um novo bloco no poder e de uma nova estratégia de desenvolvimento que excluiria os antigos credores externos e subordinaria velhas oligarquias exportadoras. No novo contexto histórico, não caberia mais uma política econômica que procurava superar as

(18) Ver Gomes (1988).

crises de uma velha estratégia de desenvolvimento pautada em exportações de bens primários e importação de bens manufaturados e capitais, buscando recuperar a credibilidade financeira do país à custa de políticas pró-cíclicas, que aprofundavam a crise do mercado interno para gerar superávits comerciais que aumentassem a capacidade de pagamento de passivos externos. A própria crise financeira internacional e a notável queda das exportações inviabilizavam a sucessão de *funding loans* como meio de saída da crise, abrindo espaço para a experimentação de novas políticas de crédito que, de certo modo, eram inspiradas em políticas de desenvolvimento econômico já executadas no Rio Grande do Sul. As transformações do aparelho de Estado que acompanhavam a consolidação de um novo bloco político e da nova estratégia de desenvolvimento, por sua vez, traziam “para dentro” dos órgãos públicos novas tarefas e novas clientelas políticas que exigiam recursos que podiam, freqüentemente, superar a capacidade de arrecadação tributária, induzindo a ocorrência de déficits financiados por emissões monetárias. Assim, a construção gradual de um novo padrão estrutural de interação entre Estado e economia se materializava tanto em novos aparelhos estatais, quanto em novos modos de conduzir a gestão econômica, ou seja, macroeconômica e setorialmente. Ademais, os dois aspectos do processo tendiam a interagir e a se reforçar mutuamente, empurrando adiante a modernização do Estado e da economia, e de sua relação, com força irresistível.

De fato, novos aparelhos estatais materializavam, setorialmente, a expansão do gasto agregado do governo que facilitava a recuperação e transformação da economia; as clientelas atendidas pelos novos aparelhos tendiam a sustentar politicamente suas tarefas e dificultar a reversão das políticas de gasto público que estimulavam ramos de atividade específicos; por sua vez, a recuperação do gasto privado tendia a expandir o emprego e gerar receitas tributárias crescentes que financiavam, *ex post*, pelo menos parte da ampliação das novas tarefas do Estado, de modo que os valores absolutos do gasto público, em termos reais, tendiam a crescer mais do que o déficit público, mas de toda maneira realimentando a expansão de lucros, salários, capacidade produtiva, oportunidades de emprego e, indiretamente, pressão e apoio político. E como um conjunto complexo e diversificado de interesses era trazido ‘para dentro’ dos novos aparelhos criados, a tendência de reprodução ampliada dos programas setoriais e de sua escala de intervenção, paralelamente à reprodução ampliada de uma economia crescentemente integrada em escala nacional, reforçava ‘desde dentro’ as pressões para que a administração pública, como diria Vargas em 1938, deixasse de estar ‘emparedando-se nos velhos processos fiscais e de controle financeiro’, superando a ortodoxia. Afinal, não custa lembrar que não se criam novos órgãos públicos e programas setoriais sem instalações, obras públicas, funcionários, encomendas, enfim, recursos que os ‘velhos processos fiscais e de controle financeiro’ tendiam a sonegar.

Estes processos históricos não se realizaram automaticamente, mas se tornaram

possíveis, em parte, graças à capacidade de adaptação a novos objetivos e meios de ação que, já em 1927, Vargas considerava ser a principal característica de um bom político, como que antecipando sua tarefa posterior no plano federal:

