

**FELIPE AMIN FILOMENO**

**BRASIL E ARGENTINA NOS QUADROS DA ECONOMIA-MUNDO CAPITALIS-  
TA: DÍVIDA EXTERNA E POLÍTICA ECONÔMICA (1870/1930)**

**Dissertação apresentada como  
condição parcial para obtenção  
do grau de mestre em Economia  
pela Universidade Federal de  
Santa Catarina (com área de  
concentração em Transforma-  
ções do Capitalismo Contempo-  
râneo), orientada pelo Prof. Dr.  
Pedro Antonio Vieira.**

**Florianópolis, SC.**

**2006**

**FELIPE AMIN FILOMENO**

**BRASIL E ARGENTINA NOS QUADROS DA ECONOMIA-MUNDO CAPITALIS-  
TA: DÍVIDA EXTERNA E POLÍTICA ECONÔMICA (1870/1930)**

**Esta dissertação recebeu parecer favorável da banca examinadora, sendo julgada adequada como condição parcial para a concessão do grau de mestre em Economia, com área de concentração em Transformações do Capitalismo Contemporâneo, pela Universidade Federal de Santa Catarina, ao aluno Felipe Amin Filomeno.**

**Florianópolis, 22 de março de 2006.**

---

**Prof. Dr. Roberto Meurer**

**Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Economia (UFSC)**

---

**Prof. Dr. Pedro Antonio Vieira (UFSC)**

**Presidente da Banca Examinadora**

---

**Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria Heloisa Lenz (UFRGS)**

**Membro da Banca Examinadora**

---

**Prof. Dr. Nildo D. Ouriques (UFSC)**

**Membro da Banca Examinadora**

## AGRADECIMENTOS

Ao Prof. Dr. Pedro Antonio Vieira, pela orientação desta pesquisa e companheirismo intelectual no estudo da Economia Política dos Sistemas-Mundo;

À Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria Heloisa Lenz e ao Prof. Dr. Nildo Ouriques, pelas contribuições feitas ao projeto de pesquisa que resultou nesta dissertação e pelos auxílios prestados ao longo de sua execução;

Ao historiador Alejandro Olmos Gaona e a Daniel Marcos pelo auxílio valioso prestado às minhas atividades de pesquisa em Buenos Aires em meados de 2005;

Ao Prof. Dr. Wagner Leal Arienti, pela amizade e zelo constante pela minha formação acadêmica.

“Now I submit that it is in the relation to the issues presented by the entire historical process that we must seek the decisive watershed separating intellect workers from intellectuals. For what marks the intellectual and distinguishes him from the intellect workers and indeed from all others is that his concern with the entire historical process is not a tangential interest but permeates his thought and significantly affects his work. To be sure, this does not imply that the intellectual in his daily activity is engaged in the study of all of historical development. This would be a manifest impossibility. But what it does mean is that the intellectual is systematically seeking to relate whatever specific area he may be working in to other aspects of human existence. Indeed, it is precisely this effort to interconnect things which, to intellect workers operating within the framework of capitalist institutions and steeped in bourgeois ideology and culture, necessarily appear to lie in strictly separate compartments of society’s knowledge and society’s labor—it is this effort to interconnect which constitutes one of the intellectuals outstanding characteristics. And it is likewise this effort which identifies one of the intellectuals principal functions in society: to serve as a symbol and as a reminder of the fundamental fact that the seemingly autonomous, disparate, and disjointed morsels of social existence under capitalism—literature, art, politics, the economic order, science, the cultural and psychic condition of people—can all be understood (and influenced) only if they are clearly visualized as parts of the comprehensive totality of the historical process”.

**Paul Baran (“The commitment of the intellectual”, *Monthly Review*, Maio de 1961)**

## RESUMO

O objetivo desta pesquisa é apresentar o desenvolvimento da economia na Argentina e no Brasil, entre 1870 e 1930, como parte integrante do processo de desenvolvimento da economia-mundo capitalista, buscando compreender como a dívida externa e a política econômica dos Estados argentino e brasileiro foram condicionadas pela dinâmica da economia-mundo capitalista, representada pelos ciclos de Kondratieff e ciclos sistêmicos de acumulação. Para isso recorre-se ao referencial teórico-metodológico da Economia Política dos Sistemas-Mundo, especialmente à metodologia da “encompassing comparison”. Conclui que a atividade econômica, a política econômica e a dívida pública externa na Argentina e no Brasil foram condicionadas pelos ciclos sistêmicos de acumulação e pelos ciclos de Kondratieff da forma geral apontada por Arrighi (1996) e Suter (1992). O fato de ambos os países terem assumido o papel periférico de produtores de bens primários para o mercado mundial e de consumidores de manufaturas oriundas das regiões centrais foi funcional às necessidades de expansão da economia-mundo capitalista e esteve associado à formação de Estados nacionais oligárquicos executores de políticas econômicas liberais funcionais a este papel, as quais foram altamente dependentes do endividamento externo e de grande vulnerabilidade às oscilações sistêmicas.

**Palavras-chave:** Economia brasileira. Economia Argentina. Economia-mundo capitalista. “Encompassing comparison”.

## ABSTRACT

The main purpose of this research is to present the development of the economy in Argentina and Brazil, between 1870 and 1930, as part of the development of the capitalist world-economy, aiming at understanding how the external debt and the economic policies of the Argentinean and Brazilian States were conditioned by the dynamics of the capitalist world-economy represented by the Kondratieff cycles and systemic cycles of accumulation. It employs the theoretical and methodological contributions of World-Systems Political Economy, specially the methodology of encompassing comparison. Concludes that the economic activity, the economic policy and the public external debt in Argentina and Brazil were conditioned by the Kondratieff cycles and systemic cycles of accumulation in the way pointed by Arrighi (1996) and Suter (1992). The fact that both countries assumed the role of producers of primary goods for the world markets and of consumers of industrial goods produced in core countries was functional to the needs of expansion of the capitalist world-economy and was associated with the formation of oligarchic national States that in both countries were responsible for liberal economic policies functional to this role, deeply dependents upon external indebtedness and highly vulnerable to systemic oscillations.

**Key-words:** Brazilian economy. Argentinean economy. Capitalist world-economy. Encompassing comparison.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> – Múltiplas temporalidades do período 1870-1930.....	19
<b>Figura 2</b> – Estratificação espacial da economia-mundo capitalista em 1870-1930.....	20
<b>Figura 3</b> – Crises globais de endividamento externo: parcela de países em “default” (1820-1985) ou sujeitos a renegociações da dívida externa (1956-1989) relativamente a todos os Estados-nação e parcela de créditos bloqueados (1823-1939).....	45
<b>Figura 4</b> – Padrão de integração da periferia ao ciclo tecnológico tal como discernido da teoria das ondas longas.....	49
<b>Figura 5</b> – Dívida externa consolidada do governo nacional argentino (1863-1940, em pesos-ouro, escala logarítmica).....	194
<b>Figura 6</b> – Dívida externa do governo federal brasileiro (1865-1930, em milhões de libras, escala logarítmica).....	195
<b>Figura 7</b> – Dívida externa brasileira consolidada (1889-1940, em US\$ milhões, escala logarítmica).....	195

**LISTA DE TABELAS**

<b>Tabela 1</b> – Investimentos britânicos na América Latina e Brasil (1825-1913, em milhões de libras).....	80
<b>Tabela 2</b> – Meio circulante e taxa de câmbio no Brasil (1898-1902).....	126



## SUMÁRIO

<b>CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO.....</b>	<b>10</b>
<b>CAPÍTULO 2 – REFERENCIAL TEÓRICO: DÍVIDA EXTERNA E POLÍTICA ECONÔMICA NA DINÂMICA DA ECONOMIA-MUNDO CAPITALISTA.....</b>	<b>29</b>
<b>CAPÍTULO 3 – A INTENSIFICAÇÃO DAS RELAÇÕES DA AMÉRICA LATINA COM A ECONOMIA-MUNDO CAPITALISTA NA SEGUNDA METADE DO SÉCULO XIX.....</b>	<b>50</b>
<b>CAPÍTULO 4 – CRESCIMENTO ECONÔMICO NA DÉCADA DE 1880 E CRISES ECONÔMICAS NOS ÚLTIMOS ANOS DO SÉCULO XIX .....</b>	<b>104</b>
<b>CAPÍTULO 5 – CRESCIMENTO ECONÔMICO NA VIRADA DO SÉCULO XX.....</b>	<b>131</b>
<b>CAPÍTULO 6 – A PRIMEIRA GUERRA MUNDIAL (1914-1918).....</b>	<b>149</b>
<b>CAPÍTULO 7 – RECUPERAÇÃO, INSTABILIDADE E CRISE TERMINAL (1919-1930).....</b>	<b>162</b>
<b>CAPÍTULO 8 – CONCLUSÃO.....</b>	<b>191</b>
<b>CAPÍTULO 9 – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>199</b>
<b>APÊNDICE – DADOS DA DÍVIDA EXTERNA ARGENTINA E BRASILEIRA.....</b>	<b>207</b>

## CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO

### 1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

Vários estudos da história do sistema capitalista identificam uma certa coerência no período que se estende de 1870 a 1930. Para Giovanni Arrighi (1996) é a fase de expansão financeira do ciclo sistêmico de acumulação britânico. Para Eric Hobsbawm, de 1875 a 1914, ocorreu a “era dos impérios”. Para historiadores da América Latina, foi o período do “modelo de desenvolvimento primário-exportador”, em que as atividades econômicas da região foram progressivamente se incorporando aos mercados mundiais. Para Argentina e Brasil, o período de 1870 a 1930 também constituiu uma conjuntura específica distinta dos anos antecedentes e posteriores. Foi a época da “Belle Époque” da Argentina, quando as exportações de lã, carne e grãos garantiram ao país uma posição de destaque no cenário mundial. Para o Brasil, foi o período áureo da cafeicultura de exportação.

Nesta pesquisa, tal período é abordado procurando-se apresentar o desenvolvimento da economia<sup>1</sup> na Argentina e no Brasil como parte integrante do processo de desenvolvimento da economia-mundo capitalista, buscando compreender como a política econômica<sup>2</sup> dos Estados argentino e brasileiro foi condicionada pela dinâmica da economia-mundo capitalista e pela função que tais regiões desempenhavam na divisão mundial do trabalho, com destaque ao problema do endividamento externo de ambos os Estados.

A economia-mundo capitalista, tal como definida por Immanuel Wallerstein (1983), é um sistema social histórico constituído por uma divisão mundial de trabalho que abrange um grande espaço geográfico e que é integrada economicamente através do mercado e dividida politicamente em territórios nacionais distintos. Nesse tipo de sistema social, duas ou mais regiões cultural e politicamente distintas são interdependentes economicamente. Assim, há uma unidade econômica (dada pela divisão mundial do trabalho, que garante a reprodução material auto-contida do sistema), mas não uma unidade política, pois há um sistema interestatal, composto por Estados nacionais. O moderno sistema-mundo é, nesta perspectiva, uma

---

<sup>1</sup> Nesta pesquisa, por “desenvolvimento econômico” da Argentina e do Brasil entende-se o desenvolvimento de atividades econômicas no interior da jurisdição territorial dos Estados argentino e brasileiro, as quais podem estar mais ou menos integradas à divisão mundial do trabalho, e não o desenvolvimento de “economias nacionais”. O que se desenvolve é a economia-mundo capitalista (e suas partes constituintes localizadas em diversos territórios nacionais) e não as “economias nacionais”. Pelo mesmo motivo, quando, neste trabalho, faz-se menção ao termo “economia argentina” ou “economia brasileira”, é em referência às atividades econômicas, mais ou menos vinculadas à economia-mundo capitalista, que estão situadas nos limites do território nacional argentino ou brasileiro.

<sup>2</sup> Entendida como a ação estatal dirigida para a realização de objetivos econômicos definidos.

economia-mundo capitalista combinada com múltiplos Estados nacionais, que juntos formam o sistema interestatal.

A divisão mundial do trabalho que é a base da economia-mundo capitalista é integrada por cadeias de mercadorias. Estas geralmente estão relacionadas ao comércio de longa distância que engloba várias regiões e perpassa fronteiras de territórios de Estados nacionais. São cadeias produtivas e comerciais que compõem a produção de mercadorias, desde a extração de suas matérias-primas, em geral feita nas regiões de periferia, passando por sua transformação em produtos de alto valor agregado, normalmente realizada no centro da economia-mundo capitalista, até o consumo do produto final.

Portanto, embora as atividades econômicas estejam sempre localizadas no interior da jurisdição territorial de algum Estado nacional, elas são parte da divisão mundial de trabalho e se vinculam, direta ou indiretamente, a ela através das cadeias de mercadorias que perpassam os limites nacionais. Porém, não é apenas através das cadeias de mercadorias que as atividades econômicas locais e, portanto, a dinâmica econômica nacional, vincula-se à economia-mundo capitalista. Além dos fluxos de bens e serviços, existem fluxos de capital (capitais de “portfólio”, investimentos externos diretos, endividamento externo) e fluxos de mão-de-obra (migrações internacionais) que funcionam como fios de uma grande teia, que perpassa toda a economia-mundo capitalista, e que transmitem os impactos da dinâmica sistêmica para o nível local<sup>3</sup>.

Daí decorre que a capacidade do Estado nacional de manipular as atividades econômicas que se desenvolvem dentro de seu território é sempre parcial e limitada, pois parte importante de tais atividades está vinculada a uma divisão mundial do trabalho que extrapola os limites de qualquer Estado nacional, estando, portanto, fora do controle absoluto de qualquer um deles. Além disso, os Estados nacionais fazem parte de um sistema interestatal hierarquizado, em que Estados fortes das regiões centrais convivem com Estados fracos nas regiões periféricas. Por isso, as ações de um Estado despertam reações de outros, estando, portanto, mutuamente cerceadas.

Porém, de acordo com a conjuntura histórica, alguns Estados podem desfrutar de maior ou menor grau de autonomia em política econômica<sup>4</sup>, como será visto na análise histórica

---

<sup>3</sup> Certas atividades econômicas locais estão menos ou totalmente desvinculadas da economia-mundo capitalista e, neste caso, menos expostas a sua dinâmica. Entretanto, historicamente, uma vez integrado um determinado território à economia-mundo capitalista, mesmo os setores de subsistência se viram afetados pela dinâmica sistêmica (para o caso brasileiro, vide FURTADO (1998)).

<sup>4</sup> A autonomia de política econômica é definida de modo geral como a capacidade do Estado de comandar recursos e selecionar opções de política que vão de encontro aos interesses de blocos de poder. Quando o Estado se resume a um “comitê” para solução de problemas de um certo grupo social hegemônico, seu grau de autonomia é

posterior. A dinâmica da economia-mundo capitalista apresenta vários fatores, historicamente determinados, que afetam o grau de autonomia do Estado nacional em matéria de política econômica. Um destes fatores é o nível de endividamento público externo, o qual é condicionado fortemente pelos processos de nível sistêmico, isto é, determinados no âmbito da economia-mundo capitalista. Além disso, a posição do Estado nacional no sistema interestatal, sua condição de Estado central, semiperiférico ou periférico e seu relacionamento com o Estado hegemônico também condicionam suas possibilidades de endividamento externo. Com os Estados mais fortes tendo maiores possibilidades para se endividar.

O Estado nacional necessita de recursos econômicos para financiar as atividades que desenvolve para atingir seus objetivos próprios de acumulação de poder e soberania no interior de sua jurisdição territorial e perante os demais Estados nacionais e as receitas tributárias constituem a fonte de recursos mais comum. Porém, desde a formação do Estado nacional moderno (cujo reconhecimento formal se deu em 1648, com o Tratado de Westfalia), o endividamento público também foi uma fonte de recursos bastante utilizada para financiar as atividades estatais. Este pode se dar de duas formas. O Estado nacional pode se endividar tomando recursos de agentes econômicos estabelecidos dentro de seu território, em moeda doméstica – o que se denomina de “dívida pública interna”, ou tomando recursos de agentes econômicos estrangeiros, em moedas estrangeiras – o que se denomina de “dívida pública externa”.

A disponibilidade de recursos, dentro e fora do território nacional, para financiar o endividamento público estabelece limites e possibilidades para a ação estatal. Quando tais recursos estão disponíveis em abundância, o Estado pode ampliar suas atividades e implementar políticas expansionistas, além do que seus recursos próprios (especialmente, as receitas tributárias) permitiriam. Do contrário, o Estado teria de dimensionar suas atividades proporcionalmente ao seu volume de receitas tributárias. Entretanto, quando o endividamento estatal chega a um determinado nível e a disponibilidade de recursos para financiá-lo já não é abundante, a dívida pública torna-se um constrangimento para as políticas do Estado. O serviço da dívida pública contraída em períodos anteriores passa a consumir, na forma de amortização e pagamento de juros, uma parcela importante das receitas estatais, comprometendo a ação do Estado, que passa a ter que reduzir seu nível de atividade.

---

muito baixo, porém, quando consegue perseguir objetivos próprios, mesmo contrariando a vontade de certos grupos sociais, seu grau de autonomia é maior. Nesta pesquisa, o termo é utilizado no sentido de capacidade do Estado de intervir sobre as atividades econômicas desenvolvidas em sua jurisdição territorial, de comandar recursos econômicos e selecionar opções de política de maneira independente da dinâmica da economia mundial e das altas-financeiras internacionais.

Às vezes, a situação se torna tão grave que o Estado não só tem de destinar uma parcela considerável de suas receitas tributárias para pagar o serviço da dívida pública, como se torna dependente de seus credores para cobrir eventuais déficits orçamentários e re-financiar suas dívidas. A este comprometimento fiscal podem somar-se outros problemas. No caso do Brasil e da Argentina, por exemplo, como o serviço da dívida externa é realizado em divisas estrangeiras, um elevado endividamento público externo pode gerar problemas no balanço de pagamentos, comprometendo, eventualmente, as políticas monetária e cambial. Assim, o aumento da dívida pública que permitira uma expansão das atividades do Estado posteriormente reduz sua autonomia em matéria de política econômica.

Esta forma de redução da autonomia, que neste trabalho será denominada de “indireta”, é resultante do comportamento agregado e subjetivo dos detentores do capital circulante disponível para o financiamento da dívida pública cujo objetivo primário seria uma maior rentabilidade e não necessariamente afetar de modo explícito a política econômica estatal. Porém, em última instância, quando o endividamento estatal atinge um nível muito elevado, o Estado se torna tão dependente de seus credores, que estes passam a ditar quais políticas econômicas devem ou não ser implementadas, tal como faz atualmente o FMI com Brasil e Argentina ou como fez a Casa de San Giorgio, um consórcio de banqueiros, com a cidade-Estado de Gênova no século XVI. Quando isto acontece, tem-se o que, neste trabalho, denomina-se condicionamento “direto” da política econômica estatal. Neste caso, quando a maior parte da dívida pública é interna, o Estado perde autonomia frente a blocos internos de poder, havendo uma mudança na correlação de forças entre os grupos que influenciam o Estado em favor dos credores locais. Já quando a maior parte dos débitos do Estado nacional é em relação a credores estrangeiros, pode-se chegar mesmo à perda da soberania nacional. Suter (1992) afirma que, às vezes, os Estados nacionais insolventes acabam sob controle político e econômico de seus credores. Segundo ele, a forma mais freqüente de controle político e econômico foi o estabelecimento de conselhos de administração da dívida e o controle das finanças públicas dos países devedores por representantes dos credores. Em casos extremos, os Estados credores intervêm militarmente, como ocorreu no México, em 1863, e na Venezuela, em 1902/03.

O objetivo de todas estas formas de controle é viabilizar a geração e transferência de excedentes dos países periféricos devedores para os credores dos países centrais. Geralmente, esta viabilização se dá com a implementação de políticas econômicas ortodoxas, após os picos de endividamento público externo, que geralmente vêm acompanhados de crises de solvência.

O condicionamento direto das políticas econômicas nacionais pelo capital financeiro internacional geralmente se materializa na adoção de programas de austeridade econômica.

Tais programas envolveram aumento dos impostos, crescente desemprego e níveis decrescentes de renda per capita (MARICHAL, 1988). Stewart (2002) afirma que as crises da dívida externa da periferia e semiperiferia – em 1825, 1873, 1932 e 1982 – foram seguidas de medidas draconianas para gerenciar o endividamento segundo os interesses dos credores, de modo que o fluxo de capital dos países devedores para os países centrais fosse assegurado. Tais medidas foram desde a contenção dos gastos estatais e da expansão monetária a reformas destinadas a orientar as atividades econômicas nacionais para a exportação e geração de divisas para o serviço da dívida externa, mudando a própria estrutura econômica do país.

Além disso, alguns acordos sobre débitos insolventes envolveram apenas mecanismos de controle econômico, como a privatização de ativos estatais. Neste caso, países devedores cediam direitos de propriedade aos credores em troca da liquidação parcial ou total de seus débitos (SUTER, 1992). A ocorrência de privatizações no Peru e na Argentina no final do século XIX para pagamento de débitos com credores estrangeiros revela, para Marichal (2003), a estreita e velha relação que tem existido entre as crises da dívida externa e a privatização de ativos do Estado e suas conseqüências relativamente duradouras. Segundo Stewart (1995), sob a pressão de credores estrangeiros, a privatização foi, historicamente, um meio necessário para levantar recursos para o serviço da dívida externa.

Por analisar o comportamento do Estado e das altas-financeiras, esta pesquisa enfatiza os fenômenos concernentes ao que Braudel (1995-96) chamou de “capitalismo”, entendido como o último andar de uma estrutura tripartite que ele utilizou para categorizar as transações econômicas. No primeiro andar, chamado de “vida material”, estariam as transações econômicas rotineiras voltadas para o autoconsumo, para a subsistência. O segundo andar é a “economia de mercado”, em que predomina o comércio concorrencial. O terceiro andar, o capitalismo, é a esfera superior das transações econômicas, em que o poder político é utilizado para falsear as trocas e concentrar o excedente econômico, é o “contra-mercado”. Nesta camada, o capital age em conluio com o Estado, identifica-se com ele. Como a análise desta pesquisa enfoca a política econômica e o endividamento externo do Estado nacional, ela estuda especialmente as relações entre o Estado e o grande capital, em detrimento das atividades e agentes que se encontram nas esferas da economia de mercado e da vida material.

Considerando este foco no “último andar”, a análise histórica que será realizada dará destaque aos seguintes aspectos. Enquanto a economia-mundo capitalista é global em seu caráter, seu desdobramento local e regional requer a presença de aparatos estatais coercivos que

estabeleçam as regras para a apropriação do excedente econômico nos respectivos territórios. Estes aparatos realizam, considerando os condicionamentos que serão examinados, as escolhas de política econômica, entre as quais a decisão de tomar empréstimos estrangeiros, o uso específico que se dá a tais recursos e a decisão eventual de não pagar as obrigações. Estas escolhas dependem da configuração política de cada país, portanto, seu endividamento externo depende em parte da estrutura de seu regime político, definido como a aliança dominante entre as classes sociais e grupos que suportam um determinado governo<sup>5</sup>. “O conteúdo prático da política econômica depende do resultado de um conflito de interesses entre as diferentes partes da classe dominante” (SWEEZY, 1983, p. 225). A maneira como uma região está vinculada à economia-mundo capitalista produz classes sociais e alianças específicas entre elas, que afetam a forma e a dinâmica do Estado na periferia. Por outro lado, as iniciativas dos Estados nacionais periféricos, ao afetarem as cadeias mercantis e os circuitos financeiros mundiais, provocam repercussões sistêmicas (SUTER, 1992). Por esta razão, o estudo histórico realizado nesta pesquisa dará ênfase à trajetória articulada de dois elementos situados no “último andar” do esquema braudeliano: o Estado nacional (considerando o regime político e o papel que a região desempenha na divisão mundial do trabalho) e as altas-financeiras mundiais.

Outras delimitações do objeto de estudo poderiam implicar falhas para a pesquisa. Uma maior delimitação espacial seria ilógica, pois o condicionamento sistêmico a políticas econômicas nacionais é um fenômeno transnacional que, por sua própria natureza, não pode ser percebido estudando-se apenas um Estado nacional. A redução do período de estudo implicaria abandonar fatores explicativos importantes concernentes à maior temporalidade considerada no trabalho (a da expansão financeira do regime de acumulação britânico). Finalmente, separar a análise da política econômica e da dívida externa da análise do restante da economia seria dissociar fenômenos que estão intimamente relacionados. Por exemplo, não é possível compreender o endividamento externo argentino entre 1870 e 1930 sem sua relação com a instalação de uma infra-estrutura logística voltada para a exportação de produtos primários.

Em suma, nesta pesquisa, através de um estudo comparativo dos casos brasileiro e argentino, procura-se compreender como a economia-mundo capitalista condicionou o desen-

---

<sup>5</sup> Definição de Suter (1992) inspirada em Cardoso, Fernando H. (1979, apud SUTER, 1992) e nos trabalhos de Hischier e Heintz (1982, apud SUTER, 1992) e Hischier (1987, apud SUTER, 1992). Para os propósitos deste trabalho, o conceito de regime político deve comportar também as relações entre as classes locais e as classes dirigentes estrangeiras (em especial as relacionadas às altas-financeiras), afinal as alianças políticas devem dar sustentação interna a um governo, mas também garantir sua sustentação no plano internacional. O Estado nacional tem a função de mediação entre o espaço doméstico e o sistema-mundo, seja para fazer avançar os interesses das classes dominantes frente a outros grupos nacionais ou para controlar a luta de classes no interior da sua jurisdição territorial.

volvimento da economia e da política econômica no Brasil e na Argentina entre 1870 e 1930, enfatizando os impactos das conjunturas sistêmicas sobre o endividamento externo e sobre a autonomia de política econômica desses dois Estados nacionais. A delimitação temporal é justificada pelo fato de que se trata de um período em que houve uma integração crescente das atividades econômicas locais à economia-mundo e em que as atividades econômicas voltadas para os mercados mundiais eram o motor do crescimento econômico local.

## 1.2 JUSTIFICATIVA

A maioria dos trabalhos atuais relacionados ao estudo da política econômica, sejam eles positivos ou normativos, constitui-se de análises macroeconômicas pontuais, que enfatizam os resultados de curtíssimo prazo de tais políticas e preocupam-se, principalmente, com os impactos de determinado conjunto de medidas sobre a taxa de câmbio, a taxa de inflação ou a taxa de crescimento do PIB, num horizonte temporal que dificilmente ultrapassa os dez anos, ou seja, tratam de relações estreitas de curto e médio prazo entre variáveis macroeconômicas<sup>6</sup> e num horizonte espacial que não vai muito além da “economia nacional”. São poucos os estudos que, ao invés de avaliarem as políticas segundo suas conseqüências imediatas, enfatizando relações estreitas de curto prazo, procuram compreender a política econômica a partir de uma perspectiva mais ampla, que considere suas relações com o contexto histórico-mundial vigente.

Ademais, o foco destes estudos tem recaído muito mais sobre as “conseqüências” do que sobre as “causas” da política econômica, isto é, os condicionamentos e motivações que levam o Estado a utilizar, de determinada maneira, os instrumentos que tem a sua disposição para intervir na economia. Mais ainda, mesmo quando se trata de analisar as “causas” da adoção de uma determinada política econômica, a maioria dos estudos elege um ou dois fatores explicativos, tais como: a personalidade/ideologia dos governantes; dificuldades imediatas nas contas públicas; restrições externas ou choques adversos. Mesmo nestes casos, a ênfase é dada a aspectos pontuais e de curto prazo, em detrimento de fatores relacionados à conjuntura histórica do sistema capitalista. Na perspectiva adotada, as causas da política econômica estão imersas nas múltiplas relações de causalidade que ela mantém com fatores econômicos, políticos, sociais e ideológicos do contexto histórico vigente. Procurando superar a limitação dos

---

<sup>6</sup> Para um exemplo ilustrativo vide GOMES, Cleomar; HOLLAND, Márcio. Regra de Taylor e política monetária em condições de endividamento público no Brasil. *Revista Economia* (ANPEC), v. 4, n. 1, julho/dezembro de 2003 (disponível em [http://www.anpec.org.br/revista/vol4/v4n2p333\\_361.pdf](http://www.anpec.org.br/revista/vol4/v4n2p333_361.pdf)).



estudos anteriores, nesta pesquisa, abordam-se as relações entre a política econômica nacional e à dinâmica histórica de longo prazo da economia-mundo capitalista.

### 1.3 METODOLOGIA

Considerando a grande dimensão do problema estudado, é preciso formular uma abordagem que possibilite reduzir a complexidade inerente à história do capitalismo mundial, ao mesmo tempo em que destaque os fenômenos relacionados à pesquisa, facilitando sua caracterização e interpretação. Para tanto, recorreu-se ao instrumental teórico-metodológico da Economia Política dos Sistemas-Mundo, por ser uma abordagem da macro-sociologia histórica especialmente preocupada em compreender o desenvolvimento conjunto da economia-mundo capitalista e de suas partes integrantes, a partir de uma perspectiva sistêmica e de longa duração<sup>7</sup>. Em relação à metodologia, três elementos desta abordagem foram utilizados com destaque.

Primeiramente, a concepção braudeliiana de história totalizante ou globalizante. Segundo esta visão, mesmo os problemas aparentemente mais particulares e os fenômenos subsequentemente mais limitados e específicos estão ligados às coordenadas mais globais e aos marcos mais gerais que adequadamente lhes correspondam. Fernand Braudel nunca aceitou que um fato histórico ou fenômeno ou processo analisado fosse considerado dentro de seus próprios limites imediatos. A história totalizante ou globalizante tende constantemente ao global, à totalidade, embora nunca conseguindo abrangê-los ou alcançá-los completamente. Esta perspectiva não tem a pueril pretensão de estudar todos os fatos históricos humanos em todas as épocas possíveis, mas apenas partir das totalidades e ir delimitando as coordenadas temporais e espaciais do problema estudado até localizar os fenômenos particulares num ponto de seu universo imenso (AGUIRRE ROJAS, 2003)<sup>8</sup>.

Esta concepção já está embutida na própria formulação do problema de pesquisa, que envolve compreender o desenvolvimento da economia e da política econômica na Argentina e no Brasil (problema particular) a partir do desenvolvimento da economia-mundo capitalista (totalidade). Como esta é uma tarefa muito complexa, a conjuntura da economia-mundo capi-

---

<sup>7</sup> Para uma apresentação detalhada dos conceitos empregados por esta abordagem ver ARIENTI, Wagner L.; FILOMENO, Felipe A. *Economia Política do moderno sistema mundial: as contribuições de Wallerstein, Braudel e Arrighi*. In: X Encontro Nacional de Economia Política, 2005, Campinas/SP. Anais do X Encontro Nacional de Economia Política, 2005.

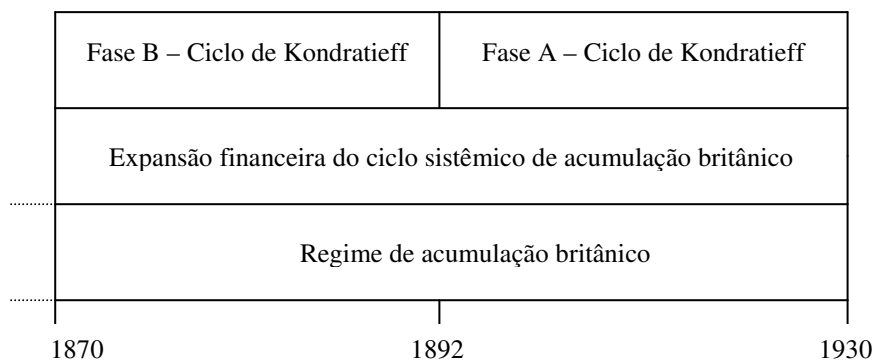
<sup>8</sup> Por este motivo, não se optou pelos termos “história global” ou “história total” também utilizados para se referir a esta abordagem. É também com cautela que se utiliza o termo “totalidade”, para se referir a uma macroestrutura que serve como unidade de análise e não a uma entidade superior que a tudo abarcaria.

talista de 1870 a 1930 foi representada (e simplificada) esquematicamente em macro-coordenadas espaço-temporais que serviram de moldura interpretativa dos fenômenos locais estudados.

Para elaborar as macro-coordenadas temporais, empregou-se um segundo recurso metodológico da Economia Política dos Sistemas-Mundo: a concepção braudeliana de “dialética das durações”. Braudel introduziu um novo método na historiografia que pode ser apresentado com a metáfora do microscópio. Ao se utilizar um microscópio, diferentes lentes, com diferentes resoluções, podem ser utilizadas para se analisar diferentes objetos ou para revelar diferentes aspectos de um mesmo objeto. Analogamente, Braudel propõe que, ao analisar a história, pode-se utilizar diferentes perspectivas temporais – “durações” ou “temporalidades” – que funcionam como diferentes “lentes”, cada uma correspondendo a uma resolução num “continuum” de resoluções, que revelam diferentes estruturas dos fenômenos sociais históricos. Como, para Braudel, o tempo é a duração dos fenômenos, cada temporalidade corresponde à duração de uma estrutura ou processo. Assim como as lentes de um microscópio, cada duração ou “temporalidade” torna visíveis processos e estruturas que ficariam ocultos usando outras perspectivas temporais. Se já se tem uma noção sobre o que a análise está buscando, pode-se selecionar previamente a(s) resolução(ões) com as quais se começará a investigação. As “durações” de Braudel constituem diferentes “molduras temporais” com as quais se pode estudar um fenômeno histórico.

Nesta concepção, qualquer momento histórico é tido como uma acumulação densa de fenômenos que correspondem a temporalidades históricas muito distintas e sua explicação adequada só será possível abraçando-se sucessivamente esses distintos e sobrepostos tempos históricos (AGUIRRE ROJAS, 2003). “O tempo, tal como o espaço, divide-se. O problema será, através dessas divisões em que os historiadores são exímios, melhor situar cronologicamente e melhor compreender os monstros históricos que foram as economias-mundo” (BRAUDEL, 1995/96, p. 59).

Nesta pesquisa, cada coordenada temporal (duração, no sentido braudeliano) corresponde a um processo cíclico de nível sistêmico ao qual serão relacionados os desenvolvimentos econômicos e políticas econômicas nacionais, conforme mostra a figura abaixo:

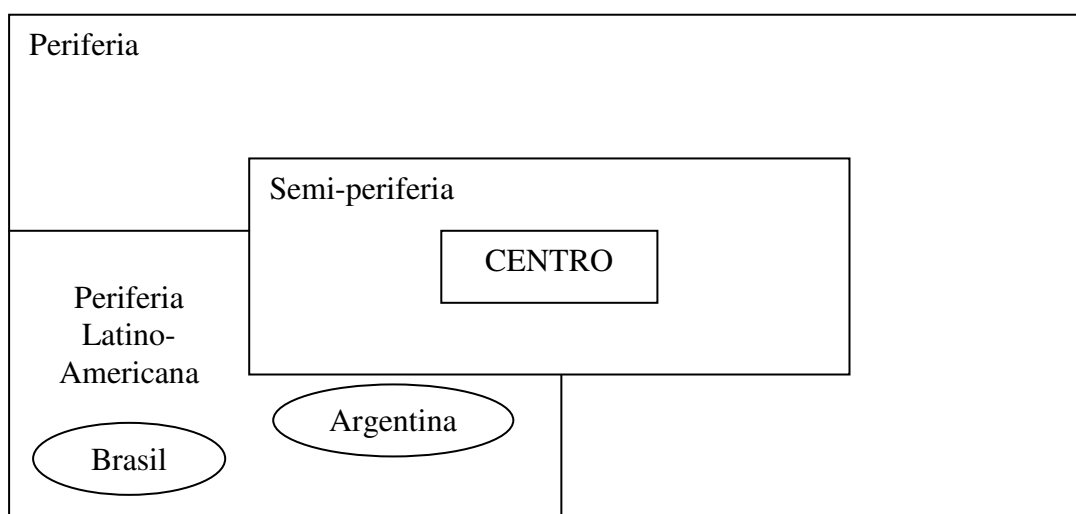


**Figura 1 – Múltiplas temporalidades do período 1870-1930**

As diferentes temporalidades da figura acima se articulam e se acumulam para explicar os fenômenos históricos do período 1870-1930. “Todos estes ciclos são contemporâneos, sincrônicos, eles coexistem, misturam-se, somam os seus movimentos ou subtraem-se às oscilações do conjunto. Mas, mediante um jogo tecnicamente fácil, podemos dividir o movimento global em movimentos particulares, fazer desaparecer estes ou aqueles em benefício apenas de um movimento privilegiado que se deseje esclarecer” (BRAUDEL, 1995/96)<sup>9</sup>.

A figura anterior apresenta somente a estratificação temporal do período estudado. Porém, deve-se ter em conta que os processos cíclicos sistêmicos apontados desenvolvem-se no espaço da economia-mundo de maneira diferenciada, implicando que o espaço de ocorrência do fenômeno exerce importante influência sobre ele. Portanto, é necessário apresentar também coordenadas espaciais da economia-mundo capitalista, conforme a Economia Política dos Sistemas-Mundo, as quais estão representadas na figura a seguir:

<sup>9</sup> Como esta concepção de história vê um fato específico como estando determinado por estruturas, conjuturas e processos de diferentes durações, torna-se difícil apresentar uma análise histórica dos fatos de um determinado período seguindo uma seqüência cronológica linear e contínua. Por exemplo, após narrar os acontecimentos da década de 1870, passando-se aos da década de 1880, pode ser necessário, para a compreensão destes, relacioná-los a uma estrutura ou conjuntura cuja duração antecede o período de 1870, ou seja, “voltar no tempo”.



**Figura 2 – Estratificação espacial da economia-mundo capitalista entre 1870 e 1930**

Esta caracterização espaço-temporal da conjuntura mundial é parcial, pois não considera outros processos e fenômenos que ocorreram na economia-mundo capitalista entre 1870 e 1930, porém considera aqueles que, segundo as teorias aqui utilizadas, têm importantes relações com a dívida externa e a política econômica dos Estados periféricos e semiperiféricos. Os acontecimentos relativos ao desenvolvimento econômico e à política econômica na Argentina e no Brasil serão compreendidos como expressões das conjunturas e estruturas da economia-mundo capitalista, representadas pelas macro-coordenadas apresentadas nas figuras acima, e serão relacionados apenas aos processos sistêmicos escolhidos.

De acordo com os critérios de Tilly (1984), uma pesquisa desta natureza opera no nível sistêmico-mundial, em que se procura discernir as conexões e variações essenciais dentro dos maiores conjuntos de estruturas sociais fortemente interdependentes – os sistemas-mundo – que operam como unidades de análise significativas. Serão investigadas conexões entre o desenvolvimento da economia na Argentina e no Brasil e a economia-mundo capitalista, bem como variações e semelhanças entre os dois casos, as quais são também compreendidas a partir de suas conexões com a totalidade.

Para operacionalizar o conceito de sistema-mundo como contexto interpretativo do desenvolvimento econômico e das políticas econômicas da Argentina e do Brasil entre 1870 e 1930, recorreu-se, finalmente, a um terceiro instrumento metodológico da Economia Política dos Sistemas-Mundo – a “encompassing comparison”<sup>10</sup>, uma estratégia particular de análise histórico-comparativa.

<sup>10</sup> Fausto e Devoto (2004) traduziram este termo como “comparação globalizante”, porém, como se trata de um termo novo no Brasil, optou-se por manter sua forma original em inglês.

O método comparativo tem sido largamente utilizado em estudos históricos. O historiador que mais influenciou a História quanto ao uso do método comparativo foi Marc Bloch. Este autor sugeria aos historiadores comparar sociedades próximas no tempo e no espaço que exercessem influência mútua. Sociedades que, por sua proximidade, estavam sujeitas à ação das mesmas grandes causas e pelo menos com alguns traços originários comuns. Essa escolha evitava o risco das falsas analogias e do anacronismo, tornava possível perceber as influências mútuas, buscar explicações para os diversos problemas para além das causas internas e identificar as falsas causas locais (FAUSTO; DEVOTO, 2004).

A “história comparada” apresenta diversas variantes e pode ser empregada com diversas finalidades. A “encompassing comparison”, metodologia específica empregada por Immanuel Wallerstein, começa com uma grande estrutura ou processo social e então seleciona casos localizados nesta estrutura ou processo e explica, quando as evidências históricas e a lógica permitem, as similaridades e diferenças encontradas entre os casos como conseqüências de suas relações com o todo. De início, deve haver um mapa mental do sistema como um todo e uma teoria de sua operação, os quais não precisam ser completamente corretos de início, uma vez que serão aperfeiçoados durante a pesquisa. No caso do presente trabalho, o mapa mental do sistema corresponde às macro-coordenadas espaço-temporais e as teorias de sua operação serão apresentadas na seção seguinte.

A “encompassing comparison” situa os fenômenos em estruturas trans-sociais, ou seja, que perpassam sociedades, tomando em consideração a interconexão de experiências aparentemente separadas e incentivando o assentamento explícito das análises nos contextos históricos das estruturas e processos que eles incluem. Na “encompassing comparison” a justaposição de casos no tempo e no espaço é utilizada para revelar propriedades sistêmicas. No presente estudo, a comparação entre a experiência brasileira e argentina (casos justapostos) é utilizada para se compreender a relação entre a dinâmica sistêmica da economia-mundo capitalista, a dívida externa e as políticas econômicas dos Estados periféricos (propriedades sistêmicas). Dito de outra forma, as políticas econômicas implementadas na Argentina e no Brasil (partes) são situadas na dinâmica cíclica da economia-mundo capitalista (todo). Suas regularidades e diferenças são explicadas em função da posição dos dois países na economia-mundo capitalista.

Através da comparação entre a evolução da economia (com foco na dívida externa e na política econômica) na Argentina e no Brasil, procura-se identificar regularidades, semelhanças e padrões que possam ser compreendidos como “reverberações” locais de processos sistêmicos – manifestações locais de uma necessidade da dinâmica sistêmica da economia-

mundo capitalista – e, assim, mostrar a dimensão transnacional e sistêmica dos fenômenos locais específicos<sup>11</sup>. Argentina e Brasil não são concebidos como unidades autônomas, paralelas e distintas, mas sim como *loci* de manifestações de um mesmo processo transnacional, como partes integrantes<sup>12</sup> de uma economia-mundo capitalista cuja dinâmica singular abarca a ambos (embora podendo produzir resultados diversos em cada um). Afirma-se, portanto, a insuficiência dos quadros nacionais para se explicar o processo histórico.

A “encompassing comparison” apresenta um grande perigo: ela pode levar involuntariamente a explicações funcionalistas, em que uma unidade se comporta de uma certa maneira *em função* das conseqüências de seu comportamento para o sistema como um todo. Para McMichael (1990), está implícita na concepção da “encompassing comparison” que a economia-mundo capitalista não seria apenas a arena da mudança social, mas, principalmente, sua fonte fundamental. Os comportamentos e os atributos locais são vistos como o produto da posição da unidade estudada no sistema. Para Silver (2004), nesta visão o sistema teria uma preponderância tal que transformaria as relações sociais em nível local de acordo com um caminho teoricamente esperado. Segundo Silver (2004), a força desta perspectiva está na ênfase que dá aos constrangimentos reais que a totalidade impõe sobre o leque de ações possíveis abertas aos atores locais, mas sua fraqueza está em excluir *a priori* situações em que os agentes locais influenciam de modo significativo os acontecimentos locais ou a operação do sistema como um todo. Daí que esta metodologia é criticada pelo risco de redundar em explicações funcionalistas e mecanicistas em que um todo pré-concebido determina o comportamento das partes. Tilly (1984) reconhece este perigo, mas argumenta que “amantes do risco devem experimentar *encompassing comparisons*”.

Em realidade, a Economia Política dos Sistemas-Mundo não nega a possibilidade de atores locais influenciarem o funcionamento da totalidade. Pelo contrário, as análises históricas realizadas por Wallerstein, Braudel e Arrighi mostram diversos casos na história do moderno sistema mundial em que a ação de agentes locais gerou mudanças nos padrões mundiais de acumulação de capital e poder (vide o caso da ascensão dos EUA à condição de potência hegemônica mundial, a partir de 1870). A especificidade desta abordagem não está em negar a influência de atores locais sobre estruturas e processos sistêmicos, mas sim em compreender

---

<sup>11</sup> Em relação ao problema da dívida externa dos países periféricos, Suter (1992) afirma que as diferentes experiências de endividamento externo dos países do Terceiro Mundo durante os séculos XIX e XX podem ser explicadas pela natureza de suas ligações estruturais com a economia-mundo e características nacionais relacionadas a isso em cada país devedor.

<sup>12</sup> Os Estados-nação são instituições parciais de uma economia global, singular e ampla (WALLERSTEIN, 1983, apud McMICHAEL, 1990).

os limites e possibilidades desta capacidade a partir da relação dos atores com tais estruturas e processos.

Assim, inobstante a metodologia aplicada neste trabalho seja inspirada na “encompassing comparison”, de modo algum, está-se negando a validade de conjunturas locais (ou outros fatores não elencados nesta pesquisa) para explicar o desenvolvimento econômico e as políticas econômicas implementadas na Argentina e no Brasil entre 1870 e 1930. Um mesmo fenômeno histórico tem determinações oriundas dos espaços locais, regionais, nacionais e mundial. Os processos sistêmicos da economia-mundo capitalista colocam *determinações* sistêmicas para os fenômenos históricos localizados, que são encaradas como um *condicionamento* e não como um *determinismo sistêmico*.

Porém, assume-se que os fatores locais explicam apenas parcialmente os fenômenos e que a compreensão do ambiente macro-sistêmico prevalecente provê um contexto importante para entender as causas histórico-sistêmicas do fenômeno analisado. Neste trabalho, embora a dialética parte-todo seja considerada, os esforços concentram-se mais na análise dos condicionamentos que o sistema impõe às partes, não por causa de algum pressuposto acerca do funcionamento do sistema, no sentido de que este determinaria a ação das partes, mas sim como um recorte analítico que delimita o escopo do trabalho. Ademais, na busca de regularidades e padrões recorrentes, a pesquisa analisa mais profundamente as semelhanças do que as diferenças entre os dois casos estudados. Sendo assim, considera-se a metodologia da “encompassing comparison” a mais adequada para abordar o objeto de estudo desta pesquisa. Como toda e qualquer metodologia, ela tende a negligenciar certas relações ou fenômenos, mas atenta especificamente ao tipo de problema que esta pesquisa pretende estudar.

Em relação ao uso das teorias em “encompassing comparisons”, McMichael (1990) afirma que esta metodologia é voltada para a aplicação de uma teoria (para estabelecer a plausibilidade de uma hipótese causal ou para interpretar um fenômeno particular) e não para a construção de teorias, via elaboração de novas hipóteses causais. As teorias foram utilizadas nesta pesquisa para selecionar os fatos importantes em relação ao problema de pesquisa, dando-lhes sentido, organização e coerência. Na medida em que tal tarefa for possível, isto é, na medida em que as teorias encontrem respaldo no material histórico-empírico levantado, sendo capazes de conferir-lhes sentido e coerência, sua validade para explicar a realidade histórica estudada estará também sendo testada.

A compreensão dos fenômenos locais a partir do contexto sistêmico é feita utilizando-se teorias que estabelecem relações causais entre ambos. Para isso, foram escolhidas teorias que explicam os processos sistêmicos considerando o papel que regiões periféricas e semi-

periféricas da economia-mundo capitalista desempenham neles. A escolha destas teorias já implica uma maior especificação do problema de pesquisa, pois também não são teorias que buscam explicar a totalidade da história do capitalismo no período de 1870 a 1930, enfocando as relações entre a dinâmica da economia-mundo capitalista, dívida externa e política econômica. Para esclarecer alguns problemas é preciso deixar outros de lado.

As teorias foram empregadas modestamente. Conforme afirma Glade (2001, p. 76), pode-se abandonar a tentativa de ajustar todas as partes da experiência histórica ricamente complexa da América Latina a uma estrutura teórica única, abarcante e coerente e, de modo mais modesto e eclético, elaborar uma teorização mais ampla para organizar hipóteses que guiem a investigação, para impor uma certa ordem à história e para formar a base de um método comparativo de análise.

A Economia Política dos Sistemas-Mundo tem como objetivo a construção de uma ciência social histórica composta de teorias historicamente fundamentadas que considere: (i) que o tempo e o espaço no qual uma estrutura ou um processo ocorre faz a diferença para seu caráter; (ii) que a seqüência em que eventos similares ocorrem tem um impacto substancial sobre seus resultados; (iii) que, portanto, as generalizações devem ser atadas a eras e partes específicas do mundo, especificando causas, considerando as variações de um caso para outro dentro de seus limites espaço-temporais, e permanecendo consistentes com as evidências disponíveis sobre os espaços e tempos considerados (TILLY, 1984). Portanto, as afirmações gerais que serão expressas na conclusão desta pesquisa são restritas ao espaço-tempo estudado e não válidas para compreender o caso de outras regiões em outras conjunturas da economia-mundo capitalista.

Assim, o estudo de apenas dois casos especificados no tempo e no espaço restringe o escopo das generalizações obtidas com esta pesquisa. Autores como Silver (2004) defendem a ampliação do escopo geográfico de pesquisas desta natureza e criticam a estratégia de fazer generalizações a partir de um ou poucos casos. Esta crítica pode ser rebatida na medida em que as generalizações realizadas sejam atreladas a objetos historicamente especificados. Na presente pesquisa, comparamos os casos do Brasil e da Argentina, dois países periféricos. Portanto, não é possível através desta comparação fazer um teste definitivo para hipóteses que, por exemplo, relacionem a posição periférica de um país ao tipo de política econômica por ele adotado. A análise deste trabalho pode fazer um teste parcial de uma tal hipótese, mas, logicamente, seu teste final dependeria de uma comparação com um país do centro, que mostrasse, por exemplo, que tal política econômica não se verifica no centro da economia-mundo



e que, portanto, pode ser atribuída à posição periférica de um país na hierarquia global. A restrição da análise ao período de 1870 a 1930 impõe limitações análogas.

Neste sentido, os casos e o período selecionados limitam o caráter das afirmações conclusivas que poderão ser feitas. Na “encompassing comparison”, as proposições gerais as quais se pode chegar com a análise comparativa dizem respeito a uma parcela pequena do número total de casos existentes que foi selecionada para estudo e podem mostrar que muitas formas de um mesmo fenômeno podem existir, ao invés de mostrar que todos os casos de um mesmo fenômeno apresentam as mesmas propriedades (TILLY, 1984, p. 81).

Tilly (1984) alerta que análises comparativas como a empreendida neste trabalho não requerem que se tenha o par perfeito de estruturas ou processos para se comparar (ou seja, dois casos que sejam idênticos em todos os aspectos, exceto naquelas variáveis de causa e efeito que se pretende estudar), pois elas não buscam a identificação de causas finais ou explicações completas para os fenômenos analisados e podem levar, sem problemas, a afirmações explicativas condicionais (as que começam com expressões como “na medida em que...”). O autor também afirma que, à medida que se move em direção à identificação de regularidades historicamente específicas em estruturas e processos sociais, é recomendável também se afastar do hábito de abarcar um grande número de casos em análises estatísticas extensivas. Em relação à América Latina, Glade (2001, p. 55) afirma que “como em tantos aspectos da história econômica latino-americana, quaisquer generalizações devem ser de natureza provisória, sujeitas à reformulação à medida que venham à luz novas descobertas”.

Para Tilly (1984), os estudos comparativos de grandes estruturas e processos sociais proporcionam maior retorno intelectual quando os investigadores examinam um número relativamente pequeno de casos. Grandes amostras dariam um senso ilusório de segurança, pois, à medida que se aumenta o número de casos estudados, fica mais difícil para o pesquisador verificar se cada caso apresenta as condições necessárias para uma comparação válida (que sejam casos relativamente equivalentes, por exemplo) e diminui a familiaridade do pesquisador com o contexto de cada caso.

Esta posição é respaldada por Ebbinghaus (2003), para quem a confirmação de uma teoria através da análise de um único caso (ou poucos) pode não ser um teste severo, mas, quando o caso é crucial ou típico, pode ser ainda mais importante do que estudar de modo menos intensivo um grande número de casos em uma análise estatística. Adicionalmente, para falsificar uma dada teoria, pode ser suficiente encontrar um único caso destoante, embora, segundo Popper (apud EBBINGHAUS, 2003) também seja necessário prover uma explicação melhor do que a da teoria falsificada. Para Ebbinghaus (2003), em estudos de pequenas amos-

tras, os casos não representam observações para análises extensivas de variáveis, mas determinam os contextos para análises intensivas cujos resultados são comparados. O viés decorrente do critério de seleção de casos e do tamanho da amostra não é exclusivo de estudos de pequena amostra, mas inerente ao estudo de sistemas sociais do mundo real.

Isto não impede que, em futuros trabalhos, amplie-se o escopo geográfico da presente análise e de suas conclusões, o que é possível, tendo em vista que o condicionamento da política econômica nacional pelo endividamento externo decorrente de certas conjunturas sistêmicas também se verificou em vários outros países periféricos e semiperiféricos sincronicamente (vide, por exemplo, MARICHAL, 1988).

Segundo a perspectiva adotada, para se analisar a história econômica da Argentina e do Brasil é preciso colocar-se no ponto de vista da economia-mundo. Por isso, cada capítulo se inicia com uma apresentação do contexto mundial, para depois se abordar os casos nacionais. A comparação é feita, em geral, conforme se apresenta a análise histórica sobre o Brasil, posteriormente à da Argentina.

Tal como nas obras de Arrighi (1996) e Wallerstein (1983), nesta pesquisa, a análise histórica, por dizer respeito a um objeto de estudo muito grande temporal e espacialmente, é feita a partir das contribuições de outros autores, alguns dos quais, por realizarem estudos mais específicos ou de micro-história, puderam se dedicar mais à crítica meticulosa das fontes de dados primários e a certos detalhes do que se faz neste trabalho. Portanto, a seleção da bibliografia da análise histórica teve de ser cautelosamente escolhida, dando-se preferência aos trabalhos e autores considerados clássicos, dos quais esta pesquisa dependeu muito. O que se fez foi identificar, selecionar e reunir sistematicamente as contribuições daqueles autores que eram atinentes à problemática da pesquisa e organizá-las segundo um novo esquema teórico e uma nova metodologia de análise.

Finalmente, cabe uma nota metodológica crítica à historiografia econômica tradicional. Em geral, os livros de história econômica da Argentina e o Brasil se concentram nos aspectos locais e nacionais de seu desenvolvimento econômico, tratando a economia-mundo como um “contexto internacional” ou simplesmente ignorando-a. Celso Furtado, em “Formação Econômica do Brasil”, por exemplo, analisa os impactos do fim do tráfico de escravos e da imigração de mão-de-obra estrangeira para o Brasil no final do século XIX sobre o “mercado interno”, tomando as pressões sistêmicas para esses dois fenômenos como um dado, sem analisar suas origens e sua dinâmica. Por outro lado, a maioria dos livros de história econômica mundial (como a “História dos Fatos Econômicos Contemporâneos” de Michel Niveau

(1969), por exemplo) apresentam a evolução da economia mundial concentrando-se na situação dos países centrais e apenas tangenciando a situação local dos países periféricos.

Isto impõe dificuldades a um trabalho que se situa entre estes dois extremos. Como esta pesquisa procura caracterizar a evolução das partes consoante à evolução do todo, foi preciso integrar essas duas perspectivas parciais. É como procurar caracterizar um determinado objeto consultando uma pessoa que o está enxergando pelo lado direito e outra pessoa que o está enxergando pelo lado esquerdo, tendo-se a consciência de que não é suficiente simplesmente justapor seus dois relatos para obter uma descrição fiel do objeto. Por exemplo, para identificar a dimensão sistêmica da evolução econômica na Argentina foi preciso estudar textos de história econômica argentina, para se ter uma visão de "baixo para cima" (ou "micro"), e depois, estudar textos sobre história econômica mundial e da América Latina, para se ter uma visão de "cima para baixo" (ou "macro"), as quais, conjugadas, possibilitam a caracterização da dimensão sistêmica do desenvolvimento econômico local. O presente trabalho tentou superar estas limitações, apresentando uma análise historiográfica que procura integrar a história local à história mundial, numa tentativa de mostrar que formam uma só história.

#### **1.4 REFERENCIAL TEÓRICO**

Finalmente, em relação ao referencial teórico, foram utilizadas duas abordagens principais: a teoria dos ciclos sistêmicos de acumulação (ARRIGHI, 1996) e a teoria dos ciclos de endividamento dos países periféricos e semi-periféricos (SUTER, 1992; STEWART, 1993; MARICHAL, 1988; TOUSSAINT, 2003). Estas duas teorias foram escolhidas por seguirem a orientação teórico-metodológica da Economia Política do Sistema-Mundo e por integrarem os fenômenos relativos à política econômica e à dívida externa dos países periféricos aos processos cíclicos da economia-mundo capitalista<sup>13</sup>.

A própria apresentação do referencial teórico exigiu uma metodologia específica. Ao longo da exposição de cada teoria, foram identificados os conceitos, variáveis e processos-chave das abordagens de cada autor, com os quais se procurou interpretar o conteúdo histórico-empírico. É importante notar que as abordagens supracitadas são essencialmente históricas. Isto significa que os autores mencionados não se preocupam em desenvolver modelos

---

<sup>13</sup> A teoria dos ciclos sistêmicos de acumulação faz poucas menções explícitas ao papel das regiões periféricas nestes ciclos, mas, a partir dela, pode-se extrair implicações lógicas sobre os efeitos dos ciclos sistêmicos de acumulação sobre as regiões periféricas da economia-mundo capitalista. Além disso, a teoria dos ciclos de endividamento é utilizada para complementar a teoria dos ciclos sistêmicos de acumulação com o fim de compreender a situação das regiões periféricas a partir deles. Também a teoria macroeconômica é empregada para o entendimento dos impactos dos ciclos sistêmicos de acumulação sobre a política econômica.

teóricos abstratos a partir de lógica dedutiva. O que fazem é partir de seus estudos em história econômica para identificar certas regularidades e propriedades gerais dos processos que analisam, especialmente mediante análise comparativa ao longo do tempo e do espaço.

No entanto, tais regularidades e propriedades muitas vezes não são apresentadas de modo explícito em seus trabalhos, ficando parte delas implícita em suas narrativas históricas ou apenas exposta de modo breve na introdução ou conclusão de seus trabalhos. Destarte, alguns conceitos, variáveis, regularidades e relações que compõem o modelo analítico adotado neste trabalho tiveram, em certa medida, de ser extraídos através da leitura sistemática dos estudos históricos de tais autores.

A teoria dos ciclos de endividamento associa a alternância de fases de ascenso e descenso no endividamento externo dos países periféricos aos ciclos longos de Kondratieff. Embora os autores a ela filiados difiram em alguns aspectos, concordam com a constatação empírica de que a dinâmica da economia-mundo capitalista tende a provocar, a cada 25 anos em média, uma crise da dívida externa nos países periféricos. Suas análises também mostram que, em reação às crises de endividamento externo, os Estados latino-americanos implementaram políticas econômicas tipicamente liberais, tais como: privatização de ativos públicos nacionais, redução do dispêndio estatal e contração da base monetária. Este fato estaria relacionado à funcionalidade que essas políticas têm em relação aos interesses do capital financeiro internacional, qual seja, a produção e extração de excedentes para saldar os compromissos externos.

Por outro lado, para interpretar a história da economia-mundo capitalista, Arrighi (1996) propôs o conceito de *ciclos sistêmicos de acumulação*: ciclos de formação e desintegração de regimes de acumulação de capital e poder em escala mundial, cada um correspondendo à hegemonia de um certo Estado nacional no sistema mundial e tendo duração média de cerca de um século. Cada ciclo é composto por uma fase de expansão material, correspondente ao período de ascensão e consolidação de um certo regime de acumulação em escala mundial, e outra de expansão financeira, relativa ao período de declínio de tal regime e de seu respectivo Estado hegemônico. Nas expansões financeiras, os Estados apresentariam uma tendência ao endividamento, aproveitando a grande quantidade disponível de capital circulante em nível mundial, cuja alta mobilidade também afetaria sua atuação. Assim, Arrighi (1996) procurou compreender os processos de mudança sistêmica e de reorganização radical da economia-mundo capitalista como transições entre regimes de acumulação de capital e poder em escala mundial, definidas como momentos de mudança no agente principal dos processos

mundiais de acumulação de capital e das estruturas político-econômicas em que tais processos estão baseados.

## **CAPÍTULO 2 – REFERENCIAL TEÓRICO: DÍVIDA EXTERNA E POLÍTICA ECONÔMICA NA DINÂMICA DA ECONOMIA-MUNDO CAPITALISTA**

Neste capítulo, são apresentadas teorias que explicam como as formas de condicionamento da política econômica pela dívida externa estatal se manifestam em diferentes conjunturas históricas. Conforme afirmado na seção de metodologia, a compreensão histórico-sistêmica das políticas econômicas implementadas no Brasil e na Argentina, entre 1870 e 1930, exige sua contextualização em conjunturas geradas por processos cíclicos típicos da economia-mundo capitalista que têm impacto sobre o endividamento externo e a política econômica dos Estados da periferia e semiperiferia.

Por isso, o objetivo deste capítulo é apresentar e integrar em um esquema interpretativo único as teorias que explicam como as diferentes conjunturas da economia-mundo capitalista, que foram escolhidas como macro-coordenadas em que serão contextualizados os eventos estudados, influenciam o endividamento externo da periferia e semiperiferia e condicionam a política econômica dos respectivos Estados nacionais. Neste sentido, são apresentadas a teoria dos ciclos sistêmicos de acumulação (baseada especialmente nas contribuições de Giovanni Arrighi) e teoria dos ciclos de endividamento externo dos Estados da periferia e semiperiferia da economia-mundo capitalista (baseada especialmente nas contribuições de Christian Suter).

### **2.1 Ciclos sistêmicos de acumulação e endividamento externo**

Para Giovanni Arrighi (1996), o processo de formação e expansão do capitalismo histórico (isto é, o capitalismo enquanto sistema social histórico: o *moderno sistema-mundo* ou *economia-mundo capitalista*) não se deu por uma trajetória linear, através de estruturas constantes e permanentes. Ao longo da história do capitalismo, houve mudanças sistêmicas, caracterizadas por processos de reorganização radical do moderno sistema-mundo, que alteraram substantivamente a natureza dos integrantes do sistema, a maneira de se relacionarem uns com os outros e o modo como o sistema funciona e se reproduz. A história da expansão do moderno sistema-mundo até suas dimensões atuais ocorre através de uma série de reorganizações fundamentais que o colocaram em diferentes etapas de seu desenvolvimento.

Foi ao procurar as semelhanças e diferenças entre cada uma dessas etapas, seguindo a abordagem da Economia Política dos Sistemas-Mundo, que Arrighi percebeu que em cada uma delas um determinado bloco ou comunidade de agentes governamentais e empresariais

(um Estado nacional e agentes capitalistas a ele vinculados) era hegemônico no sistema-mundo. Esse bloco exercia sua hegemonia através de estratégias e estruturas específicas mediante as quais promoviam, organizavam e regulavam a expansão da economia-mundo capitalista. Arrighi (1996) denominou esse conjunto específico de estratégias e estruturas hegemônicas da economia-mundo capitalista de “regime de acumulação em escala mundial”.

Arrighi passa, então, a compreender aqueles processos de mudança sistêmica, aqueles períodos de reorganização radical do sistema capitalista, como *transições hegemônicas* entre regimes de acumulação de capital e poder em escala mundial, definidas como momentos de mudança no agente principal dos processos mundiais de acumulação de capital e poder e do regime de acumulação em que tais processos estão baseados. Para interpretar esta trajetória histórica de alternância entre regimes de acumulação, Arrighi propôs o conceito de *ciclos sistêmicos de acumulação* (CSA): ciclos de ascensão e queda regimes específicos de acumulação de capital e poder em escala mundial, cada qual correspondendo à hegemonia de certo bloco de agentes estatais e empresariais no sistema mundial e tendo duração média de cerca de um século. Arrighi identificou, ao longo da história da economia-mundo capitalista (desde o século XVI à atualidade), quatro CSA, denominando-os de acordo com o agente hegemônico de cada ciclo: o ciclo genovês (sécs. XV, XVI), o ciclo holandês (sécs. XVII, XVIII), o ciclo britânico (sécs. XVIII, XIX e XX) e o ciclo norte-americano (séc. XX à atualidade). O principal objetivo do conceito de CSA é descrever e elucidar a formação, consolidação e desintegração desses sucessivos regimes pelos quais a economia capitalista mundial se expandiu desde o “longo” século XVI até a atualidade (ARRIGHI, 1996, p. 10). Trata-se de uma nova unidade temporal para análise do desenvolvimento histórico da economia-mundo capitalista.

Arrighi (1996) argumenta que, quando as estruturas e estratégias hegemônicas que lideraram um determinado ciclo se esgotam e começam a se desintegrar, em meio a suas contradições internas, novas estruturas e estratégias de acumulação de poder e capital estão surgindo em um centro às margens do raio de atuação do Estado hegemônico. Os agentes deste centro emergente passam a contestar o poder hegemônico e podem ser capazes de iniciar e liderar um novo estágio de desenvolvimento do capitalismo histórico, um novo ciclo sistêmico de acumulação. Inicia-se, então a passagem de um ciclo para outro, caracterizada pela disputa entre o centro emergente e o centro decadente pela liderança dos processos sistêmicos de acumulação de capital e poder.

Arrighi (1996) constata também que a ascensão e a queda das hegemonias e dos regimes de acumulação estão associadas à alternância entre fases de expansão material e expansão financeira. Cada ciclo sistêmico de acumulação constitui-se de uma fase inicial, de expansão

material, seguida de uma fase final, de expansão financeira. No correr das fases de expansão material, a nova hegemonia lidera o processo de expansão sistêmica e ocorrem a consolidação e o desenvolvimento adicional do novo regime de acumulação (período de ascensão). Elas recebem esse nome, porque são fases em que o comércio e a produção de mercadorias (acumulação produtiva) são os meios que proporcionam ao capital o máximo retorno e, “*ipso facto*”, são os meios mais usados pelos agentes capitalistas que lideram os processos sistêmicos para reproduzir seu estoque de capital.

As fases de expansão financeira são as fases terminais de cada ciclo. Nelas as contradições do regime de acumulação hegemônico, que se encontra plenamente desenvolvido, exacerbam-se, criando espaços para o surgimento de regimes concorrentes e alternativos às margens do regime em declínio, um dos quais tornar-se-á o futuro regime hegemônico. Correspondem, portanto, aos períodos de mudança sistêmica, de transição hegemônica. Estas fases são assim denominadas, porque são fases em que o comércio de moedas, de títulos financeiros e o crédito (acumulação financeira) são as atividades capazes de proporcionar a obtenção do lucro máximo pelos agentes capitalistas e, conseqüentemente, são as predominantemente usadas por eles como meios para valorizar seu estoque de capital.

A delimitação temporal das expansões financeiras é baseada na ocorrência de dois momentos agudos que ocorrem em cada ciclo: as datas de início das expansões financeiras correspondem às *crises sinalizadoras* e as datas finais correspondem ao que Arrighi reconhece como *crises terminais* de cada ciclo. De acordo com a periodização de Arrighi, inspirada em Braudel, as expansões financeiras dos dois últimos CSA ocorreram de 1870 a 1930 (“a era eduardiana”) e de 1970 até a atualidade.

As expansões financeiras iniciam mediante o arranjo sincrônico de uma dupla tendência gerada pela saturação da expansão material sistêmica liderada pelo complexo hegemônico de órgãos estatais e empresariais. A saturação da expansão material dentro dos padrões de acumulação estabelecidos gera um excesso de capital circulante que não pode ser re-investido com lucro máximo no comércio e na produção, criando as condições de oferta de capital líquido circulante necessárias à expansão financeira. É o reflexo da contradição entre a auto-expansão do capital e a expansão material da economia mundial – a expansão do comércio e da produção dentro dos mesmos canais tendeu a reduzir a taxa de lucro (aumentou a disputa pelas mesmas fontes de matéria-prima, mesmos mercados consumidores, etc.) e, com isso, a reduzir o potencial de reprodução do capital no âmbito produtivo. Os agentes capitalistas, ao perceberem isso, retêm seu capital excedente em forma líquida, isto é, capital monetário circulante.



Entretanto, este volume crescente de capital líquido não permanece ocioso. As organizações estatais, quando percebem que restrições orçamentárias decorrentes da desaceleração do comércio e da produção (sua base tributária) estão limitando sua acumulação de poder e “status”, iniciam projetos expansionistas de disputa de mercados e territórios, eventualmente através de conflitos bélicos. Todavia, como a base material de seu poder encontra-se em declínio, os Estados, em geral, não dispõem, naquele momento, de recursos para financiar tais projetos, precisando amealhá-los junto aos mercados financeiros internacionais em que se acumula o capital líquido circulante que os agentes capitalistas vinham retirando do âmbito produtivo, implicando aumento do endividamento estatal. As organizações estatais ingressam, então, numa disputa pelo capital circulante, criando as condições de demanda para a expansão financeira.

Como resultado, tem-se um aumento dos rendimentos nos mercados financeiros, o que atrai o capital circulante para a esfera das altas-financeiras. Neste momento, o Estado hegemônico, líder de uma grande expansão do comércio e da produção mundial que está chegando ao fim, colhe os frutos de sua liderança, sob a forma de um acesso privilegiado à liquidez hiperabundante que se retém nos mercados financeiros, graças à manutenção de sua centralidade nas redes de altas finanças. Esse acesso privilegiado permite ao Estado hegemônico em declínio que recupere parcialmente seu poder decrescente e contenha, por algum tempo, as forças que desafiam a continuidade de sua dominação. Este processo é descrito por Arrighi da seguinte forma:

Em todas as fases de expansão financeira da economia mundial, a superabundância de capital monetário, gerada pela queda nos lucros e pelo aumento dos riscos de seu emprego no comércio e na produção, foi igualada ou até superada por uma expansão aproximadamente sincrônica da demanda de capital monetário, por parte de organizações para quem o poder e o status, e não o lucro, eram o princípio de ação norteador. Em geral, essas organizações não ficaram desestimuladas, como as organizações capitalistas, com a queda nos lucros e o aumento dos riscos do emprego do capital no comércio e na produção. Ao contrário, lutaram contra a queda nos lucros tomando emprestado todo o capital que podiam e investindo-o na conquista forçosa de mercados, territórios e populações (ARRIGHI, 1996, p. 238).

Esse conjunto de circunstâncias consubstancia-se por volta da *crise sinalizadora* do ciclo sistêmico de acumulação. É uma crise baseada, portanto, na mudança de percepção e decisão dos principais agentes privados dos processos sistêmicos de acumulação de capital (os grandes capitalistas) que não consideram mais a possibilidade de maximizar o lucro com o reinvestimento do capital excedente na expansão material da economia mundial, mas percebe a oportunidade de prolongar sua hegemonia no sistema mundial especializando-se nas *altas finanças* (ARRIGHI, 1996), onde, graças à disputa interestatal pelo capital circulante, os ren-

dimentos encontram-se inflados. Segundo Arrighi (1996), essa crise é o primeiro sinal de uma crise sistêmica mais profunda, subjacente à expansão financeira, que, no entanto, a passagem para as altas finanças retarda temporariamente<sup>14</sup>.

Ademais, o desenvolvimento e posterior saturação da expansão material não só levam a uma hiper-acumulação de capitais líquidos, como também conferem ao sistema-mundo uma complexidade tal que põe em cheque a capacidade regulatória das instituições criadas pelo Estado hegemônico. Nesta situação, as estruturas e estratégias dos agentes hegemônicos perdem progressivamente sua sustentabilidade material e sua capacidade reguladora de gestão sistêmica. Ruem os padrões estabelecidos de governo, acumulação e coesão social. Por isso, a saída para os agentes hegemônicos é refugiarem-se nas altas finanças cuja lucratividade se amplia graças ao processo de competição interestatal pelo capital circulante.

Neste contexto, a dívida estatal emerge como um elemento fundamental no mecanismo de reprodução da expansão financeira. Ao tratar do aumento da dívida pública observado nas expansões financeiras, Arrighi (1996) apóia-se nas teses de Marx e Weber, contextualizando-as historicamente no cenário das transições hegemônicas. Weber (1961, apud ARRIGHI, 1996, p. 12) ressalta a importância da disputa entre os Estados pelo capital circulante no desenvolvimento do capitalismo: “Essa luta competitiva criou as mais amplas oportunidades para o moderno capitalismo ocidental. Os Estados, separadamente, tiveram que competir pelo capital circulante, *que lhes ditou as condições mediante as quais poderia auxiliá-los a ter poder*” (grifo nosso). Marx, assim como Weber, também destaca o papel desempenhado pelo sistema de endividamento nacional na acumulação de capital:

O endividamento nacional, isto é, a alienação do Estado [...] imprimiu sua marca na era capitalista. [...] Como pelo toque de uma vara de condão, [a dívida pública] confere ao dinheiro estéril capacidade de multiplicar-se e, com isso, transforma-o em capital, sem a necessidade de que ele se exponha aos problemas e riscos inseparáveis de seu emprego na indústria ou até na usura (MARX, 1959, apud ARRIGHI, 1996, p. 13).

Marx (1996, p. 542-544) afirma que o sistema do crédito público, ou seja, dos débitos do Estado, cujas origens podem ser traçadas na Idade Média em Gênova e Veneza, estende-se

<sup>14</sup> É importante ressaltar que a idéia de que as transições hegemônicas estiveram associadas à financeirização das elites capitalistas do Estado decadente já estava presente em “O Capital” de Marx (1987, p. 874): “Com a dívida pública nasceu um sistema internacional de crédito, que freqüentemente dissimulava uma das fontes da acumulação primitiva neste ou naquele país. Assim, as vilezas do sistema veneziano de rapina constituíram uma das bases ocultas dos abundantes capitais da Holanda, a quem Veneza decadente emprestou grandes somas de dinheiro. O mesmo aconteceu entre a Holanda e a Inglaterra. Já no começo do século XVIII, as manufaturas da Holanda tinham sido bastante ultrapassadas, e a Holanda cessara de ser a nação dominante no comércio e na indústria. De 1701 a 1776, um de seus negócios principais é, por isso, emprestar enormes capitais, especialmente a seu concorrente mais poderoso, a Inglaterra. Fenômeno análogo sucede hoje entre Inglaterra e Estados Unidos. Muito capital que aparece hoje nos Estados Unidos, sem certidão de nascimento, era ontem, na Inglaterra, sangue infantil capitalizado”.

no período da manufatura por toda a Europa, e encontra no sistema colonial, com seu comércio ultramarino e com suas guerras comerciais, o ambiente próprio para seu desenvolvimento. Desse modo, atinge sobre tudo a Holanda.

O débito público, vale dizer, a alienação do Estado, imprime seu marco na era capitalista. A única parte da assim chamada riqueza nacional que entra realmente na posse coletiva dos povos modernos é seu débito público. O crédito público torna-se o “credo” do capital. E quando se eleva o endividamento do Estado, o pecado contra o “Espírito Santo”, imperdoável, cede o posto à falta de fé frente ao débito público. O débito público se transforma em uma das mais poderosas formas da acumulação primitiva. Como por mágica, essa doa ao dinheiro, improdutivo, a capacidade de procriar, e assim o converte em capital, sem que isso deva ser acompanhado da fadiga e do risco que envolvem necessariamente o investimento industrial ou usurário (MARX, 1996).

Dado que o débito público é baseado nas receitas do Estado, que deve lhe pagar os juros e amortizações anuais, o moderno sistema de impostos se tornou o complemento indispensável do sistema de empréstimos nacionais. Os empréstimos dão ao governo a possibilidade de manter despesas excepcionais sem que os contribuintes sofram imediatamente com isso, embora tenham de enfrentar futuros aumentos dos impostos em decorrência do endividamento público. O aumento nos tributos decorrente do aumento do débito público impinge o governo a novos empréstimos quando se apresentam novas despesas extraordinárias. O fiscalismo moderno, cujo ponto de apoio é a tributação sobre meios de subsistência de primeira necessidade (e, por isso, seu encarecimento), contém então em si o germe da progressão automática. Por isso, o aumento dos tributos não é um incidente, senão a regra. Isso implica uma expropriação crescente dos operários assalariados e da baixa classe média, cujas condições de vida se vêm pioradas (MARX, 1996).

Conforme afirmado anteriormente, a dependência do Estado em relação ao financiamento proporcionado pelos agentes capitalistas torna o poder estatal subordinado às altas-financeiras, que passam a ditar as normas e os requisitos a serem seguidos pelos Estados, para que estes possam usufruir as “benesses” do capital circulante. Tais requisitos devem orientar a política econômica a ser implementada pelo Estado nacional, a qual deve ser funcional aos altos-financeiros, proporcionando ao seu capital boas condições de valorização.

Arrighi e Silver (2003) utilizam a idéia de um movimento pendular entre períodos de liberalização econômica e regulação econômica/proteção social (concebida por Polanyi) para caracterizar as duas últimas expansões financeiras como fases de liberalização econômica que desembocaram em períodos de regulação/proteção. Naquelas fases, predominou o credo no

liberalismo econômico e as altas-financeiras passaram a condicionar a concessão e renovação de créditos aos Estados a um “bom” comportamento, que se refletiria em políticas voltadas para o equilíbrio orçamentário e para a estabilidade monetária (ARRIGHI e SILVER, 2003).

Cabe esclarecer, no entanto, que Arrighi (1996) refere-se, sobretudo, à “dívida pública”, não fazendo distinção explícita entre dívida externa e dívida interna. É normal que os Estados nacionais contraiam dívida junto a agentes financeiros localizados tanto dentro quanto fora de suas jurisdições territoriais. Todavia, Arrighi destaca a importância das altas-financeiras *internacionais*, fazendo referência, inclusive, ao caráter não-territorial destes organismos financeiros<sup>15</sup>. O fenômeno da expansão financeira tem caráter sistêmico, envolvendo o aumento da disponibilidade de capital circulante *em nível mundial*, à qual o Estado nacional pode ter acesso principalmente via endividamento externo. Em virtude disto, neste trabalho enfoca-se apenas a dívida estatal contraída junto a agentes estrangeiros.

Além disso, a análise de Arrighi se concentra nos agentes hegemônicos e, portanto, do centro da economia-mundo capitalista, sem enfatizar a situação da periferia e semiperiferia, que são justamente o objeto de estudo desta pesquisa. Em relação aos Estados nacionais *do centro*, Arrighi (1996) afirma que demandam capital circulante durante as expansões financeiras como reação ao cerceamento da expansão da base material de sua acumulação de poder. Esta reação muitas vezes se manifesta na forma de conflitos bélicos com outros Estados rivais por territórios e mercados (especialmente no caso da potência hegemônica decadente). Já em relação aos Estados fora do centro, suas menções são esparsas. Porém, dado o caráter sistêmico da expansão financeira, é lógico que tais Estados também são por ela condicionados.

Em sua análise do surgimento da expansão financeira norte-americana, Arrighi (1996) se refere à dependência dos países periféricos e semiperiféricos em relação aos fluxos internacionais de capital da seguinte forma:

Assim, ela [a expansão da oferta pública de dólares nos mercados monetários “offshore” nos anos 1970] forçou os membros da confraria de bancos liderada pelos Estados Unidos, que controlava os negócios em eurodivisas, a competir ferozmente entre si para empurrar o dinheiro para países considerados dignos de crédito e, a rigor, para baixar os padrões pelos quais os países eram julgados dignos de crédito (ARRIGHI, 1996, p. 325).

Conforme a citação acima, o aumento do volume de capital circulante em nível mundial, na década de 1970, levou a uma grande, e aparentemente descuidada, oferta de crédito a diversos países, dentre os quais os latino-americanos. Entretanto, posteriormente,

<sup>15</sup> Sobre os Rothschild, maiores representantes das finanças internacionais na expansão financeira britânica, Arrighi secunda a análise de Polanyi: “Os Rothschild não estavam sujeitos a nenhum governo *individual*; como família, encarnavam o princípio abstrato do internacionalismo; ...” (POLANYI, 1957, apud ARRIGHI, 1996, p. 171).

os efeitos devastadores das políticas monetárias restritivas norte-americanas [do governo Reagan], das altas taxas de juros e da desregulamentação logo colocaram os países do Terceiro Mundo de joelhos. [...] A partir de então, já não seriam os banqueiros do Primeiro Mundo que implorariam aos países do Terceiro Mundo que tomassem emprestado seu capital hiperabundante; os países do Terceiro Mundo é que implorariam aos governos e banqueiros do Primeiro que lhe concedessem o crédito necessário para se manterem à tona num mercado mundial cada vez mais integrado, competitivo e encolhido (ARRIGHI, 1996, p. 334/5).

Portanto, também para os Estados nacionais fora do centro, os impactos da disputa interestatal pelo capital circulante (naquele caso, iniciada com as medidas monetárias contracionistas do governo Reagan) foram sentidos na forma de aumento no endividamento público externo e subordinação às altas-financeiras. Logo, diante do esquema apresentado por Arrighi, espera-se que o desenvolvimento das expansões financeiras em nível sistêmico tenha sido acompanhado, em nível local, por um aumento no endividamento público externo, comparativamente ao observado em fases de expansão material, e por uma conseqüente subordinação às altas-financeiras, que se manifesta na política econômica implementada pelo Estado nacional.

### **2.1.1 Expansões financeiras, mobilidade de capital e autonomia de política econômica na periferia e semiperiferia.**

As expansões financeiras ainda afetam a política econômica nacional de outra forma, que, embora não se relacione diretamente com o endividamento externo, é relevante para esta pesquisa. Em função da liberalização financeira e da alta mobilidade de capital circulante em âmbito mundial que as caracterizam<sup>16</sup>, é de se esperar, de acordo com a teoria macroeconômica, um menor grau de autonomia de política econômica nessas fases do desenvolvimento do capitalismo histórico. Abaixo são apresentados argumentos extraídos da teoria macroeconômica que explicam esta relação.

A análise macroeconômica mais difundida sobre os impactos da mobilidade internacional de capital sobre a autonomia de política econômica foi sintetizada no modelo Mundell-Fleming. Segundo esta análise, sob regime de câmbio fixo, a política monetária perde eficácia e o Estado nacional passa a dispor somente dos instrumentos de política fiscal para atingir suas metas em termos de nível de produção e emprego da atividade econômica local. Por outro lado, sob regime de câmbio flutuante, é a política fiscal que perde eficácia, restando ao

<sup>16</sup> Arrighi (1999) afirma que na atualidade, em semelhança com o período que vai do final do século XIX ao início do século XX, há um alto grau de integração dos mercados, através das atividades de comércio, investimentos e empréstimos, e os Estados parecem não ter outra alternativa senão competir intensamente entre si por um capital *crescentemente* móvel (grifo nosso).

Estado nacional os instrumentos de política monetária para intervir sobre a atividade econômica local.

Em regime de câmbio fixo, se a política monetária aumenta a taxa de juros doméstica relativamente a que vigora internacionalmente, haverá entrada de capitais estrangeiros e uma conseqüente pressão por apreciação da moeda doméstica. Para manter a taxa de câmbio, o Estado deverá vender moeda doméstica, gerando uma expansão monetária que reduz a taxa de juros doméstica anulando o efeito inicial da política monetária. Por outro lado, considerando uma oferta monetária constante, uma política fiscal expansionista aumenta a demanda agregada, aumentando a taxa de juros doméstica, tendo como conseqüência a entrada de capitais estrangeiros. A pressão resultante por apreciação da moeda doméstica leva o Estado a vender moeda doméstica, aumentando a oferta monetária e, com isso, acomodando o aumento da demanda agregada e reduzindo a taxa de juros doméstica.

No regime de câmbio flutuante, uma política fiscal expansionista causa uma elevação na taxa de juros doméstica, o que atrai capitais estrangeiros, apreciando a moeda doméstica. Isto, por sua vez, torna as exportações nacionais menos competitivas, reduzindo a demanda agregada e anulando o efeito inicial da expansão fiscal. Porém, se o Estado aumenta a oferta monetária, a taxa de juros doméstica cai, causando expansão do produto e fuga de capitais estrangeiros, esta última levando a uma depreciação da moeda doméstica que contribui para aumentar as exportações e o nível de produção local. Destarte, com câmbio fixo, os fluxos internacionais de capital anulam o efeito da política monetária. Com câmbio flutuante, eles anulam o efeito da política fiscal, reduzindo a autonomia do Estado em política econômica.

Taylor e Obstfeld (2002) apresentam esta questão como um “trilema” de política macroeconômica, em que o Estado nunca é capaz de atingir concomitantemente os três seguintes objetivos – (i) mobilidade perfeita de capital entre as fronteiras nacionais; (ii) taxa de câmbio fixa; (iii) política monetária independente voltada para objetivos domésticos – tendo sempre de abdicar de um deles. Taylor e Obstfeld (2002) mostram que, ao longo do século XX, diferentes conjunturas históricas corresponderam a diferentes soluções para o “trilema”, algumas delas implicando menor grau de autonomia em política econômica.

Do final do século XIX até a década de 1930 (período estudado nesta pesquisa), sob vigência do padrão-ouro, vigorava um alto grau de mobilidade internacional do capital, o que implicava baixo grau de autonomia em política monetária. Entre a década de 1930 e a época de ruptura dos acordos de Bretton Woods (especialmente com o fim do padrão ouro-dólar em 1971), os Estados procuravam atingir alvos de taxa de câmbio e objetivos domésticos de política monetária. Para isso, o grau de mobilidade internacional do capital teve de ser baixo ou

moderado. A partir de 1970, o alto grau de mobilidade internacional do capital precisou ser acompanhado de taxas de câmbio flexíveis, de modo a permitir autonomia em política monetária.

James Tobin (1978, 1993), secundado por Oreiro (2004), considera as restrições causadas pela mobilidade de capital sobre a autonomia de política econômica como sendo ainda maiores do que as apresentadas no modelo Mundell-Fleming, ao tomar em conta fatores não incluídos neste modelo. Se o modelo Mundell-Fleming mostra que, com alta mobilidade internacional de capitais, cada regime cambial corresponde à perda de um instrumento de política econômica e à manutenção de outro residual, Tobin (1978, 1993) estende a análise, apresentando argumentos que demonstram que mesmo este instrumento residual é de autonomia restrita. Antes de tudo, isso ocorre porque os Estados freqüentemente enfrentam constrangimentos políticos, institucionais e econômicos na utilização deste instrumento residual, fazendo com que não seja de grande auxílio (TOBIN, 1978), mas há outros fatores em questão.

*Considerando o regime de câmbio flutuante*, a liberalização da política monetária é em grande medida ilusória. Ela, neste caso, converte-se em política cambial. Em primeiro lugar, o estímulo expansionista da política monetária sobre a demanda doméstica é limitado pela competição de taxas de juros internacionais pelo capital circulante. Se uma baixa na taxa de juros doméstica for acompanhada de uma redução na taxa de juros internacional ou se, por outra razão, a redução dos juros domésticos não gerar a fuga de capital esperada não haverá depreciação de moeda local e muito do estímulo sobre a demanda depende disso (TOBIN, 1978).

Além disso, os efeitos da depreciação da moeda doméstica sobre a balança comercial podem ser perversos no curto prazo (efeito da “curva J”), durante o qual a depreciação continua, eventualmente agravada pela especulação<sup>17</sup>. Ao mesmo tempo, a depreciação da moeda doméstica contribui para aumentar os preços dos produtos transacionados internacionalmente, gerando uma pressão inflacionária. Adicionalmente, há dificuldades internacionais em se depender apenas da política monetária em regime de câmbio flutuante. Quando o superávit comercial torna-se um componente estratégico da demanda agregada, o estímulo expansionista de um Estado causa um choque deflacionário em outro país (política de “empobrecimento da vizinhança”) (TOBIN, 1978), podendo despertar retaliações interestatais.

Em segundo lugar, a preocupação com as reservas cambiais de um Estado em regime de câmbio fixo é substituída pela preocupação com a taxa de câmbio em regime de câmbio

---

<sup>17</sup> Uma depreciação do câmbio tende inicialmente a reduzir as exportações líquidas, ao invés de aumentá-las, de maneira que ela terá um efeito inicial recessivo sobre o nível de atividade econômica. Isto pode levar os agentes a pensar que a depreciação não foi grande o suficiente e a esperar novas depreciações, desencadeando um processo especulativo que pode aduzir o Estado a manter altas taxas de juros para conter a depreciação excessiva.

flutuante, pois esta tem impactos importantes sobre indústrias domésticas (TOBIN, 1978). Considerando que a mobilidade de capital confere poder considerável aos especuladores, pode haver volatilidade excessiva nas taxas de câmbio do mesmo modo que nos mercados acionários (TOBIN, 1993).

Em terceiro lugar, a presunção de que, em regimes de câmbio flutuante, choques de demanda de exportação e importação seriam absorvidos por variações na taxa de câmbio, protegendo a economia local, nem sempre é válida, pois os Estados podem intervir para impedir o ajuste completo da taxa de câmbio (TOBIN, 1978). Este “isolamento” da economia nacional só iria ocorrer se a condição de Marshall-Lerner for atendida, o que é pouco provável de ocorrer no curto prazo<sup>18</sup> (OREIRO, 2004).

Finalmente, sem controle de capitais, os Estados perdem autonomia para o resto do mundo, especificamente para os “policy-makers” estrangeiros, que determinam as taxas de juros mundiais e outros atrativos para o capital circulante. O montante de fundos privados que podem ser rapidamente transacionados quando há alto grau de mobilidade é tão grande que políticas estatais compensatórias têm dificuldade em controlar as taxas de câmbio e de juros (TOBIN, 1993).

Por outro lado, *considerando o regime de câmbio fixo*, a dependência exclusiva da política fiscal para medidas contra-cíclicas é problemática. Uma política fiscal expansionista pode implicar déficits comerciais que ameacem a própria manutenção da taxa de câmbio fixa, especialmente se os preços e salários locais não forem muito flexíveis, dificultando o ajustamento deflacionário quando o saldo do balanço de pagamentos for negativo (TOBIN, 1993).

Há ainda outro agravante. Entre 1870 e 1930, para maioria dos Estados latino-americanos, as receitas alfandegárias eram a principal fonte de recursos públicos e, portanto, estabeleciam limites para a política fiscal. Como tais receitas são proporcionais ao valor do comércio internacional e este é influenciado fortemente por fatores sistêmicos, a política fiscal, instrumento residual de autonomia de política econômica em regime de câmbio fixo, também era fortemente condicionada por tais fatores.

Por isso, considerando que, durante as expansões financeiras, há uma liberalização e profusão dos fluxos internacionais de capital, ocorreria então um cerceamento da política econômica estatal, independentemente do regime cambial em vigor. Isto é coerente com a idéia geral defendida neste trabalho de que uma maior integração das atividades econômicas locais

---

<sup>18</sup> A condição de Marshall-Lerner estabelece que uma desvalorização real do câmbio só resultará em aumento do saldo da balança comercial se a soma das elasticidades câmbio real das exportações e das importações for maior do que um.



à divisão mundial do trabalho, via, neste caso, os fluxos de capital, torna-as mais vulneráveis à dinâmica da economia-mundo, que é determinada em nível sistêmico, além, portanto, do escopo de intervenção direta do Estado nacional.

### **2.1.2 Transições hegemônicas, endividamento público externo e autonomia de política econômica na periferia e semiperiferia.**

Outra característica importante da expansão financeira é ser acompanhada de uma transição hegemônica no sistema-mundo, a qual, segundo certos autores, apresenta consequências sobre o endividamento externo da periferia e semiperiferia. Suter (1992) argumenta que os ciclos de hegemonia afetam o padrão dos ciclos globais de endividamento e a dívida externa da periferia e semiperiferia em quatro aspectos importantes:

(i) Uma dimensão importante da hegemonia é a supremacia financeira internacional. A supremacia na produção e no comércio faz da potência hegemônica o principal centro internacional de acumulação de capital e, assim, a principal fonte de empréstimos de longo prazo. Em virtude de sua posição dominante na acumulação mundial de capital, a metrópole da potência hegemônica torna-se o centro financeiro do mundo e sua moeda torna-se o principal meio de pagamento. Por esta razão a potência hegemônica converte-se numa espécie de prestador de última instância e protetor da estabilidade do sistema financeiro internacional. A presença de um prestador de última instância em nível internacional ameniza as crises de endividamento externo, enquanto sua ausência resulta em crises mais amplas, profundas e duradouras nas relações financeiras internacionais.

(ii) Os ciclos hegemônicos afetam as relações centro-periferia, no sentido de que uma maior rivalidade no centro levou historicamente a um fortalecimento das formas políticas de controle direto do centro sobre regiões periféricas (como o colonialismo, p. ex.) relativamente a formas indiretas de controle econômico. Assim, as relações financeiras entre centro e periferia, isto é, entre países credores e devedores, são mais frequentemente reguladas por meios políticos quando o centro da economia-mundo está fragmentado, ou seja, quando a rivalidade é alta e a hegemonia é contestada. Por isso, espera-se que a gestão de crises da dívida externa durante períodos de rivalidade no centro seja caracterizada por altos graus de interferência estatal de países credores, enquanto a regulação política direta de acordos da dívida externa é menos pronunciada durante fases de estabilidade hegemônica.

(iii) O poder de barganha individual de países devedores politicamente independentes é maior quando os credores estão divididos e pouco organizados. Assim, os Estados devedo-

res são capazes de negociar acordos mais favoráveis durante períodos de rivalidade no centro, relativamente a períodos de hegemonia inconteste. Porém, os termos de acordos da dívida externa podem ser mais favoráveis aos Estados devedores em fases de hegemonia inconteste, porque a potência hegemônica, ao contrário dos Estados centrais rivais, dispõe dos recursos financeiros necessários;

(iv) a gestão das crises da dívida externa segue padrões diferentes de acordo com a hegemonia em vigor. Lipson (1985, 1989, apud SUTER, 1992b) sugere que as políticas de segurança concernentes ao capital aplicado no exterior foram mais intervencionistas durante a hegemonia dos EUA do que durante a hegemonia britânica.

Desse modo, segundo o raciocínio teórico de Suter (1992), os ciclos hegemônicos apresentam relações contraditórias com as crises de endividamento externo da periferia e semi-periferia, não sendo possível afirmar, *a priori*, se o efeito líquido será de um favorecimento ou desfavorecimento da periferia e semiperiferia nas fases de transição hegemônica com rivalidade no centro. Entretanto, suas análises históricas que comparam as crises da dívida externa do final do século XIX com as das décadas de 1930 e 1940, assim como as análises de Marichal (1988) e Stewart (2002), enfatizam o efeito da desarticulação do centro na fase final da transição hegemônica, que possibilita alívios na carga financeira gerada pela dívida externa sobre a periferia e semiperiferia, devido a seu maior poder de barganha. Para sustentar este argumento, abaixo são apresentados alguns trechos de suas análises.

O maior alívio no ônus financeiro da dívida externa da periferia e semiperiferia obtido nas negociações pós-1930, relativamente às negociações pós-1870, pode ser explicado pela dinâmica dos ciclos hegemônicos. Os acordos da dívida externa posteriores à crise de 1930 coincidem com a transição da hegemonia britânica para a norte-americana. Esta situação era mais favorável para os países devedores, na medida em que seu principal credor era o poder hegemônico em declínio (a Grã-Bretanha). Os EUA como novo líder mundial, não deram suporte aos interesses britânicos, pelo contrário, procuraram integrar os países devedores da periferia e semiperiferia em sua esfera de influência, proporcionando concessões substanciais às expensas da Grã-Bretanha (SUTER, 1992b, p. 659).

O nível de controle político exercido sobre países devedores por administração de credores que foi observado no período de 1870 a 1914 não se repetiu depois dos resultados da crise da dívida externa em 1932. A Depressão dos anos 1930 rompeu o sistema bancário dos países industrializados e a Europa estava cada vez mais preocupada com seu conflito interno, tornando difícil para os credores forçar a mobilização dos recursos das economias devedoras e efetivar sua remessa ao centro. A posição dos credores era débil. O declínio da Grã-Bretanha

como o coordenador do sistema financeiro internacional e a emergência dos inexperientes Estados Unidos como o maior prestador deixou um vácuo na liderança do mercado internacional de capitais. Os credores aceitaram os termos que lhes eram menos favoráveis por causa de sua posição enfraquecida (ainda que o nível de alívio experimentado pelos países latino-americanos entre 1935-45 seja freqüentemente exagerado). Portanto, quando há uma potência hegemônica madura no controle, e há paz no centro da economia-mundo, os mercados financeiros são bem geridos, e o pagamento dos débitos é efetivamente garantido pelos credores (STEWART, 2002, p. 19-20).

Em junho de 1934, a Grã-Bretanha suspendeu unilateralmente todos os pagamentos futuros de suas dívidas de guerra com os EUA, sendo prontamente imitada nesta atitude por França, Itália e Bélgica. A crise bancária de 1931, desencadeada pela quebra do banco do Crédito Anstalt de Viena, havia conduzido a graves conflitos financeiros transatlânticos e, inevitavelmente, suas repercussões se fizeram sentir na América Latina. As contradições existentes entre as grandes potências ofereciam um novo leque de possibilidades aos governos devedores para justificar as suspensões de pagamentos. Os ministros de Finanças do México, Brasil, Peru e Chile instruíram seus embaixadores em Washington e Londres para que sondassem discretamente as possibilidades de obter um trato especial para suas dívidas, tal como o que havia sido concedido à Alemanha na Conferência de Lausanne. Ademais, a suspensão do padrão-ouro, abandonado pela própria Grã-Bretanha, proporcionava circunstâncias atenuantes, já que os funcionários financeiros latino-americanos agora podiam justificar o pagamento do serviço de suas dívidas externa em moeda nacional em vez de ouro, dólares ou libras esterlinas (MARICHAL, 1988, p. 246).

No Brasil, o governo de Vargas se aproveitou da conjuntura política internacional para, nas negociações de acordos, colocar os credores britânicos contra os norte-americanos, ao longo de quinze anos, conseguindo aliviar a carga da dívida externa e fortalecer o papel do país na política internacional (MARICHAL, 1988, p. 255). O governo brasileiro usou a possibilidade de suspender pagamentos da dívida externa, total ou parcialmente, como instrumento de diplomacia econômica para obter importantes vantagens (MARICHAL, 1988, p. 262).

Na mesma linha, Toussaint (2003, p. 4), ao comparar a reação dos EUA frente às crises da dívida externa de 1930 e de 1980, conclui que a atitude assumida pelo governo norte-americano nos anos 1930 permitiu a países que tradicionalmente se encontravam em sua esfera de influência certa autonomia econômica, fato que não se repetiu na década de 1980.

Logo, aplicando-se esta linha de raciocínio ao período 1870-1930 (expansão financeira britânica), é de se esperar que o desenvolvimento do processo de transição hegemônica entre

Grã-Bretanha e EUA tenha contribuído para a redução do condicionamento direto da política econômica nacional de Brasil e Argentina, o que será verificado posteriormente.

Em síntese, a três características da expansão financeira associam-se três consequências sobre a política econômica dos Estados periféricos e semi-periféricos: (i) escalada no endividamento público externo, que leva o Estado nacional a adotar políticas econômicas funcionais às altas-finanças; (ii) a alta mobilidade mundial do capital circulante, que reduz o grau de autonomia de política econômica do Estado nacional; (iii) a transição hegemônica, que desarticula os credores, reduzindo *paulatinamente* o condicionamento direto que exercem sobre a política econômica dos Estados periféricos e semi-periféricos.

## **2.2 Teorias dos ciclos de endividamento externo de Estados periféricos e semiperiféricos**

Nesta seção, apresenta-se outra abordagem teórica que também relaciona a dinâmica da economia-mundo capitalista ao endividamento externo de Estados nacionais da periferia e semiperiferia, considerando, porém, processos cíclicos e temporalidades diferentes do ciclo sistêmico de acumulação, os quais serão denominados de “ciclos de endividamento da periferia e semiperiferia da economia-mundo capitalista”.

Esta teoria está expressa em Suter e Pfister (1987), Marichal (1988), Suter (1989; 1992), Suter e Stamm (1992), Stewart (1993; 2002) e Toussaint (2003). As contribuições de Stewart são resultado do teste empírico que fez das teorias de Pfister e Suter para o período entre 1782 e a década de 1980. As contribuições de Marichal (1988) e Toussaint (2003) estão nas ricas análises históricas que fazem da dívida externa latino-americana, sem, entretanto, avançar muito no desenvolvimento de uma teoria sobre os ciclos de endividamento. Portanto, a teoria apresentada a seguir é basicamente a desenvolvida por Pfister e Suter.

Suter (1992) desenvolve um esquema conceitual para a análise do endividamento externo da periferia e semiperiferia baseado na Economia Política dos Sistemas-Mundo, com foco em processos cíclicos de longo prazo e agregando conceitos de outras abordagens (schumpeterianas e marxistas). Sua análise se restringe ao endividamento externo público, exclui, portanto, a dívida interna e a dívida privada. Exclui também outros segmentos dos fluxos internacionais de capital que não estão relacionados diretamente com o endividamento externo público, como, por exemplo, os investimentos externos diretos.

Suter (1992) afirma que a dívida externa de Estados periféricos e semi-periféricos durante os séculos XIX e XX foi caracterizada por flutuações cíclicas. Estes ciclos de endividamento são divididos em três fases interdependentes e consecutivas: (i) a expansão dos créditos

externos; (ii) a deflagração de uma crise de pagamentos e (iii) a negociação de acordos entre países devedores e seus credores.

Sua análise histórica constatou quatro períodos de incapacidade global de serviço da dívida externa entre devedores soberanos desde 1800. Os picos das crises ocorreram: (i) do fim da década de 1820 ao começo da década de 1840; (ii) de meados da década de 1870 ao início da década de 1880; (iii) do início da década de 1930 ao final da década de 1940 e (iv) na década de 1980. Dois outros picos de crises de endividamento menos pronunciados ocorreram em meados da década de 1890 e nos anos anteriores e durante a Primeira Guerra Mundial. Assim, as dificuldades de serviço da dívida externa seguem um padrão cíclico de longo prazo, com grandes crises ocorrendo a cada 50 ou 60 anos.

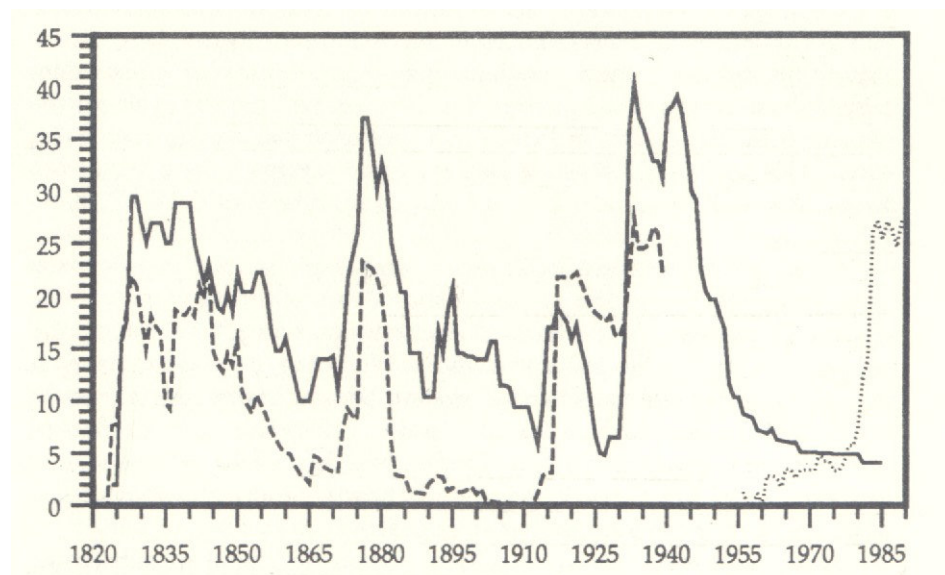
Neste sentido, Suter (1992) distingue dois tipos de ciclo. O conceito de ciclos estruturais se refere a eventos distintos que sucedem uns aos outros regularmente e recorrem sem interrupção. Este conceito considera que a duração do ciclo pode variar, os diversos eventos podem estar distribuídos de uma ou outra forma ao longo do tempo sem que isso afete seu caráter cíclico. Apenas a sucessão sem interrupção ou episódios intervenientes é a sua condição essencial, não havendo duração regular. Diferentemente, os ciclos temporais são definidos pela recorrência de um evento em intervalos de tempo regulares.

Suter (1992) argumenta que nas ciências sociais todo fenômeno cíclico deve ser considerado como ciclo estrutural, pois a realidade social, política e econômica é muito complexa e instável para se enquadrar em ciclos temporais. Por isso, os ciclos de endividamento externo da periferia e semiperiferia são considerados estruturais, podendo, portanto, ser relacionados a processos cíclicos sistêmicos de diferentes durações, como os ciclos de Kondratieff, de Kuznets e os ciclos de hegemonias mundiais<sup>19</sup>.

O mesmo autor vincula o padrão cíclico das crises de dívida externa da periferia e semiperiferia especialmente aos ciclos de Kondratieff, de duração de 45 a 60 anos, e aos ciclos de Kuznets, com duração de 18 a 25 anos. A deflagração de crises globais da dívida externa coincide com o início das fases de estagnação dos ciclos de Kondratieff para todo o século XIX e XX (décadas de 1820, de 1870, de 1930 e de 1980) e dos ciclos de Kuznets para o período que vai dos arredores de 1860 a 1930 (décadas de 1870, 1890, Primeira Guerra Mundial e década de 1930), conforme mostra o gráfico abaixo.