Imutabilidade é retrocesso. O governante não pode paralisar o surto de idéias... ele reflete as necessidades do ambiente para se orientar e satisfazê-las no sentido do interesse público. As exigências deste, apoiadas pela maioria da opinião, impõe ao governo o dever das reformas. Não deve faltar ao governante a necessária agilidade mental, uma contínua capacidade de adaptação às exigências incoercíveis do progresso... aos homens do governo, corre o dever de aproveitar os elementos ao seu alcance, no momento que passa, para realizar o que exige o interesse da comunidade... As velhas fórmulas já não satisfazem e se vai operando a transformação inevitável... O Estado não pode limitar-se ao conceito de Spencer de mantenedor da ordem e distribuidor da justiça. E, todos lhe reconhecem o papel preponderante de interventor, protegendo a saúde das populações pelas medidas sanitárias, amparando as indústrias, fomentando as riquezas, estimulando a cultura, regulando o trabalho, ordenando todas as energias na aspiração comum da grandeza da pátria (Vargas, 1927, p. 21-22).

A força política liberada por esta capacidade de adaptação teve impactos enormes sobre a economia política do capitalismo brasileiro, sobretudo depois que a política de Estado se libertou das recomendações ortodoxas dos representantes de credores externos. É irônico que vários processos impulsionados pela Revolução de 1930, ou seja, de integração crescente do mercado interno, de diversificação industrial e agrícola, e de expansão dos papéis e do aparelho material do Estado, passassem a ser estruturalmente questionados, como prioridades nacionais, exatamente quando uma nova crise financeira internacional, desta vez, aumentou a força da opinião e o poder de veto dos credores externos sobre as políticas de governo, meio século depois.

Bibliografia

ABREU, M. P. (1977) *O Brasil e a economia mundial: 1930-1945*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

ALMEIDA, P. R. *A diplomacia financeira do Brasil no Império*. 1985. Mimeografado.

AURELIANO, L. *No limiar da industrialização*. São Paulo: Brasiliense, 1981.

BACKES, A. L. *Fundamentos da ordem republicana*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2006.

BASTOS, P. P. Z. Raízes do desenvolvimento associado (1937-1945). *Revista Economia*, v. 5, n. 3 - selecta -, dez. 2004.

_____. A construção do nacional-desenvolvimentismo de Getúlio Vargas e a dinâmica de interação entre Estado e mercado nos setores de base. *Revista Economia*, v. 7, n. 4 - selecta - dez. 2006.

BERNARDI, L. *Ortodoxia econômica nas origens da era Vargas: Continuidade ou ruptura?* Unicamp, 2007.

- BORDO, M.; KYDLAND, F. The gold standard as commitment mechanism. In: BAYOUMI; EICHENGREEN; TAYLOR. *Modern perspectives on the gold standard*. Cambridge University Press, 1996.
- _____; ROCKOFF. The gold standard as a 'good housekeeping seal of approval'. *The Journal of Economic History*, v. 56, 1996.
- BOUÇAS, V. *Dívida externa: 1824-1945*. Rio de Janeiro: Secretaria do Conselho Técnico de Economia e Finanças, Ministério da Fazenda, 1955.
- BOYER, R. *Théorie de la régulation*. Une analyse critique. Paris: La Decouverte, 1986.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. *Getúlio Vargas: o estadista, a nação e a democracia*. [s.l.: s.n.], 2007. Disponível em pdf.
- BROZ, L. *The political economy of commitment to the gold standard*. [s.l.: s.n.], 2002. Disponível em pdf.
- CAIN, P.; HOPKINS, A. *British imperialism: innovation and expansion, 1688-1914*. London: Longman, 1993.
- CAIRNCROSS, A. K. (1953). *Home and foreign investment: 1870-1913*. Clifton: Kelley, 1975.
- CANO, W. (1975). *Raízes da concentração industrial em São Paulo*. São Paulo, Hucitec, 1990.
- CARDOSO DE MELLO, J. M.; TAVARES, M. C. (1984). The capitalist export economy in Brazil, 1884-1930. In: CONDE, R. C.; HUNT, S. *The Latin American economist, 1880-1930*. New York: Holmes & Meier, 1985.
- CORSI, F. L. (1997). *Estado Novo: Política externa e projeto nacional*. São Paulo: UNESP, 2000.
- DRAIBE, S. M. *Rumos e metamorfoses*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- DRAKE, P. (1989). *Money doctor in the Andes: Edwin Kemmerer and the establishment of central banks in South America, 1920-1930*. Princeton: Princeton University Press, 1989.
- DROZ, B.; ROWLEY, A. (1986). *História do Século XX*. Livro I. Lisboa: Dom Quixote, 1988.
- DUNKERLEY, J. The United States and Latin America in the long run (1800-1945). In: BULMER-THOMAS; DUNKERLEY. *The United States and Latin America*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1999.
- EICHENGREEN, B. Conducting the international orchestra: Bank of England leadership under the classical gold standard. *Journal of the International Money and Finance*, 1987(6).
- _____. (1989). Hegemonic stability theories of the International Monetary System. In: *Elusive stability: essays in the history of international finance, 1919-1939*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.
- FAUSTO, B. (1977). Expansão do café e política cafeeira. In: *História Geral da Civilização Brasileira*, Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997. v. 8.