---

<sup>19</sup> As relações estabelecidas pelos autores desta abordagem entre os ciclos longos de endividamento externo e os ciclos de hegemonias mundiais foram apresentadas juntamente com a teoria dos ciclos sistêmicos de acumulação, na seção 2.1.3, por serem complementares a esta. As relações entre o endividamento externo da periferia e os ciclos de Kuznets não serão apresentadas, pois não serão utilizadas na análise histórica por falta de dados empíricos relativos à sua manifestação no Brasil e na Argentina.



fonte: SUTER (1992, p. 03)

\_\_\_\_ Número de países em “default” relativamente a todos os Estados-nação soberanos.  
 ..... Número de países sujeitos a renegociações relativamente a todos os Estados-nação soberanos.  
 ----- Parcela de créditos bloqueados relativamente investimento externo líquido acumulado total das principais nações credoras.

**Figura 3 - Crises globais de endividamento externo: parcela de países em “default” (1820-1985) ou sujeitos a renegociações da dívida externa (1956-1989) relativamente a todos os Estados-nação e parcela de créditos bloqueados (1823-1939).**

Como sua abordagem enfoca processos sistêmicos estruturais de longo prazo, os ciclos de curto prazo de Kitchin e Juglar não são considerados, por operarem principalmente em âmbito nacional. Suter (1992) afirma que os países devedores individuais apresentam diferenças substanciais concernentes ao seu padrão específico de evolução da dívida externa, o que indica a existência de processos relevantes ocorrendo também no interior dos Estados nacionais. Portanto, estruturas e conjunturas econômicas e políticas específicas a cada país devedor são importantes para explicar os padrões de endividamento externo. Contudo, devido à perspectiva adotada nesta pesquisa, tais fatores estão fora do escopo do presente estudo.

Além disso, a despeito da recorrência periódica de crises globais da dívida externa, cada ciclo da dívida apresenta características específicas. As peculiaridades de cada ciclo da dívida externa estão relacionadas a tendências seculares identificadas por Suter que operam no sistema financeiro internacional. Entretanto, como esta pesquisa abrange um intervalo temporal menor do que o necessário para que tais tendências seculares gerem mudanças significativas, a análise realizada não as levou em consideração.

### 2.2.1 Ciclos globais de endividamento externo e os ciclos de Kondratieff

Os ciclos de Kondratieff se relacionam a padrões cíclicos de crescimento econômico em longo prazo. Suter (1992) divide em dois grupos as várias teorias procuram explicá-los. Aquelas que dão ênfase a fatores econômicos na explicação dos ciclos e as que enfatizam fatores sócio-culturais e políticos. A abordagem que faz para vincular os ciclos de Kondratieff aos ciclos de endividamento externo é baseada em teorias do primeiro grupo, especialmente: as teorias da inovação de Schumpeter (1939) e Mensch (1975); as teorias da acumulação de capital e dos ciclos da taxa de lucro de Mandel (1980); a abordagem dos termos de troca de Rostow (1975, 1978, 1985).

Contudo, o autor observa que tais teorias são deficientes quando se trata de considerar a diferenciação social e espacial da economia-mundo entre centro e periferia. Para solucionar este problema, Suter (1992) acrescenta as contribuições de Vernon (1966) sobre os aspectos mundiais de um ciclo de produto. Seguindo Mensch (1975), Suter (1992) divide os ciclos de Kondratieff em quatro fases (depressão, recuperação, prosperidade e recessão) que correspondem a quatro estágios de um ciclo de paradigma tecno-econômico:

*Primeira Fase:* Um novo ciclo longo emerge com a ocorrência de inovações básicas, que resultarão num novo paradigma tecno-econômico e levam à fabricação de produtos novos, altamente desejados e, por isso, lucrativos, assim como a novas estruturas institucionais e sociais. A produção nos setores líderes é altamente intensiva em trabalho e apenas modestamente padronizada. Como a criação de inovações básicas requer a presença de um potencial de inovação importante e de contatos próximos com mercados potenciais de alta renda, o novo ciclo longo geralmente se origina no centro da economia-mundo.

Nesta fase, as relações financeiras entre centro, periferia e semiperiferia estão parcialmente interrompidas, pois a incapacidade de vários países de arcar com o serviço da dívida externa, originada da crise da dívida externa do ciclo anterior, ainda não foi totalmente solucionada. Por esta razão, os retornos obtidos com ativos financeiros e com investimento estrangeiro são relativamente baixos, promovendo um direcionamento do capital para os setores líderes que prometem altos lucros;

*Segunda Fase:* À medida que a produção nos setores líderes do ciclo longo alcança a maturidade, via inovações incrementais, ela se consolida num paradigma tecnológico específico daquele ciclo longo, que inclui os pré-requisitos sociais e institucionais da produção, assim como um conjunto amplamente aceito de bens de consumo que representam símbolos de

status. Conseqüentemente, os mercados dos produtos líderes tornam-se mercados de massa e sua produção torna-se progressivamente padronizada e concentrada.

Durante este estágio, o ciclo longo expande-se por toda a região central da economia-mundo e a periferia é integrada nesta fase de crescimento principalmente através do comércio e, secundariamente, pela produção nos setores líderes e pela adoção de estruturas institucionais relevantes para o paradigma tecnológico deste novo ciclo. A demanda crescente na indústria dos países centrais por matérias-primas aumenta os preços dos principais bens de exportação da periferia. O aumento em suas receitas de exportação permite que os países atingidos pela crise da dívida externa do ciclo anterior selem acordos e solucionem seus problemas com credores. Devido à ainda alta lucratividade dos investimentos no centro, os fluxos de capital para a periferia são apenas modestos;

*Terceira Fase:* O potencial de inovação arrefece e os mercados de consumo se tornam saturados no centro da economia-mundo de modo que a taxa de lucro dos investimentos industriais declina. Com a padronização da produção nos setores líderes, as desvantagens estruturais que a periferia apresentava para a produção nos setores líderes começam a diminuir. Neste momento, os mercados da periferia ainda não foram muito explorados. O declínio nas taxas de lucro no centro e a lucratividade crescente do investimento industrial na periferia induz fluxos de capitais para a periferia. Os capitalistas do centro relutam em re-investir lucros na produção e, ao invés disso, depositam seu capital no sistema financeiro, gerando um excesso de liquidez que toma forma de investimento externo direto ou de empréstimos externos para a periferia (incluindo a compra de títulos da dívida pública de Estados da periferia);

*Quarta Fase:* Depois que a expansão do paradigma tecnológico específico daquele ciclo para a periferia foi completada e o potencial de inovação nas áreas do centro foi exaurido, a estagnação começa a prevalecer na economia-mundo. Os agentes empresariais buscam contê-la através de ganhos inflacionários passageiros e da realização de fusões e aquisições (centralização do capital e formação de oligopólios). Alguns Estados passam a adotar práticas protecionistas e colonialistas.

Durante este estágio, os países da periferia tornam-se progressivamente incapazes de arcar com o serviço de suas dívidas externas por várias razões. O declínio da demanda causado pela estagnação econômica no centro provoca a reversão das expectativas prévias e excessivamente otimistas sobre as receitas de exportação dos países periféricos tomadores de empréstimos. A queda das receitas de exportação efetivas, relativamente àquelas esperadas, força os países periféricos a tomarem mais empréstimos; a concessão de créditos torna-se progressivamente especulativa, aumentando a fragilidade do sistema financeiro internacional.



Não só as piores condições de demanda nos mercados centrais prejudicam o retorno gerado pelos projetos de investimento na periferia e semiperiferia. A lucratividade do capital estrangeiro investido nestas regiões também pode ser menor do que o esperado devido ao tamanho limitado de seus mercados, ao baixo efeito multiplicador do capital estrangeiro (especialmente em economias de enclave) ou ao alto coeficiente de importação e demanda de divisas estrangeiras dos projetos de investimento correspondentes.

Adicionalmente, como resultado das pressões de vários grupos sociais numa fase de estagnação, os governos dos Estados periféricos e semiperiféricos podem recorrer a uma alocação de recursos politicamente relevante, para fins de legitimação, mas financeiramente irracional (por exemplo, concessão de subsídios, manutenção de grandes redes de clientelismo), o que dificulta a geração de receitas para o pagamento da dívida externa. O uso feito dos recursos externos por parte dos Estados periféricos depende de seus regimes políticos, isto é, da base social sobre a qual os governos se sustentam e que legitima seu poder político.

Em decorrência desses fatores, eventualmente, as dificuldades crescentes de serviço da dívida externa levam ao deflagramento de uma crise generalizada. Só agora, na medida em que aplicações lucrativas virtualmente desapareceram, os agentes empresariais do centro começam a investir em inovações básicas que não prometem altos lucros inicialmente. Finalmente, a introdução de inovações básicas irá viabilizar um novo ciclo longo. Neste sentido, o papel do sistema financeiro internacional é promover a expansão geográfica do ciclo, canalizando capital para os setores líderes e suas indústrias fornecedoras à medida que tais setores expandem no sistema-mundo de acordo com a progressão do ciclo de produto.

Esta dinâmica está representada resumidamente na figura abaixo, extraída de Stewart (1993).

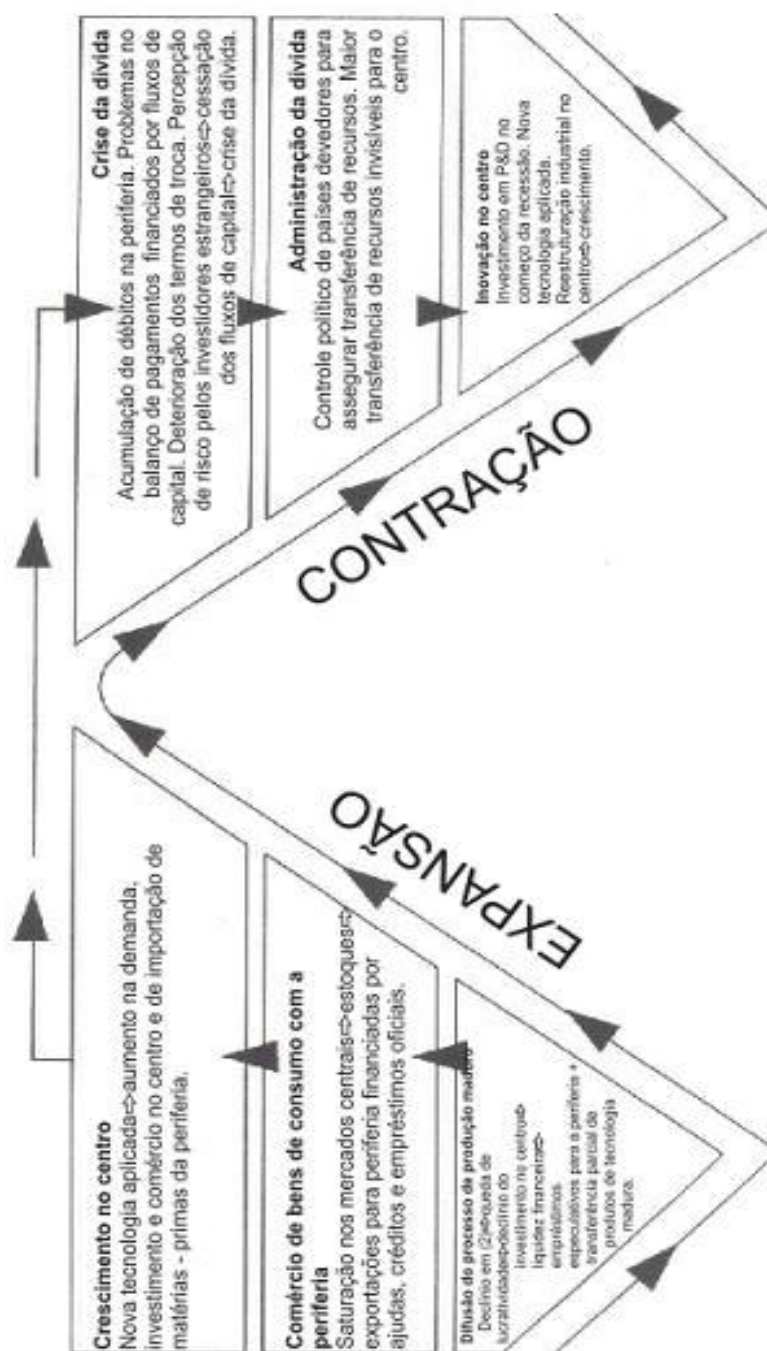


Figura 4 – Padrão de integração da periferia ao ciclo tecnológico tal como discernido da teoria das ondas longas

### **CAPÍTULO 3 – A INTENSIFICAÇÃO DAS RELAÇÕES DA AMÉRICA LATINA COM A ECONOMIA-MUNDO CAPITALISTA NA SEGUNDA METADE DO SÉCULO XIX**

No início do século XIX, a economia-mundo capitalista evoluía numa configuração coerente com as características do regime de acumulação britânico, cujas origens remontam à Revolução Industrial do fim do século XVIII. O regime de acumulação britânico era caracterizado pela desintegração vertical das cadeias mercantis mundiais, que ligavam a produção primária ao consumo final, e eram lideradas pelas empresas britânicas comerciais de médio porte altamente especializadas, unidas por uma rede complexa de transações comerciais centrada na Grã-Bretanha, mas que abrangia o mundo inteiro (ARRIGHI, 1996).

Com a Revolução Industrial, a Grã-Bretanha especializava-se crescentemente na produção de manufaturas, transferindo para o resto do mundo a produção dos produtos primários para os quais era o principal mercado consumidor. A divisão mundial do trabalho sob hegemonia britânica estava estabelecida, portanto, entre o centro crescentemente especializado na produção de manufaturas (especialmente a Grã-Bretanha), a periferia especializada na produção de bens primários e as regiões semiperiféricas, situadas entre estes dois extremos e contendo tanto atividades de centro como de periferia.

Esta configuração da divisão mundial do trabalho foi favorecida, a partir de 1846, pela política unilateral livre-cambista da Grã-Bretanha que contribuía para a ligação dos mercados mundiais com o país. A principal razão de o comércio exterior e colonial britânico ter sido liberalizado foi que o protecionismo havia-se tornado um entrave à mobilização efetiva das aptidões industriais da Grã-Bretanha em benefício de suas classes dominantes. O mais livre possível fluxo de suprimentos do mundo inteiro para as indústrias localizadas no território britânico era essencial para reduzir custos domésticos de produção (matérias-primas e força de trabalho), ao mesmo tempo fornecendo aos clientes estrangeiros os meios de pagamento necessários para comprar produtos britânicos (ARRIGHI, 1996). Assim, a expansão material do ciclo sistêmico de acumulação britânico iniciada com a Revolução Industrial fazia com que as atividades econômicas de uma parcela crescente da humanidade se comportassem como elementos interdependentes de um conjunto articulado num quadro de especialização geográfica.

Em meados do século XIX, a expansão material britânica ganha novo impulso, quando a tecnologia desenvolvida em conexão com as indústrias manufatureiras penetrou nos meios de transporte, dando origem a uma revolução tecno-econômica, que resultaria na instalação de

um paradigma tecno-econômico cujas indústrias líderes eram a construção de ferrovias, a indústria náutica e os sistemas telegráficos. As inovações e desenvolvimentos nestes setores aumentaram a demanda por carvão, ferro e outros metais, estimulando outros ramos da produção. Além disso, os avanços nos transportes facilitavam a integração dos mercados locais nos países europeus e o comércio mundial.

A construção de ferrovias teve uma importância estratégica e singular no desenvolvimento econômico daquele período. Entre as décadas de 1840 e 1850, a construção ferroviária ultrapassou, em termos de absorção de capital, qualquer tipo anterior de despesa de investimento (DOBB, 1973). A Inglaterra foi o centro de origem desta revolução. Em dezembro de 1843, foram abertas 1952 milhas de ferrovias na Grã-Bretanha; sete anos depois, 6621 milhas estavam abertas, um crescimento de mais de 300% (STEWART, 1993). Num curto período, investimentos pesados, fixos e inelásticos foram realizados em plantas ferroviárias, retirando capital e força de trabalho de outros setores, especialmente da agricultura, e reduzindo a exportação de capital para outros países.

Entretanto, por volta de 1848, as possibilidades para instalar novas ferrovias e linhas de telégrafo na Grã-Bretanha já haviam diminuído sensivelmente e a necessidade de manter o nível da acumulação de capital e a luta pela hegemonia mundial induziu a difusão da revolução dos transportes para a Europa continental, especialmente na França e na Alemanha. Os investimentos continuaram e, no final da década de 1850, o envolvimento de empresas francesas, alemãs e belgas na construção de ferrovias era grande e pressionava negativamente os lucros das empresas britânicas (STEWART, 1993).

Por volta de 1860, ocorreu a saturação da expansão ferroviária nas regiões centrais da Europa, estimulando sua orientação para o leste europeu e para a Índia. O esgotamento da expansão ferroviária no velho mundo era parte de um processo de inflexão na trajetória de crescimento econômico na economia-mundo. Por volta de 1875, a depressão econômica chegou e a economia-mundo passa a crescer mais lentamente. Os mercados externos se contraíram, o comércio estagnou, o protecionismo e a rivalidade entre os Estados do centro aumentaram. De 1848 a 1875, as exportações européias tinham mais que quadruplicado, ao passo que de 1875 a 1915 apenas duplicaram (HOBSBAWM, 1988); de 1842 a 1873, o volume de exportações inglesas cresceu a 11% ao ano; de 1873 a 1898, cresceu a 2,5% ao ano (NIVEAU, 1969, p. 207).

Esta inflexão em direção a uma recessão econômica tinha dois determinantes sistêmicos importantes. Para Stewart (1993), era o fim da fase de crescimento do ciclo de Kondratieff baseado no paradigma tecno-econômico da Revolução dos Transportes. Já para Arrighi

(1996), as contradições da acumulação de capital no centro da economia-mundo estavam relacionadas a um quadro mais amplo do que a saturação da expansão ferroviária na Europa, o de acirramento da competição intercapitalista em nível mundial gerado, por volta de 1870, pela expansão material prévia e que abarcava não apenas a indústria de transportes. Era sinal do início do esgotamento das estruturas e estratégias que caracterizavam o regime de acumulação britânico.

Em toda a economia-mundo centrada no Reino Unido uma quantidade maior de empresas comerciais de um número crescente de países vinha-se prejudicando mutuamente na busca de insumos e no posicionamento de seus distribuidores, destruindo o controle mais ou menos exclusivo de determinados mercados. A produção e o investimento continuavam a crescer, tanto nos países recém-industrializados da época (especialmente Alemanha e EUA) como na Grã-Bretanha, a um ritmo rápido demais para que os lucros se mantivessem. Isto deu origem a um período prolongado de violenta competição de preços que ficou conhecido como a Grande Depressão de 1873-1896 (ARRIGHI, 1996).

Neste período, os preços caíram de maneira desigual e esporádica, mas inexorável, através de crises e explosões de crescimento. A taxa de juros também acompanhou a tendência de queda. As empresas agrícolas, comerciais e industriais britânicas, que, até então, haviam-se expandido com tamanha rapidez que absorviam tanto suas próprias sobras monetárias quanto as de outras empresas, começaram a perceber que acumulavam excedentes de capital que ultrapassavam o que podia ser reinvestido com segurança e lucratividade em suas linhas de negócio estabelecidas (ARRIGHI, 1996).

Por isso, ao invés de investir este excedente em novos ramos de negócios, nos quais não tinham nenhuma vantagem comparativa especial, numa conjuntura de crescentes pressões competitivas, ou de investi-lo no aumento da luta competitiva dentro de seu próprio ramo, muitas destas empresas decidiram manter líquida ao menos parte de seu capital e deixar que a City cuidasse de investi-lo, sob qualquer forma e em qualquer local da economia mundial que promettesse rendimentos mais altos e seguros (ARRIGHI, 1996). Especialmente, os capitais que não podiam mais ser investidos com a mesma lucratividade na expansão ferroviária na Europa, passaram a se acumular nos mercados financeiros europeus (STEWART, 1993). Assim, os agentes capitalistas hegemônicos migravam da acumulação produtiva para a acumulação financeira, assinalando o início da expansão financeira britânica, que se estenderia até 1930.

A acumulação de capital no centro da economia-mundo estava travada e, para solucionar este impasse, era necessário encontrar uma aplicação para este capital ocioso que se acu-

mulava nos mercados financeiros europeus. A solução envolveu a maior incorporação das regiões periféricas na economia-mundo, especialmente através da exportação de capital, na qualidade de fornecedoras de produtos primários e importadoras de manufaturas, capital e força de trabalho. As regiões que produziam matérias-primas eram beneficiadas, ao mesmo tempo, por uma procura crescente por seus produtos e pelos capitais que recebiam, o que lhes permitiu desenvolver a produção dos produtos de base e, em menor medida, as indústrias nascentes (NIVEAU, 1969, p. 207).

Isso constituía para os capitalistas britânicos uma válvula de escape do acirramento da competição interempresarial. Possibilitava o acesso a novas alternativas de investimento, reduzia os custos da acumulação de capital no interior do território britânico, que se encontrava cerceada, e gerava uma demanda nos países estrangeiros por importações britânicas. Barateando a oferta de produtos primários disponíveis a um país capitalista adiantado como a Grã-Bretanha, o investimento no exterior redundava em vantagem especial para o capital investido no país, e cada ampliação da esfera do comércio mundial aumentava o alcance dos ganhos a serem conseguidos desse modo (DOBB, 1973, p. 389).

A exportação de capital pela Grã-Bretanha foi organizada por uma instituição peculiar ao último terço do século XIX e ao primeiro terço do século XX, que funcionou como o elo principal entre a organização política e a econômica do mundo: a “haute finance” (POLANYI, 1980). As grandes casas financeiras passaram ganhar maior importância, não só para as empresas capitalistas britânicas, como para o Estado britânico que dependia das altas-financeiras para financiar suas inclinações territorialistas. O interesse era mútuo. As redes cosmopolitas das altas-financeiras, especialmente a liderada pelos Rothschild, apoiavam-se no imperialismo da Grã-Bretanha para expandir as redes comerciais e financeiras que eles mesmos controlavam.

Por outro lado, os Estados imperialistas, como a Grã-Bretanha, puderam, com a ajuda das grandes casas financeiras, atingir e controlar um número e variedade maiores de redes de poder e de crédito do que jamais teriam conseguido fazer apenas pela mobilização de seus aparelhos estatais e de guerra. A proteção e o tratamento preferencial recebidos do Estado britânico pela rede financeira controlada pelos Rothschild tinha como contrapartida a incorporação desta rede no aparelho de poder mediante o qual a Grã-Bretanha dominava o mundo (ARRIGHI, 1996). Os Rothschild eram a principal dentre outras casas financeiras envolvidas em negócios com e em diversos Estados nacionais.

Assim, a rede financeira centrada em Londres transformou-se numa poderosa esteira transportadora que puxava o capital “ocioso” da Grã-Bretanha e de outras partes da Europa

para mandá-lo novamente para fora, na forma, por exemplo, de empréstimos a outras nações via colocação de títulos estrangeiros na praça londrina. A segunda metade do século XIX caracterizou-se não só por grandes levas de exportação de capital da Grã-Bretanha, mas também pela expansão das redes bancárias provinciais britânicas, aliada a uma crescente integração delas nas redes da City, o centro financeiro londrino (ARRIGHI, 1996).

A partir de 1870, a exportação de capital pela Grã-Bretanha passou a ser caracterizada por ondas de altura e extensão crescentes (ARRIGHI, 1996) e, no longo ou no curto prazo, representou um fator essencial de equilíbrio (ou de re-equilíbrio) nas trocas internacionais durante todo o século XIX. Embora a balança comercial da Grã-Bretanha fosse regularmente deficitária, sua balança de transações correntes revelava excedentes que poderiam ter ocasionado grave penúria internacional de libras esterlinas se ela não tivesse investido somas importantes no estrangeiro. O mecanismo dos pagamentos internacionais dependia dos empréstimos de curto prazo da praça de Londres e, em particular, dos créditos de aceite e desconto dos bancos especializados no financiamento do comércio mundial (NIVEAU, 1969, p. 201).

A exportação de capital através de empréstimos estrangeiros estava, ao lado da construção de ferrovias, das guerras e revoluções que também financiavam, dentre os métodos operacionais para a penetração capitalista em zonas ainda não dominadas plenamente pelo capital (LUXEMBURGO, 1984). O capital estrangeiro que fluía para a periferia se direcionava principalmente para empréstimos garantidos pelos Estados nacionais periféricos, para vários tipos de obras públicas, ferrovias, utilidades públicas, etc.; em suma, atividades que não representam uma concorrência com as mercadorias exportadas pelas regiões centrais. Dessa forma, o fluxo de capital do centro para a periferia levava a um desenvolvimento bastante unilateral desta região, funcional às necessidades do centro. A classe dominante local acabava sendo a burguesia controladora das atividades primário-exportadoras vinculadas ao capital estrangeiro instalado nos países periféricos. A parte da burguesia nativa que tentasse estimular o desenvolvimento industrial na periferia enfrentava obstáculos formidáveis (SWEEZY, 1983).

Com a estagnação da expansão da rede ferroviária européia, esta atividade de estendeu para o ultramar nas décadas subseqüentes. A malha de transportes internacionais, cada vez mais fina e espalhada, incorporou até os países atrasados e anteriormente marginais à economia-mundo, e criou nos velhos centros de riqueza e desenvolvimento um interesse por essas áreas remotas como, por exemplo, o Cone Sul da América do Sul. As áreas escolhidas para a introdução de ferrovias estavam ligadas às necessidades econômicas e políticas da Grã-Bretanha. As vastas fronteiras de terra do Canadá, Austrália, Rússia e Argentina foram pene-

tradas com ferrovias e preparadas para a produção de trigo a ser ofertado para o mercado britânico. Tomando-se EUA, Argentina, Canadá, Índia e Australásia juntamente, a extensão do leito ferroviário subiu de cerca de 62.000 milhas, em 1870, para 262.000 milhas em 1900 e, mesmo nos sete anos anteriores a 1914, os capitalistas britânicos forneceram 600 milhões de libras para a construção ferroviária em territórios estrangeiros (DOBB, 1973, p. 363).

Outras regiões da periferia e da semiperiferia também foram afetadas. Na América Latina, a intensificação das relações com a economia-mundo deu origem a uma fase de crescimento econômico que durou de 1870 a 1930 e ficou conhecida como “Belle Époque”. Algumas partes da América Latina já estavam incorporadas à economia-mundo capitalista há cerca de 500 anos, como o nordeste do Brasil, entretanto, a partir de 1870, intensifica-se para o conjunto do subcontinente a integração das atividades econômicas locais aos mercados mundiais. Esquemáticamente, pode-se afirmar que a exportação de capital para a América Latina teve duas finalidades inter-relacionadas que serão analisadas a seguir: (i) a instalação de um parque produtivo primário-exportador; (ii) a consolidação de uma superestrutura institucional coerente com a função que a região ocupava na divisão mundial do trabalho: o Estado oligárquico latino-americano. Ambos os processos, desencadeados na segunda metade do século XIX, deram origens a estruturas que condicionaram o desenvolvimento da América Latina até a década de 1930.

### **3.1 A economia na América Latina pós-1870: intensificação das relações com a economia-mundo.**

As transferências mundiais de capital alimentaram o processo de crescimento econômico na América Latina. Como ocorre nas expansões financeiras, as quatro ou cinco décadas anteriores à Primeira Guerra Mundial foram marcadas por uma expansão do investimento estrangeiro na América Latina e o movimento de capital através das fronteiras nacionais esteve até então quase completamente isento de restrições formais (GLADE, 2001). Na medida em que se acirrava a concorrência entre os Estados do centro, no contexto de expansão financeira, a América do Sul tornou-se um dos principais centros da batalha, o que se reflete no deslocamento de capitais britânicos para esta área (de 10,5% do total das inversões externas britânicas, em 1860/70, para 20 a 22% entre 1881/90 e 1927/29). Este incremento notável das inversões britânicas no subcontinente se deve em sua maior parte ao desenvolvimento de uma indústria de carnes na Argentina, quase inteiramente voltada para o mercado britânico. Parte



considerável também foi direcionada a empréstimos ao Estado brasileiro, sendo o restante inversão privada, provavelmente a maior parte em construção ferroviária (SINGER, 1989).

As estradas de ferro foram particularmente importantes para justificar os fluxos financeiros. A construção das primeiras linhas férreas já havia começado no final da década de 1840, e outras foram construídas na década de 1850, mas foi realmente após 1860, e sobretudo após 1870, que ocorreu a grande era do desenvolvimento ferroviário na América Latina (GLADE, 2001). A instalação de ferrovias e de infra-estrutura, resultante dos influxos de capital estrangeiro, aliada aos melhoramentos nos transportes náuticos, permitia que regiões da América Latina ainda não integradas à economia-mundo assumissem o papel de fornecedoras de produtos primários para o centro e que aquelas que já estavam integradas ampliassem sua participação na divisão mundial do trabalho de acordo com este papel. As novas linhas ferroviárias ligavam os portos ao interior e destinavam-se a recolher os excedentes exportáveis de minérios e produtos agrícolas e levá-los ao litoral. Foi isso que deu à região condições de aproveitar as oportunidades de venda nos mercados mundiais, integrando-se em cadeias mercantis globais.

A maior parte dos benefícios econômicos da expansão das ferrovias para as regiões periféricas foi para os agentes estatais e empresariais do centro, tanto nos lucros na fase de construção e, depois, no uso da infra-estrutura de transportes. Já o custo financeiro foi assumido principalmente pelos Estados da periferia (STEWART, 1993). Como a construção da infra-estrutura necessária para o desenvolvimento das atividades exportadoras foi financiada pelo influxo de capital estrangeiro, parte das rendas futuras geradas por estas atividades deveria reverter em pagamento deste financiamento externo. Para Marini (2000), ao aumentarem as exportações e, sobretudo, a partir do momento em que passam a ser gerados superávits comerciais, o papel da dívida externa passa a ser o de transferir para o centro da economia-mundo parte do excedente econômico gerado na América Latina. O caso do Brasil é revelador: a partir da década de 1860, quando os saldos da balança comercial se tornam cada vez mais importantes, o serviço da dívida externa aumenta (de 50% do saldo comercial nos anos 1860, para 99% na década seguinte). Entre 1902-1913, enquanto o valor das exportações aumenta em 79,6%, a dívida externa o faz em 144,6% e representa, em 1913, 60% do gasto público total (MARINI, 2000).

Em longo prazo, foi a relação da região com a economia-mundo que explicou o crescimento econômico neste período. O subcontinente tornara-se um componente importante do comércio mundial e uma das mais significativas fontes de matérias-primas para as regiões centrais. Antes da intensificação desta relação, entre os anos 1820 e a década de 1860 ou

1870, o desempenho econômico da América Latina foi fraco, mas, pouco a pouco, no curso de várias décadas, foram se estabelecendo relações mais compatíveis com o regime de acumulação britânico, à medida que os antigos mecanismos coloniais de alocação de recursos caíam em desuso e o sistema capitalista mundial se expandia.

Entre 1870 e 1930, motor do crescimento econômico latino-americano foi a produção industrial nos países do centro da economia-mundo, que determinou a demanda de produtos exportados pelas regiões periféricas. Era a demanda mundial e não a local é que comandava o processo econômico local. O processo de organização da atividade econômica local para expandir o setor de produção voltada ao mercado mundial forneceu a dinâmica central da alocação de recursos em âmbito local durante este período, subordinando grande parte das demais alternativas possíveis no uso dos recursos. O capitalismo conquistou o controle dos altos comandos da economia, administrando os novos recursos da região de modo a atender antes de tudo às necessidades do centro da economia-mundo capitalista. Embora não fossem universais em sua influência, as forças econômicas que emanaram da expansão da economia-mundo capitalista penetraram sem dúvida até o interior, alcançando, por exemplo, as tribos amazônicas que foram obrigadas com notória brutalidade a participar do comércio da borracha (GLADE, 2001).

Os mercados urbanos consumidores de produtos industrializados eram supridos, em sua maior parte, pelos exportadores britânicos, embora estes sofressem forte concorrência da Alemanha, dos EUA e da França. A produção industrial local era pequena. Certas regiões da economia-mundo produtoras especializadas de um ou dois produtos primários para o mercado mundial fracassaram em sua industrialização por dependerem dos caprichos da demanda externa e ficaram limitadas ao papel que ocupavam na divisão mundial do trabalho. Porém, embora limitada, dispersa e descontínua, a indústria local já dava sinais de desenvolvimento. O período de 1870 a 1914 constituiu a aurora da era industrial na América Latina (GLADE, 2001). A industrialização incipiente neste período foi estimulada pelo crescimento da população e pelo aumento de renda induzido pelas exportações. A demanda local de bens de consumo e de bens de capital estava crescendo e para atendê-la estavam sendo criadas novas empresas.

Entretanto, a integração da região na economia mundial e a correspondente facilidade de levantar empréstimos no exterior não só ajudaram a sufocar qualquer potencial de produção local de tecnologia que pudesse ter sobrevivido às restrições impostas pela coroa espanhola, como também impediram o desenvolvimento de grandes experiências industriais no continente. As relações custo-benefício tornavam muito mais fácil e mais racional – em curto prazo

e na perspectiva do empresário individual – adquirir na Europa novos métodos de produção que lá já estavam bem difundidos, do que criar o tipo de ambiente social que teria estimulado a geração local. Em consequência, como quase toda inovação em matéria de produto se originava no exterior, eram os fornecedores europeus e norte-americanos que estavam em condição de recolher o fluxo constante de lucros de monopólio temporários que provinham da introdução de novos produtos no mercado antes que produtos rivais imitativos pudessem interrompê-lo (GLADE, 2001). Assim, os elos das cadeias de mercadorias situados nos territórios latino-americanos continham aquelas atividades menos intensivas em inovação e esta posição desfavorável determinava a transferência de excedente para os agentes estrangeiros que desfrutavam de posições monopolísticas, ainda que temporárias, nas cadeias mercantis.

Algumas regiões da América Latina tornaram-se extraordinariamente prósperas, mesmo para padrões europeus, sobretudo quando seus habitantes eram imigrantes europeus livres e, em geral, militantes com força política em assembleias eleitas, cujo radicalismo democrático podia ser tremendo. Entretanto, estas regiões eram complementos da economia industrial européia e, tanto para as elites do centro quanto para as elites locais com interesses vinculados à exportação de produtos primários, não era interessante que tais regiões se industrializassem. As oligarquias de proprietários de terras, os comerciantes agentes de potências estrangeiras e os governantes beneficiavam-se com a duração absoluta do período de expansão das matérias-primas de exportação de suas regiões, interrompido apenas por crises breves, embora dramáticas, geradas pelo ciclo comercial, pela excessiva especulação, pela paz e pela guerra (HOBSBAWM, 1988).

Apesar da desorganização dos mercados mundiais que ocorreria com a Primeira Guerra Mundial e da crescente vulnerabilidade da renda de exportação das elites locais em função de oscilações nos preços dos produtos primários durante o pós-guerra, apenas com a queda vertical desses preços durante a crise de 1929 essa vulnerabilidade, quando considerada em longo prazo, pôde ser muito significativa comparada à aparentemente ilimitada expansão das exportações e dos créditos, induzindo uma mudança de mentalidade das classes dominantes locais (HOBSBAWM, 1988).

A maior inserção na economia-mundo também ajudou a ampliar as disparidades econômicas no subcontinente, que eram muito mais agudas em 1914 do que meio século antes. Mesmo dentro de cada país, as diversas regiões sofreram de maneira diferenciada o impacto transformador do crescimento impulsionado pelos mercados mundiais. A enorme divergência de experiências entre as regiões da América Latina no crescimento via exportação de produtos primários é explicada em parte em termos de suas dotações de recursos e das implicações so-

ciais do uso de métodos de produção diferentes nas indústrias de exportação (GLADE, 2001), relacionadas aos papéis específicos que cada região passou a ocupar na divisão mundial do trabalho, ainda que, de modo geral, tivessem em comum a função de produtores de bens primários. Segundo Furtado (1976, p. 55), as regiões da América Latina assumiram três tipos de papéis em relação à divisão mundial do trabalho: (i) especialização em produção agrícola de clima tropical voltada ao mercado mundial; (ii) especialização em produção agrícola de clima temperado voltada ao mercado mundial; (iii) especialização em produção mineral voltada ao mercado mundial. De acordo com estes distintos papéis na divisão mundial do trabalho, foram moldadas estruturas econômicas e sociais particulares.

A especialização na exportação de produtos primários tropicais é o caso do Brasil, da Colômbia, do Equador, da América Central e do Caribe. A participação destes países na economia-mundo se realizou em concorrência com áreas coloniais e com a região escravista dos EUA. O açúcar e o fumo conservaram suas características de produtos tipicamente coloniais até fins do século XIX. Foi a rápida expansão da demanda de café e cacau, a partir de meados do mesmo século, que permitiu aos produtos tropicais desempenharem um papel dinâmico na integração da América Latina no espaço econômico mundial. Coube, neste caso, aos EUA e, em menor escala, aos países continentais europeus, o papel de centro dinâmico. Os produtos tropicais permitiram abrir importantes áreas ao povoamento, porém, de maneira geral, seus preços permaneceram sob a influência dos baixos salários das regiões coloniais que os produziam tradicionalmente. Além disso, dadas as suas características, eles, em geral, não exigiram a construção de uma importante infra-estrutura logística e não envolviam grande capacidade de criação de novas técnicas. Contudo, em certas regiões, como São Paulo, no Brasil, a agricultura tropical de exportação chegou a desempenhar papel mais expressivo como fator de desenvolvimento (FURTADO, 1976).

Já os países especializados em produtos de clima temperado, Argentina e Uruguai, de colonização recente, assemelhavam-se aos países cujo desenvolvimento constituiu essencialmente um prolongamento da fronteira econômica européia, como os EUA, o Canadá, a Austrália, a Nova Zelândia. Neles, o desenvolvimento assumiu a forma de incorporação de novos territórios, o que constituiu uma ampliação do espaço econômico europeu, cuja base de recursos naturais, inclusive de solos agrícolas, estava sendo enriquecida mediante a adição destes novos territórios à sua fronteira agrícola. Com isso, permitia-se que se elevasse a produtividade agrícola e que se evitasse, mediante o aumento da oferta de terras, os rendimentos decrescentes na Europa. Assim, a produção agrícola inglesa se reduziu e os preços dos produtos agrícolas puderam ao mesmo tempo reduzir-se, graças à incorporação de terras de zonas tem-

peradas na América e na Oceania. A produção nestes países concorria com a própria produção local dos países mais desenvolvidos em rápida industrialização (FURTADO, 1976, p. 53).

O caráter extensivo desta agricultura, e o volume considerável de carga que ela criou, exigiram a estruturação de um importante sistema de transportes, o que teve como consequência indireta a rápida unificação do mercado interno em torno dos grandes portos. Estas regiões, para onde se transplantou a técnica agrícola européia, transformar-se-ia ela mesma em importante centro criador de novas técnicas agrícolas. A economia nestas novas áreas já surgia especializada e também com alto nível de produtividade e de renda, sem o que não teriam condições para atrair as populações européias de cuja mão-de-obra dependiam. O papel desempenhado na divisão mundial do trabalho garantia a tais regiões um alto nível de vida, integradas em um setor produtivo da economia mundial que se caracterizava por um contínuo avanço técnico (FURTADO, 1976, p. 55).

Neste contexto, graças à maior participação da América Latina na divisão mundial do trabalho, a Grã-Bretanha, seguindo a política de livre-comércio, pôde reduzir substancialmente suas próprias atividades agrícolas, transferindo-as à periferia e beneficiando-se muito da baixa de preços das matérias-primas decorrente da redução das tarifas marítimas. A tonelagem da marinha mercante mundial aumentaria de 12,8 milhões de toneladas em 1860 para 43 milhões em 1913 (FURTADO, 1976, p. 50). De acordo com Marini (2000), a oferta de alimentos, que a América Latina contribuiu a criar, foi um elemento decisivo para que as regiões do centro confiassem ao comércio mundial a satisfação de suas necessidades de meios de subsistência. O efeito dessa oferta (ampliado pela depressão dos preços dos produtos primários no mercado mundial relativamente aos das manufaturas) foi o de reduzir o valor real da força de trabalho nos países industriais, permitindo assim que o incremento da produtividade se traduzisse ali em cotas de mais-valia cada vez mais elevadas. Mediante sua incorporação ao mercado mundial de bens-salário, a América Latina desempenhou um papel significativo no aumento da mais-valia nos países industriais<sup>20</sup>.

Para a promoção do comércio ou para a cobrança de dívidas na América Latina, a Grã-Bretanha e outras potências recorreram por vezes à diplomacia dos canhões. Via de regra, porém, o governo britânico adotava mais uma política de influência do que de intervenção direta nas questões internas dos Estados soberanos latino-americanos. A despeito da rivalida-

---

<sup>20</sup> Se o país A puder conseguir bens de salário mais baratos (em termos de seu próprio tempo de trabalho) trocando com outros países, ao invés de produzi-los, então o mesmo salário real se manifestará numa taxa de mais-valia, e portanto também de lucro, que será maior com o comércio internacional do que sem ele. Foi esse o principal aspecto da defesa do livre-comércio segundo Ricardo, nas circunstâncias particulares de meados do século XIX (SWEEZY, 1983, p. 223).

de crescente entre as grandes potências no final do século XIX, não houve nenhuma disputa territorial pela América Latina. A Inglaterra tinha poucas ambições coloniais na América Latina e o imperialismo territorialista norte-americano era limitado a certas regiões do Caribe. A intervenção direta não era necessária, pois as elites políticas e econômicas da América Latina, produtos que eram da integração nas cadeias mercantis mundiais comandadas pela Grã-Bretanha, receberam bem a “penetração” econômica dos britânicos e seguiram com entusiasmo o “modelo” de modernização capitalista por meio de empréstimos estrangeiros, investimento estrangeiro direto, crescimento do setor de exportação, comércio livre e integração nos mercados mundiais (BETHELL, 2001).

### **3.1.1 Impactos sobre a estrutura fundiária**

A estrutura fundiária nos países da América Latina também foi fortemente influenciada pela maior incorporação desta região à economia-mundo. De modo geral, observou-se um aumento maciço na oferta de terra entre 1870 e 1914, derivado de três fontes e estimulado pelos aumentos substanciais na demanda de produtos da terra e pela grande expansão das redes nacionais e internacionais de transportes. Em primeiro lugar, uma grande parte da nova terra provinha de apropriações do vasto domínio público por particulares, ocupando regiões apenas esparsamente povoadas ou que estavam integradas frouxamente na estrutura institucional capitalista. A enorme escala das novas propriedades nas terras de domínio público foi uma característica presente em praticamente todos os países, mas atingiu proporções particularmente notáveis na Argentina, no México e no Brasil. A segunda fonte de expansão da fronteira de apropriação mercantil da terra foi a conversão de terras pertencentes às fazendas tradicionais para um uso comercial mais eficiente, que começou, comumente, quando os trilhos das estradas de ferro foram estendidos a novas regiões. Terras antes contidas no setor de subsistência também passavam ao uso comercial. De modo geral, na América Latina, o crescimento das atividades produtivas locais inseridas em cadeias mercantis mundiais se dava às expensas das atividades de subsistência (GLADE, 2001). Na Argentina, em 1925/29 já restava pouco da agricultura de subsistência (DIAZ ALEJANDRO, 2002).

Nas áreas mais antigas, a maior demanda e as mudanças na tecnologia de produção precipitaram um impulso muito forte para a concentração de terra, através da união de propriedades em unidades de produção cada vez maiores. Aumentando a demanda mundial e aumentando, por razões técnicas, a capacidade de produção de uma unidade individual, havia uma tendência a expansão dos latifúndios. Por exemplo, a introdução de engenhos de açúcar

capazes de processar um maior volume de matéria-prima favorecia a formação de latifúndios maiores. Em terceiro lugar, grandes propriedades rurais de organizações localizadas nas regiões mais tradicionais (Igreja Católica e sociedades religiosas ou beneficentes) e as terras pertencentes às comunidades indígenas e outras fundadas por espanhóis também foram parcialmente apropriadas para incorporação ao setor de produção para o mercado mundial. A consolidação e o crescimento de grandes domínios rurais assumiu um certo aspecto cumulativo (GLADE, 2001).

Através das ferrovias e da “Conquista do Deserto”, na qual foram anexadas grandes extensões de terras em poder dos índios no Centro-Sul e Nordeste do país, deu-se a penetração capitalista no interior da Argentina, vinculando-o ao setor de mercado externo (LENZ, 2004) e, assim, à dinâmica da economia-mundo capitalista.

Nesse, como em outros aspectos da estrutura institucional, é possível discernir o quanto a configuração das forças sociais na América Latina foi influenciada por condições que prevaleciam na economia-mundo capitalista. Ainda assim, a difusão das relações capitalistas de produção pela América Latina não eliminou todas as grandes propriedades rurais pré-capitalistas (GLADE, 2001).

### **3.1.2 Participação nos fluxos mundiais de força de trabalho: a imigração européia**

A crescente interpenetração entre as estruturas econômicas da América Latina e as da economia-mundo também afetou o mercado de força de trabalho. A partir de 1870, a participação da América Latina nas emigrações maciças de europeus foi crescente e exerceu um grande impacto sobre os principais mercados de trabalho locais<sup>21</sup>. Num extremo, o caso dos “golondrinas”, imigrantes que vinham trabalhar na pouco povoada Argentina nos intervalos entre um emprego e outro no Mediterrâneo, mostra como o mercado operou com admirável sensibilidade aos ritmos sazonalmente diferenciados da demanda de mão-de-obra nos hemisférios norte e sul. Tanto a migração sazonal transatlântica, quanto a re-emigração não sazonal eram provas da eficiência da orientação para o mercado mundial (GLADE, 2001).

A Argentina e o Brasil foram respectivamente o primeiro e segundo beneficiário latino-americano desse aspecto da economia mundial. Em ambos os países, o Estado adotou políticas destinadas a atrair imigrantes e colonizar áreas pouco povoadas. Na Argentina, a conse-

---

<sup>21</sup> Este assunto é abordado superficialmente nesta seção, mas é aprofundado nos capítulos posteriores, pois, ao lado dos fluxos de mercadorias e de capital, os fluxos de mão-de-obra foram importantes para a integração dos dois países à divisão mundial do trabalho.

qüência fundamental das correntes migratórias européias foi o povoamento dos territórios que seriam incorporados à economia mundial (FERRER, 2004). O nível salarial real relativamente alto dos centros de expansão da exportação na Argentina e no Brasil, assim como a garantia de um ambiente de ordem política, foi um fator importante na atração de imigrantes, pois os países latino-americanos tiveram de competir com os EUA e outras zonas de colonização recente pelas ondas imigratórias oriundas da Europa (GLADE, 2001).

Contudo, a despeito da atração de imigrantes promovida pelo amparo estatal, é provável que a imigração para o Brasil e a Argentina não tivesse alcançado níveis tão elevados, não fosse o concurso de um conjunto de condições favoráveis do lado da oferta. Havia várias regiões superpovoadas na Europa e os aperfeiçoamentos técnicos da navegação tornavam mais confortável o transporte de pessoas. Durante essa época, processava-se a unificação política da Itália, de profundas conseqüências econômicas para a península. A região do sul – o chamado reino das duas Sicílias – de menor grau de desenvolvimento e mais baixa produtividade agrícola, encontrou-se em difícil situação para enfrentar a concorrência das regiões mais desenvolvidas do norte. Em conseqüência, as indústrias manufatureiras do sul – a indústria têxtil havia alcançado um grau de desenvolvimento relativamente alto – se desorganizaram, criando-se uma situação de depressão permanente para as províncias meridionais. A pressão sobre a terra e o excedente de população agrícola faziam crescer a intranqüilidade social. A migração surgiu como solução para tais problemas (FURTADO, 1998).

### **3.1.3 A incorporação do território argentino à divisão mundial do trabalho**

Na Argentina, a partir de 1870, manifestava-se o processo, discutido anteriormente, de exportação de capital pelas regiões centrais vinculado à transferência do paradigma tecnológico da Revolução dos Transportes, que habilitava a região a cumprir o papel de produtora de bens primários para os mercados mundiais e de escoadouro de capital excedente e de mercadorias manufaturadas oriundos do centro.

O que hoje é conhecido como território argentino, no século XVIII era parte do vice-reinado do Prata, vinculado ao Reino da Espanha. A atividade econômica mais dinâmica no século XVIII, no vice-reinado do Prata, era a extração de prata em Potosí. A região norte do interior argentino era caracterizada pela economia de subsistência e de abastecimento do mercado potosino, fazendo, por isso, parte da cadeia mercantil mundial da prata. Com o declínio da extração de prata em Potosí no início do século XIX, as atividades econômicas localizadas no norte do interior argentino também ficaram estagnadas. Já a região do litoral, ligada à eco-



nomia do couro e do charque, não crescia de forma suficientemente rápida, devido a guerras civis, à incapacidade de ampliar as fronteiras com os índios e à dificuldade de conquistar novos mercados externos (FAUSTO; DEVOTO, 2004). A saída deste estado de estagnação passou por um período de transição, do final do século XVIII até os anos 70 do século XIX, marcado por um baixo crescimento econômico e pela ruptura do caráter fechado e auto-suficiente das regiões argentinas, a qual se deu por dois meios: a abertura do porto de Buenos Aires e o desenvolvimento, no litoral, da criação do gado no litoral como atividade para exportação (LENZ, 2004). Esta transição antecedeu o grande crescimento da economia argentina e estabeleceu a sua base futura

Portanto, o reaquecimento das atividades econômicas no território argentino se deu com a alta vinculação à economia mundial garantida especialmente pelas atividades de exportação, processo que iniciou de forma vigorosa por volta de 1870 (LENZ, 2004)<sup>22</sup>, graças a uma conjuntura sistêmica favorável. Até fins do século XVIII, os produtos de muito peso e baixo valor por unidade estavam excluídos de uma participação significativa nas exportações mundiais. Entre tais produtos se encontram a quase totalidade dos produtos agropecuários de clima temperados e os minerais não-preciosos. A escassa diversificação das estruturas produtivas européias e a importância elevada do setor primário dentro delas, o alto custo dos transportes terrestres e marítimos, e o desconhecimento de técnicas para a conservação de produtos perecíveis, excluía aqueles produtos de uma participação importante no comércio mundial e concentravam este em produtos tradicionais (FERRER, 2004).

Assim, só na segunda metade do século XIX, graças à difusão das inovações tecnológicas, vinculadas à Revolução dos Transportes, tornou-se viável a instalação da produção primária voltada ao mercado mundial em território argentino. Este processo não só permitiu transportar em maior quantidade e com menores fretes os produtos tradicionais do comércio exterior, como também incorporar outros, especialmente os produtos agropecuários da zona temperada e os minerais, entre os quais estavam os produtos da pampa úmida argentina. As exportações de produtos agropecuários que, até o século XVIII, incluíam basicamente os produtos de agricultura tropical, incorporaram logo os correspondentes à produção rural de clima temperado. A fértil pradaria pampeana converteu-se, assim, em um centro natural de atração dos interesses europeus, particularmente os britânicos. Estes territórios que, na época colonial

---

<sup>22</sup> Teve particular importância a redução de algumas exportações norte-americanas de produtos primários, quando o país do Norte se orientou decididamente – logo após a guerra civil – a aprofundar seu processo de industrialização e seu mercado interno começou a absorver parte dos saldos agrários exportáveis. A Grã-Bretanha, cujo próprio desenvolvimento industrial dependia desses produtos, logrou substituir sua antiga colônia acelerando a incorporação ao mercado mundial de novos países provedores, entre eles, a Argentina (RAPOPORT, 2003).

eram “inúteis”, passaram a constituir, pela primeira vez em sua história, um núcleo de expansão da produção primária (FERRER, 2004).

Desse modo, por volta de 1870, iniciou a “Belle Époque” argentina, quando localizaram-se no território argentino atividades econômicas importantes para a dinâmica da economia-mundo capitalista, integrando-o em definitivo à divisão mundial do trabalho e tornando-o um dos mais ricos e prósperos do mundo. Nesta época, houve a expansão das exportações agropecuárias, a chegada de grandes contingentes migratórios e o influxo de capitais estrangeiros. Esta etapa é denominada de economia primária, porque a produção agropecuária era o setor mais importante da produção nacional, e exportadora, porque a comercialização de produtos agropecuários no mercado mundial constituiu o elemento impulsor do crescimento no período (FERRER, 2004). Esta fase durou até arredores de 1930, quando as atividades econômicas perdem dinamismo em consonância com as mudanças na configuração da divisão mundial do trabalho na qual estavam inseridas.

Neste contexto, as crescentes necessidades européias de alimentos e a expansão do sistema ferroviário argentino determinaram um rápido aumento nas exportações de cereais. Posteriormente, com o crescimento da renda “per capita” na Europa, aumentou consideravelmente o consumo massivo de carne. O advento de navios frigoríficos, no âmbito da Revolução dos Transportes, permitiu que Argentina abastecesse o mercado europeu. Com isso, a produção primária se transferia da Europa, onde os solos já estavam exaustos, para os países novos, processo que seria concluído no início do século XX (DIAZ ALEJANDRO, 2002).

Assim, no último quartel do século XIX, a Argentina produz carne e grãos para as regiões centrais, principalmente para o Reino Unido, de onde são importados bens industriais e capital. A transferência de fatores de produção para os países periféricos, em especial os “espaços abertos” de escassa população e grandes recursos naturais – como a Argentina, gerava lucros, dividendos e juros, o que estimulava a acumulação de capitais e a demanda por matérias-primas e alimentos nos países centrais, incentivando a exportação de manufaturas para a periferia (RAPOPORT, 2003).

Embora a “Belle Époque” tenha sido uma fase de crescimento resultante de uma oportunidade de integração do território argentino aos mercados mundiais, que dependeu grandemente de recursos externos (capital, tecnologia, mão-de-obra), especialmente britânicos, foram importantes a capacidade e a flexibilidade demonstradas pelas classes dirigentes argentinas, que responderam com decisão às oportunidades de crescimento oferecidas pela industrialização européia e pelos avanços tecnológicos nos meios de transporte (DIAZ ALEJANDRO, 2002).

A incorporação da Argentina pela economia-mundo contribuiu para ampliar o desequilíbrio regional secular entre o litoral e o interior, aonde não chegaram investimentos nem imigrantes, ainda que, em alguns casos, chegaram ferrovias que romperam o isolamento dos mercados, afetando algumas atividades locais (ROMERO, 2001). As áreas desvinculadas da divisão mundial do trabalho não apresentaram grande crescimento.

As alterações também se deram na distribuição da renda gerada pelas atividades econômicas locais. Os valores e rendas da terra se elevaram, com retrocessos apenas momentâneos, entre 1860 e 1930. As terras que foram marginais durante os primeiros anos se tornaram muito rentáveis, à medida que a crescente demanda européia por alimentos empurrava as ferrovias para o interior (DIAZ ALEJANDRO, 2002).

### **3.1.3.1 A Argentina e o comércio mundial a partir de 1870**

Entre 1870 e 1913, o volume físico das exportações mundiais cresceu quase cinco vezes e, comparando 1870 com 1929, o crescimento foi de mais de seis vezes (FERRER, 2004). A integração do território argentino à divisão mundial do trabalho através da participação de suas atividades produtivas em cadeias mercantis mundiais foi tal que os mercados argentinos, no que se refere à maioria dos bens, assim como dos fatores de produção, devem ser considerados partes dos mercados mundiais, bem integrados já em 1930. O livre fluxo de quase todos os bens e fatores existentes então entre a Argentina e o resto do mundo era tal que dificultava amiúde, de fato, a diferenciação daquilo que era exclusivamente argentino (DIAZ ALEJANDRO, 2002).

A partir do final do século XIX, a produção e as exportações cresceram “pari passu” com o sistema ferroviário, enquanto o influxo de mão-de-obra e de capital subministrou outros recursos necessários. O PIB real cresceu a uma taxa anual média de pelo menos 5% durante os cinquenta anos que precederam o início da Primeira Guerra Mundial. Um elemento chave deste aquecimento foi a exportação do setor rural. Entre 1875 e 1914, a quantidade e o valor das exportações se expandiram a uma taxa elevada, de pelo menos 5% ao ano. À medida que se reduzia a taxa de crescimento dos produtos tradicionais, novos produtos com elevadas taxas passavam a ampliar o comércio exterior (DIAZ ALEJANDRO, 2002).

Quase todas as mercadorias exportadas eram produtos rurais, amiúde enviados ao exterior depois de uma breve elaboração no país, porém, a variedade de produtos exportados contribuía para diminuir as flutuações no ingresso de divisas. A pauta das exportações de 1860 a 1930 foi muito dinâmico, não só porque o valor total crescia com rapidez, mas tam-

bém porque se produziam mudanças estruturais, em resposta às mutantes necessidades européias e aos avanços tecnológicos (DIAZ ALEJANDRO, 2002).

A maior parte do capital estava instalada em atividades relacionadas à produção para os mercados mundiais. Em 1900, o estoque de capital aplicado em ferrovias e no setor rural constituía cerca da metade do total do estoque de capital existente. Ademais, uma parte considerável da indústria e dos serviços correspondia a atividades ligadas à produção para o mercado mundial. De 1865 a 1900, a inversão líquida determinou um rápido incremento do capital, que se concentrou no setor rural na forma de melhorias da terra e dos estoques de gado, no capital fixo relacionado com as atividades de exportação (ferrovias, portos, etc.) e em habitações e demais serviços urbanos necessários para acolher a corrente imigratória.

Durante o período que vai até 1930, o setor industrial cresceu associado com a economia agro-exportadora, expandindo-se e contraindo-se a seu ritmo, o que mostra que também era parte da divisão mundial do trabalho. As taxas de crescimento setorial indicam que o dinamismo surgido das exportações de origem rural e da entrada de capital a elas associada se propagou também para outros setores da economia. Em particular, os frigoríficos e outros estabelecimentos fabris que utilizavam produtos agropecuários como principais insumos deram grande impulso à indústria. De 1900/04 a 1910/14, a indústria manufatureira teve um crescimento real anual de 7,7% e, no período de 1910/14 a 1925/29, de 4,4% (DIAZ ALEJANDRO, 2002).

### **3.1.3.2 A Argentina e os fluxos mundiais de capital na “Belle Époque”**

No final do século XIX, a Argentina foi importante receptora de investimentos externos. Em 1889, de 40 a 50% dos investimentos externos britânicos foram destinados aquele país. Em 1913, o total de capitais estrangeiros investidos na Argentina representava 8,5% das inversões estrangeiras dos países exportadores de capital em todo o mundo, 33% dos investimentos estrangeiros na América Latina e 42% dos investimentos do Reino Unido na mesma região (FERRER, 2004).

Uma parte importante das inversões estrangeiras na periferia consistiu de empréstimos aos governos. No caso da Argentina, esta proporção foi de um terço durante a etapa agro-exportadora (FERRER, 2004). Até a metade do século XX, o Estado nacional argentino não dispunha de recursos suficientes para fazer frente aos grandes investimentos necessários ao desenvolvimento da atividade econômica no país. Como a poupança interna disponível era

limitada, o endividamento externo foi o meio alternativo de financiamento, em especial, para a construção de estradas de ferro (LENZ, 2004)<sup>23</sup>.

As inversões em ferrovias na Argentina se realizaram fundamentalmente com capital estrangeiro. O capital privado argentino não contribuiu com a expansão ferroviária e o setor público, salvo em casos marginais e isolados de construção e administração direta, limitou-se a criar as condições propícias para a radicação do capital estrangeiro na atividade ferroviária. As medidas de incentivo incluíam a concessão de terras, a garantia de taxas mínimas de lucro e a livre transferência para o exterior dos serviços do capital investido. As principais companhias britânicas de ferrovias na Argentina controlavam quase 50% de toda a rede (FERRER, 2004). Contemplada a situação em retrospectiva, parece que os benefícios obtidos por aquelas empresas com a exploração de atividades econômicas na Argentina eram suficientes para atrair por si só os empresários privados, sem necessidade de maiores estímulos (RAPORPORT, 2003).

O endividamento externo público foi elevado ao longo do período estudado. A entrada maciça de capital estrangeiro implicou crescimento da dívida externa, aumento do pagamento de juros e amortizações, o que, por sua vez, levou a maiores incrementos no endividamento externo. Para alguns autores, os fundos colocados por estrangeiros nas mãos tanto do governo nacional como dos governos provinciais proporcionaram para a Argentina um benefício inferior aos dos fundos estrangeiros investidos de forma direta no país. Na Argentina, como na maioria dos países latino-americanos, grande parte da dívida externa se contraiu para fins improdutivos (DIAZ ALEJANDRO, 2002).

Os investidores estrangeiros que haviam contribuído para incrementar o estoque de capital antes de 1930 esperavam, como era natural, uma taxa de retorno superior a que poderiam obter em seus próprios países. Em geral, suas expectativas se cumpriram, ao menos com anterioridade a 1930. As ferrovias, os frigoríficos, os serviços públicos e as companhias imobiliárias rendiam receitas estáveis; aos portadores estrangeiros de títulos pagou-se com regularidade de 1900 a 1930 (DIAZ ALEJANDRO, 2002).

### **3.1.3.3 Impactos da crise mundial da década de 1870 sobre a Argentina**

---

<sup>23</sup> Esta informação é contrariada por Diaz Alejandro (2002), para quem a contribuição interna ao financiamento da acumulação de capital anterior a 1930 era grande e tendia a aumentar. Para este autor, a Argentina gerou consideráveis poupanças internas, não só em seu próspero setor rural, como também na indústria, no comércio e em outros serviços.

A extensão do paradigma tecno-econômico da Revolução dos Transportes para as regiões periféricas e semiperiféricas através da exportação de capital pelas regiões centrais teve sua primeira crise em meados da década de 1870. Os projetos de investimento realizados na periferia e semiperiferia, relacionados especialmente à infra-estrutura de transportes, eram funcionais às necessidades do setor dominante da economia-mundo e foram realizados à custa de um grande endividamento externo dos Estados periféricos e semiperiféricos (STEWART, 1993).

Os Estados da periferia foram pressionados a tomar empréstimos, no clima de especulação dos financistas europeus, sem que fosse dada muita atenção a sua capacidade de pagamento futuro. Nesta época, a Bolsa de Londres tornou-se presa fácil de uma verdadeira febre de empréstimos concedidos ao exterior, sua consequência imediata foi um acelerado crescimento das exportações de mercadorias inglesas para as regiões periféricas. Havia competição entre os financistas europeus na concessão de empréstimos de curto prazo aos Estados da periferia, pois isto garantia uma posição estratégica de monopólio das contas de remessa de dinheiro dos governos em questão. A manipulação do endividamento de curto prazo destes Estados tornou-se um instrumento usado pelos banqueiros para obter uma posição de comando sobre suas finanças (STEWART, 1993).

Entretanto, os projetos de investimento financiados com capital estrangeiro não foram capazes de gerar receitas suficientes para pagar seu custo, um custo que era muito maior do que aquele que tiveram os países europeus para construir suas ferrovias e infra-estrutura. As altas taxas de juros dos empréstimos estrangeiros tornavam a bancarrota um fato quase certo para os devedores (STEWART, 1993).

Os problemas foram sentidos em meados da década de 1870, quando, no processo de inflexão do ciclo de Kondratieff em direção a sua fase recessiva, os preços das “commodities” caíram, os mercados para as exportações das regiões periféricas contraíram e o protecionismo e a rivalidade entre os Estados do centro cresciam. As moedas européias apreciaram vis-à-vis as moedas dos Estados devedores, aumentando o ônus de seu endividamento externo. Estes fatores contribuíram para o surgimento de problemas nos balanços de pagamento dos países periféricos e, por volta de 1873, o fluxo de capital para países devedores foi interrompido. Entre 1873 e 1878, não foram realizados empréstimos estrangeiros de importância em Londres. Segundo Abreu (1985, p. 175), as exportações britânicas de capital caem de 74,6 milhões de libras, em 1871/75, para 24,9 milhões de libras, em 1876/80. Como resultado, houve uma série de “defaults” em 1874, envolvendo Turquia, Espanha e países da América Latina (STEWART, 1993). Ao fim dos anos 1870, a amortização da dívida havia sido total ou parci-

almente suspensa pela Turquia, Egito, Grécia, Bolívia, Costa Rica, Equador, Honduras, México, Paraguai, Peru, São Domingos, Uruguai e Venezuela (LUXEMBURGO, 1984).

A Argentina foi um dos países afetados pela crise da década de 1870. Com se viu, o Estado argentino havia se beneficiado da grande disponibilidade de capital circulante em âmbito mundial para contrair empréstimos destinados principalmente à realização de obras de infra-estrutura em portos e ferrovias. Embora o primeiro empréstimo britânico à Argentina tenha ocorrido em 1824, a primeira corrente importante de investimentos estrangeiros se produziu a partir da assunção de Bartolomé Mitre à presidência do país, em 1862, e se estenderia até a crise de 1873-75. Neste momento, contudo, os investimentos estrangeiros ainda tinham um papel relativamente insignificante em relação ao que teriam anos mais tarde. Em pouco mais de quinze anos, o capital estrangeiro, em especial o britânico, passou a ocupar um lugar destacado na economia argentina, transformando sua estrutura produtiva e determinando por muitos anos sua evolução futura (RAPOPORT, 2003).

Em princípio, os empréstimos tiveram por objeto cobrir as necessidades orçamentárias, em especial os gastos militares produzidos pela Guerra do Paraguai, mas logo começaram a ser aplicados também em obras de infra-estrutura e na construção de vias férrea, o que se tornou seu destino principal. O clima de abundância financeira existente nos anos anteriores à guerra franco-prussiana (1870-1871) possibilitou, já em 1870, que a Argentina contraísse um empréstimo externo para obras públicas (conforme Arrighi (1996), os conflitos interestatais afetam negativamente a disponibilidade de capital circulante em nível mundial, trazendo constrangimentos financeiros aos Estados). As ferrovias eram um requerimento da produção exportadora, necessário para baixar seus custos, mas também atendiam à demanda interna e aos interesses do Estado quanto à consolidação e à segurança do território nacional.

Os capitais eram quase exclusivamente britânicos. As primeiras inversões britânicas na Argentina, iniciadas em 1862, diferentemente do que ocorreria mais tarde, não visavam a lucros expressivos, mas, sim, à expansão das exportações britânicas e à venda de seus serviços (LENZ, 2004). O capital britânico aplicado em ferrovias recebia garantias do Estado argentino, na forma de garantias de lucros, concessão de terras e isenções de impostos. Para Rapoport (2003), foi criticável a forma em que tais capitais forâneos foram captados ou se radicaram no país, sem um controle adequado de sua inserção na economia nacional e do resultado de suas atividades (RAPOPORT, 2003).

Os empréstimos estrangeiros permitiam ao Estado argentino uma política fiscal expansionista, expressa nos investimentos em infra-estrutura. O desequilíbrio entre receitas e despesas do Estado argentino assumiu proporções enormes em fins dos anos 1860 e início dos 1870

(durante a presidência de Sarmiento), em parte graças à disponibilidade de financiamento externo. À medida que os gastos públicos aumentavam, a par dos déficits, o recurso ao endividamento externo, mas, sobretudo, interno, ia tornando seus serviços mais significativos. Em 1870, o serviço total da dívida pública já equivalia a 50% dos gastos orçamentários (FAUSTO; DEVOTO, 2004).

Além de permitir a expansão do gasto público do Estado argentino, expressa nos projetos de investimento em infra-estrutura, a disponibilidade de capital estrangeiro influenciou as políticas monetária e cambial. Até 1867, o regime monetário era de inconvertibilidade, tendo levado à forte depreciação do peso-papel. Com a chegada de fundos externos ao país, foi possível, de 1867 até 1876, a adoção do padrão-ouro (caixa de conversão), que levou a uma valorização do peso. Os empréstimos obtidos na Inglaterra para financiar a guerra com o Paraguai e outros financiamentos externos destinados à construção de ferrovias e obras de infra-estrutura superaram os compromissos do país com o resto do mundo e a oferta de divisas foi maior do que a demanda, produzindo uma considerável importação de ouro e valorizando o papel moeda (RAPOPORT, 2003).

Os fundos estrangeiros eram depositados pelo governo, a juros, nos bancos, que aproveitaram isto para gerar uma expansão secundária na oferta de moeda (como não havia reservas minerais de ouro e havia pouca extração de prata, a oferta monetária na Argentina dependia do comércio exterior). Isto foi agravado com o surgimento de novas entidades creditícias (como o Banco Hipotecario da Província de la Provincia de Buenos Aires e o Banco Nacional), que permitiu uma expansão do crédito maior do que a da circulação monetária (RAPOPORT, 2003). O crédito saltou de 9M\$F em 1869, para 17M\$F em 1870 e 24M\$F em 1872 (CORTÉS CONDE, 1997 apud LENZ, 2004). A oferta de moeda excessiva gerou um clima de desordem monetária, que estimulou o entesouramento de ouro, levando ao fim da convertibilidade em 1876 (LENZ, 2004).

A situação mudou quando a crise econômica mundial começou a ser sentida na Argentina. A crise já se manifestava em 1875, com a queda abrupta do número de imigrantes. Em 1876, as importações despencaram à metade do total registrado em 1873 e as receitas do Estado caíram 50% (FAUSTO; DEVOTO, 2004). Os fluxos mundiais de capital também se retraíram.

O Estado argentino dependia das receitas tributárias oriundas do comércio internacional e do financiamento externo para manter o alto déficit público. Com a retração das receitas governamentais, em consequência da queda das importações (cujo crescimento anterior se deu a um ritmo não acompanhado pelas exportações agropecuárias, que sofriam séria depreciação



nos mercados internacionais), e da diminuição do influxo de capitais estrangeiros, a situação fiscal do Estado tornou-se grave. O déficit comercial agravava a situação da balança de pagamentos, já crescentemente negativa devido ao endividamento externo (FAUSTO; DEVOTO, 2004). A detenção do fluxo de capitais estrangeiros reduziu as reservas de forma tão abrupta que o governo se viu obrigado, em 1876, a decretar a inconvertibilidade<sup>24</sup>.

Para Prebisch (1988 apud RAPOPORT, 2003), o estalido da crise financeira em 1873 deveu-se à expansão excessiva da oferta monetária junto com o endividamento externo, no marco da crise mundial que deteve, ao mesmo tempo o fluxo de capitais europeus. Embora a Argentina não tenha chegado ao “default” de seus compromissos externos, ela foi diretamente atingida pelos fatores sistêmicos que caracterizaram a crise mundial.

Em reação à queda da receita tributária, o Estado aumentou as tarifas e criou novos impostos sobre o consumo. O governo teve de pedir um empréstimo ao Banco da Província de Buenos Aires, cujos depósitos estavam reduzidos devido à desconfiança do público. Conseqüentemente, despencaram também as reservas em metálico da agência de câmbios do Tesouro. A situação culminou com novas emissões de letras metálicas, redução dos encaixes e inconvertibilidade das notas do Banco da Província, além de uma espantosa redução do gasto público nacional (FAUSTO; DEVOTO, 2004).

Em 1876, o ministro da Fazenda argentino declarou que o serviço da dívida pública novamente comprometeria quase metade do orçamento nacional aprovado para esse ano. A crise financeira culminou com a liquidação do Banco Nacional em 1878. Isto tornou necessária, em fins dos anos 1870, uma política de severa contenção dos gastos públicos, depois de o déficit em relação aos gastos estatais ter alcançado, naquele mesmo ano, o impressionante número (para a época) de 72%. A política de austeridade implantada permitiu à Argentina honrar o serviço da dívida, que consumiu quase metade do orçamento em 1878/79 e ainda equivalerá a 36% da receita em 1880 (FAUSTO; DEVOTO, 2004).

O governo de Avellaneda decidiu realizar uma drástica redução do gasto público e honrar as obrigações da dívida externa, afirmando que ela seria paga com a “fome e a sede dos argentinos”. Os gastos governamentais foram cortados em 30% entre 1875 e 1877, e a inconvertibilidade causou uma desvalorização cambial da mesma ordem melhorando a com-

---

<sup>24</sup> Para Cortés Conde (1994), a saída da convertibilidade esteve mais relacionada às políticas irresponsáveis do Banco Nacional, que levaram o público a mudar suas posições em moeda doméstica, para não sofrer perdas em uma desvalorização esperada, do que à crise internacional que data em 1873.

petitividade do setor externo e equilibrando o déficit comercial (FAUSTO; DEVOTO, 2004)<sup>25</sup>.

Neste ponto, fica clara a funcionalidade das políticas econômicas nacionais aos interesses do capital circulante de nível mundial. Seja no momento anterior à crise, quando o Estado argentino assegurava retornos ao capital estrangeiro que se radicasse no país, especialmente na construção de ferrovias, seja após a crise, quando foram implementadas políticas voltadas a amealhar excedente econômico extraído da atividade econômica local para o pagamento dos compromissos externos.

Por causa da crise, de 1876 a 1880, não ingressaram créditos externos na Argentina (LENZ, 2004), o que foi revertido pouco tempo depois. A redução dos gastos e do déficit e a obtenção de superávits operacionais, durante três anos seguintes à crise, revelaram-se apenas um entreato para uma nova fase expansiva do gasto público, favorecida pela facilidade de acesso ao crédito de que a Argentina desfrutaria graças a sua fama de bom pagador, granjeada nos duros anos finais da década de 1870. Já em 1880, a situação das contas públicas voltou a se agravar, em consequência dos gastos extraordinários gerados pela revolução de 1880 (FAUSTO; DEVOTO, 2004).

Em suma, a grande disponibilidade de capital circulante em nível mundial permitiu, através do endividamento externo, um comportamento expansivo do Estado em termos de política econômica, manifestado em crescimento dos gastos públicos e em expansão monetária. Quando, devido a fatores sistêmicos, os preços das exportações caem e os fluxos mundiais de capital se retraem, o Estado se vê diante da necessidade de um ajustamento, expressado em abandono da conversibilidade e implantação de políticas austeras de geração de superávits no orçamento público. Com a volta da normalidade no cenário da economia-mundo e a materialização do ajuste local, os fluxos mundiais de capital retornam ao país, permitindo uma nova expansão dos gastos estatais na década de 1880. Constata-se, desse modo, que a alta mobilidade do capital circulante mundial, típica das expansões financeiras, condicionou fortemente a economia argentina neste período.

### **3.1.2 O crescimento econômico brasileiro pós-1870 através da exportação de produtos tropicais**

---

<sup>25</sup> Ao menos até 1880, a maioria dos governos argentinos tendeu ao descontrole e à descontinuidade na gestão dos gastos públicos, só realizando ajustes quando a situação beirava o dramático. Isso dava às contas argentinas um perfil de arrancadas e freadas, alternando períodos de austeridade e de expansão excessiva. Houve duas presidências austeras, ao menos em parte, as de Mitre e Nicolás Avellaneda, e três gastadoras, as de Sarmiento, Roca e Juárez Celman, o que desembocou no duro ajuste provocado pela crise de 1890 (FAUSTO; DEVOTO, 2004).

Na primeira metade do século XIX, os laços que vinculavam o Brasil à economia-mundo capitalista encontravam-se enfraquecidos, pois a produção dos principais gêneros de exportação do Brasil, como o açúcar e o algodão, estava retraída em função de condições desfavoráveis para concorrência nos mercados mundiais. A política imperialista praticada pelos Estados centrais restringia sobremaneira as oportunidades de inserção na divisão mundial do trabalho a países como o Brasil. No caso do algodão, por exemplo, a Grã-Bretanha, para livrar-se da dependência do algodão norte-americano, promovia seu plantio dentro do Império, direcionando com favorecimento a produção de suas colônias para seu mercado consumidor, em detrimento da produção de outros países. No caso do açúcar, Alemanha, França e Bélgica protegiam seus mercados locais com elevadas tarifas e subsidiavam a exportação de seu açúcar.

Entretanto, no correr do século XIX, as alterações na conjuntura sistêmica descritas anteriormente permitiram a intensificação das relações do país com a economia-mundo, através da localização no sul do país da cultura de um gênero de particular importância no comércio mundial: o café. No que se refere ao Brasil, e em particular à economia cafeeira brasileira, as condições sistêmicas para a expansão econômica foram especialmente favoráveis (SILVA, 1986).

A cultura do café já havia sido introduzida no Brasil no início do século XVIII, quando o café era tido como uma especiaria e consumido principalmente nas residências e nos cafés das mais importantes cidades européias. Com a melhoria dos padrões de vida na Europa e na América do Norte, resultante da Revolução Industrial, o consumo do café intensificou-se rapidamente (BAER, 2002). No fim do século XVIII, o café assumiu importância comercial, quando ocorreu a alta de preços causada pela desorganização do grande produtor que era a colônia francesa do Haiti.

O Brasil entrará muito tarde para a lista dos grandes produtores; em princípios do século XIX ainda ocupa uma posição muito modesta. Um fator que particularmente estimulou a produção brasileira – a liberação política e desenvolvimento do mercado norte-americano. As colônias inglesas da América do Norte, separando-se em 1786 da sua metrópole, inauguram então uma política econômica própria e independente dos interesses ingleses e europeus em geral. Surgia deste lado do Atlântico uma nova potência internacional. O comércio cafeeiro também sentirá o influxo deste novo equilíbrio de forças. Os grandes produtores tinham sido, até então, as Índias Ocidentais sob o domínio direto ou indireto da Inglaterra; e a Insulásia, em particular Java e Sumatra, colônias holandesas. Os centros controladores do comércio

mundial do café eram, por isso, Londres e Amsterdam, este último com sua conhecida ligação e dependência do primeiro. Os EUA, grandes consumidores de café, voltar-se-ão por isso logo, de preferência, para novos produtores mais livres da dominação britânica. Em particular o Brasil, favorecido além do mais, com relação a eles, pela sua posição geográfica. A produção brasileira de café encontrará nos EUA um de seus principais mercados massificados; em meados do século XIX, quando o café se torna o grande artigo da exportação brasileira, aquele país absorverá mais de 50% dela. E esta porcentagem crescerá com o tempo (PRADO JR., 1976). Assim, a posição que o Brasil ocupava no quadro geopolítico mundial também favoreceu o desenvolvimento da economia cafeeira.

As cotações internacionais do café, estagnadas ou em baixa desde a independência de 1822, apresentam-se em alta a partir dos anos 1850, estimulando a produção no Brasil, que cresceu muito rapidamente durante todo o século XIX. Mas foi só a partir da década de 1870, e, sobretudo a partir de 1880, quando a produção média anual ultrapassa os 5 milhões de sacas por ano, que a produção de café para o mercado mundial torna-se o centro motor do desenvolvimento do capitalismo no Brasil (SILVA, 1986), o que se manteria até 1930. O aparecimento dos navios a vapor no Atlântico Sul, no contexto da Revolução dos Transportes, havia dado um novo impulso ao comércio de longas distâncias e, em particular, veio favorecer as relações comerciais entre o Brasil, de um lado, e a Europa e os EUA de outro (SILVA, 1986). A extensão da Revolução dos Transportes ao Brasil, através da exportação de capital pela Europa, concretizou-se na expansão da rede ferroviária brasileira, necessária para a integração da região aos mercados mundiais. Na década de 1870, os cabos submarinos, produtos da Revolução dos Transportes e das Comunicações, ligaram as cidades portuárias do Brasil com a Europa e indiretamente com os EUA, reduzindo assim as incertezas dos preços e da oferta, facilitando em muito a transferência de crédito comercial. A disseminação da industrialização para a Alemanha, para os EUA e para alguns outros países intensificou a concorrência entre os industriais, ameaçando a hegemonia britânica e melhorando a posição dos fornecedores de matérias-primas e gêneros alimentícios como o Brasil (DEAN, 2002).

A cultura do café se instalou primeiramente no Rio de Janeiro, deslocando-se posteriormente para o oeste de São Paulo. O Brasil tornou-se o grande produtor mundial, com um quase monopólio, de um gênero que tomaria posteriormente o primeiro lugar entre os produtos primários no comércio internacional (PRADO JR., 1976). Entre 1870 e 1930, as fazendas localizadas no Brasil forneceram mais da metade do café vendido no mercado mundial. A economia brasileira caracterizava-se por uma altíssima dependência de um único produto de exportação (DEAN, 2002).

Assim, ao concluir-se o terceiro quartel do século XIX, a situação econômica brasileira havia se modificado sensivelmente. A “economia brasileira” superava os três quartos de século anteriores de estagnação. Surgira o produto que permitiria ao país reintegrar-se nas correntes em expansão do comércio mundial; a economia cafeeira, após um período de gestação, estava preparada para sua extraordinária expansão subsequente (FURTADO, 1998). A pressão da demanda mundial se refletia num nítido aumento da produção brasileira orientada aos mercados mundiais. Em resposta à demanda mundial, o território brasileiro passa a sediar um número maior de atividades produtivas vinculadas às cadeias mercantis mundiais. As exportações crescem cerca de 300% da década de 1870 à década de 1920 (SINGER, 1989). O Brasil adaptou-se facilmente à ordem econômica sob hegemonia da Grã-Bretanha, tornando-se uma região típica de produção de alimentos e matérias-primas para exportação. A economia brasileira dependia da produção de um produto importante, o café, e de alguns secundários (cacau, açúcar, algodão), para venda em mercados mundiais.

A maior integração à divisão mundial do trabalho foi responsável por grande parte das mudanças sociais e do desenvolvimento econômico experimentado no período, inclusive a imigração européia, a urbanização, as melhorias nas comunicações e nos transportes e um nível modesto de industrialização. A população brasileira saltaria de 10,1 milhões em 1872 para 30,6 milhões em 1920 (DEAN, 2002). A penetração do capitalismo no país se deu às expensas de um largo setor de subsistência, em que se encontrava grande parte da população e que permanecia desligado da economia mundial, do qual foram deslocados recursos para a produção primário-exportadora. Progressivamente, os setores vinculados aos mercados mundiais transmitiam ao setor de subsistência a dinâmica da economia-mundo (SINGER, 1989).

Neste período, a posição que o Brasil ocupava na economia-mundo tinha uma característica peculiar. O país foi, na etapa que se abriu em 1870, menos dependente de um único cliente ou fornecedor do que a maioria dos outros países não industrializados da época (incluindo a Argentina). O café e a borracha do Brasil tinham como destino principal os EUA, que não tributavam esses produtos; na verdade, esses dois artigos, junto com a seda pura, eram os itens mais importantes que os EUA importavam com isenção de tarifas. Em troca, pediam maior aceitação para seu trigo e farinha, querosene, madeira e produtos manufaturados. No entanto, a Inglaterra foi, até depois da Primeira Guerra Mundial, o principal fornecedor de produtos manufaturados e de crédito. A Alemanha vinha em segundo lugar (DEAN, 2002). Assim, havia uma não-coincidência dos fluxos financeiros do Brasil (com a maioria dos capitais estrangeiros provenientes da Grã-Bretanha) com seus fluxos de mercadorias (com a maioria das exportações sendo encaminhadas para os EUA e até para a Alemanha), o que contribu-

iu para a perda de substância dos investimentos diretos de capitais britânicos no Brasil (SAES; SZMRECSÁNYI, 1985), relativamente à Argentina, por exemplo, onde a Grã-Bretanha era tanto a principal fornecedora de capitais como o principal mercado consumidor de produtos argentinos. Além disso, segundo Saes e Szmrecsányi (1985), esta discrepância, que se tornou patente quando o Brasil se transformou no maior exportador mundial do café, foi um dos principais fatores responsáveis pelo maior poder de barganha das classes dirigentes brasileiras, desde então crescentemente dominadas pela burguesia cafeeira, em relação às suas congêneres do resto da América Latina.

No caso do complexo cafeeiro paulista, os capitais britânicos nunca chegaram a apoderar-se da maior parcela do excedente gerado pela produção e comercialização da rubiácea e pelas atividades a ela vinculadas. O referido excedente foi apropriado, em parte, por capitais financeiros de outras origens – às quais se destinavam as maiores parcelas da produção brasileira de café – e em parte pelos capitais locais pertencentes à burguesia cafeeira. Isto era decorrente, portanto, da própria organização da cadeia mercantil do café, em que aqueles que forneciam a maior parte do capital necessário à formação da infra-estrutura de exportação (britânicos) não eram os maiores consumidores do produto e em que a classe capitalista local estava próxima das atividades de comercialização e do centro político do Estado nacional brasileiro.

Por outro lado, o desenvolvimento da lavoura cafeeira reforçou a estrutura tradicional da economia brasileira, voltada primordialmente para a produção intensiva de uns poucos gêneros destinados ao mercado mundial (PRADO JR., 1976). Os efeitos secundários da instalação da produção do café no sudeste do Brasil – emprego de mão-de-obra imigrante livre, investimento estrangeiro na infra-estrutura, acúmulo de capital de produtores de café e o conseqüente desenvolvimento industrial – aprofundaram o dualismo regional entre o Centro-Sul e o restante do Brasil (especialmente o Nordeste) (BAER, 2002). Tal como na Argentina, a intensificação dos vínculos com a economia-mundo aumentou as desigualdades regionais, com um maior desenvolvimento sendo observado nas regiões mais diretamente ligadas à divisão mundial do trabalho.

### **3.1.2.1 Capital estrangeiro**

De 1870 a 1930, o território brasileiro esteve aberto ao capital e aos produtos manufaturados estrangeiros (especialmente os ingleses), que fluíam para dentro do país e destinavam-se a formar uma infra-estrutura financeira, comercial e de transportes que poderia ligar a regi-

ão de modo mais eficiente à divisão mundial do trabalho (BAER, 2002). Nesta época, como se viu, o capital estrangeiro teve um papel importante na manutenção do caráter primário da produção brasileira, integrando a economia local à economia-mundo de maneira coerente à sua configuração sob o regime de acumulação britânico. Os dados abaixo, relativos ao período 1825-1913, demonstram que o rápido crescimento da exportação de capitais britânicos para a América Latina, caracterizado anteriormente, também foi sentido no Brasil, sobretudo a partir da década de 1860.

**Tabela 1 - Investimentos britânicos na América Latina e Brasil (1825-1913, em milhões de libras).**

Ano	América Latina	Brasil
1825	24,6	4,0
1840	30,8	6,9
1865	80,9	20,3
1875	174,6	30,9
1885	246,6	47,6
1895	552,5	93,0
1905	688,3	122,9
1913	1177,5	254,8

Fonte: STONE, Irving, “La distribuzione geografica degli investimenti inglesi nell’America Latina. 1825-1913” (1971, in.: SILVA, 1986).

Grandes empreendimentos – construção de estradas de ferro, aparelhamento portuário, obras urbanas, etc. – embora indispensáveis e condição essencial de qualquer realização posterior, estavam ainda, na maior parte, além das possibilidades do capital privado local. O capital estrangeiro e o Estado tomaram-nos a seu cargo. O Estado, no mais das vezes, não servirá senão de empresário, levantando empréstimos no exterior para realizar os empreendimentos ou, em outros casos, como na maior parte das estradas de ferro, intervirá apenas estimulando o capital estrangeiro com a concessão de garantia de juros (PRADO JR., 1976).

Os empréstimos públicos foram a forma dominante de exportação de capital das regiões centrais para o Brasil. Assim como na Argentina, os empréstimos estrangeiros permitiram que o país assumisse um papel específico na economia-mundo através da instalação de atividades de produção primário-exportadoras em seu território, especialmente através do financiamento das políticas econômicas estatais que respaldaram tais atividades. Os empréstimos

serviram, direta ou indiretamente, para o financiamento da imigração massiva de trabalhadores, para a construção de numerosas estradas de ferro, para a implantação de vários outros serviços públicos e industriais, sem falar na própria consolidação do Estado nacional (SILVA, 1986). Todas estas aplicações eram requisitos da produção primário-exportadora.

O concurso do capital inglês contribuiu grandemente para estimular as forças do país. Com o capital inglês (bem como de outras nacionalidades, em menores proporções) foram construídas estradas de ferro, indústrias e portos marítimos. Dos últimos decênios do século XIX até 1930, o investimento direto de capitais estrangeiros no Brasil se deu principalmente sob a forma de empreendimentos voltados para os serviços de utilidade pública e/ou à exploração de recursos naturais, sendo secundária ainda a presença dos mesmos nas atividades industriais (SAES; SZMRECSÁNYI, 1985)<sup>26</sup>.

Tanto na Argentina, como no Brasil, ao menos a produção dos bens de exportação, embora não a comercialização, permaneceu sob propriedade nacional. Conseqüentemente, foi maior o volume de excedente disponível e maior o controle nacional sobre seu uso, permitindo maior crescimento da renda nacional e/ou maior diversificação, e proporcionando às burguesias destes países possibilidades muito maiores para aproveitarem as oportunidades que surgiriam posteriormente com a Primeira Guerra Mundial e a crise dos anos 1930, ao contrário do que aconteceu em outros países latino-americanos em que os principais meios de produção do setor exportador estavam na mãos de estrangeiros (GUNDER FRANK, 1980).

O afluxo de capitais estrangeiros permitirá equilibrar normalmente as finanças externas sem sacrifício das importações, de tão fundamental importância para o Brasil (PRADO JR., 1976). Os Rothschilds, de Londres, eram os agentes exclusivos de lançamento dos títulos do Império. Todos os maiores exportadores e importadores do período de 1870 a 1930 foram ingleses e quase todas as estradas de ferro foram financiadas pelos ingleses ou eram de sua propriedade. O maior banco inglês, o London and Brazilian, possuía recursos financeiros muito maiores do que o semi-oficial Banco do Brasil. Como foi típico do regime de acumulação britânico, os interesses estrangeiros na terra, em recursos naturais e empresas de produção foram bastante limitados (DEAN, 2002).

Os bancos ingleses prosperavam na maioria das vezes quando as taxas de câmbio eram voláteis. Envolveram-se em manobras para desestabilizar o mil-réis e se irritaram com os esforços do Banco do Brasil para interferir nessas transações. Relutaram em fazer empréstimos

---

<sup>26</sup> O investimento estrangeiro em atividades industriais nas regiões periféricas da economia-mundo só será uma estratégia típica de acumulação dos agentes capitalistas hegemônicos em escala mundial no regime de acumulação norte-americano.



a companhias de propriedade do Estado e algumas vezes recusaram cédulas bancárias emitidas pelo Banco do Brasil (DEAN, 2002).

No caso específico do Brasil, durante o final do século XIX e início do século XX, deve-se destacar que à importância das entradas de capital estrangeiro esteve associada a saída destes capitais, sob diversas formas e, em particular, sob a forma de serviços da dívida externa. O peso do serviço da dívida externa estrangulava financeiramente o país, apesar dos saldos significativos da balança comercial brasileira (SILVA, 1986). A partir da década de 1860, o saldo da balança comercial torna-se positivo, o que parece significar que as exportações brasileiras cobrem de uma forma mais do que suficiente as necessidades de produtos importados. Porém, significa também que, a partir desta década, o Brasil se torna um exportador líquido de recursos, sob a forma de amortização de empréstimos e pagamentos de juros (SINGER, 1989). As remessas de juros e lucros aumentaram gradualmente de 1870 a 1930, representando um ônus considerável para a economia (DEAN, 2002). Com o tempo, o país passa a depender da entrada de capitais e do impulso dinâmico da demanda mundial simplesmente para compensar o serviço da dívida externa e manter a estabilidade no nível de renda local (ORAIR, 2002).

### **3.1.2.2 Ferrovias**

Como na Argentina, grande parte dos capitais estrangeiros aplicados no Brasil destinavam-se a construção de ferrovias. As estradas de ferro foram, em primeiro lugar, uma resposta às oportunidades do mercado de exportação, pois todo o seu equipamento, com exceção dos dormentes, teve de ser importado e, portanto, foi pago em moeda estrangeira. Destinadas a trazer do interior mercadorias exportáveis, não constituíram uma rede nacional. A partir da década de 1860, as estradas de ferro foram o principal setor de investimento do governo central. A maior companhia ferroviária, a Central do Brasil, era de sua propriedade. Os preços dos fretes eram estabelecidos pelo governo federal, normalmente num nível baixo, com o propósito sobretudo de apaziguar os fazendeiros; desse modo, somente as linhas usadas intensamente para transportar as safras de exportação conseguiam obter lucros (DEAN, 2002); o prejuízo das demais, em virtude das garantias de juros dadas ao capital estrangeiro aplicado em ferrovias, era arcado pelo Estado e, assim, socializado.

A instalação de ferrovias no país foi beneficiada pelos superávits comerciais crescentes que o Brasil passou a apresentar a partir de 1860. O saldo comercial, apesar de uma importação que se avolumava, permitiu não somente uma ascensão sensível do padrão de vida da

população – pelo menos de certas classes e regiões – mas também o aparelhamento técnico do país, inteiramente dependente, neste terreno, do estrangeiro: estradas de ferro e outros meios de comunicação e transportes, mecanização das indústrias rurais, etc. (PRADO JR., 1976). Na década de 1860, capital e engenheiros ingleses construíram uma estrada de ferro sobre a escarpa litorânea que separava o planalto de São Paulo do porto de Santos, e nas décadas seguintes foram construídas ferrovias nas profundezas das zonas cafeeiras de São Paulo (BAER, 2002).

Em 1872, com a chegada da estrada de ferro a Campinas, o grande planalto fértil de São Paulo foi aberto à cultura do café (DEAN, 2002). O plantio do café estimulou uma rápida expansão da fronteira no sudeste do Brasil. O simples fato de dispor as mudas de café tornou-se um negócio em si que inflacionou notavelmente os preços da terra. Entretanto, nenhum dos ganhos com a especulação reverteu para o Estado, pois não havia impostos sobre a terra rural (DEAN, 2002).

O desenvolvimento da economia cafeeira não teria sido possível sem as estradas de ferro. As antigas tropas de mulas não podiam escoar uma grande produção espalhada por milhares de quilômetros. Segundo os cálculos de A. d'E. Taunay, o preço do transporte pelo trem era seis vezes inferior ao das tropas de mulas. Com as estradas de ferro as distâncias deixaram de ser obstáculo importante. Todo o interior de São Paulo estava, portanto, apto a ser conquistado pelos pioneiros do café. As plantações não seriam mais esmagadas sob o peso de colheitas impossíveis de escoar. A primeira estrada de ferro do café foi a Sociedade de Estradas de Ferro Pedro II, organizada pelo governo imperial. Suas primeiras linhas começaram a funcionar já no fim de 1859. Progressivamente ela foi buscar o café em todo o Vale do Paraíba e estendeu-se até o norte de São Paulo e o sudeste de Minas Gerais. Com o rápido crescimento da rede de estradas de ferro brasileira a partir da década de 1860 (saltando de 713,1 quilômetros, em 1869, para 32 mil quilômetros, em 1929), constitui-se uma infra-estrutura necessária ao desenvolvimento do capitalismo, em particular na região cafeeira (SILVA, 1986). Assim, foi a extensão da Revolução dos Transportes para o Brasil, através da exportação de capital e manufaturas oriundos da Grã-Bretanha que possibilitou a expansão da atividade cafeeira no país, pois boa parte dos empréstimos públicos externos foi utilizada pelo Estado brasileiro para subsidiar a expansão ferroviária no país e a maioria das ferrovias era construídas com material britânico e geridas por empresas britânicas.

O estabelecimento de ferrovias, ao reduzir os custos de produção dos bens exportáveis, aumentou a competitividade das exportações brasileira, reforçando o desenvolvimento do país em direção à especialização na produção de “commodities” para o mercado mundial. Porém, a

redução de custos também favoreceu o crescimento da incipiente indústria doméstica pelo alargamento dos mercados locais (RIBEIRO DE OLIVEIRA, 2005).

### **3.1.2.3 Industrialização**

A partir de 1870, as atividades industriais crescem pela demanda proporcionada pelo setor de exportação, que, aliás, proporcionou o capital para as primeiras fábricas no Rio de Janeiro e em São Paulo. O capital do fazendeiro, importante na fase inicial da industrialização em São Paulo, esteve mais ligado à exportação ou à transformação de suas próprias matérias-primas e aos poucos foi substituído pelo capital dos importadores. Em sua primeira fase, a indústria brasileira, ao servir de mercado para as matérias-primas produzidas pelos fazendeiros e sem perspectivas de exportação, favoreceu diretamente os interesses dessa classe. No entanto, os fazendeiros exigiram a cobrança de altas tarifas de alguns produtos importados, como a juta, que concorria como algodão brasileiro, e invectivaram as indústrias “artificiais” que os utilizavam. E empenharam-se para que as tarifas sobre os implementos agrícolas se mantivessem baixas. Detestavam as fábricas que levavam embora sua força de trabalho. Costumavam enunciar uma frase repetida mais tarde com ironia pelos entusiastas do desenvolvimento: “o Brasil é um país essencialmente agrícola”. Os industriais, por outro lado, não desafiaram diretamente os fazendeiros. Em vez disso, associaram-se politicamente aos interesses agrícolas, em parte sob a alegação de que sua prosperidade dependia do crescimento das exportações e em parte porque tiravam proveito dessa associação e teriam sido repelidos pela idéia de uma aliança com as classes médias urbanas ou com seus próprios operários (DEAN, 2002).

### **3.1.2.4 Mão-de-obra**

Na segunda metade do século XIX, surge um problema para o desenvolvimento das atividades econômicas no Brasil, relacionado, em sua origem e solução, a pressões da economia-mundo – a escassez de mão-de-obra. Desde a época colonial, os escravos negros constituíam a principal força de trabalho utilizada no Brasil. Entretanto, a escravidão era uma relação de produção incoerente com as necessidades do regime de acumulação britânico. Segundo Décio Saes (1985), a utilização de mão-de-obra escrava em países como o Brasil era contraditória com os interesses da burguesia industrial inglesa na destruição dos regimes de monopólio fundados na escravidão das colônias, no barateamento das matérias-primas e alimentos

consumidos, respectivamente, pela indústria e pelos operários ingleses, na ampliação do mercado consumidor de manufaturas inglesas e na ampliação do campo para investimentos ingleses. Assim, desde o início do século XIX, a Inglaterra exercia pressões sobre o Estado brasileiro para que a escravidão fosse abolida (já na década de 1820, em um tratado celebrado entre Brasil e Inglaterra continha uma cláusula que determinava o fim da escravidão, mas que não foi respeitada pelo governo brasileiro). As classes dominantes brasileiras conseguiram, graças à sua influência junto ao Estado, retardar a abolição, que foi feita paulatinamente, desde a proibição do tráfico de escravos na década de 1850 até seu banimento completo em 1888, quando as pressões sistêmicas e locais pela abolição tornaram-se incontornáveis. A solução para a conseqüente escassez local de mão-de-obra foi a integração do país, com a ajuda do Estado (como será visto a seguir), nos fluxos mundiais de mão-de-obra que emanavam da Europa.

Na década de 1870, a situação internacional era favorável à imigração para o Brasil: inicia-se nos EUA uma política de restrições da imigração, forçando esta a procurar outras direções. O sul do Brasil (incluindo São Paulo), por sua prosperidade e clima, tornou-se o pólo único de atração das correntes imigratórias. A imigração começa a crescer depois de 1871, atingindo em 1886 pouco mais de 30 mil indivíduos. No ano seguinte, salta bruscamente para 55 mil e, em 1888, sobe para 133 mil. Daí por diante, e até o fim do século, conservou-se sempre num nível médio anual largamente superior a 100 mil (PRADO JR., 1976).

As conseqüências da substituição da escravidão pelo trabalho livre, que foi, segundo Furtado (1988), o fator de maior relevância para a economia brasileira no último quartel do século XIX, serão exploradas posteriormente.

### **3.1.2.5 Impactos da crise mundial da década de 1870 sobre o Brasil**

Como na Argentina, a disponibilidade de capital estrangeiro nos anos iniciais da década de 1870 permitiu um excesso de gastos relacionados a ferrovias e à Guerra do Paraguai que tornaria as finanças estatais vulneráveis às flutuações nos preços dos produtos exportados. Em 1872, a euforia com gastos públicos era grande. Após uma previsão oficial de um superávit, a Assembléia Geral determinou que se aumentasse, quase duplicando-os, os subsídios de deputados e senadores, assim como os soldos do pessoal do exército e da marinha, e os vencimentos de magistrados e numerosos servidores públicos, o que absorveria por si só o montante de excedentes previstos. Os altos preços que o café alcançou em 1873 e a safra enorme que se anunciava para o ano seguinte, corroboravam aparentemente o clima de bonança (BUARQUE

DE HOLANDA, 1985, p. 169). Assim, no caso do Brasil, embora a crise mundial tivesse começado em 1873, seus efeitos não foram sentidos no país enquanto os preços internacionais do café se mantiveram altos.

De fato, tomando o fluxo migratório como um indicador da situação econômica, somente em 1876 a entrada de imigrantes, até então crescente, se estabilizaria. Em 1874, as finanças do Estado já davam sinais de fragilidade e as importações, que tinham crescido demais, encontravam dificuldades para serem colocadas (FAUSTO; DEVOTO, 2004). Só na praça do Rio, o valor das importações, que fora em 1873 de 75650:091\$750, subira em 1874 para 88697:238\$531 mil-réis. Em junho de 1874, o Tesouro ressentia-se da grande escassez de fundos, pois o pagamento de juros sobre empréstimos de curto prazo consumia as disponibilidades. Os sintomas assemelhavam-se em quase tudo aos que se tinham verificado, pelo menos desde maio de 1873 na Europa, e que, a partir de setembro do mesmo ano, atingiram em cheio os EUA, originando a Grande Depressão. Dependente parte de sua vida econômica das flutuações do mercado mundial, já que  $\frac{3}{4}$  da renda nacional vinham através das alfândegas, dificilmente poderia o Brasil imunizar-se do contágio da crise (BUARQUE DE HOLANDA, 1985, p. 169).

Mesmo assim, no início de 1875, o governo ainda conseguira um novo empréstimo em Londres para a construção, prolongamento e garantia de juros de estradas de ferro, no valor de 5.301.200 libras esterlinas (antes disso, a partir de 1860, empréstimos externos haviam sido contraídos em 1860, para estradas de ferro; em 1863, para consolidação da dívida de 1824, remanescentes de 1843 e consolidação da dívida flutuante; em 1865, para gastos com a Guerra do Paraguai; em 1871, para estradas de ferro, completar o resgate da dívida flutuante e despesas com os ministérios da Guerra e Marinha). Porém, quando os preços do café começaram a cair, a crise apanhou o Brasil em cheio, combinando-se com uma crise bancária, que afetou várias instituições financeiras, sendo a maior delas o banco de Mauá. Os preços do café caíram quase pela metade, de 39\$716, em 1873/74, para 22\$957 mil-réis por saca, em 1885/86 (auge da queda).

De modo similar ao país vizinho, a interrupção do influxo de capital estrangeiro condicionou a política econômica nacional. Como a dívida não era renegociável em termos mais favoráveis, o único caminho possível era cortar os gastos públicos. Inicialmente, os governos seguintes seguiram uma política monetária e fiscal cautelosa. O governo brasileiro foi menos drástico que o argentino na redução do déficit a fim de superar a crise. Diante da crise, aumentou-se maciçamente a emissão de dinheiro, acelerando-se a desvalorização do mil-réis, que nos anos seguintes perderia 25% de seu valor em relação à cotação histórica de 27 “pen-

ce”, em torno da qual oscilava durante quase quarenta anos, até 1875. E cairia ainda mais, perdendo quase 30% do valor, antes de iniciar sua recuperação, a partir de 1885. A desvalorização provocou a queda da renda dos consumidores e o aumento dos lucros dos exportadores, o que permitiu aos cafeicultores compensar a depreciação internacional de seu produto (FAUSTO; DEVOTO, 2004).

As importações brasileiras de capital se mantiveram as mesmas entre 1866/75 e 1876/85 devido a um aumento no investimento direto, pois a entrada de capital na forma de financiamento externo da dívida pública que em 1866/75 fora de 400 mil libras (média anual do período), em 1876/85 foi negativa, no valor de -700 mil libras (ABREU, 1985, p. 176). O Brasil só contrataria um novo empréstimo estrangeiro em 1883.

O problema do Brasil, porém, não era somente fiscal, monetário ou de expectativas. O maior óbice estava em outro lugar: na situação da economia cafeeira, afetada por vários fatores, como a queda do preço internacional, que se manteria até 1885, e o problema de escassez de mão-de-obra. A produção não crescia o bastante para compensar os preços internacionais, ou estes não compensavam, em vista dos custos de produção, a expansão para o oeste da província de São Paulo (FAUSTO; DEVOTO, 2004).

Uma das conseqüências da crise da década de 1870 foi o despertar da luta pela industrialização como agente de progresso e de estabilidade econômica. A crise havia abalado o agrarismo, o mal-estar econômico seria decisivo no desenvolvimento do nacionalismo econômico brasileiro (BUARQUE DE HOLANDA, 1985).

### **3.2 Consolidação do Estado oligárquico latino-americano no último terço do século XIX**

Como se afirmou anteriormente, as contradições da acumulação de capital no centro da economia-mundo tornavam necessária a intensificação das relações com as regiões periféricas. Em função disto, segundo Sweezy (1983), após 1870, ocorreu uma transformação na política econômica dos Estados centrais em direção a uma política de disputa imperialista por territórios e mercados. Se, por um lado, os Estados do centro passavam a implementar políticas econômicas que favorecessem a penetração de seus agentes capitalistas nas regiões periféricas, por outro, era necessário um aparato estatal em tais regiões que as adequassem a esta penetração, promovendo uma política econômica que contribuísse com sua integração na divisão mundial do trabalho.