- FAUSTO, B. (1978). A crise dos anos 20 e a Revolução de 30. In: *História Geral da Civilização Brasileira*, Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997. v. 9.
- _____. *Getúlio Vargas: o poder e o sorriso*. São Paulo: Cia. das Letras, 2006.
- FEIS, H. (1930). *Europe: the world's banker: 1870-1914*. Clifton, New Jersey: Kelley Pub., 1974.
- FONSECA, P. D.(1987). *Vargas: o capitalismo em construção*. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- _____. Gênese e precursores do desenvolvimentismo no Brasil. *Pesquisa & Debate*, São Paulo, v. 15, n. 2 (26), p. 225-256, 2004.
- _____. Vargas no contexto da Primeira República. In: SZMERECSÁNYI, T.; GRANZIERA, R. (Org.). *Getúlio Vargas & a Economia Contemporânea*. 2. ed. São Paulo: Editora Hucitec, 2005. p. 171-192.
- FORD, A. G. Notes on the role of exports in British economic fluctuations. *Economic History Review*, v. 16, 1963.
- _____. International financial policy and the gold standard: 1870-1914. In: CEHE (v. III-The industrial economies: the development of economics and social policies). Cambridge: Cambridge University Press, 1989.
- FRANCO, G. *Reforma monetária e instabilidade durante a transição republicana*. Rio de Janeiro: BNDES, 1983.
- FRITSCH, W. *External constraints on economic policy in Brazil, 1889-1930*. London: Macmillan, 1988.
- FURTADO, C. (1959). *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Cia. Ed. Nacional, 1989.
- GOMES, A. C. (1988). *A invenção do trabalhismo*. 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005.
- GOUREVITCH, Peter (1986). *Politics in hard times - Comparative responses to international economic crises*. Ithaca, London: Cornell University Press, 1988.
- GREMAUD, A. P. *Das controvérsias teóricas à política econômica: pensamento econômico e economia brasileira no Segundo Império e na Primeira República (1840-1930)*. São Paulo: FEA/USP, 1997.
- HIRSCH; OPPENHEIMER. The trail of managed money: currency, credit and prices, 1920-1970. In: *FEHE (The twentieth century, part. II)*. London: Fontana, 1976.
- HOBBSBAWM, E. *Era dos extremos: o breve século XX, 1914-1991*. Trad. port: M. Santarrita. 1ª reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- JESSOP, B. Accumulation strategies, state forms and hegemonic projects. *Kapitalistate*, 10/11, 1983.
- KUGELMAS, E. *A difícil hegemonia*. Tese (PHD)–São Paulo, USP, 1986. Mimeografado.
- LESSA, R. (1988). *A invenção republicana*. 2. ed. Rio de Janeiro: Top Books, 1999.
- LINDERT, P. *Key currencies and gold: 1900-1913*. Princeton: Princeton University Press, 1969. (Princeton Studies in International Finance, 24).