Este aparato estatal vinha se formando desde as independências nacionais latino-americanas da primeira metade do século XIX, mas, segundo Lewis (2005), foi entre 1870 e

1930 que se consolidou o Estado capitalista e oligárquico latino-americano, promotor ativo da participação das regiões latino-americanas na economia mundial no papel de fornecedoras de produtos primários. Se as atividades econômicas na periferia eram complementares às atividades econômicas do centro, num quadro de especialização na divisão mundial do trabalho, a política econômica dos Estados da periferia também precisava ser complementar à política econômica dos Estados do centro. Assim, à política econômica do imperialismo de livre-comércio britânico correspondeu a política econômica liberal dos Estados oligárquicos latino-americanos.

Graças a uma aliança entre as classes dominantes locais e estrangeiras, vários Estados latino-americanos implementaram políticas de atração de capital estrangeiro, de promoção das atividades primário-exportadoras complementares às atividades econômicas do centro (especialmente com obras de infra-estrutura) e de baixa proteção tarifária à manufatura local. Para os agentes estatais e capitalistas do centro, que enfrentavam uma concorrência crescente, o ideal era encontrar mercados de “portas abertas” nas regiões periféricas, daí o caráter complementar e funcional da política alfandegária pouco protecionista dos Estados latino-americanos neste período. O Estado procurou promover o empreendimento capitalista na região, especialmente através da abertura econômica e da intervenção pragmática em mercados domésticos. A cultura e atitude econômica do Estado estiveram alinhadas aos princípios do “laissez-faire, laissez-passer” promovidos pela Grã-Bretanha (LEWIS, 2005).

A nova demanda das regiões centrais por matérias-primas e os lucros latino-americanos com a produção e exportação delas atraiu o capital estatal latino-americano para a expansão da infra-estrutura necessária para esta produção a ser exportada. Por exemplo, no Brasil, Argentina, Paraguai, Chile, Guatemala e México, o Estado construiu as primeiras ferrovias (GUNDER FRANK, 1980). O Estado latino-americano via na promoção do crescimento via exportações uma oportunidade de crescimento para ele mesmo.

As elites dirigentes da região parecem ter se mostrado bastante entusiastas com os benefícios do que acreditavam ser a modernização garantida pela maior inserção na economia-mundo. A prosperidade de que as elites e a classe média desfrutavam no governo e nos negócios só podia validar essa inserção e fortalecer a política de comprometimento com ela. No Brasil, “ordem e progresso” foram enaltecidos na bandeira nacional e o Estado arrogou-se a tarefa de promover os dois através de um intervencionismo moderado (GLADE, 2001).

É certo, porém, que não eram todos os grupos sociais locais beneficiários e apoiadores desta situação. Embora o modelo econômico liberal tendesse a dominar a criação de projetos políticos nesse período, não é de todo verdadeiro que um modelo de crescimento de economia

aberta tenha sido aceito universal e continuamente pelas elites latino-americanas em todo o período. O liberalismo econômico era temperado pelo pragmatismo e sujeito a pleitos clientelistas. No México e no Uruguai, após a virada do século, e mesmo na Argentina, no Brasil, no Chile, na Colômbia e no Peru, o modelo de crescimento liberal foi questionado e foram feitas modificações nas políticas “laissez-faire” para cobrir os custos locais mais elevados de produção e permitir uma avaliação do lucro de monopólio gerado pelo protecionismo. Por exemplo, após 1880, industriais no Brasil, no Chile e no México conseguiram graus significativos de proteção mesmo quando as tarifas alfandegárias eram consideradas essencialmente como um recurso fiscal. A habilidade dos industriais de influenciar a política dependia das conexões com a oligarquia exportadora dominante e da disponibilidade de recursos do Estado (era mais fácil conseguir proteção quando o governo enfrentava problemas de caixa) (GLADE, 2001).

A complementaridade da política econômica dos Estados latino-americanos em relação à política imperialista dos Estados do centro e sua funcionalidade em relação ao papel desempenhado pela América Latina na divisão mundial do trabalho eram asseguradas pela tutela informal exercida pelas altas-financeiras, que agiam como um poderoso moderador nos conselhos e na política de uma série de Estados periféricos. As operações financeiras das grandes casas financeiras com os Estados latino-americanos serviam aos interesses geopolíticos do Estado britânico. Os organismos das altas-financeiras tinham a capacidade de manipular a política de Estados como Argentina e Brasil num sentido favorável à hegemonia britânica, o que significava políticas econômicas que mantivessem estes dois países nos papéis que vinham ocupando na configuração vigente da divisão mundial do trabalho<sup>27</sup>.

Os empréstimos estrangeiros concedidos pelas grandes casas financeiras foram o meio mais seguro à disposição dos Estados centrais para tutelar os novos Estados, exercendo controle sobre suas finanças e pressão sobre sua política externa, alfandegária e comercial. Tiveram um papel importante na emancipação dos Estados capitalistas recém-formados e na cria-

---

<sup>27</sup> Alguns dos condicionamentos que Estados como o Brasil e a Argentina sofreram entre 1870 e 1930, decorrentes da posição que ocupavam na economia-mundo, são semelhantes aos que Arrighi (1996) atribui à Inglaterra do século XVI. “A expansão comercial do início do século XVI integrara a Inglaterra com mais firmeza do que nunca na economia mundial européia. Como grande exportadora de tecidos, a Inglaterra “era como um navio mercante atracado na Europa; toda a sua vida econômica dependia do cabo de amarração – a taxa de câmbio do mercado de Antuérpia”. Uma vez que as taxas de câmbio eram determinadas em mercados controlados por “nações” [de negociantes] italianas e alemãs, as mais importantes das quais trabalhavam em estreita cooperação com os governantes da Espanha e da França, era natural identificar a dependência em relação aos mercados externos de dinheiro e crédito como uma fonte de sérias ameaças à soberania e à segurança da Inglaterra” (ARRIGHI, 1996, p. 196). Analogamente, a autonomia de política econômica da Argentina e do Brasil era cerceada por serem as atividades econômicas localizadas em seus territórios, entre 1870 e 1930, primário-exportadoras em sua maioria e, portanto, vulneráveis também a oscilações na taxa de câmbio, as quais, por sua vez, eram influenciadas pelas decisões de grandes financistas estrangeiros, especialmente aqueles vinculados à Grã-Bretanha.



ção de aparelhos estatais modernos e adequados aos objetivos da produção capitalista nestas regiões (LUXEMBURGO, 1984), tanto no momento da independência dos Estados latino-americanos, na primeira metade do século XIX, quando a Grã-Bretanha esteve presente e forneceu capital, quanto no período pós-1870<sup>28</sup>.

Os empréstimos e a renovação dos empréstimos se articulavam com o crédito e este dependia do bom comportamento dos governos. Uma vez que, sob um governo constitucional, o comportamento se reflete no orçamento público e o valor externo da moeda não pode ser isolado da apreciação do orçamento, os governos em débito eram aconselhados a vigiar cuidadosamente seu câmbio e evitar políticas que pudessem ameaçar a solidez da posição orçamentária (POLANYI, 1980). Esta máxima bastante útil tornava-se uma regra de conduta convincente, uma vez que o país adotasse o padrão-ouro, um componente importante do regime de acumulação britânico, que limitava ao mínimo as flutuações permitidas. Muitos governantes passaram a acreditar na necessidade de disciplina fiscal para garantir o crédito do Estado. A garantia de ordem monetária era apresentada como um indicador da competência do Estado, a habilidade de obter recursos via tributação e não via inflação (LEWIS, 2005).

A consolidação do Estado oligárquico funcional ao papel da América Latina na economia-mundo capitalista foi viabilizada justamente pela intensificação das relações da América Latina com a economia-mundo após 1870. Ao abordar a questão de se foi a ordem institucional doméstica que condicionou a habilidade da região para aproveitar as oportunidades econômicas resultantes do crescimento da economia mundial ou se foi a inserção na expansão do mercado mundial – e o aumento resultante na disponibilidade de recursos – que sustentou a consolidação dos Estados, Lewis (2005) defende a segunda tese. Para ele, o crescimento da economia mundial que vinha ocorrendo desde após a década de 1840 fomentou a consolidação das instituições domésticas e a modernização do Estado. A emergência de maiores oportunidades para a América Latina na economia mundial foi ilustrada pela alta dos preços dos produtos primários durante o segundo terço do século XIX.

O crescimento das exportações valorizou os ativos locais e gerou recursos de poder adicionais, notavelmente para o Estado central ou grupos estrategicamente situados para captu-

---

<sup>28</sup> A formação de aparelhos estatais coerentes com o papel que a América Latina desempenha na economia-mundo capitalista não é um processo que se inicia apenas no último quartel do século XIX. Conforme a economia-mundo foi se expandindo ao longo do século XIX, através das estruturas e estratégias típicas do regime de acumulação britânico, para incorporar maiores parcelas do território latino-americano, foram se formando no subcontinente aparatos estatais funcionais a esta incorporação. Este processo já se inicia com as independências nacionais no primeiro quartel do século XIX, que garantiram o rompimento das relações mercantilistas que os países latino-americanos tinham com Estados europeus e constituíam entraves às estratégias de acumulação britânicas. Na Argentina, a unificação nacional na década de 1860 e, no Brasil, a proclamação da República, em 1889, são mais etapas deste longo processo.

rar uma parcela desproporcional dos recursos adicionais. O Estado assegurou que a terra, a força de trabalho e o capital estivessem sob o domínio de uma elite vinculada à oferta de “commodities” para o mercado mundial (LEWIS, 2005). A maior integração nos circuitos de comércio mundial permitiu o aumento nas exportações e, conseqüentemente, da capacidade de importar, tornando mais fácil a arrecadação de recursos tributários pelo Estado, tanto para os investimentos quanto para as despesas correntes, além de ampliar a possibilidade de levantar maior volume de empréstimos no exterior graças a projeção das receitas tributárias (GLADE, 2001). A maior inserção na economia-mundo removeu os constrangimentos ao crescimento oriundos de limitações na oferta de fatores e no tamanho dos mercados: capital e força de trabalho podiam ser importados e produtos exportados. As organizações econômicas mais críticas no final do século XIX na América Latina eram as ferrovias e os bancos, setores onde o Estado era ativo como promotor ou operador direto. Ferrovias e bancos eram agentes de construção dos mercados e do melhoramento dos bens públicos. No Brasil, onde a luta pela independência foi curta, uma administração estatal estável foi rapidamente montada. A consolidação do Estado foi sustentada pelo crescimento econômico. O desenvolvimento das exportações de café gerou novas oportunidades e recursos que sustentaram o Estado (LEWIS, 2005).

Por outro lado, o ambiente institucional proporcionado pela consolidação do Estado oligárquico favoreceu o crescimento econômico da América Latina através da produção de bens primários para o mercado mundial. Por volta de 1870, porções significativas da América Latina chegaram a propiciar um clima de investimento muito mais hospitaleiro e confiável ao capital estrangeiro do que haviam feito até então, o que, somado à afinidade cultural que a região tinha com a Europa e que não havia em relação à Ásia e África, contribuía para a atração de capital forâneo. A instabilidade política da maioria dos países após a independência foi substituída pela estabilidade na forma de regimes constitucionais, representativos ou ditatoriais, todos os quais encorajavam o investimento estrangeiro (BETHELL, 2001). A maior estabilidade do quadro institucional dos negócios não somente aumentou a atratividade da América Latina para os investimentos estrangeiros, mas também ajudou a acumulação local de capital (GLADE, 2001).

Teve também, através dos efeitos sobre os cálculos de risco e das experiências de amortização da dívida, uma influência direta sobre o fluxo não pequeno de capital que se deslocou dos mercados de capital das economias do Atlântico Norte para os setores públicos da América Latina, um fluxo que, no processo final, foi talvez muito mais lucrativo para os intermediários financeiros e os políticos que fizeram as negociações do que para os que empres-

taram ou para os que tomaram emprestado. Essas transferências maciças de recursos resultou numa melhora substancial da infra-estrutura da região e no crescimento da dívida externa. Brasil, Chile, Argentina e México destacavam-se da maioria dos outros Estados latino-americanos, na medida em que a estabilização política permitia que a máquina do Estado se dedicasse a garantir a base política da prosperidade material (GLADE, 2001).

A reforma monetária também fez parte do estabelecimento da ordem institucional pelo Estado latino-americano no contexto de maior integração à economia-mundo. Pela década de 1870, o padrão-ouro estava em ascensão. O padrão-ouro e o constitucionalismo eram os instrumentos que tornaram conhecida a voz da City de Londres em muitos dos Estados que adotaram esses símbolos de adesão à nova ordem internacional (POLANYI, 1980, p. 32). Nos quadros do padrão-ouro, a Grã-Bretanha tinha situação privilegiada e podia manipular o equilíbrio internacional puxando os cordéis da rede monetária mundial. Em caso de perda de ouro pela Grã-Bretanha, decorrente de déficits no balanço de pagamentos, a elevação da taxa de juros pelo Banco da Inglaterra tendia a re-estabelecer rapidamente o equilíbrio externo sem que fosse preciso aguardar os efeitos recessivos do ajustamento pelos preços previsto pelo mecanismo clássico do padrão-ouro. O aumento na taxa de desconto na Inglaterra atraía capitais estrangeiros, retinha os que se achavam depositados em Londres e freava a concessão de novos empréstimos externos de curto prazo.

Através de alterações nas taxas de desconto, o Banco da Inglaterra conseguia que a Grã-Bretanha não só remediasse, com suma rapidez, seus próprios desequilíbrios, como o fazia em detrimento dos países da periferia, produtores de matérias-primas. A alta da taxa de juros em Londres instigava os detentores de matérias-primas e produtos agrícolas a liquidarem parte de seus estoques, em virtude do retardamento da atividade econômica e da eventual baixa dos preços. Por isso, os preços dos produtos primários caíam, e, como se sabe, muito mais depressa e com muito maior dispersão do que os preços dos manufaturados. Como a Grã-Bretanha do século XIX era o maior comprador de produtos primários do mundo e o maior exportador de bens manufaturados, uma política monetária restritiva, adotada pelo Banco da Inglaterra, redundava numa melhoria das condições de trocas da Grã-Bretanha. Devedores e produtores de matérias-primas, as regiões periféricas suportavam as conseqüências da política de re-equilíbrio externo do Estado hegemônico. Em resultado da deterioração dos seus termos de troca, eles passavam do equilíbrio ao déficit externo ou viam crescer o déficit justamente quando se tornava mais difícil a obtenção de novos capitais oriundos da Grã-Bretanha. O re-equilíbrio automático do padrão-ouro era, portanto, assimétrico (NIVEAU, 1969).

As mudanças institucionais, iniciadas depois da metade do século XIX, que resultaram no Estado oligárquico latino-americano são chamadas por Gunder Frank (1980) de reformas liberais. Também para este autor, elas constituíram uma mudança na orientação política como resposta às mudanças no relacionamento capitalista das regiões periféricas da América Latina com as regiões do centro da economia-mundo. Para ele, não se trata de um acidente o fato de que as reformas liberais terem ocorrido na América Latina ao mesmo tempo em que novas necessidades metropolitanas aceleravam abruptamente a produção e a exportação de matérias-primas latino-americanas para as regiões centrais, e não quando as idéias liberais tinham, algum tempo antes, chegado pela primeira vez ao subcontinente (GUNDER FRANK, 1980, p. 202).

Gunder Frank (1980) arrisca a hipótese de que a reforma liberal de captura do poder estatal pelos liberais e a implementação de suas diretrizes político-econômicas liberais em qualquer país particular não ocorreram simplesmente quando as idéias liberais lá chegaram, mas quando a nova monoprodução para exportação de café, açúcar, carne, trigo, algodão, estanho, etc., tinha-se expandido o suficiente para responder por cerca de 50% do total das exportações nacionais. Foi esta expansão, estimulada pelas regiões centrais, da produção latino-americana para a exportação que, em cada país, deu a certos setores da burguesia o motivo político e econômico e o poder para empreender a reforma liberal de consolidação do Estado oligárquico latino-americano. A reforma liberal serviu para acelerar o próprio processo econômico que lhe deu nascimento (a integração à economia-mundo sob hegemonia britânica). Uma vez no poder, os liberais associaram-se cada vez mais com o capital estrangeiro.

Agustín Cueva (1983), utilizando um referencial teórico marxista, também compreende o Estado oligárquico latino-americano como uma “expressão superestrutural do processo de implantação do capitalismo como modo de produção dominante nas formações sociais latino-americanas” (CUEVA, 1983, p. 121). Segundo ele, no Brasil, a fase “oligárquica” tem um claro antecedente no Império e “renasce” com a derrota do projeto democrático de Floriano Peixoto (1894), nos anos seguintes à proclamação da República (1899), e se prolonga até os anos 1920. Também na Argentina, a partir da década de 1870, consolida-se o Estado oligárquico. Para Cueva (1983, p. 123), “a implantação deste tipo de regime em toda a extensão do continente latino-americano é algo mais que uma simples coincidência, inclusive cronológica. Obedece, sem a menor dúvida, à conformação de um novo tipo de Estado acorde com as necessidades também novas, da evolução econômica e social de nossos países”.

### 3.2.1 Estado e política econômica na Argentina da “Belle Époque”

Na Argentina, assim como na América Latina, foi constituído um aparato estatal, sob a hegemonia política da elite local vinculada às atividades primário-exportadoras e aliada ao capital estrangeiro, que promoveu políticas de suporte à participação da Argentina na divisão mundial do trabalho. O período de 1870 a 1930 sempre foi caracterizado pela adoção de políticas econômicas de “laissez-faire”, alinhadas às necessidades da atividade agro-exportadora (DIAZ ALEJANDRO, 1974 apud LENZ, 2004).

A própria organização do Estado nacional foi funcional à e possibilitada pela integração do território argentino à economia-mundo capitalista e a assunção de seu papel agro-exportador. Como assinala Ferrer (2004), era necessário consolidar a paz no interior e organizar o país, centralizando os recursos do poder político e da política econômica em um governo nacional, para garantir a estabilidade institucional necessária para o desenvolvimento das atividades de exportação e para a atração de investimentos estrangeiros.

A re-incorporação da província de Buenos Aires à União Nacional em 1861 e a eleição de Bartolomé Mitre (primeiro presidente argentino a ser reconhecido por todas as províncias) como presidente do país unificado, em 1862, consumaram, no plano institucional, um dos requisitos básicos para o funcionamento da economia primária-exportadora. A ocupação efetiva do território e a resolução dos problemas limítrofes pendentes eram condição necessária para estabelecer o marco de estabilidade indispensável para atrair imigrantes e capitais que sustentassem a formação da economia primária-exportadora (FERRER, 2004).

Questões ideológicas também fizeram parte deste processo. A construção do país emergente, sua consolidação nacional, refletiu-se no campo das idéias. Jovens ilustrados defendiam idéias políticas liberais, como a chamada “geração de 37”, liderada por Esteban Echeverría e que culminou com a publicação, em 1852, da obra “Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina”, de Juan Bautista Alberdi, que serviria de inspiração para a Constituição nacional de 1853. Todavia, naquele momento, não estavam maduras as condições para o triunfo da proposta liberal no terreno da política econômica (FERRER, 2004). Isto mostra que não bastava a existência de idéias, era necessária uma conjuntura histórico-sistêmica favorável ao liberalismo econômico, que se materializaria depois.

As alianças locais de poder entre as classes na formação do Estado nacional argentino também foram funcionais à relação da Argentina com a economia-mundo capitalista. Consolidou-se no país uma aliança entre os setores locais dominantes, que controlavam o recurso fundamental, a terra, e o capital estrangeiro. As oligarquias do interior estabeleciam alianças

com a elite hegemônica titular do domínio dos recursos da região dos Pampas e do porto de Buenos Aires, o que se expressou no regime de “governos eleitores”, sustentado pela “Liga dos Governadores” e pelo “Partido Autonomista Nacional”. A “república restritiva” da ordem conservadora, como chamou Natalio Botana (1977), administrada pela elite tradicional e por titulares do poder econômico do modelo primário-exportador foi suficiente, em termos políticos, para organizar o Estado nacional de acordo com os requisitos definidos pelo lugar ocupado pela região na divisão mundial do trabalho (FERRER, 2004).

O liberalismo, tanto político como econômico, tinha então uma influência tão grande quanto em qualquer lugar do mundo, representado no quase-consenso em torno do livre-comércio e das instituições representativas federais. Como os demais países da América Latina, a Argentina, em virtude de suas realidade interna, subordinou-se ao pensamento central. Desde as últimas décadas do século XIX, o livrecambismo extremo e a abertura incondicional ao capital estrangeiro constituíram a visão de mundo, o pensamento único predominante, que sustentou a estratégia do modelo primário-exportador: comércio, imigrantes e capitais (FERRER, 2004). A Argentina, como disse certa vez o historiador Tulio Halperín Donghi, “nasceu liberal” (ROCK, 2002).

O marco ideológico que sustentou as políticas praticadas desde as últimas décadas do século XIX e que conformaram claramente um modelo de desenvolvimento coerente com a economia agro-exportadora, segundo as idéias de Juan Batista Alberdi, Domingo Faustino Sarmiento e Bartolomé Mitre, tinha três pontos fundamentais: (i) a constatação de que o desenvolvimento econômico argentino só poderia basear-se na inserção do país no mercado mundial especializando-se no tipo de atividades em que o país possuía vantagens comparativas (e estas eram a que permitiam utilizar o único recurso de que o país dispunha em abundância e qualidade, a terra); (ii) a certeza de que para que tal riqueza pudesse ser aproveitada era mister suprir duas carências básicas de então: a de capital e a de mão-de-obra; (iii) a idéia de que para fazer possível ambas as coisas era imperioso expandir a fronteira agropecuária, resolvendo o problema do “índio” e unificar o mercado interno (RAPOPORT, 2003).

Os governos da época apresentavam um discurso liberal. O general Roca, que ocupou a presidência do país, afirmou, em 1880, que “o comércio sabe melhor do que o governo o que a ele convém; a verdadeira política consiste, pois, em dar-lhe a mais ampla liberdade”. O presidente Juarez Celman, por sua vez, em seu discurso inaugural ao abrir as sessões do Congresso, em 1887, dizia que o Estado devia ter um papel subsidiário na “construção e exploração das obras públicas”, porque era “o pior dos administradores”.

A hegemonia ideológica do liberalismo econômico e o discurso dos governantes não significavam que o Estado argentino não tivesse nenhuma atuação no campo econômico, pois este atuou deliberada e sistematicamente para facilitar a inserção da Argentina na economia mundial, adaptando-a a um papel que – se pensava – a enquadrava perfeitamente (ROMERO, 2001). Esta intervenção respeitava os princípios básicos do liberalismo econômico, pois era voltada especialmente à construção da infra-estrutura básica e do ambiente institucional necessários ao funcionamento dos mercados. Segundo Díaz Alejandro (1974, apud LENZ, 2004), a intervenção estatal em assuntos econômicos sempre foi considerada legítima na tradição da América Latina espanhola e que, mesmo nesse período considerado de domínio dos liberais no governo, houve uma forte presença estatal.

Díaz Alejandro (1974 apud LENZ, 2004) ainda afirma que, embora os instrumentos de política fossem menos numerosos e mais limitados em comparação ao período pós-1930, o governo tinha a seu dispor importantes mecanismos para influenciar a economia e seu crescimento. Em relação aos instrumentos de política econômica, Randall (1978 apud LENZ, 2004) afirma que o banco público foi a instituição fundamental na instrumentação da política econômica durante toda a história econômica argentina. Outro instrumento importante, o regime aduaneiro, essencial numa política econômica industrialista, teve, ao longo de todo o período, fins essencialmente fiscalistas. A ausência de políticas creditícias preferenciais aos investimentos industriais e a inexistência de outros instrumentos de políticas ativas de transformação produtiva caracterizaram a política econômica da economia primária-exportadora (FERRER, 2004).

Conforme Lascano (1973, apud RAPOPORT, 2003), um dos fatores que explicam o desempenho econômico argentino no período da “Belle Époque” foram os gigantescos déficits públicos, destinados a alargar o investimento, que estimularam a atividade econômica. A dívida pública total passou de 94,57 milhões de pesos em 1882 a 544,72 milhões em 1913 e, entre 1884 e 1913, o déficit fiscal alcançou picos de 12,6% do PIB em 1889, de 15,2% em 1891, de 9,5% em 1896, de 13,8% em 1898, de 8,1% em 1905, de 6,6% em 1908 e de 8,9% em 1914. Salvo em 1908, desde 1900 a 1914 houve em todos os anos um déficit fiscal de magnitude variável, com cifras significativas em 1905, 1910, 1911 e 1914 (RAPOPORT, 2003). Grande parte dos recursos tomados emprestados pelo Estado argentino foi aplicada em obras de infra-estrutura necessárias ao desenvolvimento da atividade agro-exportadora, tais como portos e ferrovias.

A expansão econômica argentina dentro dos quadros da divisão mundial do trabalho de então requeria abundante mão de obra. Outra forma de intervenção estatal foi o fomento à

imigração, com propaganda e passagens subsidiadas a imigrantes (ROMERO, 2001). A política pública anterior a 1930 tratou não só de aumentar a oferta de mão-de-obra, como também de melhorar sua qualidade, através de investimentos em educação. A proporção da população entre seis e treze anos que freqüentava a escola subiu de 20% em 1869 para 48% já em 1914 (DIAZ ALEJANDRO, 2002). Para Romero (2001), a promoção ativa da imigração foi só um aspecto do conjunto de atividades que o Estado, longe da abstinência, desenvolveu para estimular o crescimento econômico, solucionando os gargalos e criando as condições para o desenvolvimento dos empresários privados.

Alguns desvios em relação aos princípios liberais também ocorreram. O Estado também contribuiu para que houvesse algumas exceções no que se refere ao fraco desenvolvimento econômico do interior argentino, tendo um papel na correção deste desequilíbrio em relação ao litoral. Em Tucumán e Mendoza, províncias do interior, observou-se crescimento em torno da produção de açúcar e vinho voltadas ao abastecimento do expansivo mercado do litoral. O Estado concedeu forte proteção aduaneira a tais atividades e permitiu seu arranque inicial construindo as ferrovias e financiando os investimentos dos primeiros empresários de engenhos e vinhedos (ROMERO, 2001).

Uma característica importante da política econômica argentina pós-1870 foi seu alto condicionamento pela dinâmica sistêmica da economia-mundo capitalista. Os recursos tributários provinham em sua maior parte dos direitos aduaneiros sobre as importações, e estas dependiam, por sua vez, das exportações e do endividamento externo, que geravam a capacidade de importar. Assim, as fontes de recursos do Estado eram determinadas em nível sistêmico, isto é, fora da alçada do Estado nacional, comprometendo as políticas públicas (FAUSTO; DEVOTO, 2004). Quando as condições mundiais eram favoráveis, o Estado podia implementar políticas expansionistas, do contrário, tinha sua intervenção na esfera econômica cerceada.

A adesão ao padrão-ouro (que se deu, na Argentina, pela primeira vez, em 1867), enquanto medida de política econômica que simbolizava o alinhamento ao regime de acumulação britânico, reforçou os condicionamentos sistêmicos, tanto através das oscilações do comércio mundial e dos fluxos internacionais de capital, como ao condicionamento direto pelos organismos das altas-finanças internacionais. A adesão ao padrão-ouro era uma forma de tornar o território argentino atraente aos capitais estrangeiros; era, portanto, uma forma do Estado argentino competir pelo capital circulante mundial. Entretanto, na Argentina, assim como nos demais países latino-americanos, o funcionamento do padrão-ouro era problemático.



Para Ford (1966; 1977; 1985 apud RAPORPORT, 2003), o tipo de regime cambial era determinado pelo estado do balanço de pagamento; ainda que não descarte a incidência das políticas macroeconômicas, e em especial, a relação entre circulação monetária e o tipo de câmbio. Segundo sua análise, os desequilíbrios do balanço de pagamentos faziam fracassar a conversibilidade, porque ao crescimento de empréstimos externos sucedia o aumento das importações e a depreciação da moeda, enquanto que, na fase seguinte, os movimentos de capital externo se restringiam e os serviços da dívida deviam ser pagos em ouro. As exportações eram função da demanda mundial e estavam concentradas em poucos produtos primários, que possuíam substitutos e eram negociados em mercados com preços mundiais únicos. As importações, por sua parte, dependiam de um aumento nas rendas e estes das exportações, que eram função direta do nível de atividade europeu. Ademais, os serviços da dívida externa eram difíceis de reduzir. Por esta razão, os mecanismos do padrão-ouro, através dos preços, falhavam na Argentina. A conversibilidade só pôde ser mantida a partir do momento em que as exportações deixaram um excedente tal, que permitia cobrir as importações e os serviços da dívida (RAPORPORT, 2003).

### **3.2.2 Estado e política econômica no Brasil a partir de 1870**

A partir de 1870, o desenvolvimento no Brasil da produção de produtos primários valorizados no mercado mundial suscitou alterações no Estado e na política econômica que davam seguimento ao processo de formação de aparelhos estatais na periferia latino-americana coerentes com o regime de acumulação britânico. O fim do governo imperial e o advento da República em 1889 trouxeram mais alterações. A abolição da escravatura e a proclamação da República podem ser consideradas como uma espécie de atualização, que recolocou o Brasil, paulatinamente, numa posição de maior destaque na divisão mundial do trabalho e no caminho dos fluxos de capital e de força de trabalho que se encaminhavam do Velho para o Novo Mundo. Os acontecimentos de 1888/89 consolidam o quadro institucional adequado para a crescente integração do Brasil na economia-mundo capitalista (SINGER, 1989). A política econômica brasileira, assim como a da Argentina, assumiu um caráter predominantemente liberal, o que não significa que o Estado se absteve de garantir condições propícias ao crescimento econômico sem romper com os parâmetros dados pela divisão mundial do trabalho em vigência.

Uma vez que seus interesses de classe estavam altamente relacionados aos interesses da grande lavoura, a burguesia brasileira tendeu a se organizar a partir do Estado e orientá-lo,

ou ao menos pressioná-lo, à consecução de políticas que privilegiassem o setor agro-exportador. Segundo Furtado (1998), não é o fato de que hajam controlado o governo que singulariza os homens do café, mas sim que hajam utilizado esse controle para alcançar objetivos perfeitamente definidos de uma política, com consciência clara de seus interesses. Os grandes produtores de café estavam mais intimamente ligados ao objetivo comercial de seu setor e muito próximos da capital do país do que os grupos sociais dominantes em períodos anteriores (como os fazendeiros de cana-de-açúcar), por isso estavam muito mais conscientes da função potencial a ser desempenhada pelo Estado na influência sobre seus interesses econômicos do que outras classes (FURTADO, 1998).

Assim, emergiram gradualmente, por volta de 1870, políticas econômicas orientadas à remoção dos obstáculos à acumulação do capital agro-exportador. Orair (2002) destaca três políticas econômicas específicas, que serão analisadas nos parágrafos a seguir: (i) política de estabilização da moeda nacional, visando defender o nível de renda da lavoura contra variações conjunturais; (ii) subvenções aos investimentos em condições gerais de produção (concessão de subsídios e garantias de juros sobre capitais investidos pelas companhias ferroviárias e de navegação), diminuindo os custos de transporte e abrindo novas frentes agrícolas; (iii) políticas migratórias (ampliando o exército de reserva disponível para a lavoura).

Como parte do processo de consolidação do Estado oligárquico funcional à posição ocupada pelo Brasil na economia-mundo capitalista, estava a adesão (intermitente) ao padrão-ouro como medida de política econômica que alinhava a ordem institucional local ao regime de acumulação britânico, que tinha neste mecanismo um de seus principais elementos de coesão da economia mundial. Assim como na Argentina, o funcionamento do padrão-ouro também foi problemático no Brasil, em decorrência do papel de ambas as regiões de produtoras de bens primários para o mercado mundial e altamente dependentes de produtos importados. Os impactos do ciclo econômico ditado pelas regiões centrais da economia-mundo eram semelhantes em ambos os países.

No momento em que uma crise se deflagrava no centro da economia-mundo, após uma fase de expansão, os preços dos produtos primários caíam bruscamente, reduzindo-se de imediato a entrada de divisas no país. Enquanto isso, o efeito do aumento do valor das exportações, ocorrido na fase de expansão anterior, sobre a renda local continuava a propagar-se pelo efeito multiplicador. A procura de importações continuava crescendo enquanto a oferta de divisas se reduzia drasticamente. Nesta etapa é que caberia usar as reservas metálicas. Estas, entretanto, teriam de ser muito grandes para que funcionasse o mecanismo do padrão-ouro, pois a participação das importações no dispêndio coletivo e as flutuações na capacidade para

importar eram muito grandes. Além disso, a conta de capital da balança de pagamentos se comportava adversamente nas etapas de depressão, com redução na entrada de capitais e rigidez no serviço dos capitais estrangeiros, tornando difícil a manutenção da conversibilidade (FURTADO, 1998). O Estado brasileiro se esforçaria, até 1930, para enquadrar-se em um mecanismo incompatível com o papel desempenhado pelo país na divisão mundial do trabalho. Assim, a política cambial brasileira (adesão ou saída do padrão-ouro), assim como a argentina, era fortemente condicionada pelas circunstâncias sistêmicas<sup>29</sup>.

Como na Argentina, uma das principais medidas de desenvolvimento adotadas pelo Estado brasileiro na segunda metade do século XIX foi o incentivo à construção de ferrovias. Os principais instrumentos de política consistiam em subsídios e taxas de retorno garantidas. Infelizmente, a rede de ferrovias desenvolvida mostrou ser deficiente de várias formas; linhas diferentes possuíam diferentes bitolas e muitas tendiam a serpentear em vez de fazer a ligação do interior ao litoral de maneira mais eficiente. A extensão das ferrovias brasileiras cresceu de 14 quilômetros, em 1854, para 474, em 1864; 3302 em 1884; 16306 em 1904, e 33106 em 1934. A maioria das ferrovias foi construída por empresas inglesas. Em 1870, quatro companhias britânicas eram proprietárias de 72% da extensão das ferrovias brasileiras (BAER, 2002).

As mudanças institucionais introduzidas na segunda metade do século XIX com o propósito de estimular os investimentos em ferrovias (mudanças na legislação, concessão de subsídios e garantias, etc.) não devem ser vistas exclusivamente como um produto dos interesses dos exportadores. Tanto o governo central como os governos provinciais tinham interesses próprios na melhoria do sistema de transportes no Brasil. Assim como na Argentina, o estabelecimento de uma rede de transportes mais eficiente era uma condição necessária para a administração dos serviços públicos e para a soberania territorial do governo central. Também estavam interessados em tal desenvolvimento os bancos britânicos que estavam a procura de

---

<sup>29</sup> Um fator que dificultava o manejo do câmbio pelo Estado nacional era a influência dos bancos ingleses, que, desde os anos 1860, passaram a ter um contato maior com a realidade cambial brasileira. “O Estado, como qualquer outro importador, dependia deles como fornecedores de divisas, pois os bancos estrangeiros haviam conquistado o monopólio da oferta interna de cambiais. O exercício desse monopólio lhes facultava a possibilidade de fixar a taxa de câmbio. Sousa Carvalho explicita sua opinião a esse respeito, em 1884: “Aviltando nossa moeda com taxas de câmbio quase sempre inexplicáveis e incompreensíveis, o monopólio acelera o movimento de capitais para fora do país de modo assustador, além do enormíssimo prejuízo que nos causa, forçando-nos a pagar, e a vender as nossas exportações também por menos do seu valor”. Destarte, a taxa de câmbio não dependia da livre atuação das forças do mercado, mas era fixada institucionalmente pelos bancos ingleses. Relato insuspeito sobre a questão nos ofereceu o secretário da legação britânica no Brasil, o Sr. Lowther: “... a situação preponderante, adquirida pelo London and Brazilian Bank, que se tem constituído virtualmente o árbitro único do câmbio” (TANNURI, 1981, p. 33-34).

novas oportunidades lucrativas nas quais pudessem investir o capital excedente europeu (RIBEIRO DE OLIVEIRA, 2005).

Em relação à terceira política, conforme afirmado anteriormente, no último quartel do século XIX, o Estado estava constantemente ocupado em fomentar a imigração e a colonização para solucionar o problema de escassez de mão-de-obra decorrente da abolição da escravidão. Em 1870, o governo imperial passou a encarregar-se dos gastos do transporte dos imigrantes que deveriam servir à lavoura cafeeira. Ao fazendeiro, cabia cobrir os gastos do imigrante durante o seu primeiro ano de atividade e colocar a sua disposição terras em que pudesse cultivar os gêneros de primeira necessidade para manutenção de sua família. O ato público de subsidiar a imigração também foi, em curto prazo, um substituto razoavelmente eficiente para o investimento em educação como meio de melhorar a qualidade da força de trabalho local (BAER, 2002). Estavam lançadas as bases para a formação da grande corrente imigratória que tornaria possível a expansão da produção cafeeira no Estado de São Paulo. O número de imigrantes europeus que entram nesse estado sobe de 13 mil, nos anos 1870, para 184 mil no decênio seguinte e 609 mil no último decênio do século XIX (sendo a maioria deles proveniente da Itália) (FURTADO, 1988). Como grande parte da imigração foi subsidiada pelos governos estaduais e federal, os custos dos fazendeiros com a reprodução de mão-de-obra foram socializados (DEAN, 2002).

Através destas políticas, obteve-se um aumento do poder de acumulação do setor exportador, não apenas por remover seus obstáculos, como também por contrair o tempo de rotação do capital (desenvolvimento do setor de transportes), simultaneamente aumentando a taxa anual de lucros e diminuindo a quantidade de recursos necessários ao financiamento da produção (a magnitude dos adiantamentos produtivos depende diretamente do tempo de renovação do capital, que contrai com a diminuição do tempo de circulação das mercadorias) (ORRAIR, 2002). Todas elas, entretanto, implicavam aumento do endividamento externo do Estado nacional brasileiro.

As políticas de estabilização cambial, as subvenções aos investimentos em condições gerais de produção e as políticas migratórias exerciam uma intensa pressão sobre os gastos do governo e obrigavam o Estado a buscar continuamente novas fontes de recursos. Estes recursos, por sua vez, dificilmente seriam obtidos através de um aumento da carga fiscal (tarifas alfandegárias), por comprometer a acumulação do capital agro-exportador de forma direta (diminuição dos lucros com a alta do imposto sobre exportação) e indireta (aumento do valor da força de trabalho com a alta do imposto sobre importações), ou de emissão monetária, por pressionar o câmbio e inviabilizar a política de estabilização cambial; devendo ambas ser

mantidas relativamente baixas. Conclua-se, pois, que o Estado, principalmente através do endividamento público externo, financiava indiretamente a acumulação do capital agro-exportador, aumentando seu poder de acumulação (ORAIR, 2002, p. 14).

As políticas de incentivo às ferrovias foram responsáveis por um crescimento significativo no endividamento externo e interno do Estado brasileiro. O governo brasileiro devia fazer remissões em moeda estrangeira para pagar os dividendos garantidos ao capital estrangeiro aplicado em ferrovias. A moeda estrangeira era comprada em moeda nacional ao preço de mercado. Considerando os déficits orçamentários já apresentados pelo Estado nacional antes dos anos 1860, os pagamentos de juros ao capital estrangeiro aplicado em ferrovias tornou-se um peso adicional para o tesouro. Dificuldades em levantar fundos adicionais para cobrir os recorrentes déficits através da emissão de títulos públicos no mercado local e restrições políticas para grandes emissões de papel-moeda forçaram o governo a recorrer a novos empréstimos externos. As despesas associadas a tais débitos, assim como os pagamentos de juros referentes às ferrovias aumentavam a demanda por moeda estrangeira, causando efeitos adversos no valor externo da moeda doméstica. Desvalorizações cambiais, por sua vez, agravavam os pagamentos a serem feitos para o exterior. Tudo isto contribuiu para aumentar a influência dos Rothschilds sobre a política nacional (RIBEIRO DE OLIVEIRA, 2005).

Portanto, durante a fase de crescimento do setor agro-exportador, o endividamento externo consistiu num meio de potencializar a acumulação do capital agro-exportador, assegurando privilégios políticos e econômicos das elites agrárias e articulando as necessidades de reprodução do capital estrangeiro. As políticas de endividamento externo do Estado brasileiro foram delimitadas por uma compatibilidade entre a dominação externa (no plano da economia-mundo, que determinava a existência de recursos disponíveis e as condições sob as quais estes recursos poderiam ser utilizados) e a interna (no plano nacional, que determinava a opção pelo endividamento e a destinação local dada aos recursos).

O deslocamento dos recursos locais para a expansão do setor de exportação foi, do ponto de vista das condições nacionais, o resultado das preferências das classes sociais dominantes, que consideravam essa política muito proveitosa, conveniente e adaptável a seu desejo de adquirir autonomia local e de continuar a manter seu monopólio do exercício do poder político. Na maior parte do período entre 1870 e 1930, foi possível persuadir as classes médias do seu próprio interesse em participar da crescente incorporação do Brasil à economia-mundo capitalista por intermédio do incentivo às exportações (DEAN, 2002).

Como na Argentina, desvios dos princípios do liberalismo econômico também ocorreram no Brasil. No final do século XIX, o governo ocupou-se em proteger os principais setores

de exportação do país. Os ganhos garantidos pelo governo e as isenções de tarifas de importação de equipamentos foram usados como incentivos para a realização de investimentos em usinas de açúcar altamente capitalizadas (BAER, 2002). No século XX, conforme será analisado posteriormente, o Estado brasileiro interviu fortemente para manipular o funcionamento do mercado de café em favor da burguesia local.

Apesar da preeminência política dos interesses ligados à exportação, particularmente os do café, foram realmente adotadas algumas medidas favoráveis à indústria. O aumento das tarifas foi em grande parte o resultado inadvertido da falta de dinheiro do governo. A indústria nacional também foi beneficiada pela preferência dos fazendeiros por uma queda da taxa de câmbio, que tornava as importações mais caras. A indústria desfrutou ainda de uma certa dose de simpatia do Congresso, de cujos membros alguns eram partidários ou sobreviventes do primeiro governo provisório da República, de cunho nacionalista. Os industriais conseguiram a aprovação de leis contra as compras pelo governo de produtos importados quando existiam similares nacionais, contra as isenções de tarifas para as máquinas e contra interpretações benevolentes de leis sobre patentes e direitos de reprodução (DEAN, 2002).

Para Dean (2002), a orientação exportadora foi uma estratégia posta em prática por uma elite burocrática para favorecer a estabilidade do governo e o crescimento econômico nos interesses de uma classe de proprietários rurais (DEAN, 2002). Havia um grupo social que lucrava com a participação na divisão mundial do trabalho como produtores de café para o mercado mundial e um Estado que fomentou esta participação como forma de ganhar legitimidade junto à classe dominante e de ampliar a base econômica de seu poder através do desenvolvimento econômico de seu território.

## **CAPÍTULO 4 – CRESCIMENTO ECONÔMICO NA DÉCADA DE 1880 E CRISES ECONÔMICAS NOS ÚLTIMOS ANOS DO SÉCULO XIX.**

No início dos anos 1880, o mercado inglês de capitais dispunha de uma ampla massa de recursos financeiros e estava buscando a abertura de novas áreas de investimento, não sujeitas à severa concorrência a que os produtores e capitais do Reino Unido estavam sendo submetidos na Europa e em outros países (RAPOPORT, 2003). Como resultado, as taxas de juros haviam diminuído na Europa estimulando a exportação de capitais. Assim, após os anos difíceis da década de 1870, o fluxo de capital se intensificou para os países semiperiféricos mais viáveis economicamente: EUA, Argentina, Austrália, e Rússia. O investimento na América do Sul saltou de 44,1 milhões de libras, entre 1873-82, para 182 milhões de libras, no período de 1883-91, grande parte dos quais foram para a Argentina, então o país mais desenvolvido do subcontinente (STEWART, 1993).

Ao fim dos anos 1880, repete-se a febre de empréstimos públicos concedidos a Estados periféricos e semiperiféricos. Os Estados sul-americanos e as colônias sul-africanas recebem vultosas somas de capital europeu. Enquanto isso, o capital inglês também vai para a Austrália sob a forma de empréstimos públicos. Os empréstimos das três colônias – Vitória, Nova Gales do Sul e Tasmânia – elevavam-se, ao fim dos anos 1880, a 112 milhões de libras esterlinas, dos quais 81 milhões foram investidos na construção de ferrovias.

Entretanto, ao final da década de 1880, a exportação de capital pelas regiões centrais diminui, em virtude de uma breve recessão. No centro da economia-mundo, quando se observa o destino geográfico das inversões britânicas, verificou-se um forte incremento da inversão interna entre 1890 e 1903, quando alcança 12% do PIB, e um simultâneo descenso das inversões no exterior, que caem a menos de 1%. Este fenômeno também acontecia na França e só seria revertido nos primeiros anos do século XX, quando a diminuição da rentabilidade das inversões no centro estimula a exportação de capitais (entre 1907 e 1912, a inversão interna na Inglaterra fica abaixo de 8% do PIB, enquanto a externa varia entre 8% e 10%) (MUSACCHIO, 2002).

Devido à contração brusca no influxo de capital externo, o pesado serviço da dívida externa dos Estados periféricos e semiperiféricos contraída nos anos anteriores recaiu sobre as exportações. Estas, porém, atravessavam uma fase ruim. Canadá, Argentina, Austrália (que haviam recebido grandes somas de capital britânico) tinham se especializado na produção de trigo para a Europa e, na década de 1880, ocorreu um declínio de aproximadamente 45% no preço do trigo, que persistiu até o fim do século, acompanhando a Grande Depressão, dificultando

tando o pagamento do serviço de sua dívida externa. Uma vez que o balanço de pagamento desses países passou a apresentar problemas, o fluxo de capital para estas áreas se reduziu. Quando as taxas de juros britânicas se elevaram, a situação mostrou-se insustentável. Entre 1890 e 1893, crises econômicas envolveram Inglaterra, Argentina, Transvaal, México, Uruguai e Austrália (LUXEMBURGO, 1984), tendo também impactos sobre o Brasil. Em 1891, a Argentina entrou em “default”, sendo seguida pela Austrália, Portugal e Grécia, em 1893 (STEWART, 1993) e pelo Brasil em 1898.

#### **4.1 Evolução da economia na Argentina (1877-1890)**

Para a Argentina, o período iniciado ao redor de 1880 não se diferenciou muito do período anterior quanto ao tipo de evolução, mas, sim, em função do grau em que essa evolução se produziu, a ponto de criar uma diferença quantitativa entre ambos. A onda de capital estrangeiro que invadiu a Argentina no início da década de 1880 destinou-se principalmente para o setor público e obras de infra-estrutura. Como tais obras requeriam insumos estrangeiros, as importações aumentaram em volume e mudaram de composição. Na década de 1880, houve um grande incremento das importações, que aumentaram de 45 milhões de pesos ouro, em 1880, para 142 milhões em 1890. No mesmo período, as importações per capita duplicaram (RAPOPORT, 2003). A participação de bens de capital e de matérias-primas nas importações cresceu, em decorrência da inversão estrangeira realizada naqueles anos. Consistiam principalmente em material ferroviário e para a construção de obras públicas portuárias, sanitárias, construção de habitações, desenvolvimento urbano, etc.; e também insumos, ferro, aço, combustível, etc., que tinham idêntica finalidade: a formação da infra-estrutura básica da economia agro-exportadora (RAPOPORT, 2003). Como o “boom” das exportações agropecuárias só começaria na década de 1890, entre 1882 e 1890, a balança comercial foi permanentemente deficitária. Assim, o crédito externo e a inversão estrangeira direta possibilitaram a expansão das importações e permitiram absorver, até a crise de 1890, os déficits comerciais que eles mesmos haviam gerado.

O que determinou a conduta dos investidores estrangeiros foi a alta taxa de rentabilidade de seus investimentos (que punham em movimento os enormes recursos potenciais da pampa úmida), que alcançou picos de 10 a 15% de dividendos anuais, que não se obtinham facilmente em outras partes do mundo (RAPOPORT, 2003).

Entre 1880 e 1890, a ação do Estado foi intensa e definida para facilitar a integração da Argentina aos mercados mundiais. Reformas monetárias e cambiais subsequentes ao pro-



grama de estabilização promovido em reação à crise da década anterior tornavam a economia local mais atrativa aos investimentos estrangeiros. Até 1883, quando foi criada a moeda nacional, o peso, havia caos monetário na Argentina, em que cada província tinha sua própria moeda. Em 1884/85, ocorreu a adoção da conversibilidade da moeda, com padrão bimetalista, e o estabelecimento, em 1885, de dois sistemas monetários, o de papel-moeda nacional para uso doméstico e o de ouro e libra para as trocas internacionais. Estas reformas monetárias somadas às anteriores políticas ortodoxas de Avellaneda, ao proporcionarem um retorno mais seguro ao capital estrangeiro investido no país, atraíram o capital circulante mundial e permitiram um aumento considerável da dívida externa estatal.

Também em matéria monetária, o Estado aceitou e estimulou a depreciação em benefício dos exportadores. De modo geral, as elites exportadoras, em anos economicamente favoráveis, pressionavam pela adoção do padrão-ouro, a fim de evitar a apreciação da moeda doméstica. Em anos desfavoráveis, pressionavam pela depreciação do peso. Adicionalmente, pelo menos até 1890, o Estado, através dos bancos estatais, como será visto a seguir, manejou o crédito com grande liberalidade.

O Estado promoveu as inversões estrangeiras com amplas garantias, assumindo o risco das menos atrativas, para logo transferi-las aos empresários privados quando o êxito estava assegurado. Sobretudo, realizou a já mencionada “Conquista do Deserto”, de que resultou a incorporação de vastas extensões de terra aptas à exploração e que foram transferidas em grandes extensões e a um custo mínimo a particulares poderosos e bem relacionados (ROMERO, 2001).

Com recursos crescentes, gerados por um cenário mundial favorável de expansão do comércio exterior (que aumentava as receitas tributárias) e disponibilidade de crédito, o governo podia agora encarar obras havia muito proteladas, como a construção dos portos de Buenos Aires. Em 1890, o governo da Argentina gastava o equivalente a entre 12% e 14% de seu PIB. Estes números estavam no mesmo patamar de alguns países europeus, como a Itália (10%), mas eram muito superiores aos dos EUA, onde, no contexto de um Estado plenamente federal, o gasto nacional chegava a escassos 3% do PIB. Ao longo da segunda metade do século XIX, o gasto público cresceu muito, em consequência do aumento tanto das exportações quanto das importações, que eram a principal fonte de receita (FAUSTO; DEVOTO, 2004), e do acesso ao endividamento externo.

Os novos créditos contraídos no exterior foram destinados ao Banco Nacional, às estradas de ferro e às obras do porto de Riachuelo. Em 1884/85, também ocorreram emissões de títulos da dívida externa para financiar ferrovias e obras de salubridade. De 1885 a 1890, a

maior parte da dívida externa contraída foi relativa a empréstimos públicos, estradas de ferro e hipotecas sobre terras. Na década de 1880, ao contrário da década de 1870, o serviço da dívida externa tinha de ser pago imediatamente após a contração do empréstimo (LENZ, 2004), fazendo com que o aumento da dívida externa comprometesse de imediato as contas públicas e o balanço de pagamentos.

Porém, se num primeiro momento, o endividamento externo permitiu ao Estado aumentar o gasto público, num momento posterior, a dependência financeira passou a comprometer sua ação. Em 1880, quando a dívida total chegava a 32% (34%, corrigindo-se a externa pelo câmbio), o serviço da interna era duas vezes o da externa. Os encargos desta não eram tão altos quando comparados ao saldo da balança comercial e, sobretudo, aos níveis que atingiriam no futuro, porém, sua persistência e tendência ao crescimento, que redundavam numa balança de pagamentos cronicamente negativa, significavam uma pesada carga para as finanças estatais e, portanto, um empecilho para a execução das políticas públicas (FAUSTO; DEVOTO, 2004), demonstrando o alto condicionamento que gerava sobre a ação do Estado argentino. Logo chegariam os problemas derivados da dependência financeira do Estado argentino ante o capital estrangeiro.

Em meados da década de 1880, os acionistas britânicos das companhias ferroviárias começam a exigir maiores dividendos. Em 1884, os gastos do governo superavam em 56% as receitas, o que gerava um enorme déficit fiscal (REGALSKY, 1998, apud RAPOPORT, 2003). A fins do mesmo ano, o setor externo entrou em crise, num cenário de redução do crescimento econômico mundial, e o influxo de capital estrangeiro se deteve devido à perda de confiança que se produziu no exterior como consequência do maior sinal negativo da balança comercial e do sensível aumento dos pagamentos de juros e rendimentos dos empréstimos, cujo cumprimento começava a se por em dúvida (RAPOPORT, 2003).