- LIPSON, C. *Standing guard: protecting foreign capital in the nineteenth and twentieth centuries*. Berkeley: Univ. of California, 1985.
- MALAN et al. *Política econômica externa e industrialização no Brasil (1939/52)*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1977.
- MOSLEY, L. *Golden straightjacket or golden opportunity?* [s.l.: s.n.], 2003. Disponível em pdf.
- OLIVEIRA, G. B. Expansão do crédito e industrialização no Brasil: 1930-1945. *América Latina en la historia económica*. Boletim de fuentes, México, n. 6, jul./dic. 1996.
- NEUHAUS, P. *História monetária do Brasil, 1900-45*. Rio de Janeiro: IBMEC, 1975.
- PANDOLFI, D. A trajetória do Norte: uma tentativa de ascenso político. In: GOMES, Ângela Castro et al. *Regionalismo e centralização política: partidos e constituintes nos anos 30*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.
- PELÁEZ, C. As conseqüências econômicas da ortodoxia monetária, cambial e fiscal no Brasil entre 1889 e 1945. *Revista Brasileira de Economia*, v. 25, n. 3, set. 1971.
- PERISSINOTTO, R. *Classes dominantes e hegemonia na República Velha*. Campinas: Ed. Unicamp, 1994.
- PLATT, D. M. *Finance, trade, and politics in British foreign policy, 1815-1914*. Oxford: Clarendon, 1968.
- POULANTZAS, N. (1968). *Poder político e classes sociais*. São Paulo: Martins Fontes, 1986.
- PRADO, L. *Comercial capital, domestic market and manufacturing in imperial Brazil: The failure of Brazilian economic development in the XIXth century*. University of London, 1991.
- ROTHERMUND, D. *The global impact of the gGreat Depression, 1929-1939*. London: Routledge, 1996.
- TRINER, G. British banks in Brazil during the First Republic. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE HISTÓRIA ECONÔMICA, 2, Niterói, UFF, 1997. *Anais...*
- SAES, F. (1977). *As ferrovias de São Paulo (1870-1940)*. São Paulo: Hucitec; [Brasília]: INL, 1981.
- _____ (1983). *A grande empresa de serviços públicos na economia cafeeira*. São Paulo: Hucitec, 1986.
- SMITH, T. (1982). *Los modelos de imperialismo: Estados Unidos, Gran Bretaña y el mundo tardíamente industrializado desde 1815*. Trad. Eduardo Suarez. México, D.F: Fondo de Cult. Económica, 1984.
- SOUZA, A. M. *O Estado dependente no Brasil*. Campinas: Unicamp, 1995. Mimeografado.
- TANNURI, L. A. (1980). *O Encilhamento*. Campinas: Hucitec/Funcamp, 1981.
- VARGAS, G. (1927). O discurso do Dr. Getúlio Vargas. *A federação*, 10-12/12/1927. In: O PENSAMENTO político de Getúlio Vargas. Porto Alegre: ALERG & IHGRG, 2004.

VARGAS, G. (1928a). Discurso proferido no 20 Congresso de Criadores. *A federação*, 26/04/1928. In: O PENSAMENTO político de Getúlio Vargas. Porto Alegre: ALERG & IHGRG, 2004.

_____. (1928b). Mensagem do Presidente do Estado (24/09/1928). In: GETÚLIO Vargas: discursos (1903-1929). Porto Alegre: Assembléia Legislativa, 1999.

_____. (1930). Plataforma da aliança liberal. In: O PENSAMENTO político de Getúlio Vargas. Porto Alegre: ALERG & IHGRG, 2004.

_____. *A nova política do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1938. Vários volumes.

_____. *Getulio Vargas: Diário*. São Paulo: Siciliano; Rio de Janeiro: FGV, 1995.

VILLELA; SUZIGAN. Política do governo e crescimento da economia brasileira, 1889-1945. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1973.