O governo do general Roca toma medidas para restaurar a confiança e induzir investidores a comprar títulos argentinos e ações das companhias ferroviárias. Carlos Pellegrini, ministro de Estado, firma acordo com banqueiros europeus para hipotecar rendas aduaneiras argentinas e proibir a contração de novos empréstimos sem seu prévio consentimento (LENZ, 2004), medidas que caracterizam a subordinação aos interesses das altas-finanças típica das fases de crise da dívida externa e de expansão financeira. O acordo garantiu o restabelecimento da confiança dos investidores estrangeiros, mas a conversibilidade teve de ser suspensa em outubro de 1885, ante a carência de ouro, e não voltaria a ser estabelecida por mais de uma década, tendo, portanto, vigorado por um curto período (1884/85). A manutenção da conversibilidade dependia de diversos fatores que estiveram longe de concretizar-se.

Um país cuja economia estava tão estreitamente ligada ao desenvolvimento do comércio exterior e que não era produtor de ouro só podia ter uma moeda conversível com uma balança de pagamentos permanentemente favorável, o que não era o caso naquele momento (RAPOPORT, 2003).

A suspensão da conversibilidade abriu espaço para a expansão monetária desenfreada. Entre 1885 e 1890, o crescimento do meio circulante ocorreu à elevada taxa anual de 30% e um dos motivos para isso foi a Lei de Garantia Bancária, de 1887 (LENZ, 2004), um dos principais antecedentes da crise econômica que estava por vir.

Em 1886, Celman foi eleito presidente. Sua política econômica foi expansionista, com inversões financiadas externamente e mediante política interna creditícia e bancária indefinida. Ao novo presidente interessava mais a continuidade e o êxito do programa de investimentos estrangeiros do que a estabilidade monetária ou cambial (RAPOPORT, 2003). Em 1887, instituiu a Lei de Garantia Bancária, segundo a qual qualquer banco poderia emitir cédulas, desde que mantivesse certos depósitos em ouro no Tesouro Nacional. Com esta lei, os governos provinciais que queriam monetizar seus déficits fundaram bancos. Precisavam, para isso, manter depósitos em ouro no Tesouro Nacional para obter em troca bônus nacionais que lastreassem suas emissões. Este ouro foi tomado emprestado do exterior e a contrapartida destes empréstimos era dada pelos próprios bônus nacionais. Assim, numa complexa relação, a dívida interna nacional era o anverso das dívidas externas provinciais.

Entre 1886 e 1890, a Argentina tomou emprestados quase 700 milhões de pesos ouro. Adicionalmente, o crédito bancário se incrementou espetacularmente, multiplicando-se doze vezes entre 1881 e 1889. A emissão excessiva e a especulação de todo tipo se associavam a um consumo suntuoso que agravava a situação. O presidente chegou a privatizar ativos estatais, como as ferrovias Andina e Central Norte, para obter recursos e manter o elevado gasto público (REGALSKY, 1999 apud RAPOPORT, 2003). Em todo o caso, o crescimento da dívida pública externa entre 1885 e 1889 foi notável (TORNQUIST, 1920 apud RAPOPORT, 2003).

O descontrole monetário e financeiro estava, assim, lastreado no endividamento com o exterior (RAPOPORT, 2003). Após dois anos da promulgação da lei, o ouro recebido pelo governo nacional passou a ser aplicado na amortização da dívida externa. Entretanto, os bancos garantidos não realizavam integralmente os depósitos em ouro que deveriam ter junto ao Tesouro Nacional (LENZ, 2004).

Os bancos garantidos utilizaram a faculdade concedida pelo Estado para emitir cédulas bancárias e responderam à crescente demanda por crédito do público, o que resultou numa

superexpansão monetária e abuso do crédito público como forma de viabilizar financeiramente a ação tanto para o governo nacional como para os governos provinciais, reforçando comportamentos clientelistas (LENZ, 2004).

Assim, uma das razões para o aumento da emissão monetária foi o elevado incremento do gasto público, que sustentou, em boa parte, a expansão econômica do período, apesar do caráter liberal dos distintos governos. A expansão do gasto estatal não era somente o resultado de uma previsão otimista de crescimento da arrecadação, mas também das possibilidades que oferecia o endividamento externo (RAPOPORT, 2003).

Em torno do Estado se conformou um importante setor de especuladores, intermediários e financistas, que participou em concessões, empréstimos, obras públicas, compras ou vendas, especialmente na década de 1880, quando o Estado injetou maciçamente crédito através dos bancos garantidos (ROMERO, 2001). Esta é uma manifestação concreta de um dos fatores responsáveis pelas crises de endividamento externo da periferia, segundo a teoria dos ciclos de endividamento externo – a aplicação ineficiente dos recursos viabilizados pelo endividamento externo em projetos que, embora não fossem viáveis economicamente, atendiam a conveniências políticas, tal como a concessão de benefícios a grupos privilegiados com o fim de garantir apoio político (e assim viabilizar e sustentar o próprio Estado).

Estas circunstâncias fizeram que, em abril de 1890, o prêmio do ouro chegasse a 209%, enquanto que, apesar do incremento do meio circulante, existia, segundo Williams (1921), uma grande falta de liquidez. As exportações não lograram expandir-se na medida suficiente para fazer frente aos serviços da dívida e a crise deveria estourar inevitavelmente quando o fluxo de empréstimos do exterior se interrompesse. Isto ocorreu quando a desconfiança sobre a situação argentina começou a se disseminar no exterior e a casa Baring Brothers, agente do governo argentino, só pôde continuar vendendo em Londres os títulos do país com grandes perdas (RAPOPORT, 2003).

Assim, se a maioria dos empréstimos e investimentos estrangeiros contribuiu, com certas limitações, ao arranque econômico do país, os serviços da dívida externa se transformaram em uma pesada carga que só pôde ser compensada temporariamente quando a balança comercial começou a ter fortes superávits a partir de 1891. Segundo Cortes Conde (1997), o endividamento externo aumentou notavelmente nas décadas de 1880 e 1890. A dívida externa total, que em 1880 era de 33 milhões de pesos ouro, a fins do decênio chegava a 300 milhões, isto é, havia aumentado quase dez vezes (RAPOPORT, 2003). Em virtude disso, o serviço da dívida externa, que permanecera em torno de 10% do orçamento federal entre 1850 e 1880

(com uma queda no início da década de 1860), na década de 1880, chegaria a 18%<sup>30</sup>, a despeito do crescimento das receitas fiscais. (FAUSTO; DEVOTO, 2004).

Coerentemente com a conjuntura de expansão financeira, a dívida pública da Argentina quase quadruplicou entre 1880 e 1890, com a novidade de que também as províncias começaram a tomar empréstimos no exterior. Por isso, nesse período ressurgirá com força a tendência a gerar déficits orçamentários, bem exemplificada pelos números de 1889. Nesse ano, às vésperas de uma crise econômica, o serviço da dívida pública equivalia a 20% do orçamento e a 31% da receita tributária, apesar da grande expansão da economia e, por conseguinte, dos recursos fiscais ao longo da década (FAUSTO; DEVOTO, 2004).

Ademais, embora, neste período, os empréstimos públicos nacionais, municipais e provinciais, realizados mediante a colocação de títulos nos mercados financeiros internacionais, tenham sido numerosos, bens vendidos e cotados, nos momentos de crise, como na breve recessão de 1885 ou na mais profunda de 1890, a confiança dos investidores pareceu dissipar-se muito rapidamente, revelando a fragilidade com que o Estado controlou o processo de endividamento externo (RAPOPORT, 2003) e caracterizando a perda de autonomia do Estado num quadro de alta mobilidade internacional de capital, típica das expansões financeiras, que permite aos investidores externos muita influência na determinação da dinâmica econômica local, além do que o Estado era capaz de controlar.

#### **4.2 A crise Baring na Argentina**

O clima de desordem monetária, a febre especulativa e o alto endividamento externo do fim dos anos 1880 compuseram o cenário para uma crise de grandes proporções na Argentina ocorrida no início do decênio de 1890. Um dos personagens centrais deste evento foi a casa bancária britânica Baring Brothers que, atraída por políticas governamentais favoráveis ao investimento estrangeiro, canalizou para a República Argentina vastas somas e garantiu seus rendimentos. O Banco Baring foi a mais importante instituição financeira estrangeira presente na Argentina no século XIX. Até 1880, foi o principal agente financeiro do governo da província de Buenos Aires e, depois, do governo nacional. O banco foi responsabilizado pela febre especulativa dos anos 1880 e pelas condutas irresponsáveis (relativas à expansão da dívida externa e da oferta monetária) que culminaram na crise de 1890, a qual ficou conhecida

---

<sup>30</sup> Com o serviço total da dívida interna e externa estabilizando-se no patamar de 30% do orçamento público.

como “crise Baring” e interrompeu por uma década o desenvolvimento da economia exportadora.

Embora os contemporâneos tenham atribuído a crise à febre especulativa local, as causas eram mais profundas e se mostraram recorrentes. A estreita vinculação das atividades econômicas locais com a economia-mundo tornava o país sensível a flutuações cíclicas, como havia ocorrido em 1873. O forte endividamento convertia o serviço da dívida externa em uma carga onerosa, solucionada com novos empréstimos ou com os saldos do comércio exterior, e ambas as coisas se reduziam drasticamente nos momentos de crise cíclica, gerando um período mais ou menos prolongado de recessão (ROMERO, 2001).

O intenso endividamento externo, que, nos anos 1880, propiciou o aumento do meio circulante, a desordem monetária e a conseqüente febre especulativa, na década de 1890 cresceu a ponto de comprometer a capacidade da República Argentina de honrar seus compromissos externos. A dívida pública externa, que em 1874 correspondia a 10 milhões de libras, na década de 1890, chega a 59 milhões de libras (LENZ, 2004). Calculando-se juros anuais de 6% e amortizações de 1%, a saída de capital decorrente do endividamento externo chegava a aproximadamente 60 milhões de pesos-ouro. Somem-se a isto os montantes comprometidos com as remessas de lucros que as empresas estrangeiras enviavam às matrizes, os 7% de garantia sobre o capital investido em ferrovias, que o governo havia se comprometido em pagar as companhias ferroviárias, as remessas de imigrantes e as divisas gastas no exterior por turistas argentinos. Finalmente, há que se ter em conta o saldo negativo do comércio exterior que, em 1890, chegou a 41 milhões de pesos-ouro (RAPOPORT, 2003). Ao final da década de 1890, devido à prosperidade de anos anteriores e à abundância de empréstimos externos, a dívida externa do Estado nacional argentino havia chegado a 300 milhões de pesos-ouro (LENZ, 2004).

Enquanto os fundos do exterior eram afluentes, não houve problemas no balanço de pagamentos. O país obtinha com eles as divisas necessárias para fazer frente ao pagamento do serviço da dívida externa e à manutenção do nível de consumo de produtos importados. Todavia, o alto nível de endividamento, a especulação e a desordem monetária presentes na Argentina fizeram desaparecer a confiança dos investidores estrangeiros na capacidade de pagamento do governo argentino. Quando as taxas de juros britânicas se elevaram, a situação mostrou-se insustentável. Já em 1889, o fluxo de capitais externo caiu abruptamente, em conseqüência da recessão européia do fim da década, simultaneamente à queda dos preços mundiais dos produtos argentinos. Em junho de 1890, ocorre a suspensão dos pagamentos dos dividendos trimestrais pelo governo argentino, que subscreve novo empréstimo com o banco Baring para

evitar novos impostos e uma alta do ouro. Em novembro do mesmo ano, Londres não permitiu o adiamento do pagamento da dívida externa argentina, nem a continuação da transferência trimestral de fundos para o país (LENZ, 2004).

Os projetos de infra-estrutura financiados pelos empréstimos externos, como as ferrovias e os melhoramentos de terras, tiveram impactos positivos sobre as exportações apenas após certo período de maturação, tendo sido inicialmente onerosos para o balanço de pagamentos. Só por volta de 1893, após a crise Baring, tais projetos alcançaram maturação e as exportações aumentaram, porém ainda não a ponto de compensar a queda nos preços das exportações argentinas.

Tal como afirma a teoria dos ciclos de endividamento externo da periferia e semiperiferia, os hiatos temporais entre a decisão de investimento na periferia e a realização dos lucros esperados dos grandes projetos de infra-estrutura gera dificuldades para honrar o serviço da dívida, pois este aumenta enquanto a produção resultante dos investimentos ainda é baixa. Quando isto é percebido pelos investidores estrangeiros, eles param de conceder empréstimos, tendo como resultado uma crise de endividamento externo. Assim, o governo argentino não conseguiu cumprir suas obrigações externas, desencadeando uma séria crise financeira.

Quando o governo argentino decidiu que não arcaria com suas obrigações externas, a casa Baring, logo depois de intimar o governo para que arcasse com seus vencimentos para evitar a liquidação, teve de fechar provisoriamente suas portas, devido ao alto comprometimento de suas aplicações em títulos argentinos e foi salva, em última instância, pelo governo britânico. Durante a crise, o governo britânico se recusou a intervir diretamente a favor dos investidores ingleses (LENZ, 2004).

Na Argentina, alguns dos principais bancos se declararam em bancarrota e, uma vez fracassados os intentos para ajudá-los, entraram em liquidação. Finalmente, outorgou-se uma moratória geral, enquanto a cotação dos títulos e ações dos bancos e empresas mais importantes declinava de forma espetacular. A crise levou à quase paralisação da atividade econômica e à renúncia do presidente Juarez Celman. Em seu lugar, em agosto de 1890, assume Carlos Pellegrini, com o objetivo de solucionar a crise financeira e a inadimplência dos débitos externos. Nos anos 1890, o governo nacional implementou uma política monetária ortodoxa, que acarretou deflação. Pellegrini determinou a paralisação das obras públicas, a demissão de empregados supérfluos e, em 1891, afirmou a necessidade de reformular o sistema financeiro para evitar o descontrole monetário e considerou necessário privatizar bancos oficiais (LENZ, 2004).

A postura de Pellegrini agradava aos banqueiros europeus. Em novembro de 1890, com a possibilidade de bancarrota do banco Baring, o governo inglês nomeia uma comissão internacional de credores presidida por Lord Rothschild. Em março de 1891, o representante argentino Victorio de la Plaza e a comissão Rothschild firmam um acordo pelo qual o Tesouro Britânico e o Banco da Inglaterra emprestariam 17 milhões de libras à Argentina. Pelo acordo, o Banco da Inglaterra continuaria a aceitar os papéis do banco Baring. Banqueiros alemães e franceses não ficam satisfeitos com a proposta e não tomam parte do acordo. Politicamente, o Acordo Rothschild foi considerado muito liberal e, por isso, conseguiu manter o valor dos títulos argentinos. Direitos de aduana da Argentina foram dados como garantia. Deste acordo, fiaram excluídas as dívidas provinciais, municipais e as cédulas hipotecárias. No fim das contas, o acordo resultou em aumento no endividamento externo (LENZ, 2004).

Ainda em meados de 1891, é implementada reforma tributária, realizado um ajuste draconiano no sistema bancário e estabelecido um órgão independente para controlar a base monetária (o Banco de la Nación) e renegociada a dívida externa (DELLA PAOLERA, 1994 apud LENZ, 2004). A partir de então os bancos já não se dedicariam à emissão, ficando o papel-moeda do governo nacional como único instrumento oficial (LENZ, 2004).

Em 1892, Sáenz Peña é eleito presidente e nomeia Romero ministro da Fazenda, fato que agradou os credores internacionais, pois se tratava de alguém com postura contrária a inflação descontrolada, créditos fáceis e que defendia a estabilização da moeda e a retomada dos investimentos externos. Em 1893, firma-se o Acordo Romero, envolvendo redução de juros em torno de 4% pelos cinco anos seguintes e suspensão de amortizações até janeiro de 1901. Os pagamentos de juros ficariam reduzidos em torno de 30%. O país pagaria seus débitos com recursos correntes e não com novos empréstimos (LENZ, 2004). Em 1896, através do Acordo Terry, as dívidas externas provinciais são incorporadas às do governo nacional. Logo após os Acordos Rothschild e Romero, a razão dívida externa/exportações era de, respectivamente, 2,23 e 2,45 (LENZ, 2004).

Uma vez mais, a crise de endividamento externo abriu as portas para a implementação de políticas econômicas ortodoxas, consubstanciando seu condicionamento direto pelas altas-financeiras internacionais. As medidas econômicas são voltadas à estabilidade monetária e ao equilíbrio orçamentário necessários para a geração das divisas que serão usadas para o pagamento dos compromissos externos. O Estado nacional se submete à disciplina impostas pelos seus credores, propondo-se a conter gastos, controlar a oferta de moeda e garantindo o serviço da dívida com as receitas de aduana.



Conforme afirmado anteriormente, a crise levava o governo a desvalorizar inicialmente a moeda, gerando uma queda do peso de até 400% que estimulou as exportações e inibiu as importações, mas as políticas monetárias contracionistas implementadas para solucioná-la tiveram como consequência uma apreciação do peso, que passou a preocupar a classe dos exportadores, os quais pressionaram pela contenção da valorização da moeda doméstica através da adoção da convertibilidade. Em 1899, foi então criada a “caja de conversión”, significando o retorno ao padrão-ouro, que havia sido abandonado em 1885 e passou a vigorar até 1914. As faculdades de emissão foram definitivamente desligadas dos bancos e transferidas para um organismo “ad hoc”, a “caja de conversión” (REGALSKY, 1999 apud LENZ, 2004). Para Jones (1992 apud LENZ, 2004), tais medidas resultaram num sistema monetário ultra-conservador.

A crise Baring de 1890 marcou um ponto de inflexão no investimento estrangeiro, que se reduziu consideravelmente até fins do século XIX. Isto, somado à forte carga da dívida externa, originou um grande saldo negativo na balança de capitais. Mas neste momento começou a produzir-se o “boom” das exportações agropecuárias, o que permitiu equilibrar o balanço de pagamentos (RAPOPORT, 2003). Com a melhora nos termos de intercâmbio, foi recobrada a confiança e a estabilidade na Argentina. O volume do comércio internacional aumentou muito e, em 1897, o balanço de pagamentos foi tão favorável que dívidas foram pagas antes do prazo previsto (LENZ, 2004). As condições do mercado mundial criaram uma demanda externa por produtos argentinos que rapidamente reviveu o crescimento liderado por exportações (ROCK, 2002).

Outro efeito da crise Baring, importante para a política econômica de décadas seguintes, foi a ascensão do Radicalismo, movimento político formado principalmente pela classe média de Buenos Aires, cujo líder, H. Yrigoyen, seria eleito presidente em 1916, implementando medidas de aumento nos gastos públicos federais e grande crescimento dos empregos públicos (ROCK, 2002). Em suma, a crise de 1890 mostrou como a economia local era altamente vulnerável às flutuações dos fluxos mundiais de capital e da demanda mundial por produtos primários.

#### **4.3 A evolução da economia no Brasil (1877-1898)**

Na última década imperial, o endividamento externo sofre constantes acréscimos, em virtude de se ter constituído em importante alternativa para o financiamento do déficit público. Quatro operações de empréstimo externo foram realizadas entre 1883/1889: 1883

(£4.599.600) destinado às garantias de juros das companhias estabelecidas, obras para abastecimento de água e conversão da dívida flutuante consolidada; 1886 (£6.431.000), para consolidar dívida flutuante e restabelecer o equilíbrio financeiro; 1888 (£6.297.300) para auxílios à lavoura; 1889 (£19.837.000) para conversão dos débitos de 1865, 1871, 1875, 1886. O valor total dessas operações contraídas entre 1883 e 1889 (37,2 milhões de libras) supera o total dos empréstimos realizados nos 59 anos anteriores (32,5 milhões de libras). A dívida externa dobrou, passando de 15 milhões em 1882, para 30,3 milhões de libras em 1889 (ORAIR, 2002).

A política monetária imperial, sempre em mira à conversibilidade da moeda, teve de pautar-se no crescente endividamento externo e na manutenção do regime de escassez do meio circulante (TANNURI, 1981). Assim, a política monetária adequava o volume de moeda às reduzidas necessidades monetárias de atividades econômicas baseadas em trabalho escravo, a despeito do desenvolvimento do comércio e da entrada de imigrantes, antes de 1888. Nesse período, registrou-se simultaneamente o crescimento do valor do comércio exportador e a diminuição da quantidade de papel-moeda (SAES, 1985, p. 154). Entre 1880 e 1889, a quantidade de papel-moeda em circulação diminuiu de 216 para 197 mil contos, enquanto o valor do comércio exterior (exportações mais importações) cresceu de 411 para 477 mil contos (FURTADO, 1998, p. 170).

Especialmente, a partir de 1886, a economia cafeeira iniciara um novo ciclo, caracterizado em seus primeiros anos pelo grande ascenso de preços. A procura no mercado externo crescera, ao mesmo tempo em que a oferta seguia um ritmo irregular, devido às condições próprias da planta do café. Graças à oscilação da oferta e expansão da procura, os preços mundiais do café duplicaram entre 1885-1890 (FAUSTO, 1989, Br Rep). No final da década de 1880, uma praga assolou os concorrentes asiáticos do Brasil, favorecendo a produção local (DEAN, 2002). Entretanto, do ponto de vista da renda da cafeicultura, a elevação da taxa cambial, a partir de 1887, provocada em parte pela própria ascensão do preço mundial do produto, limitava o alcance da alta e o estímulo para novas plantações (FAUSTO, 1989, Br Rep).

Na década de 1880, o Brasil passa a gozar de um virtual monopólio na etapa de produção primária da cadeia mercantil mundial do café. Graças à atividade cafeeira, as finanças públicas, apesar dos déficits constantes, podiam fazer face às mais prementes necessidades administrativas e realizar algumas obras de vulto; até a moeda, sempre tão precária, gozou de certa estabilidade nos últimos anos do governo imperial; o crédito brasileiro no exterior era sólido, o que assegurava inversões crescentes de capitais estrangeiros, sobretudo empréstimos públicos. Este fluxo constante de capitais vindos de fora, garantia o equilíbrio do balanço de pagamentos e das finanças públicas que sem ele, mesmo com todos os progressos do país, não

teria podido se manter. No mesmo ano em que a República foi proclamada, o governo imperial levantou em Londres seu último e mais vultoso empréstimo, de quase 20 milhões de libras, destinado a converter diferentes créditos anteriores e pagar juros e amortizações vencidos. Isto já se tornara um recurso normal: quando não se podia pagar uma dívida vencida, ela se saldava com um novo empréstimo (PRADO JR., 1976).

O aumento do preço do café no mercado mundial significava para o Estado a possibilidade de desafogar os orçamentos federais. O incremento do valor das exportações permitia ampliar as importações – principal fonte de receita tributária da União. Além disso, a melhora nos termos de intercâmbio favorecia a valorização da moeda brasileira, possibilitando atender de forma um pouco menos onerosa os compromissos da dívida externa que deviam ser pagos em moeda estrangeira. Para os produtores, não convinha que o aumento dos preços internacionais se traduzisse em uma valorização cambial. É certo que neste caso poderiam adquirir bens importados em melhores condições. Mas, no que diz respeito a suas despesas internas, cujo significado era maior, o ascenso do câmbio poderia reduzir ou anular a alta das cotações. Daí as reivindicações dos empresários cafeicultores no sentido de estabilizar o câmbio e impedir sua elevação quando os preços mundiais do café subiam e de forçar a baixa quando estes declinavam (FAUSTO, 1989), tal como a elite agro-exportadora argentina fazia.

O açúcar, o mais tradicional dos produtos agrícolas e o dínamo da colonização do Brasil, experimentou, no final do século XIX, uma revivescência no mercado mundial. Técnicas de processamento modernas e mais eficientes transformaram o açúcar num artigo de consumo de massa, o mais barato de todos os carboidratos, o suplemento calórico sempre disponível para a dieta dos trabalhadores. O Brasil participou dessa revitalização no começo da década de 1880, mas a partir de então sofreu um decréscimo das exportações do produto, que baixaram ainda mais depois de 1900, frente à concorrência com o açúcar de cana de outras regiões como Cuba, Porto Rico e Filipinas (que tinham acesso preferencial ao mercado norte-americano) e com o açúcar de beterraba que tinha produção protegida nos países industrializados (DEAN, 2002).

A abolição da escravatura (1888) criou condições para outros desenvolvimentos. O mercado, pelo menos no Sul e no Sudeste, expandiu-se enormemente com a chegada dos agricultores imigrantes. À medida que a renda monetária passou a ter maior significação, com o desenvolvimento do Centro-Sul, a abolição da escravatura e a introdução de imigrantes, a política monetária imperial se revelou cada vez mais inadequada às necessidades do país. O Parlamento imperial chegou a aprovar em 1888, uma reforma bancária e de fornecimento de crédito à agricultura que começou a ser implantada com muitas vacilações (FAUSTO, 1989).

Nos últimos meses do Império, com a abolição da escravatura, foram lançados títulos do governo para ajudar os fazendeiros que, com a Abolição, tinham sofrido a perda de seus escravos sem qualquer compensação. Esses fundos foram destinados diretamente aos credores da cidade, desencadeando um repentino surto de prosperidade (DEAN, 2002). A necessidade de contentar a classe dos antigos proprietários de escravos estimulou o governo imperial a realizar novas emissões monetárias que se destinaram em grande parte a auxiliar com créditos a lavoura prejudicada pela libertação dos escravos (PRADO JR., 1976). No final da década de 1880, após a Abolição, grandes empréstimos externos serviram de base a créditos para a agricultura enfrentar o momento de transição (LEVY; SAES, 2001).

A abolição da escravatura tornou ainda mais difícil a adoção do padrão-ouro pelo Brasil. A difusão do trabalho assalariado aumentava o efeito multiplicador da economia local relativamente ao que se observava quando ainda predominava o trabalho escravo. Assim, devido ao efeito multiplicador, a procura monetária tendeu a crescer mais do que as exportações, agravando a propensão ao desequilíbrio externo na economia brasileira (FURTADO, 1998).

Com o advento da República, em 1889, a hegemonia da burguesia do café se estende do nível estadual o nível nacional. Na Constituição de 1891, os grandes Estados federados impuseram os princípios que assegurariam esta hegemonia. Foi estabelecida ampla autonomia estadual, com a possibilidade de os Estados contraírem empréstimos externos e contarem com forças militares próprias. Na distribuição de rendas, atribuiu os impostos de exportação aos Estados-membros, garantindo assim a receita das unidades maiores e, em especial, de São Paulo (FAUSTO, 1989). Os empréstimos externos estaduais e municipais que, em 1895 correspondiam a cerca de 8% da dívida pública externa total, em 1905 já correspondiam a 21% (ABREU, 1985).

O governo provisório subsequente à Proclamação da República transformou as questões econômicas em sua principal preocupação e promoveu agressivamente o crescimento da economia. Os aspirantes a capitalistas e a industriais, junto com certos profissionais liberais urbanos e oficiais do exército politicamente ativos, indignados com a incompetência demonstrada na Guerra do Paraguai e com os escassos orçamentos militares depois da guerra, preconizaram um programa econômico intervencionista (DEAN, 2002).

Nos anos iniciais da Primeira República, o Brasil foi perdendo participação (principalmente para a Argentina) nos fluxos de capitais britânicos destinados à América Latina, só vindo a recuperar o terreno perdido às vésperas da Primeira Guerra Mundial. As perdas, praticamente irreversíveis, ocorreram principalmente no campo dos investimentos diretos em empresas de propriedade majoritariamente britânica. O mesmo já não se deu com relação às apli-

cações do tipo “portfolio”, que englobam tanto os empréstimos a governos (federal, estaduais e municipais), como a participação acionária minoritária de capitais britânicos em empresas privadas de outras nacionalidades. Nessas aplicações, a participação brasileira foi aumentando sem cessar, predominando, entre os anos 1885 e 1903, os empréstimos a governos. O contrário aconteceu no resto da América Latina, onde a participação relativa dos investimentos diretos britânicos tendeu a se ampliar. Uma das razões para isso foi a já mencionada falta de correspondência, no caso do Brasil, entre a importância relativa dos vários fluxos financeiros e a dos vários fluxos de mercadorias oriundos dos e dirigidos aos seus vários parceiros comerciais. Como a Grã-Bretanha não era o principal destino das exportações brasileiras, os capitalistas britânicos tinham menos interesse em realizar investimentos diretos no país, preferindo aplicações de “portfolio” (ABREU, 1985).

Como um sintoma do desenvolvimento da expansão financeira britânica, a partir de 1890, intensificam-se os laços do Brasil com a finança internacional. A ação direta dos interesses dos capitalistas estrangeiros já se fazia sentir no país de longa data, porém, tudo ficaria a grande distância do que ocorreu depois da Proclamação da República. A partir de então, propriamente a finança internacional, multiforme e ativa, e não apenas indivíduos ou inversões esporádicas de capital, que vem interferir na vida brasileira procurando participação efetiva, constante e crescente em todos os setores que oferecessem oportunidades e perspectivas de bons negócios. O estabelecimento de filiais dos grandes bancos estrangeiros e o largo impulso que logo adquiriram seus negócios foram sintomas desta situação nova. Em pouco tempo, a ação progressiva dos interesses financeiros internacionais alastrou-se, infiltrando-se ativamente em todos os setores fundamentais da economia brasileira, até colocá-la em grande medida a seu serviço. A produção cafeeira, em particular, a grande atividade econômica do país, foi naturalmente logo atingida e objeto de disputas entre capitalistas estrangeiros (PRADO JR., 1976).

Tudo isto trouxe um grande estímulo às atividades econômicas no Brasil, ainda que a um alto custo futuro. O grande incremento da lavoura cafeeira não teria sido possível sem os capitais e créditos fornecidos pela finança internacional. Boa parte dos fundos necessários ao estabelecimento de plantações e custeio da produção proveio de bancos ingleses e franceses, ou então de casas exportadoras do produto ou outros intermediários, muitos deles firmas estrangeiras ou financiadas com capitais estrangeiros (PRADO JR., 1976).

O Brasil tornou-se nesse momento um dos grandes produtores mundiais de matérias-primas e gêneros tropicais. Em consequência, decairá a produção de gêneros de consumo interno que se tornam cada vez mais insuficientes para as necessidades do país, e obrigam a

importar a maior parte até dos mais vulgares artigos de alimentação. As exportações maciças compensam, contudo, estas grandes e indispensáveis importações. Obtêm-se mesmo saldos comerciais vultosos, que permitirão fazer frente regularmente (exceto em 1898) aos grandes compromissos externos em ascensão contínua e paralela ao desenvolvimento do país: serviço da dívida pública, pagamento de dividendos e lucros comerciais das empresas estrangeiras operando no Brasil; e mais uma nova parcela, quase ignorada no passado e que começava então a tomar vulto e pesar seriamente nas finanças brasileiras: as remessas de fundos feitas pelos imigrantes a seus países de origem (PRADO JR., 1976).

#### **4.3.1 A crise do Encilhamento**

Conforme afirmado acima, a política monetária que o governo imperial brasileiro mantinha não era capaz de proporcionar a liquidez necessária para fazer frente ao progresso das atividades econômicas, especialmente após a libertação dos escravos e a difusão do trabalho assalariado. O governo republicano buscou solucionar este problema através de uma série de reformas bancárias e monetárias voltadas a aumentar a liquidez da economia. Rui Barbosa, ministro da Fazenda do primeiro governo da República, conservou a Lei de Reforma Bancária do Visconde de Ouro Preto, de 1888, que estabelecia os bancos de emissão, mas não havia ainda sido implementada de maneira significativa. As disposições mais importantes desta lei eram as seguintes. Em primeiro lugar, bancos poderiam emitir notas conversíveis em moeda imperial, suas emissões tinham de ser garantidas com o depósito de títulos da dívida pública e não poderiam exceder a quantia depositada em títulos. As emissões do Tesouro seriam recolhidas ante a emissão destes títulos. Os bancos substituiriam os títulos do governo por ouro. Assim, de início, as notas de banco seriam conversíveis em títulos governamentais; num estágio intermediário, as notas seriam conversíveis, parte em ouro, parte em títulos; e quando todas as notas do Tesouro fossem finalmente recolhidas, as notas de banco seriam plenamente conversíveis em ouro. O resultado final pretendido era, pois, um sistema bancário com 100% de reservas em ouro (PELAEZ, 1971).

Entretanto, destinando-se inicialmente a atender às necessidades da circulação monetária em face da intensificação das transações e da vida econômica e financeira em geral, as emissões monetárias acabaram indo muito além de qualquer medida, dando origem a uma

forte crise financeira, conhecida como Encilhamento<sup>31</sup>, que só seria solucionada na virada do século. Em 1889, Rui Barbosa decretou que os bancos deveriam emitir em três meses quantidade máxima de notas que lhes era permitida e a maioria deles as emitiu rapidamente.

A reforma bancária implementada assemelhava-se em relação à reforma bancária implementada na Argentina. Lá, haviam sido criados os Bancos Garantidos, aqui, foram criados os Bancos Emissores. Em ambos os países, a reforma bancária estabelecia que a oferta monetária seria descentralizada em bancos regionais e dependeria de um lastro em títulos públicos e em ouro. Nos dois casos, o resultado foi uma expansão monetária exacerbada. Para Fausto e Devoto (2004), a própria redução do percentual mínimo de encaixes para a emissão de letras bancárias decretada pelo Visconde de Ouro Preto na década de 1880 já colocara o país numa situação que muitos compararam com o risco vivido pela Argentina depois da decretação da Lei dos Bancos Garantidos em 1887 e da grande emissão que ela provocou.

O fornecimento de créditos expandiu-se e se efetivou a reforma bancária, com a criação de vários bancos de emissão. Em apenas dois anos (1890-91), foram emitidos cerca de 335 mil contos em notas bancárias, aumentando em 1,5 vezes o saldo de papel-moeda emitido (FAUSTO, 1989). Efetuou-se também uma mudança nas leis de incorporação de sociedades anônimas que completou o quadro necessário para que se iniciasse uma febre especulativa

Sob a ação do jorro emissor, a ativação dos negócios posterior à Proclamação da República logo se converteu em especulação pura. Começam a surgir em grande número novas empresas de toda ordem e finalidade. Entre a data da Proclamação e 1891, incorporaram-se no Rio de Janeiro sociedades com capital global de 3 milhões de contos; ao iniciar-se a especulação, em novembro de 1889, o capital de todas as sociedades existentes no país apenas ultrapassava 800.000 contos. Naturalmente, a quase totalidade das novas empresas era fictícia e não tinha existência senão no papel. Organizavam-se apenas com o fito de emitir ações e despejá-las no mercado de títulos onde passavam rapidamente de mão em mão em valorizações sucessivas (PRADO JR., 1976).

É claro que tal situação não podia durar. Em fins de 1891, estourou a crise e ruiu o castelo de cartas levantado pela especulação. De um momento para outro se desvanece o valor da enxurrada de títulos que abarrotava a bolsa e o mercado financeiro. A “débâcle” arrastará muitas instituições de bases mais sólidas, mas que não resistirão à crise. As falências de multiplicavam. O ano de 1892 foi de liquidação, mas ficará a herança desastrosa legada por dois

---

<sup>31</sup> A palavra encilhamento tem sua origem nas barracas do Jóquei Clube onde os cavalos eram encilhados. Nessas barracas havia atividade febril, apesar de elegante e na moda, tanto de apostas como de troca de palpites de apostas, daí sua associação ao clima especulativo da década de 1890.

anos de excessos: a massa imensa de papel inconvertível em circulação. E como não foi possível estancar rapidamente este jorro emissor, a inflação ainda continuou nos anos seguintes (PRADO JR., 1976).

Um dos fatores que estimulou as grandes emissões foi a situação do Tesouro público, a braços com a perturbação produzida pela mudança do regime político, que não somente desorganiza num primeiro momento a normal arrecadação tributária, mas logo depois transfere para os Estados alguns tributos, com grande desfalque para as finanças nacionais. E enquanto diminui a receita (ou pelo menos não aumenta na devida proporção; diminuição absoluta só houve de 1891 para 1892), crescem consideravelmente os encargos com as insurreições armadas e golpes que se sucedem a partir de 1891. Na década de 1890, recursos externos foram canalizados para a repressão de revoltas que se repetiam em várias partes do país (LEVY; SAES, 2001), entretanto, as condições para a contratação de empréstimos estrangeiros não eram boas. A desordem monetária, a inflação, o aumento da dívida e a depreciação cambial geravam dificuldades crescentes de acomodação junto aos Rothschild. Havia uma retração da exportação de capital pelas regiões centrais, em parte causada pela crise Baring<sup>32</sup>. Os centros financeiros do exterior não só suspendiam novas remessas de capitais para o Brasil como ainda liquidavam apressadamente suas disponibilidades locais, forçando a baixa do mil-réis. Além disso, como o país estava financeira e politicamente convulsionado, não estava em posição de apelar para o crédito externo. Por isso, para cobrir o déficit orçamentário crescente o governo não teve outro recurso que as emissões de papel inconvertível. (PRADO JR., 1976).

Caiu-se num círculo vicioso: a emissão monetária exercia pressão sobre o câmbio, que se desvalorizava, aumentando a inflação e o serviço da dívida externa em moeda nacional, tornando ineficazes as medidas de correção dos desequilíbrios financeiros, agravando o clima de insatisfação política, implicando em maiores gastos do governo e novas emissões monetárias (ORAIR, 2002). Desse modo, o déficit orçamentário, o desequilíbrio das contas externas do país e as emissões imoderadas provocaram uma rápida desvalorização da moeda nacional. Ao proclamar-se a República, o câmbio cotava-se na taxa de 27 d. por mil-réis; no curso do ano de 1892, oscilará entre 16 e 10 d. E assim, embora tivesse desaparecido sua causa inicial que fora a especulação de 1890-91, a circulação aumenta dos 561 mil contos, em 1892, para um máximo de 780 mil contos em 1898. Neste mesmo período, o câmbio descerá para o nível ínfimo de menos de 6 d., complicando assim, cada vez mais a situação (PRADO JR., 1976).

---

<sup>32</sup> “O desafortunado estado de coisas que recentemente se tem observado na República Argentina teve um efeito deplorável sobre todos os papéis e sobre todas as questões financeiras relacionadas aos estados sul-americanos” (resposta dos Rothschild ao pedido de apoio financeiro do governo brasileiro) (FRANCO, 1989).



Em 1895, os Rothschild concedem outro empréstimo ao Brasil para prover recursos para o serviço da dívida externa e evitar maiores pressões sobre a taxa de câmbio, envolvendo cláusulas de condicionalidade, alienação de receitas e demanda por um governo conservador<sup>33</sup>. Sob o impacto da crise do Encilhamento, a coligação nacionalista do governo provisório perderia o controle do Estado em 1894, sendo obrigada a reprimir uma rebelião da marinha e outra no Rio Grande do Sul. Os governos que se seguiram foram muito menos intervencionistas do que os dos nacionalistas (DEAN, 2002).

A indústria progrediu em meio à febre especulativa. O brusco declínio do câmbio que então se verificava reforçou a posição da indústria local. O rompimento do equilíbrio conservador do Império abriu as portas para uma política de mais consciente amparo à produção do país. As tarifas alfandegárias serão sucessiva e fortemente elevadas, e já desta vez com o objetivo deliberado de protecionismo industrial. Entretanto, no momento da crise financeira, o surto industrial foi paralisado (PRADO JR., 1976).

Um outro problema agravava a situação. Nos primeiros anos da República houve uma grande expansão da economia cafeeira que consolidou o predomínio dos empresários do café. Em uma época em que a intervenção governamental no mercado não era necessária, a política monetária e seus reflexos cambiais dos primeiros governos republicanos representaram, em curto prazo, um poderoso incentivo ao avanço da cafeicultura (FAUSTO, 1989). Estimulados pela onda de investimentos externos nos anos que se seguiram a 1885 (parte de um processo sistêmico de exportação de capital pelo centro que, como se viu, afetava também a Argentina) e pelo dinheiro barato do governo republicano provisório, os novos plantios em São Paulo dobraram os cafezais do Brasil. Como resultado, em 1896, quando o café brasileiro enfrenta sua primeira dificuldade comercial. Os preços declinavam e estoques invendáveis começavam a se acumular. Estava-se diante de uma situação nova: a superprodução. Nos primeiros anos da queda de preços a situação ainda se dissimulará em parte com a desvalorização da moeda brasileira; em moeda nacional, o preço do café não oscilará muito. O maior responsável da crise era sem dúvida o aumento das culturas (PRADO JR., 1976). Na Argentina, anos antes, a queda do preço mundial do trigo fora também um fator importante no desencadeamento da crise Baring.

A todos estes fatores acrescenta-se um último que vem agravar fortemente as dificuldades: é a ação perturbadora da finança internacional que procura se imiscuir e penetrar cada

---

<sup>33</sup> “Seria impossível para nós tentar colocar um grande empréstimo brasileiro, exceto se medidas forem tomadas ao mesmo tempo para se elevar as receitas e reduzir as despesas do Brasil” (carta dos Rothschild ao governo brasileiro em 1895) (FRANCO, 1989).

vez mais profundamente na vida econômica do país. O momento lhe era favorável, pois as dificuldades políticas e financeiras do Estado abriam-lhe caminho para junto dele e lhe proporcionavam posições seguras. Os altos-financistas forçaram empréstimos e compromissos onerosos; o desequilíbrio financeiro dará ampla margem para especulação. O jogo de câmbio, em particular, será fácil e largamente proveitoso (PRADO JR., 1976). Assim como a crise Baring levou à maior subordinação do Estado argentino às altas-financeiras internacionais, a crise do Encilhamento também levou o Estado brasileiro à sujeição aos ditames das grandes casas financeiras, especialmente, como será visto adiante, entre 1898 e 1902, mas, já a partir de 1894, a preocupação dominante dos governos civis foi mostrar aos banqueiros estrangeiros que eram merecedores de crédito (DEAN, 2002).

Neste momento a finança internacional conquistou suas primeiras posições, fortes e sólidas, no terreno da maior riqueza do país: o comércio do café, que passará daí por diante a ser estreitamente controlado em função dos seus interesses. Isto já aparecia claramente por ocasião da crise cafeeira de 1896, acima referida. O aumento da produção será aproveitado para forçar a baixa do preço do produto (que declinará daí por diante em até 50%); mas com o controle do comércio e da exportação, impedir-se-á que os excessos cheguem até os mercados consumidores, onde o preço se manterá sem modificação. Os intermediários, que em última instância não são senão agentes diretos ou indiretos da finança internacional, embolsarão assim grossas diferenças. Esta sorte de especulação com o grande gênero da produção brasileira se repetirá depois com modalidades várias, mas sempre com o mesmo resultado de tirar do produto brasileiro o máximo, e um máximo que representará porcentagem considerável do seu valor efetivo (PRADO JR., 1976). Como no país vizinho, a posição desfavorecida na cadeia mercantil dos produtos de exportação dificultava a retenção do excedente econômico local, agravando as crises econômicas.

Nenhuma melhora na situação cambial se observaria ao longo de 1896 e 1897, sendo o empréstimo concedido pelos Rothschild, em 1895, consumido rapidamente e tendo o governo brasileiro contraído novos empréstimos de curto prazo para evitar pressões adicionais sobre o mercado de câmbio. Os banqueiros insistiam que a única forma de o governo brasileiro obter fundos seria através de uma proposta de arrendamento da Cia. Estrada de Ferro Central do Brasil. As crises cambiais (uma em 1891/92 e outra em 1898) agravaram ainda mais o déficit orçamentário, pois o governo era forçado a tomar mais empréstimos para pagar a dívida externa, que se tornava mais onerosa com a depreciação da moeda e para evitar que esta se depreciasse ainda mais.

A interrupção do fluxo de capitais estrangeiros e do impulso dinâmico da demanda mundial por café haviam desencadeado uma crise generalizada. A moeda em circulação, o câmbio e a dívida externa quase quadruplicaram de 1889 a 1898. O total de papel-moeda em circulação aumentou de 211 para 779,9 mil contos, o câmbio de 9\$078 para 33\$391 mil-réis por libra esterlina e, apesar da dívida externa em libras ter crescido apenas 18%, passando de 30,4 para 35,7 milhões, uma taxa muito menor do que no período 1882/1889, a dívida em moeda nacional passou de 275,5 em 1889 para 1.193,1 mil contos em 1898 (ORAIR, 2002, p. 38).

A desvalorização cambial representava uma transferência de renda daqueles que pagavam as importações para aqueles que vendiam as exportações. Como as importações eram pagas pela coletividade, os empresários exportadores estavam na realidade socializando as perdas que tendiam a se concentrar em seus lucros (FURTADO, 1998). Dessa forma, o papel periférico (economia agro-exportadora) desempenhado pelo Brasil na economia-mundo, ao gerar uma tendência estrutural ao desequilíbrio no balanço de pagamentos que pressionava o câmbio (da Proclamação da República à crise de 1929, verificou-se uma tendência secular de depreciação da moeda nacional), condicionava o país a uma concentração de renda em favor dos grandes latifundiários exportadores nas fases de crise.

Todas estas dificuldades somadas levam o país a bancarrota em 1898. As falências se multiplicavam e o Tesouro não conseguia mais fazer frente a seus compromissos, pois as receitas não cobriam então nem a metade da despesa. Finalmente, o governo brasileiro declarou moratória em 1898/1900 e um plano de refinanciamento (“funding loan”) foi acertado após os banqueiros internacionais terem recebido a proposta de moratória. Os termos do acordo eram rolar o serviço da dívida pública externa e algumas garantias de juros, em troca de medidas de saneamento fiscal e monetário. Segundo Franco (1989), o “funding loan” gozaria de garantias especiais: uma primeira hipoteca sobre as receitas em moeda forte da Alfândega do Rio de Janeiro e o compromisso de que o governo agisse firmemente no nível monetário e fiscal. A gravidade da situação era tal que, quando Campos Salles assumiu o governo, em 1898, a taxa de câmbio estava cotada em 7 pence. Para receber o “funding loan”, Campos Salles prometeu não emitir mais papel-moeda e exercer uma PE conservadora. O governo se esforçou em manter o país conectado à comunidade financeira internacional e capitais externos afluíram para o Brasil nos três anos de moratória, demonstrando a confiança dos investidores na gestão econômica do país. O acordo era semelhante ao realizado pela Argentina em 1891, envolvendo também garantias ferroviárias, alienação de receitas alfandegárias e o compromisso de não

assumir empréstimos externos adicionais. Segundo Abreu (2002), a inspiração argentina do “funding loan” brasileiro é clara.

De acordo com Franco (1989), no orçamento de 1900, várias despesas foram reduzidas, especialmente as denominadas em moeda estrangeira, e a tributação foi efetivamente aumentada através de diversas medidas de modernização administrativa e também através de aumentos nos impostos, destacadamente no imposto de consumo e do selo. Campos Salles e seu ministro da fazenda, o médico Joaquim Murtinho, reduziram as despesas com militares e procuraram compradores ou locatários para as ferrovias do governo. A folha de pagamento do governo manteve-se estável e alguns funcionários públicos foram demitidos por não irem ao trabalho. As pensões públicas foram limitadas e empréstimos oficiais aos latifundiários foram negados. Murtinho aumentou a coleta de impostos sobre importações, então maior fonte de receita do governo e alugou algumas das ferrovias do governo a companhias privadas. Privatizando as ferrovias, Campos Salles reduziu o papel do Estado na economia e, por ser contra a intervenção estatal, evitou socorrer os cafeicultores. Na gestão de Murtinho, quase metade do orçamento destinava-se a provisões para pagamento da dívida. O segundo maior destino de recursos públicos era o ministério da indústria, transporte e obras públicas, que viu seus recursos grandemente reduzidos.

A política econômica do ministro Murtinho, que na verdade consistiu na execução do esquema do “funding loan”, tinha seu núcleo na redução do papel-moeda em circulação. Até maio de 1903, o papel-moeda destruído somaria 13% do total em 1898, o que provocou falências bancárias em 1900 (o meio circulante caíra de 733 milhões de milréis em 1898 para 675 milhões em 1902). Neste ano, o Banco da República faliu, devendo um milhão de libras ao governo. Para fortalecer a iniciativa privada, o Estado abdicara de seu direito, existente desde 1892, de nomear o presidente do Banco da República, então a instituição mais próxima de um banco central. Mas, como condição para fornecer ajuda ao banco, Campos Salles e Murtinho insistiram na nomeação de Otto Petersen, gerente de um banco alemão, como diretor do Banco da República, tendo recebido por isso oposição nacionalista. No Rio, sete bancos além do Banco da República se reorganizaram ou foram liquidados em 1900. Essas instituições tinham créditos podres em suas carteiras desde o Encilhamento e foram afetadas pela ortodoxia monetária. Como sinal de contentamento com a forma como Campos Salles contornou a crise bancária, os títulos da dívida brasileira se apreciaram. A re-organização monetária gerou deflação, capitais externos ingressaram no país e a moeda apreciou-se, recuperando parte de seu valor. Segundo Franco (1989), a revitalização das entradas de capital observada a partir da adoção do programa conservador revela a influência da percepção dos mercados financeiros

internacionais sobre o curso da política econômica do país. Para o mesmo autor, porém, não é claro, *a priori*, em que medida a apreciação se devia à contração monetária ou a fatores exógenos associados ao balanço de pagamentos tais como, p. ex., o crescimento das exportações de borracha. A tabela abaixo apresenta dados sobre a contração monetária e a apreciação cambial no período.

**Tabela 2 - Meio circulante e taxa de câmbio no Brasil (1898-1902)**

Anos	Papel-moeda em circulação	Taxas do câmbio	
		Máxima	Mínima
1898	780.765:423\$000	8 e 1/2	5 e 53/64
1899	733.727:153\$000	8 e 5/32	6 e 27/32
1900	699.631:719\$000	12 e 3/52	7 e 1/2
1901	680.451:058\$000	12 e 1/12	10
1902 (até junho)	679.450:443\$000	12 e 1/14	11 e 5/18

Fonte: GUANABARA (1983, p. 196)

A revalorização da moeda trouxe dificuldades para a indústria nacional. Porém, a política de saneamento a compensou com um fator que, sobretudo no futuro, foi de grande significação: a cobrança em ouro de uma porcentagem dos direitos alfandegários, a chamada “cláusula ouro”. Esta medida, adotada para permitir ao Tesouro público fazer face a seus grandes compromissos externos sem sofrer as contingências das oscilações cambiais, representará desde logo um acréscimo considerável de tarifas, pois o mil-réis-ouro valia 27 d. contra 15 d. para o papel. E funcionaria no futuro como um reforço da barreira tarifária em consequência de qualquer nova depreciação cambial, o que, aliás, se verificará continuamente daí por diante (PRADO JR., 1976). A indústria concentrou-se grandemente em São Paulo, aumentando as desigualdades regionais do país. A riqueza e a população trazidas pela lavoura cafeeira (incluindo a população imigrante com habilitação técnica superior à do trabalhador nacional recém-egresso da escravidão) tornavam aquele Estado mais atrativo para os investimentos industriais.

Ao fim do governo, em 1902, embora tenha melhorado a situação do tesouro e devolvido estabilidade monetária para o país, o presidente ganhou uma enorme impopularidade, pois empobrecera ainda mais as camadas populares, especialmente devido ao aumento do custo de vida gerado pela elevação dos impostos (e criação do imposto sobre consumo), sendo vaiado e apedrejado em sua saída do Catete.

As medidas deflacionárias fiscais e monetárias incidiram negativamente sobre as empresas estrangeiras já estabelecidas no país. No caso das empresas ferroviárias, os impactos dessas medidas não apenas se resumiam ao agravamento da recessão, mas também à perda de privilégios estatais (as garantias de juros foram suspensas no período 1898/1900). Emergiu um conflito entre empresas ferroviárias estrangeiras e a nova orientação da política econômica, acordada entre o Estado e os credores internacionais. A solução desse impasse foi uma operação de empréstimo externo em 1901 (£16.619.320), destinado à encampação de todas as estradas de ferro que possuíssem garantias de juros (ORAIR, 2002)<sup>34</sup>.

O grande beneficiário das reformas de 1898 embutidas no pacote do “funding loan” foi sem dúvida a finança internacional, representada neste caso pelo London & Riverplate Bank, que ganhará novas posições no Brasil e junto ao seu governo. Os seus representantes assumirão o direito de velarem diretamente pelo cumprimento das medidas destinadas a restaurar as finanças do país. Entrelaçam-se assim intimamente seus interesses e suas atividades com a vida econômica e administrativa brasileira. E ela não lhes poderá mais tão cedo fugir. Consolidara-se uma situação de dependência que se vinha formando havia muito, mas que somente agora encontrará seu equilíbrio definitivo. O Brasil se torna um grande e seguro campo para a inversão de capitais, estes encontrarão melhor acolhida, e abrir-se-ão para eles as mais vantajosas aplicações. Efetivamente o capital estrangeiro voltará a fluir para o Brasil em proporções consideráveis. E isto permitirá não somente restabelecer o equilíbrio das contas externas, mas fazê-lo em um nível muito alto. Instalar-se-ão grandes e modernos portos, a rede ferroviária crescerá rapidamente, inauguram-se as primeiras usinas de produção de energia elétrica, remodelam-se com grandes obras as principais cidades. Para isto contribuirá também o forte incremento da produção e das exportações, que fornecerão ao país outras largas disponibilidades para satisfação de seus pagamentos no exterior. São estes dois fatores – a situação folgada no comércio internacional e o reforço das inversões de capital estrangeiro – que permitirão ao Brasil equilibrar sua vida financeira e consolidar sua posição econômica. Contudo, o país continuará a ser um produtor de uns poucos gêneros de grande expressão no comércio mundial (PRADO JR., 1976).

Assim, após o Funding-Loan de 1898, houve um temporário desafogo do balanço de pagamentos. Com a suspensão das obrigações decorrentes da dívida, a cobrança em ouro de parte do imposto de importação, o gradativo aumento do volume das exportações e a conten-

---

<sup>34</sup> Esta operação, permitida excepcionalmente pelos Rothschilds, foi favorável às finanças estatais, pois as garantias de juros das empresas variavam de 6 a 9% e foram substituídas por um empréstimo com juros de 5%, fora o produto do arrendamento dessas estradas para, em muitos casos, as próprias companhias que as operavam anteriormente (ORAIR, 2002).

ção das importações, o câmbio se valorizou a partir de 1899. Ao mesmo tempo, os preços mundiais do café caíam. Esses dois movimentos afetavam negativamente a renda dos cafeicultores. Portanto, havia um aparente paradoxo entre a política econômico-financeira ortodoxa dos presidentes paulistas Prudente de Moraes, Campos Sales e Rodrigues Alves e o predomínio da burguesia do café e sua hegemonia no plano nacional. Como explicar que os representantes políticos de uma classe hegemônica se comportassem no governo de forma aparentemente contrária a seus interesses?

As medidas de contenção tomadas sobre tudo pelo governo Campos Sales, mas ensaiadas desde 1891, parecem corresponder a uma tentativa de restaurar o equilíbrio entre demanda e oferta, rompido nos anos anteriores, recorrendo à deflação e ao profundo corte das despesas governamentais. Esta política, assim como o Funding-Loan, trariam como consequência a elevação da taxa cambial, objetivo visado diretamente pelos credores externos, interessados em assegurar as condições para o pagamento futuro da dívida. Ainda que não se possa falar de uma única alternativa para os problemas econômico-financeiros do período, é duvidoso imaginar, nos limites da época, uma resposta que não passasse pelos caminhos da depressão e da concordância com as imposições dos credores. Neste sentido, a classe hegemônica local persegue objetivos universais, ao sustentar o funcionamento de um certo tipo de Estado nacional, como condição de sua própria hegemonia. O sacrifício de alguns setores da própria classe era inevitável, mas isto não pressupunha, é claro, o colapso de toda cafeicultura (FAUSTO, 1989).

Além disso, segundo Furtado (1998, p. 172), com a abolição da escravatura e a proclamação da República, os interesses diretamente ligados à depreciação externa da moeda nacional – grupos exportadores – passaram a enfrentar a resistência organizada de outros grupos, como a classe média urbana – empregados do governo, civis e militares, e do comércio – os assalariados urbanos e rurais, os produtores agrícolas ligados ao mercado local, as empresas estrangeiras que exploravam serviços públicos, das quais nem todas tinham garantia de juros. Os nascentes grupos industriais, que estavam mais interessados em aumentar a capacidade produtiva (através da importação de equipamentos) do que em obter proteção adicional, também se sentiam prejudicados com a depreciação cambial. Assim, se a descentralização política promovida pela República em favor dos Estados federados favoreceu os interesses da classe agrícola-exportadora, por outro, a ascensão política de novos grupos sociais veio reduzir o controle que esta exercia sobre o governo central. Considerando as já mencionadas relações da abolição e da imigração com a conjuntura sistêmica, pode-se afirmar que havia um

vínculo entre a alteração na correlação local de poder entre os diversos grupos sociais (conforme observado por Prado Jr. (1976)) e a dinâmica da economia-mundo.

As relações entre a crise do Encilhamento e a conjuntura da economia-mundo também foram exploradas por Caio Prado Jr. (1976), que interpreta a crise e seus desdobramentos como o efeito de um esforço de adaptação do país à conjuntura mundial do final do século XIX. A abolição da escravidão e a conseqüente transformação do regime de trabalho (com a imigração estrangeira como corolário), a Proclamação da República (em parte conseqüência da abolição) e a consolidação do domínio da finança internacional na vida econômica do país foram passos preliminares e preparatórios que ajustaram o Brasil ao equilíbrio mundial marcado pelo imperialismo financeiro. Da súbita irrupção destes fatores na vida brasileira decorreram as perturbações sofridas. Mas, aos poucos o país se afeiçoará à nova situação, ajustando suas relações internacionais e recompondo seus quadros econômicos e políticos locais (PRADO JR., 1976, p. 224).

Boris Fausto (1989) também enfatiza o papel da conjuntura sistêmica na crise do Encilhamento, utilizando como argumento as semelhanças com a crise Baring. Para ele, a crise econômica que tomou o Brasil na década de 1890 tem sido excessivamente vinculada às emissões monetárias exacerbadas do período, com menor consideração de outros fatores, como a conjuntura mundial. A crise ocorreu, com diferença de alguns anos, tanto no Brasil como na Argentina, levando a pensar não em uma identidade de problemas, mas na intervenção comum de elementos derivados do quadro internacional (FAUSTO, 1989).

Em comparação com a Argentina, o papel das emissões no deflagrar da crise no Brasil parece ter sido maior, pois elas se verificaram, por razões institucionais e em conseqüência das transformações sociais que se operavam no país (abolição da escravatura, imigração europeia), somente no início da década de 1890, quando a entrada de capitais estrangeiros já começara a declinar. Embora as inversões inglesas crescessem no Brasil em um ritmo muito inferior ao da Argentina nos anos 1880, elas ascenderam de 38,9 milhões de libras esterlinas em 1880 para 68,7 milhões em 1890. Na década de 1890, as inversões se deram em um ritmo muito menor, em parte pelo efeito de contágio gerado pela crise Baring. Entre 1890 e 1892, por exemplo, o Brasil não obteve um só empréstimo estrangeiro novo (FAUSTO, 1989).

O curto “boom” brasileiro do início dos 1890 geraria pressões por importar que não puderam ser atendidas nem pelos empréstimos estrangeiros, nem por um correspondente incremento das exportações. Entre as causas destas pressões se encontra a maior dependência com relação ao exterior do suprimento interno de gêneros alimentícios, em decorrência do deslocamento crescente de recursos locais para a lavoura cafeeira. É em conexão com este



quadro que se deve compreender a contínua desvalorização cambial iniciada em 1890. A recessão que se esboçava em 1891 foi até certo ponto adiada pelo fato de que, embora os preços mundiais do café começassem a cair desde 1890, ao contrário do que sucedeu com os produtos de exportação argentinos, sua queda não chegou a se tornar mais séria senão por volta de 1894, quando a recessão iniciada na Europa atingiu os EUA (FAUSTO, 1989).

Além disto, como se afirmou acima, a partir da safra de 1896-97, os cafeeiros plantados no período de euforia começaram a produzir, resultando em uma grande ampliação da oferta brasileira, num momento em que os preços tendiam a declinar. Apesar da ampliação das exportações, a receita de divisas provenientes do café caiu seguidamente a partir de 1896, agravando ainda mais o problema do balanço de pagamentos. Por sua vez, os novos empréstimos obtidos em meados da década se destinaram a cobrir déficits orçamentários, em meio a uma situação difícil, na qual o serviço da dívida externa consumia cerca de 80% dos saldos da balança comercial. Não obstante as diferenças cronológicas e outras que resultam da especificidade de cada país, as semelhanças entre os casos, o desequilíbrio entre expansão das exportações e as pressões por importar, o peso representado pela dívida externa e a retração do capital estrangeiro foram elementos essenciais da crise (FAUSTO, 1989, p. 205), conforme afirma a teoria dos ciclos de endividamento dos Estados periféricos e semiperiféricos.

Assim, o colapso cambial de 1890-92 foi, após um período de grande instabilidade econômica local e crônico desequilíbrio externo, seguido por negociações com banqueiros internacionais visando à obtenção da liquidez necessária ao restabelecimento do equilíbrio cambial, como pré-condição para adoção simultânea de um programa ortodoxo de estabilização. Foi dessa situação de penúria cambial e grande dependência em relação aos banqueiros internacionais que resultaram as políticas monetárias e fiscais extremamente restritivas do governo Campos Salles (FRITSCH, 1985), um enredo bastante semelhante ao da crise Baring da Argentina e, conforme visto, bastante relacionado à posição periférica que ambos os países ocupavam no cenário mundial.

## **CAPÍTULO 5 – CRESCIMENTO ECONÔMICO NA VIRADA DO SÉCULO XX.**

Na virada do século XIX para o século XX, a economia-mundo capitalista entrou em uma fase de prosperidade econômica. Stewart (1993) interpreta este processo como o início de um novo ciclo de Kondratieff, baseado em um novo paradigma tecno-econômico, que dava fim à Grande Depressão do último quartel do século XIX. Arrighi (1996), por sua vez, encontra determinantes adicionais desta recuperação econômica na lógica dos ciclos sistêmicos de acumulação.

De 1895 em diante, o crescimento econômico no centro esteve associado à emergência de um novo paradigma tecno-econômico que tinha como setores líderes a indústria de eletrificação, e a produção de veículos e aviões, o que gerou demanda por petróleo, produtos químicos, borracha, aço, alumínio e plásticos. Investimentos em infra-estrutura estiveram concentrados na construção de auto-estradas, campos aéreos e estações de energia elétrica. Isto, por sua vez, estimulou a produção de bens de consumo elétricos, como fonógrafos, rádios e lâmpadas elétricas. A difusão do sistema de telefones resultou em outra revolução nas comunicações, enquanto a bicicleta serviu como o principal meio de transporte das massas. As atividades econômicas no centro foram ainda estimuladas pela rápida preparação para a guerra à medida que a rivalidade entre as grandes potências se intensificava, levando a uma corrida armamentista entre a Grã-Bretanha e a Alemanha que desafiava a potência hegemônica. A indústria de armamentos tornou-se muito importante (STEWART, 1993).

As zonas periféricas foram incorporadas a este ciclo tecno-econômico de Kondratieff como fornecedoras de matérias primas-relevantes, tal como anteriormente, beneficiando-se do aquecimento econômico no centro (STEWART, 1993). O desenvolvimento tecnológico dependia de matérias-primas que, devido ao clima ou ao acaso geológico, seriam encontradas exclusiva ou profusamente em lugares remotos. O motor de combustão interna, criação típica deste período, dependia do petróleo e da borracha, esta um produto exclusivamente tropical, extraída com uma exploração atroz de nativos nas florestas equatoriais do Congo e da Amazônia. Independente das exigências de uma nova tecnologia, o crescimento do consumo de massa nas regiões centrais gerou um mercado em rápida expansão para os produtos alimentícios. Em volume absoluto, ele era dominado pelos produtos alimentícios básicos da zona temperada, cereais e carne, agora produzidos de modo barato e em grandes quantidades em várias zonas de povoamento europeu (como a América do Sul), mas o mercado para produtos como açúcar, chá, café, cacau e seus derivados também se ampliou. Os norte-americanos e alemães

importavam café em quantidades cada vez mais espetaculares, notadamente da América Latina (HOBSBAWM, 1988).

Por outro lado, como o crescimento gerado pelos novos ramos industriais ocorreu de forma mais dinâmica nos países que possuíam tendências à cartelização mais acentuadas (Alemanha e EUA), surgiu também uma tendência à exportação de capital pelas regiões centrais, já que a cartelização simultaneamente aumenta a massa de capital disponível (pois possibilita um lucro extra) e diminui as possibilidades de aplicação do capital (pois implica restrição da produção e inviabiliza a concorrência) (HILFERDING, 1985). Para assegurar a exportação de capital em massa, as associações monopolista tendem, cada vez mais, a utilizar seu poder financeiro de influência sobre os Estados endividados com o objetivo de subordiná-los. Através dessa política internacional, o capital financeiro cria condições para a acumulação do capital monopolista e garante a segurança da grande massa de capital em países estrangeiros (LÊNIN, 1982).

A maioria dos países latino-americanos ganhou com as maciças entradas de investimento estrangeiro nos anos que precederam 1914. Este foi um período de construção das estradas de ferro e de portos, de crescimento urbano que exigiu novos sistemas de transportes e de abastecimento de eletricidade, gás e água. Os capitais e capitalistas estrangeiros exerceram um papel-chave em todos esses projetos, ainda que a sua importância relativa variasse enormemente entre os diversos países, assim como sua forma de participação específica em cada um deles. Esse investimento estrangeiro apoiou taxas elevadas, ainda que não uniformes, de crescimento das exportações e do produto na maioria dos países latino-americanos antes da Primeira Guerra Mundial. Para os contemporâneos e para as elites locais, parecia que os recursos externos estavam ajudando diretamente o processo de acumulação de capital. Porém, Griffin (1971, apud ALBERT, 2001) e Weisskopf (1972, apud ALBERT, 2001) argumentaram que, ao invés de aumentar a poupança nacional, o investimento estrangeiro tendeu a substituí-la, reduzindo a acumulação nacional, em função das crescentes remessas de capitais ao exterior para o serviço da dívida externa e a repatriação dos lucros das empresas estrangeiras (ALBERT, 2001).

Nos anos anteriores à Primeira Guerra Mundial, o principal processo de difusão industrial ainda era a expansão ferroviária em zonas periféricas e obras de infra-estrutura como docas, estações de gás e de água. O sudeste europeu (especialmente a Turquia), a Polônia e a América Latina eram as áreas mais visadas para investimentos estrangeiros e exportações. Os países latino-americanos que já dispunham de redes ferroviárias, agora as eletrificavam e me-

lhoravam. Depois da guerra, a expansão de redes ferroviárias virtualmente cessou na Europa Ocidental (STEWART, 1993).

Já para Arrighi (1996), o principal determinante da recuperação econômica foi o acirramento das rivalidades interestatais. Como nas fases de expansão financeira de todos os ciclos sistêmicos de acumulação, os Estados iniciaram nesta época uma competição acirrada pelo capital circulante que fora retirado do comércio e se tornara disponível sob a forma de crédito, para financiar projetos expansionistas. A partir da década de 1880, os gastos militares das potências européias começaram a aumentar exponencialmente – subindo o total da Grã-Bretanha, França, Alemanha, Rússia, Áustria-Hungria e Itália de 132 milhões de libras, em 1880, para 205 milhões de libras em 1900 e 397 milhões de libras, em 1914 (HOBSBAWM, 1987, apud ARRIGHI, 1996).

Intensificando-se a competição interestatal pelo capital circulante, os lucros se recuperaram. O capital excedente encontrou um novo escoadouro numa gama crescente de atividades especulativas, que prometiam um acesso fácil e privilegiado aos bens e à receita futura dos Estados engajados na luta competitiva. A demanda dos Estados fez os preços e os juros subirem, ajudando a retomada da confiança nos negócios. As empresas viram-se aliviadas das pressões competitivas que comprimiam suas margens de lucro. A competição interestatal pelo capital circulante dotou as classes capitalistas da Europa em geral, e as da Grã-Bretanha em particular, da capacidade de ditar aos Estados concorrentes as condições mediante as quais elas os auxiliariam na luta pelo poder (ARRIGHI, 1996). Embora os Estados latino-americanos não estivessem envolvidos diretamente na corrida armamentista dos Estados do centro, disputavam com estes os recursos financeiros disponíveis nos mercados financeiros para aplicá-los em outras finalidades, tendo também de se submeter às recomendações das altas-finanças.

Entretanto, segundo Arrighi (1996), da virada do século XX até 1914, a economia mundial recuperou-se, porém, a prosperidade econômica foi restrita a uma minoria e, mesmo para esta, foi de curta duração, pois o conflito bélico mundial vindouro logo se transformaria numa catástrofe para o capitalismo mundial. A recuperação econômica do início do século XX não representou uma superação da intensa competição intercapitalista que marcara a Grande Depressão do último quartel do século XIX, mas sim sua transferência da esfera das relações interempresariais para as das relações interestatais (ARRIGHI, 1996).

### 5.1. Evolução da economia na Argentina (1892-1913)

O período de 1892 a 1914 caracterizou-se por um extraordinário ritmo de expansão da economia argentina<sup>35</sup>. Porém, segundo Di Tella e Zymelman (1967, apud LENZ, 2004), o país havia então consolidado sua estrutura social, sob a liderança da elite agrária, dificultando assim o desenvolvimento industrial.

As relações internacionais da Argentina estavam se tornando mais complexas, tanto pela maior participação da França e da Alemanha no comércio e nos investimentos, como pela presença cada vez mais agressiva dos EUA na área dos serviços públicos e eletricidade e, sobretudo, nos frigoríficos. Seu domínio da técnica do “chilled”, ou resfriado, permitiu ganhar posições no mercado externo e, através de sucessivos acordos por cotas de exportação, chegou a controlar três quartos do comércio de carnes com a Grã-Bretanha, ainda que os ingleses se- guissem administrando o frete e os seguros (ROMERO, 2001).

Estas mudanças eram os primeiros anúncios de uma relação triangular, muito mais complexa que a anterior, que se aprofundou quando a indústria argentina começou a demandar máquinas, peças e petróleo, subministrados pelos EUA, especialmente quando se popularizou o uso do automóvel (ROMERO, 2001). Isto mostra como a transição hegemônica entre o Reino Unido e os Estados Unidos já se manifestava na Argentina.

O crescimento econômico observado de meados da década de 1890 à Primeira Guerra Mundial foi explicado principalmente pelo saldo favorável do balanço de pagamentos, gerado por aumento das exportações e entrada de capitais estrangeiros. A partir de 1891, a balança comercial começou a ter saldos positivos, em parte devido à forte diminuição das importações, decorrente da crise Baring, mas também graças ao aumento das exportações. Os investimentos dos anos anteriores estavam dando já seus frutos, produzindo uma rápida expansão da produção agropecuária (RAPOPORT, 2003).

O incremento das exportações não se deveu ao aumento de seus preços, que se encontravam em baixa, mas sim ao maior volume exportado. A melhora do comércio exterior, desde 1895, iniciou um processo de apreciação do peso (RAPOPORT, 2003), que ameaçava o desempenho exportador, pois a apreciação do peso-papel originava uma transferência de renda em favor dos que recebiam ingressos fixos em papel moeda e contra os produtores e comerciantes ligados à exportação, que tinham seus custos em papel e vendiam seus produtos

---

<sup>35</sup> Um fato curioso deste período foi protagonizado por Luis María Drago, chanceler da segunda presidência do general Roca (1898), que defendeu a tese da incobrável pela força da dívida dos Estados, na ocasião da disputa de 1902 entre a Venezuela e diversas potências sobre tal questão (FERRER, 2004).

em ouro, os quais, por esta razão, começaram a desenvolver uma campanha para deter a valorização do peso. Atendendo a tais reclamações, em agosto de 1899, o poder executivo enviou ao Congresso um projeto de conversão da moeda. Pela lei, aprovada em 1899, se criava a Caixa de Conversão, que teria por função converter o papel moeda em ouro ao câmbio de 2,2727 pesos-papel por peso-ouro (RAPOPORT, 2003). A Argentina reintegrava-se ao padrão-ouro. Com a contenção da valorização do peso garantida pela instituição da “caja de conversión”, manteve-se a boa performance do setor exportador.

Nos primeiros anos do novo século, devido a problemas econômicos passageiros, a Caixa de Conversão não teve saldo algum em suas arcas, o que seria solucionado com a obtenção de maiores superávits comerciais, graças a grandes colheitas e preços internacionais favoráveis, e com a volta dos fluxos de capital para a Argentina, por volta de 1903. A volta dos fluxos de capital e a maior demanda por produtos argentinos estavam relacionadas à fase expansiva da economia-mundo descrita na seção anterior.

Depois da crise Baring, por causas sistêmicas e locais, os fluxos de capital não se recuperaram de imediato. As razões pelas quais não chegava capital externo foram variadas, entre elas a guerra dos bóers na África do Sul e a rebelião dos bóxer na China, que haviam feito as taxas de juro subirem na Europa. Porém, com a melhora no comércio internacional e graças ao comportamento mais responsável do governo argentino, do ponto de vista dos credores, a confiança na capacidade de pagamento do país se re-estabeleceu e os capitais estrangeiros retornaram ao país (LENZ, 2004).

Porém, já em 1895, a corrente de empréstimos retornara ao país, embora numa situação radicalmente diferente da do período 1881-1890. Agora, segundo Williams, o saldo da conta capital, devido a forte carga da dívida externa, resultava negativo, enquanto que o saldo da balança comercial tinha um sinal crescentemente positivo e compensava por demais o saldo negativo da conta de capital. O resultado disso foi que, salvo em 1897, nos demais anos, até princípios do século XX, a balança de pagamentos experimentou notável melhoria. O ouro afluiu à “caixa” à taxa fixada por lei e o sistema começou a funcionar de acordo com o propósito de seus inspiradores. As importações líquidas de ouro, resultado dos superávits no balanço de pagamentos, determinaram uma expansão monetária que acompanhou o crescimento da economia (RAPOPORT, 2003). Estas circunstâncias se prolongaram até 1913 (LENZ, 2004). Dessa maneira, foi o cenário econômico mundial favorável ao balanço de pagamentos argentino que permitiu a adoção do padrão-ouro.

De 1901 a 1915, 47% da inversão fixa bruta foram financiados por estrangeiros. Conseguiu-se isto de forma direta (pelo investimento em ferrovias, serviços públicos urbanos,

etc.) ou indireta (com a compra de títulos do governo). (DIAZ ALEJANDRO, 2002). O capital estrangeiro tinha agora uma origem muito mais diversificada – alemã, francesa e norte-americana, além da britânica – em mais um sinal da transição hegemônica. As inversões estrangeiras se canalizaram para atividades diversas, com um predomínio claro das ferrovias e dos empréstimos públicos (RAPOPORT, 2003).

O Estado continuou a promover o crescimento da economia agro-exportadora. A Lei Mitre de 1907, que eximia as empresas do pagamento de todo tipo de impostos nacionais, municipais ou provinciais em troca de um imposto único de 3% sobre as receitas líquidas, constituiu um poderoso estímulo para a inversão ferroviária (RAPOPORT, 2003).

Por outro lado, em relação ao setor industrial, o Estado nacional argentino promoveu o que ficou denominado de “protecionismo ao revés”, que regeu a política aduaneira, desalentando o desenvolvimento industrial. Ainda que esta afirmação tenha sido discutida por alguns autores, o certo é que o sistema alfandegário argentino não teve demasiados efeitos sobre o setor industrial, em especial sobre os ramos mais dinâmicos da época. A Lei Alfandegária de 1906, que modificou a de 1877, implicou um agravamento da “desproteção”. A nova norma fixava um valor de aforo para cada produto que só podia ser modificado por outra lei – e até a década de 1930 se produziram apenas duas modificações, em 1920 e 1923 –, o que provocou, na medida em que os preços internacionais começaram a distanciar-se dos valores de aforo, uma séria redução, em termos reais, das tarifas. Em 1910, os valores alfandegários representavam em média 92,7% do valor real das mercadorias importadas, mas em 1926 haviam descaído a 59,4%, e em 1928, a 33,1% (RAPOPORT, 2003). Esta política econômica se encontrava, portanto, alinhada ainda ao regime de acumulação britânico, baseado na integração econômica mundial via liberalismo comercial, e refletindo os interesses hegemônicos da classe dos latifundiários exportadores que se beneficiavam com esta forma de participação da região na divisão mundial do trabalho.

No que tange a política econômica, da crise de 1890 até a Grande Depressão de 1930, as prioridades do Estado argentino passaram a ser as finanças saneadas, o nível da oferta monetária e a manutenção do câmbio fixo. Em segundo lugar, vinha a compensação dos efeitos dos movimentos do ouro na economia, através da contração de empréstimos nos mercados internacionais, para evitar recessões. Por último, estava a regulação da atividade econômica através da política monetária (LENZ, 2004). Em relação a isto, o sistema monetário e financeiro argentino apresentou, na maior parte do período 1892-1914, a falta de uma ordem deliberada e de um controle central. O êxito circunstancial de medidas que procuraram regular a emissão monetária e o tipo de câmbio, através de sistemas de conversibilidade de moeda em

ouro, deveu-se mais à sucessão de saldos favoráveis no comércio exterior e a entrada de capitais. Quando o setor externo ingressou em uma etapa de dificuldades, o ouro saiu da Caixa de Conversão (ou das arcas do Tesouro) e se decretou a inconvertibilidade, como ocorreu em 1876, 1885 e 1914. Era, como mostra sua agitada história, uma medida que dependia da fase expansiva dos ciclos econômicos e financeiros, e do resultado positivo das contas externas (RAPOPORT, 2003) e, portanto, condicionada pela posição periférica da Argentina na economia-mundo capitalista. Os êxitos da política econômica argentina neste período, isto é, o alcance dos objetivos planejados, decorreram mais de circunstâncias sistêmicas favoráveis do que da própria capacidade regulatória do Estado nacional.

Porém, este período de prosperidade econômica, o mais prolongado do modelo agro-exportador, teve seu fim por volta de 1913. Desde 1910, o aumento da disponibilidade de ouro foi produto basicamente das entradas de capital externo e não do monte de excedentes do comércio exterior, pois, além de terem ocorrido más colheitas, que reduziram a produção de cereais, caíram os preços internacionais. Isso produziu, inclusive, em 1911, um déficit significativo na balança comercial. Considerando o período 1911/12, verifica-se um pequeno superávit no comércio, que resultava insuficiente frente aos pagamentos exigidos pela dívida externa (QUINTERO RAMOS, 1950, apud RAPOPORT, 2003). De acordo com Rapoport (2003), já antes do começo da Primeira Guerra Mundial, os indicadores da atividade econômica vinham caindo, preparando a crise econômica que seria desencadeada pela Primeira Guerra Mundial.

## **5.2 Evolução da economia no Brasil (1903-1913)**

A mesma conjuntura sistêmica que favoreceu a recuperação da Argentina da crise Baring, afetou positivamente a economia no Brasil, permitindo a recuperação da crise do Encilhamento e uma fase de crescimento econômico que, como no país vizinho, só seria interrompida pela Primeira Guerra Mundial.

Rodrigues Alves, sucessor de Campos Salles, nomeou para a pasta da fazenda Leopoldo de Bulhões, que seguiu um programa econômico semelhante ao de Joaquim Murinho. Em primeiro lugar, a tarifa-ouro foi mantida, com a esperança da estabilização do mercado cambial. Em segundo lugar, estabilizou-se o volume de moeda. Em terceiro, empréstimos foram contraídos no estrangeiro para continuar o progresso do país no clima de certeza que a estabilização permitia (PELAEZ, 1971). Também se procurou corrigir o desequilíbrio entre oferta e demanda no mercado mundial de café. Um dispositivo da lei orçamentária paulista para 1903,



votada em dezembro de 1902, foi eficaz no sentido de deter a expansão dos cafezais, mas representou um rude golpe para os colonos. Durante cinco anos, depois prorrogados por mais cinco, a contar de 1º de janeiro de 1903, lançou-se um imposto proibitivo de dois contos de réis, por 2,42 ares ou fração superior a 1,21 ares de terras ocupadas por novas plantações de café (um are corresponde a 100 metros quadrados) (FAUSTO, 1989).

Contudo, a restauração do equilíbrio externo não foi condição suficiente para promover a entrada massiva de capitais estrangeiros e um dos motivos para isto era que o país ainda carecia de uma infra-estrutura adequada. Corrigir isto foi um dos principais objetivos da política econômica do governo de Rodrigues Alves (1902-1906). Uma série de concessões, subsídios e auxílios passaram a ser destinados às empresas de melhoramentos públicos, viações férreas e marítimas. Garantida a estabilidade financeira e solidificado o compromisso do Estado em conceder privilégios aos investimentos em condições gerais de produção e meios de consumo coletivo, o Brasil começou, em 1903, a receber parte do fluxo de capital estrangeiro oriundo das regiões centrais, do qual a Argentina também se beneficiava.

Esses investimentos estrangeiros, por sua vez, vão apresentar um novo padrão. Primeiramente, eram vinculados às atividades relacionadas com o novo paradigma tecno-econômico: indústria elétrica, química pesada, comunicações, etc. A participação das ferrovias nos investimentos estrangeiros cai de 42,4% (1860/1885) para 7,7% (1903/1913). A primazia coube às empresas geradoras e distribuidoras de energia elétrica, cujo capital inicial representava 17,8% do total de todas as empresas estrangeiras em 1903/13 (SAES; SZMRECSÁNYI, 1985). Os capitais estrangeiros na indústria elétrica, novos ramos da química, comunicações (telefones) e outros serviços de utilidade pública passaram a liderar o processo de crescimento industrial no Brasil (as ferrovias perderam sua posição dominante). Em segundo lugar, houve uma mudança também na origem dos capitais estrangeiros: a participação britânica caiu e a dos norte-americanos cresceu. Houve também um aumento da massa de investimentos (apenas no período 1903/1913, os investimentos estrangeiros no país totalizaram cerca de 190 milhões de libras, nível superior aos 105 milhões do período 1860/1902) (CASTRO, 1979, apud ORAIR, 2002), mostrando como a exportação de capital pelo centro da economia-mundo, no contexto de expansão financeira, alcançava níveis maiores.

Examinando as políticas monetárias adotadas no Brasil antes da Primeira Guerra Mundial, fica clara a constante preocupação do governo com a estabilidade cambial. Não só o governo buscava uma taxa de câmbio estável, mas a estabilidade era desejada pela maior parte da população. Havia então consenso de que a estabilidade da taxa de câmbio era, ao menos em princípio, uma meta a ser atingida. As condições favoráveis do mercado internacional e a

política econômica monetária dos governos de Campos Salles e de seu sucessor, Rodrigues Alves, abriram o caminho para a estabilidade monetária. No período de 1903/1913, caracterizado por uma franca melhoria no desempenho das contas externas do país, ocorreu a primeira experiência bem sucedida no Brasil com o padrão-ouro (RIBEIRO DE OLIVEIRA; FALCÃO SILVA, 2001).

Com efeito, o crescimento substancial das exportações produziu, desde a virada do século, grandes superávits na balança comercial, acompanhados, a partir de 1903, por superávits significativos na conta de capital. De um superávit médio anual na balança comercial de 1.953 milhões de libras esterlinas em 1896-1899, chega-se a 11.754 milhões, em 1900, e 19.285 milhões, em 1901. O saldo médio anual para os anos 1902-1906 foi de 14.803 milhões de libras. Cabe lembrar, entretanto, que o bom desempenho das exportações nesse período não incluía o café (RIBEIRO DE OLIVEIRA; FALCÃO SILVA, 2001).

No que se refere à conta capital, não só foram suspensos os pagamentos de amortização dos empréstimos incorporados no “funding loan”, mas foram contraídos sucessivos empréstimos externos pelo governo central: 1903 (em duas séries de duas séries de £5.500.000 e £3.000.000), destinado às obras no abastecimento de águas, esgoto, limpeza pública e melhoramentos do porto do Rio de Janeiro; 1907 (£3.000.000), ao Estado de São Paulo para cobrir dívidas da valorização do café (que será analisada a seguir); 1908 (£4.000.000), para resgate de letras do tesouro, abastecimento de água do Rio de Janeiro e construção de linhas férreas; 1908/09 (100.000.000 de francos), para a Estrada de Ferro Itapurá-Corumbá; 1909 (40.000.000 de francos), para obras do porto de Recife; primeiro empréstimo de 1910 (100.000.000 de francos) Estrada de Ferro Goiás; segundo de 1910 (£10.000.000) conversão dos títulos da dívida externa, construção das estradas de ferro Estados do Piauí e do Ceará, resgate das operações de 1893 (realizadas em nome da Empresa Oeste de Minas) e de 1907 (em nome do Estado de São Paulo); terceiro de 1910 (£1.000.000) subvenções à companhia de navegação Lóide Brasileiro e construção de navios estaleiros na Inglaterra; primeiro de 1911 (£4.500.000) término das obras do porto do Rio de Janeiro; 1911 (£2.400.000) Viação Cearense; 1911 (60.000.000 de francos) Viação Baiana; 1913 (£11.000.000) construção da B. W. Minas Railway, resgate de letras do tesouro e portos de Recife, Paranaguá e Corumbá (ORAIR, 2002). Excetuando-se o “funding loan” de 1898, os empréstimos públicos no exterior, suspensos desde 1896, foram retomados em 1901, voltando, entretanto, a entrar regularmente a partir de 1903. Também há indicações de que os investimentos externos privados tenham crescido no período (RIBEIRO DE OLIVEIRA; FALCÃO SILVA, 2001).

Graças à melhoria nas contas externas e às políticas econômicas ortodoxas, após ter alcançado a paridade de 7,2 pence por mil-réis, a taxa de câmbio nominal atingiu o pico de 15,9 pence em 1905. Como se viu, os produtores de café estavam sendo duplamente prejudicados: pela valorização cambial e pela queda dos preços mundiais do café. Com o objetivo de defender sua renda, os cafeicultores passaram a pressionar o governo a adotar medidas que viessem não só a aumentar os preços do café no mercado mundial, mas, também, impedir que esses preços continuassem caindo em moeda nacional. Os resultados foram a criação da Caixa de Conversão e do Programa de Valorização do Café.

Dada a apreciação cambial, os produtores domésticos de produtos exportáveis e de substitutos de importações começaram a pressionar o governo no sentido de interferir no mercado com o objetivo de estabilizar o câmbio. Em outras palavras, começaram a apoiar, pela primeira vez, a adesão do país às regras do padrão-ouro. Como, politicamente, isso implicava a adesão ao padrão-ouro, via conversibilidade da moeda, seus interesses coincidiam com os interesses dos formuladores da política econômica que almejavam a estabilidade da taxa de câmbio através da adoção de um regime de câmbio fixo. Neste contexto, os cafeicultores tiveram um papel importante, e coube a eles a proposta original de criação da Caixa de Conversão, que foi criada no final de 1906 e que receberia moedas em ouro, libras esterlinas, francos, marcos, liras e dólares e daria, em troca, notas da Caixa à taxa de 15 pence por mil-réis. Assim como na Argentina, o aumento das exportações e do influxo de capital estrangeiro levava à adesão ao padrão-ouro, atendendo aos interesses da classe dominante. A taxa de câmbio entre as notas emitidas pela Caixa de Conversão e o ouro – ou moeda estrangeira conversível em ouro depositada na Caixa – era estável. A conversão a essa taxa era garantida pelo Governo para a compra e venda de ouro e de moedas estrangeiras convertidas em ouro. A razão entre o valor das notas emitidas e as reservas de ouro era 1:1. Portanto, a Caixa de Conversão adotou as regras associadas ao padrão-ouro clássico (RIBEIRO DE OLIVEIRA; FALCÃO SILVA, 2001).

A Caixa de Conversão funcionou bem em seus primeiros anos. Condições excepcionalmente boas do comércio mundial em 1909 e nos primeiros meses de 1910 produziram um aumento significativo na entrada de ouro, e o Banco do Brasil foi incapaz de manter a paridade da taxa de câmbio. De 15,06 pence, em março de 1910, essa paridade começou a subir continuamente até alcançar 17,81 pence em setembro. O ouro depositado na Caixa de Conversão alcançou 20 milhões de libras esterlinas em maio de 1910 e, de acordo com a lei, atingido esse limite, a taxa de câmbio oficial poderia ser aumentada. Em dezembro de 1910, a taxa de câmbio

bio oficial a ser adotada pela Caixa foi aumentada para 16 pence. O câmbio foi mantido relativamente estável nesse nível até julho. Em setembro, caiu para 13,53 pence.

Em relação ao Programa de Valorização do café, cabe observar que tão logo surgiram os sinais de crise de superprodução na cafeicultura, foram aparecendo propostas de intervenção governamental, no sentido de reduzir seus efeitos. Conforme afirmado, a partir de 1896, a especulação comercial intervinha crescentemente nos negócios do café e condicionava fortemente a evolução da economia cafeeira. As grandes colheitas eram aproveitadas para a formação de estoques que pesavam sobre os preços e que se escoariam mais tarde, nos anos de produção menor, em condições vantajosas. Os fazendeiros, obrigados a vender imediatamente seu produto para atenderem aos encargos da produção, perdiam a diferença para os intermediários que, em última instância eram grandes casas financeiras internacionais que operavam na sombra. Aquela manobra se verificava mesmo dentro do período de um único ano agrícola. A colheita do café se fazia no Brasil num período relativamente curto de quatro meses (maio a agosto), quando então a produção aflui para os portos exportadores forçando a baixa dos preços. Seguia-se depois um período de carência do produto, e então os preços subiam. Os intermediários do comércio eram compradores na primeira fase, vendedores na segunda. Acapavam assim, em detrimento dos produtores, a maior parte dos lucros do negócio<sup>36</sup> (PRADO JR., 1976). Portanto, a crise da economia cafeeira do primeiro decênio do século XX afetava apenas o setor da produção, controlado por agentes nacionais. Os grupos internacionais, pelo contrário, não só auferiam grandes lucros, como aumentaram seu controle sobre as operações de financiamento e comercialização do café (FAUSTO, 1989).

Foi a necessidade de se defenderem contra tal estado de coisas que levou os produtores a pleitearem medidas destinadas a sustentar os preços do café (PRADO JR., 1976). Como a grande expansão da cultura cafeeira do final do século XIX teve lugar praticamente dentro das fronteiras de um só país (as condições excepcionais que oferecia o Brasil para essa cultura valeram aos empresários brasileiros a oportunidade de controlar três quartos da oferta mundial do produto), era possível a manipulação da oferta mundial de café, a qual iria emprestar um comportamento todo especial à evolução dos preços deste artigo<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> No período 1895/1906, setenta e uma companhias controlavam 99,2% das exportações do porto de Santos. Dessas, apenas dezenove brasileiras que, somadas, totalizavam 6,6% das exportações do café. As vinte maiores companhias correspondiam a 87,3% das exportações. Apenas Theodor Wille & Co. controlava 18,5%. Entre as vinte maiores exportadora, uma única brasileira, a Prado, Chaves & Co. que correspondia a 3,9% do total (HOLLOWAY, 1979, apud ORAIR, 2002).

<sup>37</sup> O recurso às depreciações cambiais tal como ocorrera na década de 1890 não era viável, pois contrariava a política de estabilização econômica e os interesses da massa de consumidores das cidades brasileiras, resistente a reduções de sua renda em função de eventuais desvalorizações cambiais. Assim, a restrição artificial da oferta de café tornou-se a alternativa mais viável.

Tudo o de que os produtores necessitavam eram recursos financeiros para reter parte da produção fora do mercado, isto é, para contrair artificialmente a oferta. Os estoques assim formados seriam mobilizados quando o mercado apresentasse mais resistência, quando a renda estivesse a altos níveis nos países importadores, ou serviriam para cobrir deficiências em anos de colheitas más (FURTADO, 1998).

Porém, as propostas de intervenção no mercado não obtiveram de início respaldo do governo central. A política de contenção dos governos Campos Salles-Rodrigues Alves, os aumentos momentâneos dos preços mundiais do café em 1900 e 1904 e a resistência de agentes financeiros internacionais contribuíram para seu adiamento. Entretanto, no segundo semestre de 1905, a adoção de medidas excepcionais tornou-se premente. Pela florada dos cafezais, previa-se que a safra brasileira atingiria 16 milhões de sacas. O estoque mundial para o início da safra era de aproximadamente 9,6 milhões de sacas e a produção estimada dos concorrentes do Brasil, de 4 milhões. Calculava-se assim um suprimento total de 29,6 milhões de sacas para uma demanda mundial de 16 milhões, o que significava a ampliação do estoque para 13,6 milhões de sacas. A perspectiva era de que os preços internacionais caíssem a níveis inferiores aos de 1901, afetando seriamente a renda da cafeicultura em moeda nacional, pois a taxa de câmbio se mantinha elevada (FAUSTO, 1989).

Assim, o primeiro esquema de valorização teve de ser posto em prática pelos Estados cafeicultores – liderados por São Paulo, sem o apoio do governo federal. A retenção dos estoques foi inicialmente financiada com créditos bancários de grandes importadores estrangeiros – que, por possuírem a maior parte dos estoques existentes, também tinham interesse na defesa dos preços do produto – e garantias do Estado de São Paulo. No convênio celebrado em Taubaté, em fevereiro de 1906, definiram-se as bases do que se chamaria “política de valorização” do produto. Em essência, essa política consistia em: (i) com o fim de restabelecer o equilíbrio entre oferta e procura de café, o governo interviria no mercado para comprar os excedentes; (ii) o financiamento dessas compras se faria com empréstimos estrangeiros; (iii) o serviço desses empréstimos seria coberto com um novo imposto cobrado em ouro sobre cada saca de café exportada; (iv) a fim de solucionar o problema em mais longo prazo, os governos dos Estados produtores deveriam desencorajar a expansão das plantações (FURTADO, 1998). A manutenção da renda da classe cafeicultora era viabilizada, portanto, através do endividamento externo.

Em 1907, uma breve<sup>38</sup>, mas grave, crise financeira internacional impossibilitou a rolagem dos créditos utilizados no primeiro esquema de valorização, levando o governo federal a temer que, à queda temporária dos influxos de capital gerada pela retração nos mercados financeiros, viesse somar-se um colapso dos preços do café, provocando uma brusca reversão da posição externa, o possível esgotamento das reservas da Caixa de Conversão e a desmoralização da experiência do padrão-ouro. Nessas circunstâncias, o governo federal acabou por decidir avaliar, junto a seus banqueiros de Londres, um empréstimo que permitisse financiar a desova dos estoques de café em prazo mais longo e, portanto, garantir a estabilidade dos preços em curto prazo (FRITSCH, 1989). Os banqueiros internacionais, entretanto, também não concederam imediatamente apoio ao programa.

Não se podia contar unicamente, para operação de tamanho vulto, com as débeis finanças nacionais; e o apelo ao crédito estrangeiros esbarrou com a recusa dos banqueiros e agentes financeiros do Brasil no exterior (a casa Rothschild e seu grupo em particular). Direta ou indiretamente, eles estavam por demais ligados aos interesses estabelecidos para aceitarem qualquer modificação no funcionamento em vigor do negócio cafeeiro. Entram então em cena outros grupos financeiros que se aproveitarão da oportunidade para escamotear em seu favor o controle do comércio do café. Será, em princípio, uma grande firma exportadora alemã, Theodor Wille & Cia.. Era chegada a vez do imperialismo alemão que até esta data não participara senão modestamente das transações brasileiras. Atrás de Theodor Wille alinham-se os principais grupos financeiros da Alemanha: o Disconto Gesellschaft e o Dresdner Bank. Com eles se ligarão banqueiros ingleses e franceses que tinham em mãos os interesses brasileiros. São eles J. Henry Shröder & Co., de Londres, e Societé Générale, de Paris. A esta coligação virá juntar-se também o National City Bank of New York. Ela fornecerá a São Paulo os recursos necessários para levar adiante o plano de valorização, abrindo créditos na importância de 4.000.000 libras (PRADO JR., 1976)

Diante disso, Rothschild, vendo inutilizada sua anterior recusa, e não querendo ficar de fora e comprometer suas posições, apressa-se em fornecer seu concurso, e consegue impô-lo. São Paulo receberá por seu intermédio mais 3 milhões de libras. Mas nem todos os adversários da valorização cedem tão facilmente. O Banco da França, representando os interesses financeiros e comerciais já estabelecidos no negócio cafeeiro, declarará recusar-se a aceitar “warrants” de café calculados numa base superior a 40 francos a saca (o preço atingido pelo café oscilava então em torno de 50 francos); esperava com isto neutralizar os manejos da va-

---

<sup>38</sup> No ano seguinte, as condições de crédito nos mercados internacionais de capital foram normalizadas.

lorização. Ao mesmo tempo, as firmas importadoras do Havre, o grande centro francês do comércio cafeeiro, desencadeiam forte campanha de descrédito contra os empréstimos que estavam sendo lançados pelo Brasil na Europa (PRADO JR., 1976).

A batalha será, contudo, ganha pelos altistas. Para consolidar os empréstimos anteriores e leva a cabo a operação, serão obtidos mais 15 milhões de libras; e continuar-se-á a intervir no mercado até 1910 quando, cessada a tensão e firmados os preços, se interromperam afinal as compras. No período de 1906 a 1910 foram retirados do mercado cerca de 8.500.000 sacas (PRADO JR., 1976). Em 1908, durante a realização da grande operação de empréstimo externo de £15.000.000 por São Paulo, destinada à consolidação das dívidas da valorização, uma série de condições foram impostas pelos credores estrangeiros: (i) criação de um comitê internacional, sediado em Londres, para administrar as vendas do café; (ii) aumento da sobretaxa sobre saca de café (criada para que o Estado pudesse pagar os empréstimos) de 3 para 5 francos; (iii) São Paulo não poderia decretar nenhuma lei concernente ao comércio cafeeiro sem permissão do comitê. No comitê internacional, composto por sete membros, seis foram indicados pelos banqueiros e apenas um pelo governo de São Paulo. Dessa maneira os comerciantes não só consolidaram seu controle sobre a estrutura produtiva, como também estenderam seu domínio à esfera estatal (ORAIR, 2002).

Os interesses financeiros envolvidos na operação venciam assim a partida. E serão eles, muito mais do que os produtores em cujo nome se agira, que colherão seus melhores frutos. A mercadoria adquirida na fase das operações anteriores será agora revendida com larga margem de lucros; e os estoques oficiais retirados do mercado ficarão nas suas mãos para com eles manobrem. A importância deste controle despertou protestos entre aqueles grupos financeiros que ficaram fora do negócio. Nos parlamentos alemão e francês foram propostas medidas drásticas para forçar a mobilização dos estoques. O pretexto será o interesse dos consumidores (pretexto inteiramente infundado, porque o preço pago pelo consumidor nunca se modificara, nem na baixa anterior, nem na alta subsequente). Nos EUA a questão tomou outra feição, e sob alegação de que a retenção de estoques infringia a lei Sherman anti-truste, obrigou-se judicialmente a liquidação dos estoques depositados naquele país. Nos demais, o controle da oferta continuará até a Primeira Guerra Mundial, quando se terão esgotado as reservas remanescentes, com exceção da parte conservada na Alemanha que será confiscada pelo governo deste país quando o Brasil lhe declara guerra. Já o endividamento externo resultante das operações de valorização foi um ônus que recaiu sobre a economia brasileira em geral (PRADO JR., 1976).

A decisão do governo central do Brasil de apoiar a valorização do café como forma de garantir a estabilidade macroeconômica foi coroada de sucesso (FRITSCH, 1989). O êxito financeiro da experiência veio consolidar a vitória dos cafeicultores que reforçaram seu poder e até 1930 lograram submeter o governo central aos objetivos de sua política econômica. Os primeiros resultados do esquema valorizador surgiram em 1909. Os preços mundiais do café começaram a subir e se mantiveram em alta até 1912, graças à retração da oferta provocada pela atuação do comitê de banqueiros e à diminuição do volume das safras (FAUSTO, 1989).

Todavia, tratava-se de um mecanismo de transferência para o futuro da solução de um problema que se tornaria cada vez mais grave (FURTADO, 1998). O programa da valorização do café foi uma manipulação dos mecanismos de mercado que operavam na cadeia mercantil mundial deste artigo que se deu em benefício das classes produtoras, aliadas ao capital financeiro internacional e aos grandes comerciantes internacionais, e em detrimento dos consumidores finais. As elites locais, apoiadas pelo Estado brasileiro, procuraram assim contornar as restrições que a atividade de exportação de café, por eles controlada, encontrava na economia-mundo (demanda inelástica, oscilação de preços...), procurando manter seu nível de renda e utilizando-se de algumas condições favoráveis estabelecidas em nível sistêmico (posição semi-monopolística na cadeia mercantil, disponibilidade de capitais nos mercados financeiros internacionais, concorrência entre grandes casas financeiras).

É interessante notar que a política de valorização do café, embora rompesse com os princípios do liberalismo econômico (constituindo-se em políticas keynesianas anteriores a Keynes), não significava um rompimento com a configuração vigente da divisão mundial do trabalho, pois conservava o país no papel periférico de fornecedor de bens primários. Mesmo garantindo uma posição mais favorável na cadeia mercantil do café, esta política não era capaz de elevar a posição do país na hierarquia da economia-mundo. A grande dependência financeira resultante dos programas de valorização e os grandes lucros auferidos pelos agentes internacionais envolvidos são sinais disto.

Enquanto isso, no mesmo momento em que a lavoura cafeeira alcançava o zênite de sua prosperidade (primeiro decênio do século XX), uma outra atividade vem quase se emparelhar a ela no balanço da produção brasileira: a extração e exportação de borracha. A partir de 1890, com a introdução do pneumático e a larga difusão do automóvel (indústria típica do paradigma tecno-econômico que emergia na virada de século), a borracha tornara-se uma das principais matérias-primas industriais. O Brasil, possuidor da maior reserva mundial de seringueiras nativas, viu assim abrir-se mais uma perspectiva econômica de vulto. A exportação de borracha sobe de 31 toneladas, em 1827, para 7.000 toneladas, em 1880, 17.000 toneladas em



1887 e 34.500 toneladas médias anuais para o período 1901-10. O que representava, em valor, cerca de 28% da exportação total do Brasil (PRADO JR., 1976)<sup>39</sup>.

Precisamente em 1912 a exportação da borracha brasileira alcança seu máximo com um total de 42.000 toneladas. Daí por diante é o declínio. Os preços também atingem o seu teto em 1910, valendo então a tonelada quase 10 contos FOB, ou seja, 639 libras. Neste ano, a exportação soma 377.000 contos e representa quase 40% da exportação total do país, contra 385.000 contos relativos à exportação de café, representando pouco mais de 40%. A borracha brasileira, explorada em condições rudimentares, não resistirá à concorrência da borracha que passou a ser cultivada no Oriente por europeus, que em poucos anos a substituirá quase inteiramente nos mercados mundiais. A concorrência se estabeleceu entre uma região produtora primitiva como a Amazônia, e outra que contava com todos os grandes recursos técnicos e financeiros da Inglaterra, seguida logo pela França e Holanda. Além disto, o Brasil nunca passara de mero produtor da matéria-prima; todo o negócio da borracha, desde o financiamento e o comércio até a manipulação e o consumo do produto industrializado, era-lhe alheio (PRADO JR., 1976).

Assim, o período de 1906-1912 foi de superávits no balanço de pagamentos, resultantes do bom desempenho das exportações de borracha durante os primeiros quatro anos e de uma posição francamente favorável no que se refere à entrada de capitais estrangeiros. Tais resultados se traduziram numa intensa expansão monetária. Um aumento das exportações líquidas e dos investimentos públicos e privados baseados em empréstimos estrangeiros, provocado por um cenário mundial favorável, somado ao comportamento da política econômica expansionista, explicam, em grande parte, o crescimento da economia no Brasil observado nos anos 1906-1912 (RIBEIRO DE OLIVEIRA; FALCÃO SILVA, 2001). Até o início da guerra em 1914, as condições favoráveis nos mercados internacionais do café e da borracha e o fluxo de capital europeu de longo prazo, seriam decisivos para a determinação do nível de atividade local da economia (FRITSCH, 1989).

Entretanto, ao mesmo tempo em que se ampliavam as forças produtivas do país e se reforçava a sua economia, acentuavam-se os fatores que lhe comprometiam a estabilidade. A concentração cada vez maior das atividades na produção de uns poucos gêneros exportáveis e a estruturação de toda a vida do país sobre base tão precária e dependente das reações longín-

---

<sup>39</sup> O avanço dos exploradores brasileiros na floresta amazônica irá chocar-se neste território riquíssimo de seringueiras com os vizinhos bolivianos que ocupavam parte do da floresta nominalmente com alguns postos militares. Surgirá daí um conflito internacional resolvido afinal sem maiores conseqüências com a venda, por parte da Bolívia, de uma grande área de quase 200.000 de quilômetros quadrados (correspondente ao atual Estado do Acre) pela qual receberá a quantia de 2 milhões de libras esterlinas (PRADO JR., 1976).

quas de mercados mundiais, reforçavam a fragilidade e vulnerabilidade da economia local. Contudo, ao menos um certo grau de diversificação econômica era obtido pelo crescimento industrial, que foi retomado no período. Quando, depois de 1907, o café produzia larga margem de proveitos graças à política de valorização, mas seu plantio estava limitado e havia o perigo da recorrência da crise, muitos dos lucros do café foram aplicados na indústria que efetivamente, depois de 1910, se desenvolve com rapidez (PRADO JR., 1976).

O endividamento externo também foi um traço importante do período. A “janela de oportunidade” que se abriu no mercado financeiro internacional permitiu um significativo aumento da dívida externa, tornando a economia brasileira, a exemplo de outras economias em desenvolvimento, extremamente vulnerável a qualquer perturbação que afetasse fluxos de capital e exportações (ABREU, 2002). O crescimento das despesas do governo causado pelas políticas de financiamento estatal direto (políticas de valorização do café) e indireto à lavoura (política de estabilização cambial) e pela intensificação do programa de investimentos em meios de consumo coletivo e condições gerais de produção, iniciado em 1903, transformou os superávits orçamentários, presença quase constante desde 1898, em déficits crescentes após 1907, em grande parte financiados através de endividamento público. Por isso, uma massa crescente do excedente interno continuava fluindo para o exterior. A dívida externa em circulação aumentou de 35,7 milhões de libras em 1895 para 98,5 milhões em 1914 (90,6 milhões de libras e 198.464.500 de francos que, ao câmbio 25 francos/libras, totalizam 7,9 milhões de libras). Em moeda nacional essa dívida quase dobrou durante 1895/1914 (passou de 862,3 mil contos, ao câmbio médio no ano de 1895 de 24\$151 mil-réis por libra esterlina, para 1.598,2 mil contos, ao câmbio de 16\$220) (ORAIR, 2002).

Tanto o governo brasileiro como o argentino tornaram-se dependentes dos empréstimos estrangeiros para financiar suas despesas correntes, inclusive a sempre crescente conta do serviço da dívida externa. A vulnerabilidade engendrada por essa situação era aumentada pela grande dependência dos impostos em relação às importações. A disponibilidade de empréstimos externos contribuía para reduzir consideravelmente a necessidade de uma reforma fiscal (ALBERT, 2001). Até 1911, os crescentes déficits orçamentários puderam ser financiados por meio de vultosos empréstimos externos, mas o crescimento da despesa governamental preocupava os credores e, em 1912, quando a taxa de redesconto foi elevada em Londres, surgiram dificuldades de levantar novos empréstimos. O aumento na taxa de redesconto britânica contribuía para a desaceleração da atividade econômica no centro, afetando desfavoravelmente os preços dos produtos primários de exportação. Ficava claro que, caso persistisse a queda do influxo de capital estrangeiro, a tendência declinante do balanço comercial teria que ser

revertida para que o Brasil pudesse manter a estabilidade cambial sem grandes perdas de reservas e os problemas internos que isso acarretaria. Entretanto, a possibilidade de crescimento das exportações em curto prazo era ainda mais remota no final de 1912. De fato, mais do que os crescentes déficits orçamentários e das incertezas quanto às tendências futuras dos investimentos estrangeiros, a deterioração das perspectivas de crescimento das exportações era a mudança que mais comprometia a viabilidade do crescimento observado no pré-guerra. Os preços da borracha haviam despencado depois do pico de 1910. O comportamento desfavorável das exportações de borracha, no entanto, havia sido compensado pelo substancial aumento no preço do café, a partir do fim de 1910, resultante do sucesso final do programa de valorização. Entretanto, em 1913, uma ação antitruste movida nos EUA contra os detentores da parcela dos estoques de café da supersafra de 1906, comprados com o aval do governo federal, ainda não vendidos e retidos em Nova York, obrigou a venda desses estoques, revertendo a tendência à alta dos preços (FRITSCH, 1989).

Em 1913, a queda dos preços da borracha e do café e a diminuição dos fluxos de capital internacional (seguindo a Guerra dos Bálcãs) levaram a uma súbita reversão da situação externa. As receitas de exportação caíram bruscamente, passando de 1.119,7 em 1912, para 981,7 em 1913 e 755,7 mil contos em 1914. Em 1913 a balança comercial apresentou um *déficit* de 25,7 mil contos. O influxo de capitais estrangeiros diminuiu. Com a reversão cíclica do balanço de pagamentos, saques nos depósitos da Caixa de Conversão começam a ocorrer, o que resultou numa diminuição de suas reservas e contração do crédito disponível na economia, com efeitos adversos sobre a atividade econômica e as finanças governamentais, o que comprometeu a sustentação da Caixa de Conversão. Inicia-se uma tendência à depreciação do câmbio que vai persistir durante os anos que se seguiram ao começo da Primeira Guerra Mundial. Em agosto de 1914, foram declarados feriados os dias compreendidos entre 3 e 15 de agosto, sinal de que a Caixa de Conversão havia entrado em colapso.

Portanto, assim como a economia na Argentina, a economia no Brasil cresceu embalada pela onda de capitais estrangeiros que se direcionou para os dois países no início do século e pela expansão da demanda mundial por produtos primários motivada pela nova fase de crescimento econômico vinculada à emergência de um novo paradigma tecno-econômico. Nos dois países, o cenário mundial favorável, com aumento de exportações e influxo de capitais, levou à adoção do padrão-ouro. Entretanto, quando, nas vésperas da Primeira Guerra Mundial, as condições sistêmicas começam a se deteriorar, a fase de prosperidade se interrompe em ambos os países.

## **CAPÍTULO 6 – A PRIMEIRA GUERRA MUNDIAL (1914-1918)**

Devido à Primeira Guerra Mundial, interromperam-se os serviços internacionais de transporte marítimo. Durante o conflito, a necessidade de aumentar a produção interna na Europa para fins bélicos obrigou a redução em 50% da produção para a exportação, parte da qual não pode ser absorvida em virtude da guerrilha marítima (FRANCO; CHACON, 1978). O declínio resultante no comércio mundial somou-se à retração dos fluxos mundiais de capital. Como ocorrera durante a guerra franco-prussiana, a guerra dos Bálcãs e a dos Bóers, a disputa interestatal pelo capital circulante decorrente das rivalidades entre os Estados, típica das expansões financeiras, condicionou as atividades econômicas fora do centro e constrangeu a política econômica dos Estados da periferia e semiperiferia. Num prazo muito curto, a guerra suspendeu o funcionamento do sistema bancário, crédito e a organização dos mercados monetários, gerando na América Latina, nos anos 1913-14, uma forte crise de liquidez e pânico financeiro.

A economia na Argentina e no Brasil teve de adaptar-se a esta conjuntura. Ainda que fatores locais tivessem claramente desempenhado um papel na conformação da natureza específica da crise em cada país, o detonador da mesma nesses casos foram os eventos na Europa, particularmente as atitudes dos investidores e credores. Inicialmente, foi a suspensão dos créditos de curto prazo, junto com a da navegação, que paralisou as economias na América Latina, levando à decretação de feriados bancários e de moratórias, ao fechamento de fábricas e minas, ao desemprego, desabastecimento e pânico generalizados (ALBERT, 2001).

Ademais, o conflito mundial foi um evento importante na transição da hegemonia britânica para a hegemonia norte-americana no sistema-mundo. A Primeira Guerra Mundial alterou substancialmente os fluxos internacionais de capital, mudando a posição relativa dos países credores. Inglaterra, França e Alemanha liquidaram parte de suas inversões no estrangeiro, enquanto os EUA aumentaram sua participação como exportador de capitais (FERRER, 2004). Os EUA teriam uma participação cada vez maior nas relações econômicas mundiais, especialmente no setor financeiro. Em 1914, os regulamentos federais dos EUA foram modificados de forma a permitir a criação de filiais de bancos norte-americanos no exterior, gerando uma expansão de filiais na América Latina.

As disputas interestatais da Primeira Guerra Mundial também provocaram uma mudança importante nas relações internacionais da América Latina. Ao impor bloqueios e colocar na lista negra centenas de firmas “inimigas”, a Grã-Bretanha e os EUA estavam preocupados não apenas em continuar de maneira efetiva a guerra contra a Alemanha, mas também em

eliminar esse país como competidor econômico na América Latina no pós-guerra (BETHELL, 2001). Assim, a América Latina deixava de se beneficiar da concorrência entre um número maior de empresas com as quais poderia estabelecer relações comerciais em função das disputas interestatais do centro da economia-mundo.

### **6.1 Impactos sobre a economia na Argentina (1914/18)**

A Argentina sofreu mais do que o resto da América Latina os efeitos da Primeira Guerra Mundial, entre outras razões, por ser então o maior devedor da região. Segundo Diaz Alejandro (2002), o escasso crescimento econômico britânico e a reduzida expansão demográfica européia obstruíam o desenvolvimento da Argentina desde 1913 até 1929. Para Romero (2001), o país experimentou com violência os efeitos da conjuntura européia. Viveu uma forte crise entre 1913 e 1917 e se recuperou entre esse ano e 1921.

A Primeira Guerra Mundial trouxe sérios problemas para o balanço de pagamentos da Argentina. As entradas de capital se reduziram radicalmente em 1913, devido ao fechamento das fontes de crédito dos mercados financeiros europeus e à retirada de capital dos investidores estrangeiros da Argentina. Os padrões e a penetração dos investimentos estrangeiros na Argentina eram consideravelmente distintos dos no Brasil. Segundo as cifras de Phelps (1938, apud ALBERT, 2001), o estoque de capitais estrangeiros naquele país alcançava £ 646 milhões em 1913. As estradas de ferro, quase todas de propriedade britânica, compunham a maior parte deste estoque, com a dívida estatal representando apenas 30%. Esta composição implicava uma menor proporção de remessas fixas do que no caso brasileiro. Em 1913/14, o serviço da dívida equivalia a 34,5% das receitas de exportação; em 1919/20, tinha se reduzido para apenas 13%. Juntamente com a maciça redução das importações, isto ajuda a explicar por que a economia na Argentina conseguiu suportar a interrupção dos investimentos sem declarar moratória dos compromissos externos (ALBERT, 2001). A Argentina tornou-se uma exportadora líquida de capitais nesse período. Segundo dados de Tornquist (1919, apud ALBERT, 2001), houve uma redução líquida da dívida externa de £ 78 milhões entre 1915 e 1919.

O comércio internacional da Argentina sofreu bruscamente em virtude da interrupção dos serviços internacionais de transporte marítimo e do declínio do comércio mundial. A guerra afetou tanto as quantidades como os preços das exportações, e iniciou uma tendência à declinação dos termos de intercâmbio. As exportações agrícolas sofreram primeiro o problema da falta de transporte, mas acabado o conflito se apresentou um problema mais grave e

definitivo: o excesso de oferta em todo o mundo e a existência de excedentes agrícolas permanentes, o que estimulou cada governo a proteger seus agricultores. Isto acontecia enquanto subiam as exigências pelos serviços da dívida. As exportações, somadas à entrada de capitais, resultaram insuficientes frente às importações e aos encargos “invisíveis” (remessas de lucros, serviço da dívida externa), invertendo o sinal do setor externo. A crise deflagrou, produzindo quebras em cadeia e, em 1914, o Estado decidiu suspender a conversibilidade<sup>40</sup> (RAPOPORT, 2003), tal como no Brasil, no mesmo período. O governo continuou exportando parte do seu ouro para atender ao serviço da dívida externa, conter a depreciação da moeda e manter sua posição creditícia no estrangeiro.

Não só a política monetária e cambial teve de ser alterada em função de pressões sistêmicas. Também a política fiscal foi constrangida, pela retração das fontes externas de crédito e pela redução do comércio internacional, que teve sérios impactos sobre a receita pública, muito dependente dos tributos aduaneiros. Sem acesso aos recursos estrangeiros, o governo voltou-se para o mercado interno, competindo por recursos com os investimentos locais. Depois que os EUA entraram na Guerra, todas as necessidades de empréstimos do Estado argentino tiveram de ser atendidas pelos bancos locais. Em 1918, a dívida interna de curto prazo, que segundo Tornquist (1919 apud ALBERT, 2001) não existia quatro anos antes, havia alcançado mais de 542 milhões de pesos-ouro. Para Lewis (1999 apud LENZ, 2004), a contração fiscal resultante da crise, somada ao declínio do poder de compra, fez com que a recessão fosse rapidamente transmitida ao setor doméstico.

Para alguns autores, este contexto da Primeira Guerra Mundial marca também o início do declínio econômico argentino. Esta hipótese ficou conhecida como “hipótese da retardação precoce”<sup>41</sup>. Segundo esta vertente de pesquisadores, devido, principalmente, à ruptura dos créditos internacionais, seguida do colapso do mercado internacional de capital e da retração britânica, o declínio econômico já começou no início da Primeira Guerra Mundial. Isso causou um déficit no balanço de pagamentos argentino que, na falta de empréstimos externos e de poupança interna, implicou uma queda na taxa de acumulação.

Conforme Romero (2001), com a Primeira Guerra Mundial, muito mais do que com a crise de 1930, terminou uma etapa da economia argentina: a do crescimento relativamente fácil em rumos claros. A guerra evidenciou de forma aguda um velho mal: a vulnerabilidade

---

<sup>40</sup> Na década de 1920, a “caja de conversión” seria re-implementada, tendo funcionado, na prática, de 1903 a 1914 e de 1927 a 1929 (LENZ, 2004).

<sup>41</sup> Para outros autores, adeptos da “hipótese da retardação tardia”, o declínio teria se iniciado com a crise do final dos anos 1920.

da economia na Argentina, cujo motor era as exportações, o ingresso de capitais e mão-de-obra, e a expansão da fronteira agrária.

Di Tella (1986 apud LENZ, 2004), por outro lado, não concebe o contexto sistêmico como fonte primária do declínio econômico argentino, destacando as circunstâncias locais que dificultavam a continuidade do crescimento através da inserção argentina nos quadros do regime de acumulação britânico como economia agro-exportadora. Para o autor, a causa do estancamento do crescimento econômico argentino foi o fim do estoque de terra livre por volta da Primeira Guerra Mundial, significando que a região fértil dos pampas já estava plenamente ocupada ao redor de 1914, e que a guerra em si não foi causa do declínio econômico, ela apenas coincidiu com aquele fator local. Para ele, a mudança foi entre um crescimento fundado na contínua adição de terra por outro não mais baseado sobre recursos naturais. Assim, não teria sido a crise de 1930 o marco divisório no processo de crescimento sustentado na Argentina (LENZ, 2004).

Para Taylor (1992 apud LENZ, 2004) fatores locais e sistêmicos interagiram para produzir o declínio econômico argentino. O autor concorda com a hipótese da retardação precoce e afirma, de posse de estatísticas mais atualizadas, que o declínio da economia argentina começou em 1914, em virtude da ruptura dos créditos internacionais, seguindo o colapso do mercado internacional de capital e a retração britânica (a Grande Depressão dos anos 1930 e as políticas autárquicas subseqüentes levaram a retardação ainda mais longe). A desaceleração de 1914 teria sido causada por uma queda no investimento resultante de uma menor taxa de poupança. Com a redução dos investimentos britânicos na Argentina, o hiato no balanço de pagamentos não poderia ser mais financiado com poupança externa. Como poupança interna era pequena, observou-se então uma queda na taxa de acumulação. O autor explica o baixo nível da poupança interna por um fator local – o perfil demográfico da Argentina – marcado pela existência de uma vasta população jovem não poupadora. A dependência do capital externo só foi crucial na Argentina em virtude da escassez de capital doméstico, resultante, em grande parte, dos constrangimentos gerados pela estrutura etária de sua população (TAYLOR, 1994 apud LENZ, 2004).

Na mesma linha, Cortés Conde (1994 apud LENZ, 2004), a partir de recentes revisões das estimativas do PIB na Argentina do início do século XX, relaciona o declínio econômico após a Primeira Guerra Mundial a fatores locais e sistêmicos: o esgotamento das fronteiras agropecuárias, as mudanças nas correntes de comércio e capitais que haviam vinculado o Reino Unido à Argentina e as políticas estatais discriminatórias. Por volta da Primeira Guerra Mundial, o governo argentino implementou políticas discriminatórias, intervindo nos merca-

dos e impedindo a mudança em preços relativos, de modo a obstar uma alocação eficiente dos recursos (CORTÉS CONDE, 1997 apud LENZ, 2004). Isso mostra como os fatores locais influenciam a maneira como a dinâmica sistêmica afeta a atividade econômica local, fazendo com que as transformações da economia-mundo capitalista não condicionem de modo homogêneo as diversas regiões do mundo.

A hipótese da retardação precoce implica uma crítica sobre a continuidade das políticas de livre-comércio, com ênfase na abertura externa, base do modelo de crescimento argentino (LENZ, 2004). A política liberal orientada para exportações seria responsável pelo declínio da economia argentina. Para Di Tella e Zymelman (1967), até 1933, o governo argentino implementou políticas “mal-orientadas” de cunho liberal, as quais só seriam substituídas após a Grande Depressão, quando entrariam em vigor políticas econômicas voltadas à substituição de importações.

A indústria também foi influenciada pelo contexto do conflito mundial. A Primeira Guerra Mundial desorganizou os circuitos comerciais e financeiros, retraiu novas inversões e provocou um forte encarecimento dos bens de subsistência e dificuldades em muitas indústrias, ainda que tenha beneficiado atividades como a exportação de carne enlatada, destinada ao abastecimento dos beligerantes (ROMERO, 2001).

Por outro lado, algumas mudanças positivas no comércio internacional que ocorreram durante a guerra – especialmente pela súbita ampliação das relações financeiras e comerciais com os EUA (que permitiram repatriar parte da dívida externa) e pelo crescimento da indústria para substituir importações – trouxeram um efeito de bonança que fez esquecer a crise e relacioná-la somente com os começos do conflito bélico (TIRRE, 2000 apud RAPOPORT, 2003).

O conflito bélico, ao dificultar o ingresso de manufaturas importadas, contribuiu para criar uma proteção de fato para a produção local, ao obrigar o país a viver de seus próprios recursos. Algumas indústrias, como a têxtil, encontraram neste contexto uma fonte de dinamismo que lhes permitiu crescer de maneira sustentada ao longo do conflito bélico. Porém, apesar das restrições no comércio importador, a guerra não gerava uma situação propícia para o desenvolvimento industrial. De fato, a produção do setor não só não cresceu, como mostrou um pequeno descenso durante a conflagração, que somente se reverteu quando esta se concluiu. O descenso em termos absolutos da produção industrial estava determinado pela contração da demanda européia de manufaturas de origem agropecuária, como a carne resfriada. O peso da transformação industrial dos produtos agropecuários destinados à exportação na estrutura morfológica da indústria argentina era grande (42,7% do capital industrial estava aplicado na



indústria de alimentação em 1913). Em segundo lugar, a guerra criava dificuldades para importar os bens de capital e as matérias-primas necessárias para o desenvolvimento de produtos que até o momento eram importados (RAPOPORT, 2003).

Ademais, neste contexto, também se fez sentir em âmbito local o processo de transição hegemônica no sistema-mundial. Depois de 1914, a contribuição relativa dos capitais estrangeiros para o investimento local diminuiu, produzindo-se mudanças em suas fontes. Durante a Primeira Guerra Mundial, a Argentina começava a deslocar seus principais vínculos do mercado de capitais de Londres para o de Nova York. Entre 1913 e 1927, a maior parte do incremento no estoque de capital estrangeiro proveio das inversões estadunidenses, ainda que este fluxo não tenha bastado para produzir uma expansão do capital estrangeiro tão pujante quanto a que ocorrera no período 1900-13.

A Primeira Guerra Mundial constituiu um ponto de inflexão da influência britânica sobre a Argentina, não tanto pelo processo de substituição de importações iniciado neste país, mas, principalmente, pelo desafio comercial e financeiro colocado pelos EUA desde a chegada das companhias norte-americanas empacotadoras de carne no início do século XX. Entre 1880 e 1913, a participação britânica na oferta de bens para a Argentina era a maior dentre todos os demais países (cerca de 30%). Depois da Primeira Guerra Mundial, esta é suplantada pelos EUA. No final de 1920, o Reino Unido responde por 20% da oferta de bens para a Argentina e os EUA por 25% (LENZ, 2004).

## **6.2 Impactos sobre a economia no Brasil (1914/18)**

O início da guerra, em 1914, teve impactos sobre o comércio do Brasil com o resto do mundo, afetando o fluxo de pagamentos externos, a receita tributária e a indústria do café. O maior problema criado pela guerra para o comércio exterior brasileiro foi o da estagnação das importações aos níveis já extremamente deprimidos que haviam atingido ao fim da recessão de 1913/14. Isto refletia, em parte, a continuação de níveis de atividade local deprimidos, mas sinalizava também o efeito negativo da guerra sobre a oferta mundial de manufaturados. O fato mais marcante foi a queda contínua dos termos de troca, mesmo depois de seu colapso anterior ao início da guerra. Em que pese a grande mudança na estrutura das exportações, a evolução desfavorável dos preços do café e, em menor medida, da borracha, impediu o crescimento rápido do valor das exportações (FRITSCH, 1989).

Os preços baixos do café e da borracha, durante o conflito, provocaram uma queda da capacidade de importar e, conseqüentemente, da arrecadação federal, cuja fonte principal era

o imposto de importação. A arrecadação desse imposto, que se aproximara dos 350.000 contos em 1912 e 1913, caiu para cerca de 195.000 contos em 1914 e tendeu a cair ainda mais, nos anos subseqüentes (FAUSTO, 1989). Esta conjuntura de guerra impôs uma substancial mudança na política econômica brasileira, em decorrência dos problemas financeiros do governo resultantes das dificuldades da agricultura de exportação. Assim como na Argentina, a mudança constituiu no abandono da ortodoxia em política econômica<sup>42</sup>.

A primeira reação do governo foi fechar a Caixa de Conversão, tentar ganhar tempo com uma série de medidas de emergência (como uma moratória temporária sobre todas as dívidas). Como não se podiam obter empréstimos nos mercados estrangeiros para pagar os déficits do governo federal, a única alternativa para a gerência normal dos negócios do governo era a emissão de notas. Assim, foi autorizada uma grande emissão de notas inconversíveis que, apesar de montar apenas a uma fração da contração da base monetária verificada desde 1913, serviu para aliviar temporariamente a crise de liquidez e atender a despesas do governo (FRITSCH, 1989).

Entretanto, à medida que o comércio se normalizava, apareceram grandes pressões para a depreciação da taxa de câmbio que, se materializadas, ameaçavam tornar mais crítica ainda a já precária posição orçamentária do governo. O resultado foi a assinatura, em outubro, de um novo “funding loan” de 15 milhões de libras com os banqueiros do governo, para fazer frente ao pagamento de juros dos empréstimos federais até 1917, suspendendo-se as amortizações até 1927. O “funding loan” de 1914, juntamente com a assinatura de acordos similares por parte de outras autoridades públicas com seus credores estrangeiros, serviu para aliviar o balanço de pagamentos e contribuiu de forma decisiva para que se pudesse estabilizar a taxa de câmbio em torno de 20 a 25% abaixo da paridade de pré-guerra ao longo de todo o conflito (FRITSCH, 1989).

O acordo envolvia condicionalidades ao Estado brasileiro. Os compromissos do “funding loan” seriam garantidos pela receita da alfândega do Rio de Janeiro e, subsidiariamente, de todas as outras alfândegas da república. Ficavam vedadas por três anos a emissão e a garantia de novos empréstimos externos, ou de empréstimos internos com juros pagáveis no exterior (ABREU, 2002, ppe). Um certo grau de austeridade econômica foi então imposto ao governo brasileiro. Como resultado, por volta de 1920, a dívida externa total era aproxima-

---

<sup>42</sup> Ironicamente, essa ruptura ocorreu, principalmente, durante a administração do ministro da Fazenda Pandiá Calógeras, que louvara fortemente Joaquim Murinho e a ortodoxia monetária, numa obra clássica da política monetária no Brasil, inicialmente publicada em 1910 (PELAEZ, 1971), o que mostra que os condicionamentos da economia-mundo sobre a política econômica nacional eram mais determinantes de seu curso do que a mentalidade dos governantes.

damente a mesma em termos nominais (£150 milhões), mas algo menor em termos reais (ALBERT, 2001).

Tão logo as ações militares na Europa começaram a apontar para a possibilidade de um conflito duradouro, enquanto se prolongava a estagnação doméstica, as medidas emergenciais, tomadas na perspectiva otimista de que a guerra não seria prolongada, tornaram-se claramente insuficientes. A emissão de emergência tinha trazido alívio apenas temporário às condições de crédito, e a oferta de moeda voltara a cair no primeiro semestre de 1915. A produção industrial caíra em nada menos do que 8,7% em 1914, e os níveis de atividade continuavam deprimidos. Assim, na medida em que a guerra se encaminhava para um impasse militar de duração imprevisível, o Estado brasileiro se viu forçado a adotar um elenco de medidas mais radicais para ajustar a economia ao novo entorno mundial e, em especial, para tirar as atividades econômicas locais da depressão em que se encontravam por quase dois anos (FRITSCH, 1989).

Os primeiros passos, dados em meados de 1915, consistiram em tentar equacionar o equilíbrio financeiro do setor público e reverter o substancial aperto de liquidez então vigente. O ano de 1914 apresentou o saldo negativo nas contas públicas mais elevado e a partir daí houve progressiva redução. Para ajustar a receita às novas condições criadas pela guerra, o governo ampliou substancialmente a base de produtos sujeitos ao imposto sobre o consumo<sup>43</sup>. Não obstante a suspensão de grande parte dos pagamentos relativos aos empréstimos externos, os gastos com o pagamento da dívida pública concorreram para agravar os problemas orçamentários. Em 1915/18, absorveram a média anual de 32% dos gastos públicos, contra a média anual de 20%, no período 1911/13<sup>44</sup>. O governo também intensificou a inspeção tributária sobre os industriais, num esforço para aumentar a arrecadação dos impostos que fora negativamente afetada pela redução das importações durante o conflito bélico (FAUSTO, 1989). Isto, juntamente com a manutenção das despesas em níveis baixos, fez com que o déficit orçamentário caísse substancialmente em termos reais durante a guerra. Somente em 1918 o déficit orçamentário voltou a um nível inferior ao de 1913. Por outro lado, o governo autorizou uma nova emissão de notas do Tesouro e de títulos federais de longo prazo (FRITSCH, 1989).

---

<sup>43</sup> Assim como ocorreria na Argentina, à medida que as alterações na conjuntura da economia-mundo mostravam a fragilidade de uma base tributária centrada no comércio internacional, o Estado modificava sua política econômica tributária em direção a uma tributação mais intensa sobre a produção e o consumo local.

<sup>44</sup> Isto mostra como as disputas interestatais do centro da economia-mundo tinham impacto negativo não só sobre o endividamento dos Estados centrais, mas também sobre o de Estados periféricos ou semiperiféricos.

Um grande número de reformas monetárias foi sugerido pelo presidente e pelo ministro da Fazenda. A idéia principal era implementar permitir ao governo ampliar o crédito interno e efetivar a reorganização do Banco do Brasil de 1905. Uma das principais mudanças contempladas no Banco do Brasil era o fornecimento de fundos para a assistência financeira à produção nacional, que então se considerava estar em crise. Essa crise era naturalmente causada pelas dificuldades de exportar durante a guerra (PELAEZ, 1971).

Apesar da oposição tanto dos defensores nacionais da ortodoxia financeira como dos Rothschilds e também dos Schroeder, em agosto de 1915, o governo estabeleceu a emissão de 350 mil contos a serem usados para pagamento do déficit do governo federal, sustentação da produção nacional e aumento do capital do Banco do Brasil, de forma que a instituição pudessem lançar-se no redesconto de papéis comerciais e estatais. Em novembro do mesmo ano, o governo federal aprovou um contrato com o Banco do Brasil, emprestando-lhe 50 mil contos destinados à sustentação da produção nacional. Assim, estava amplamente abandonada a ortodoxia monetária (PELAEZ, 1971).

Inicialmente o governo absteve-se de realizar uma intervenção direta no mercado cafeeiro através das emissões. Esta atitude não provocou reação da classe cafeicultora porque, passado o primeiro impacto do conflito mundial, o comércio ultramarino brasileiro se normalizou. Até 1915, as exportações brasileiras não haviam sido adversamente afetadas, pois, em grande medida, continuaram atingir o mercado alemão através dos países neutros da Escandinávia, até o aperto do bloqueio naval aliado em 1916, e os EUA compravam a maior parte das exportações. Além disso, a depreciação do mil-réis compensou a queda sofrida pelos preços dos principais produtos de exportação antes da guerra. Durante os primeiros anos de guerra, o volume das importações mundiais de café alcançou 22,2 milhões de sacas na safra 1914/15 e 20,7 milhões em 1915/16, quando havia sido de 17,9 milhões de sacas em 1912/13 e de 19,3 milhões em 1913/14 (FAUSTO, 1989).

As novas emissões e a conseqüente superação da crise de liquidez facilitaram o ajustamento real da economia no Brasil às mudanças ocasionadas pela guerra nos fluxos de comércio mundial. Porém, enquanto a recuperação prosseguia ao longo de 1916, as preocupações voltaram a se concentrar na evolução da posição externa. A balança comercial voltou a deteriorar como conseqüência do crescimento do valor das importações, e previa-se o impacto do retorno dos pagamentos de juros da dívida pública externa em 1917. Essas preocupações foram exacerbadas pelo início de restrições dos aliados às importações de café, como parte de medidas de economia de guerra. Os problemas diplomáticos com o café seriam adicionalmente complicados por uma pendência entre os governos alemão e de São Paulo relativa ao pa-

gamento pelos estoques da valorização de 1906, depositados na Alemanha e em cidades da Bélgica ocupada, que haviam sido confiscados. Os alemães limitaram-se a depositar uma quantia em marcos em um banco alemão, que recusavam remeter ao exterior para evitar a transferência de fundos ao inimigo inglês, a quem os estoques estavam hipotecados. Na medida em que o marco depreciava-se em relação à libra, aumentava o nervosismo em São Paulo em relação a uma solução para essa questão, traduzindo-se inclusive em pressões para o abandono da política de neutralidade em relação ao conflito e a tomada, em garantia do pagamento pelos cafés confiscados, de mais de 40 navios mercantes de bandeira alemã e austríaca que se haviam internado em portos brasileiros no início da guerra, em vista da avassaladora superioridade naval aliada (FRITSCH, 1989).

As perspectivas de evolução da posição externa brasileira foram, entretanto, inteiramente transformadas pela decisão alemã de iniciar uma grande ofensiva contra a corrente de suprimento marítimo aliada em fevereiro de 1917, instruindo seus submarinos a afundar sem aviso prévio todo navio mercante engajado no comércio com o inimigo. A conseqüência imediata do devastador efeito inicial da ofensiva submarina alemão sobre a capacidade de transporte marítimo inglesa foi a definitiva proibição das importações de café pela Inglaterra. Se outros aliados seguissem esse exemplo, como parecia inevitável, o governo brasileiro não teria alternativa senão utilizar os recursos alocados ao serviço da dívida externa para absorver o excedente invendável da principal atividade exportadora do país e manter o suprimento das importações essenciais. A situação era ainda mais complicada com a previsão de uma grande safra, cerca de 25% maior do que a do ano anterior, que em poucos meses estaria colhida (FRITSCH, 1989).

Diante desses problemas, a expropriação dos navios alemães – ou seja, o fim da neutralidade – abria a possibilidade de obter capacidade autônoma de carga e, possivelmente, seu afretamento a bandeiras aliadas, passando a representar uma solução efetiva ao estrangulamento físico e cambial que ameaçava a economia brasileira. Essa decisão acabaria por se tornar bem mais fácil após o afundamento, no início de abril de 1917, de um cargueiro brasileiro na costa francesa, quase concomitantemente à decisão norte-americana de declarar guerra à Alemanha. Dias depois, o Brasil rompeu relações diplomáticas com a Alemanha e, finalmente, o afundamento de um segundo navio brasileiro, somado a garantias formais norte-americanas de colaborar com a defesa do Brasil no caso de retaliações militares alemãs, levou o governo a decidir incorporar os navios internados à frota do Lloyd Brasileiro. Em outro “front”, depois de meses de negociações, parte da frota expropriada dos alemães foi arrendada ao governo francês. (FRITSCH, 1989).

Como a utilização imediata dos navios não era tecnicamente possível, o problema da disposição ordenada da safra de 1917 permanecia dramático. Em julho, os estoques em Santos saltaram para 6 milhões de sacas, contra 1 milhão em meados do ano anterior e o sistema bancário era absolutamente incapaz de congelar suas carteiras de empréstimos para financiar o carregamento desses estoques. A solução foi uma nova emissão de notas inconversíveis para financiar a compra da safra e reforçar a caixa do Banco do Brasil (FRITSCH, 1989).

As dificuldades só se tornaram realmente prementes em 1917. Em março deste ano, os ingleses suspenderam todas as importações de café, por falta de recursos de embarque. Os EUA entraram na guerra, reduzindo acentuadamente as importações. Às dificuldades de exportação, veio somar-se a perspectiva de uma safra 1917/18 volumosa para as condições de mercado. Por isso, em agosto de 1917, o governo federal abriu ao Estado de São Paulo um crédito de até 150.000 contos (baseados em emissões monetárias) para realizar a defesa do café e forneceu-lhe efetivamente 110.000 contos entre agosto de 1917 e julho de 1918. Iniciou-se assim a segunda valorização cafeeira (1917/1920). A União e o Estado de São Paulo tornaram-se sócios em uma operação de retirada dos cafés do mercado para sustentar os preços. Não incidiam juros sobre o empréstimo concedido pelo governo federal e o governo estadual, por sua vez, obrigou-se a dividir os lucros eventualmente resultantes do programa. Até 30 de julho de 1918, o Estado de São Paulo, através do Banco do Comércio e Indústria, adquiriu mais de 3 milhões de sacas de café finos, em Santos e no Rio (FAUSTO, 1989).

Não foram os estrangeiros, nem a elite brasileira que tiveram de arcar com o ônus dessas medidas. Como sempre, o ajustamento econômico local para enfrentar a crise mundial foi efetuado às custas da maioria da população, que suportou os preços mais elevados ocasionados pela exportação de alimentos, pelo aumento dos impostos sobre a circulação de mercadorias e pelo financiamento fiscal inflacionário (ALBERT, 2001).

Outro traço importante das finanças no período da guerra foi a instalação de uma forma suave de controle cambial. A meta da política governamental era eliminar evasões especulativas de divisas. Com o propósito alegado de obter dados sobre o mercado de câmbio, foi sancionada legislação tornando obrigatório o registro das transações cambiais no ministério da Fazenda. Finalmente, em 1917, o mercado de câmbio foi regulamentado para impedir a especulação. Apenas passaram a ser aprovados três tipos de transações: o pagamento das dívidas públicas ou privadas, o pagamento de importações e a manutenção de brasileiros (ou de estrangeiros não inimigos) no estrangeiro (PELAEZ, 1971). Sinal de que o Estado brasileiro já reagia às mudanças na conjuntura sistêmica, em direção a política econômica mais interven-

cionista que prevaleceria a partir da crise de 1929. À medida que se desintegrava o regime de acumulação britânico, as políticas liberais funcionais a ele eram gradativamente abandonadas.

Ademais, durante a Guerra, estabelece-se no Brasil a finança norte-americana, com o National City Bank of New York, que já tinha relações anteriores como Brasil e havia participado da operação de valorização do café em 1906 (PRADO JR., 1976), num sinal de que os EUA passavam a desfrutar de uma posição mais forte também nas finanças mundiais.

Já em relação ao comportamento da indústria neste período, pode-se afirmar que assim como na Argentina, no Brasil, a Primeira Guerra Mundial não foi um catalisador do desenvolvimento industrial, especialmente porque a interrupção da navegação dificultou a importação dos bens de capital necessários ao aumento da capacidade produtiva. Em sua quase totalidade, o vertiginoso declínio das importações decorrente da guerra não podia ser compensado pelas fábricas locais, porque estas não se achavam aparelhadas para produzir as espécies de artigos que tinham desaparecido (FAUSTO, 1989). O efeito exercido pelo conflito bélico não foi o de expandir e mudar a capacidade produtiva do Brasil, mas sim de aumentar a utilização da capacidade de produção de artigos têxteis e alimentícios originada antes da guerra, suprimindo a economia local de algumas importações (BAER, 2002) e esgotando a maquinaria existente (FAUSTO, 1989). O argumento de que a guerra estimulou a indústria não foi abraçada por outros países latino-americanos, e na Argentina a idéia foi especificamente desprezada por Ezequiel Gallo (FAUSTO, 1989). Entretanto, a interrupção do suprimento de algumas fontes tradicionais de certas matérias-primas e alimentos, que o Brasil podia suprir aos altos preços então vigentes, permitiu a expansão de exportações não-tradicionais e estimulou o crescimento em várias indústrias de processamento de alimentos (FRITSCH, 1989). A desvalorização cambial também constituiu um estímulo à industrialização local.

Além disso, reformas realizadas permitiram que o Banco do Brasil desse assistência à indústria. Em janeiro de 1911, o Banco foi autorizado a estender o crédito aos produtores de têxteis e de algodão. Conquanto se estipulasse um prazo limite de seis meses e exigisse uma taxa elevada de juros de 6%, isto era novidade no plano financeiro no Brasil. Os produtores têxteis ofereceriam mercadorias como garantia de seus empréstimos. A oferta monetária foi aumentada em 50 mil contos, fornecendo assim ao Banco do Brasil o capital para esses serviços (PELAEZ, 1971).

Finalmente, nos últimos anos da guerra a crise ainda não havia sido solucionada. Por um lado, a grande erosão dos salários reais provocada pela alta do preço dos alimentos levou à primeira onda de greves e manifestações operárias da história do Brasil, sublinhando as profundas transformações em processo na estrutura social das grandes cidades brasileiras. Por

outro lado, ao longo da primeira metade de 1918, voltavam as preocupações com a fragilidade da posição externa e da indústria do café em um cenário de prolongamento da guerra.

Entretanto, por um golpe de sorte, esse duplo dilema de política econômica criado pela guerra desapareceria a partir da metade do ano, quando dois dias de geadas de violência sem precedentes, seguidos do fim das hostilidades na Europa, alteraram completamente as perspectivas em relação aos preços do café (FRITSCH, 1989). As fortes geadas de junho de 1918 e o restabelecimento do comércio mundial, com o fim da guerra, concorreram para a redução da oferta e a elevação dos preços. O café Rio, tipo 7, subiu de 10,7 cents pro libra-peso em novembro de 1918 para 22,8 em julho de 1919. São Paulo dispôs de seu estoque com o grande lucro de 129 mil contos que foi dividido com o governo federal. Com relação aos produtores, os benefícios da valorização foram menores. A elevação dos preços decorreu de fatores estranhos ao esquema de defesa. Um destes fatores – a geada de 1918 – ao mesmo tempo em que favoreceu o Estado como detentor de estoques, atingiu os fazendeiros (FAUSTO, 1989). O Brasil emergia da guerra sem nenhum dos problemas de excesso de oferta de café e equilíbrio externo que haviam ocupado o centro das decisões de política econômica em seus últimos dois anos (FRITSCH, 1989).

Enfim, numa breve comparação, pode-se dizer que tanto no Brasil como na Argentina, o fato dos capitais estrangeiros terem se mantido afastados durante a Guerra teve um impacto global negativo sobre a atividade econômica, uma vez que os grandes projetos de infraestrutura, como ferrovias ou serviços de utilidade pública, foram virtualmente paralisados. Os efeitos disso nos níveis de emprego e da demanda agregada foram ainda mais acentuados pela drástica redução dos gastos públicos, ocasionada pela queda da receita pública resultante do colapso dos impostos sobre as importações juntamente com as dificuldades de se obter empréstimos externos. Os gastos públicos foram cortados em ambos os países, mas as principais táticas utilizadas para compensar a queda nas receitas foram completamente diferentes. O Brasil emitiu moeda e expandiu o crédito doméstico, enquanto a Argentina procurou apoiar-se nos bancos locais. Ainda que seja equivocada atribuir o sucesso econômico simplesmente às políticas fiscal e monetária, o Brasil, com um desempenho comercial inferior durante a Guerra, teve um desempenho econômico superior ao argentino. Pelo menos parte desse relativo sucesso deve ser atribuída às diferentes respostas à suspensão dos empréstimos externos (ALBERT, 2001).



## **CAPÍTULO 7 – RECUPERAÇÃO, INSTABILIDADE E CRISE TERMINAL (1919-1930)**

A partir da Primeira Guerra Mundial, assinalaram-se importantes modificações nas tendências de longo prazo da economia-mundo, as quais seriam acentuadas com a crise de 1929. São os últimos anos da fase de prosperidade do ciclo de Kondratieff iniciado na virada do século e que atingiria seu ponto máximo em 1930. Como nos ciclos anteriores, este momento seria marcado por um aumento na exportação de capital para a periferia e semiperiferia da economia-mundo capitalista, que redundaria em uma crise mundial de endividamento externo na década de 1930. Por outro lado, também são os anos finais da fase de expansão financeira do ciclo sistêmico de acumulação britânico, marcados pela conclusão da transição hegemônica entre Grã-Bretanha e EUA (especialmente na dimensão financeira) e pelo esgotamento do desenvolvimento mundial através das estruturas e estratégias típicas do regime de acumulação britânico.

Duas modificações importantes podem ser destacadas, dentre outras que serão exploradas nas seções seguintes. Em primeiro lugar, uma reversão da tendência à elevação do coeficiente de comércio exterior dos países industrializados. Na Inglaterra, este coeficiente baixou de cerca de 30% (1910-13) para 25% em 1927-29 e para 17% nos anos trinta. Nos EUA, na Alemanha, na França e no Japão assinalou-se uma estabilização do coeficiente nos anos vinte, comparativamente ao período anterior à guerra e um declínio nos anos trinta. As medidas protecionistas associadas a este movimento, encontram-se num quadro maior de mudanças em matéria de política econômica em escala mundial. O intervencionismo ainda não está bem configurado, o que só ocorrerá depois da crise de 1929, mas os governos assumem cada vez mais o controle da economia, criando órgãos oficiais de planejamento e distribuição. Medidas neste sentido foram a adoção de medidas protecionistas à indústria nacional e a promoção do fortalecimento dos cartéis e aceitar as cooperativas para melhor manipular as forças de mercado (FRANCO; CHACON, 1978)

Isto reflete a transição do regime de acumulação britânico, em que a divisão mundial do trabalho era integrada pelo livre-comércio, para o regime de acumulação norte-americano, caracterizado por maior protecionismo. A ascensão do regime norte-americano estava relacionada a um contra-movimento protecionista ao livrecambismo britânico que também vigorava na Alemanha, desde a crise mundial da década de 1870, quando o Estado alemão, sob a liderança de Bismarck, decidiu proteger a indústria local contra a concorrência estrangeira.

A hegemonia norte-americana assentava-se sobre um novo regime de acumulação, em que os investimentos externos diretos desempenhavam um papel mais importante do que o comércio internacional na integração econômica mundial. O mercado norte-americano, ao contrário do britânico, era protegido e em grande parte satisfazia suas necessidades com a produção interna. Os investimentos externos diretos passariam a representar uma nova forma de extração de excedente da periferia para o centro, diferente da tradicional troca desigual no comércio internacional, predominante no regime de acumulação britânico. Através dos investimentos externos diretos, o capital do centro extraía mais-valia diretamente dos trabalhadores da periferia e semiperiferia, enviando-a posteriormente ao centro na forma de remessas de lucro.

Por outro lado, as políticas protecionistas dos Estados centrais continuavam a ter como contrapartida políticas de livre-comércio na periferia latino-americana. A década de 1920 pode ser caracterizada como uma fase de pouco protecionismo para a América Latina. Embora tenha havido um aumento na proteção, este não compensou no conjunto os declínios anteriores. O que claramente nunca existiu foi uma política industrial coerente (THORP, 2001).

Em segundo lugar, observou-se uma persistente deterioração nos preços relativos dos produtos primários e sua superoferta relativa nos mercados mundiais. À inelasticidade a curto prazo da oferta de produtos primários de origem agrícola e à rigidez das estruturas dos países especializados na exportação desses produtos, viria somar-se a própria evolução da tecnologia produtora de materiais sintéticos como fator responsável por essa tendência depressiva dos preços mundiais das matérias-primas (FURTADO, 1976, p. 60). Ademais, a diminuição do crescimento populacional nas regiões centrais e o aumento da renda nas mesmas provocavam uma demanda proporcionalmente menor de alimentos (THORP, 2001).

### **7.1 Crescimento e queda entre 1919 e 1922**

Após a guerra, a pressa em deixar as forças de mercado regularem novamente a economia mundial foi particularmente imprudente, em razão do grau de repressão da demanda nos tempos de guerra: o resultado foi o rápido crescimento e queda de 1919-1922, pessimamente administrados e de natureza grandemente especulativa (THORP, 2001).

A atividade econômica localizada em território norte-americano havia sido beneficiada pelo impulso que as necessidades da guerra imprimiram à sua aparelhagem de produção. Enquanto os EUA saíam revigorados do primeiro conflito mundial, a Europa e via na contingência de reerguer suas ruínas. Os EUA eram o primeiro país exportador de bens e serviços e o

primeiro ofertante de capitais. Os anos que se seguiram à guerra foram marcados pelos problemas da reconstrução. Para a Europa Ocidental e para os EUA o problema que se apresentava era a reconversão de uma economia de guerra em uma economia de paz, que poderia causar desemprego em função da diminuição das compras governamentais e aumento da oferta no mercado de trabalho. Entretanto, a poupança forçada realizada durante a guerra foi usada, após ela, para financiar as compras de bens de consumo duráveis destinados a refazer os estoques das famílias. Nesse “boom” de procura de bens de consumo, particularmente acentuado na Grã-Bretanha, as empresas não tiveram dificuldades em absorver os militares desmobilizados. A elevação dos preços foi rápida e estimulada por movimentos especulativos. A procura de bens intermediários e de equipamento aumentou no mesmo processo de expansão inflacionária (NIVEAU, 1969, p. 211).

Esta tendência foi invertida em 1920, dando início a um período recessivo no início dos anos 1920. A diminuição da procura de bens de consumo duráveis, assim que se reconstituíram os estoques das famílias, representou, sem dúvida, um dos fatores primordiais desta crise. As políticas monetárias restritivas, decididas antes do início da crise, tendentes a frear a alta inflacionária, desempenharam papel importante. Enfim, a normalização do intercâmbio mundial e a provisão de matérias-primas, simultaneamente ao desaparecimento de mercados excepcionais, foram outros tantos fatores de frenagem da atividade econômica (NIVEAU, 1969, p. 212).

Na Grã-Bretanha, a produção de produtos manufaturados diminuiu cerca de 30% entre 1920 e 1921. Nos EUA essa mesma produção diminuiu 24%, ao passo que só os bens manufaturados duráveis revelam queda de 43%. A depressão é particularmente brutal e profunda nesses dois países, onde a expansão precedente havia sido fortíssima. Os preços seguem tendência análoga: entre meados de 1920 e meados de 1921, os preços de atacado caem 37% nos EUA (NIVEAU, 1969, p. 211). A depressão afetou os países latino-americanos, levando suas atividades econômicas a um maior nível de instabilidade em suas rendas de exportações, que persistiu durante toda a década de 1920 (apenas os países produtores de petróleo, produto de maior demanda mundial, conseguiram índices de crescimento de exportações satisfatórios).

Contudo, a depressão foi profunda e de curta duração, de 1922 até 1929, observa-se um período de expansão mundial, com ritmos semelhantes na França, EUA, Grã-Bretanha e Alemanha. A produção manufatureira norte-americana aumentou 80% e a da França mais de 100%. A Grã-Bretanha bloqueou sua expansão em 1925, pela deflação provocada pelo retorno ao padrão-ouro na paridade anterior à guerra. O período de 1922-1929 é o da reconstrução

monetária internacional nos parâmetros do “gold exchange standard” (NIVEAU, 1969, p. 215).

Os EUA foram beneficiados pela expansão até 1929. Houve, no transcorrer dos anos 1922-1929, verdadeiro “boom” da construção, que abrangia ao mesmo tempo habitações e fábricas. Duas indústrias novas, associadas ao paradigma tecno-econômico emergente no primeiro quartel do século XX, desenvolviam-se celeremente no curso desse período: o automóvel e a eletricidade. Ambas promoveram consideráveis efeitos de encadeamento. A produção de automóveis aumenta 33%, todos os anos, entre 1923 e 1929. A produção de petróleo, aço, borracha e a construção de estradas é conseqüentemente incrementada. A produção de energia elétrica duplica no mesmo período e a produção de aparelhos elétricos acompanha a alta. A prosperidade norte-americana se propaga para o resto do mundo, incluindo a América Latina, através das importações e dos empréstimos externos (NIVEAU, 1969, p. 221).

## 7.2 Especulação e concorrência nas finanças mundiais

Desde o final do século XIX, as atividades econômicas desenvolvidas em território norte-americano vinham apresentando um crescimento de produtividade superior ao que se observada no resto do mundo, graças ao desenvolvimento das estruturas e estratégias do regime de acumulação norte-americano<sup>45</sup>. Com a Primeira Guerra Mundial, as exportações norte-americanas aumentaram, permitindo que fossem cancelados os débitos que os EUA tinham junto a países europeus, especialmente a Grã-Bretanha. De nação devedora, os EUA passam a nação credora após o conflito bélico. Por isso, os EUA desfrutavam de uma posição superavitária nas transações econômicas mundiais.

Conforme as vantagens competitivas dos EUA no comércio mundial aumentavam, cresciam também as dificuldades dos países devedores de amortizar suas dívidas, pois suas exportações perdiam espaço no cenário mundial. À medida que se ampliou a dependência do sistema mundial de pagamentos em relação ao dólar norte-americano, os EUA foram adquirindo cada vez mais ativos em moeda estrangeira (ARRIGHI, 1996, p. 282). O superávit no balanço de pagamentos norte-americano em relação ao resto do mundo atingira um tamanho

---

<sup>45</sup> Segundo Arrighi (1996), na passagem do século XIX para o século XX, ocorreu nos EUA uma Revolução Organizacional, baseada na integração vertical dos processos de produção e comercialização de mercadorias, que deu origem à grande corporação transnacional, agente hegemônico da acumulação de capital em nível mundial no ciclo sistêmico de acumulação norte-americano. A integração vertical permitiu às grandes empresas norte-americanas evitarem o acirramento da concorrência intercapitalista na fase de expansão financeira britânica, através da redução dos custos de transação e de um planejamento burocrático das atividades de produção e comércio.

tal que se fazia necessário urgentemente formular políticas de estímulo às importações e de exportação de capital para eliminar os problemas de balanço de pagamentos dos países tomadores de empréstimos (THORP, 2001). Entretanto, os EUA continuaram com suas políticas protecionistas, que datavam da Guerra Civil, o que ampliava as dificuldades dos demais países.

Neste contexto, era normal e desejável que os EUA emprestassem ao resto do mundo capitais que serviam, em grande parte, para financiar as importações de produtos norte-americanos pelo resto do mundo. Semelhantemente, no século XIX, os capitais britânicos financiavam parte das exportações da Grã-Bretanha. Assim, entre 1919 e a crise mundial, os EUA aumentaram para mais de 17 bilhões de dólares os capitais investidos no estrangeiro. O período de 1924 a 1927 foi marcado por grandes fluxos de capital para a periferia. Tal como nos ciclos de Kondratieff anteriores, à medida que se aproximava do ápice de crescimento, marcado pela crise econômica (que aconteceria em 1929/30), a exportação de capital das regiões centrais para a periferia e semiperiferia aumentou.

Havia a consciência de que os investimentos estrangeiros norte-americanos poderiam manter o nível das exportações de produtos manufaturados e agrícolas norte-americanos que havia sido atingido durante a guerra, reduzindo o custo do ajuste pós-guerra para os EUA. Isto fomentou o crescimento econômico mundial, embora de forma bastante especulativa. Os movimentos de capital apenas escondiam temporariamente as fissuras da economia mundial.

As políticas de exportação de capital dos EUA geraram grandes problemas para os países tomadores de empréstimos. A década de 1920 foi o apogeu dos empréstimos privados ao exterior por parte do EUA (THORP, 2001). O comportamento do novo centro financeiro dominante não foi particularmente racional. Os comodantes norte-americanos inundaram o mundo e a Europa de capitais cuja segurança e rentabilidade nem sempre se achavam garantidas. Mas os norte-americanos, muitas vezes, se impuseram aos comodatários – sobretudo na Alemanha – a fim de “investir” ainda mais no exterior, colocando seus capitais em operações arriscadas, aumentando as rendas e o consumo nos países estrangeiros, que se tornavam cada vez mais dependentes de uma fonte contínua de divisas (NIVEAU, 1969, p. 210).

Agentes de venda pressionavam os incautos governantes dos Estados a fazer empréstimos e os que sucumbiam à pressão eram encorajados expressamente a se excederem. Os banqueiros competidores não tinham qualquer escrúpulo e usavam amplamente do suborno: conceder ao genro do presidente cubano um cargo bem remunerado na sua filial de Cuba para competir com sucesso contra outros bancos foi um dos expedientes mais inocentes usados por um banco norte-americano. É bastante conhecida a história da fortuna amealhada pelo filho

do presidente do Peru Augusto Leguía (1919-1930). O golpe mais famoso de Juan Leguía foi o recebimento da soma de 520 mil dólares em comissão, paga pelos Seligmans, banqueiros de investimento de Nova York, por sua ajuda na aprovação de dois grandes contratos de empréstimos estrangeiros. O dinheiro tendia a ser empregado muitas vezes em coisas improdutivas ou para aumentar ainda mais a oferta de produtos agrícolas já perigosamente em excesso (como no caso do programa brasileiro de valorização do café). Ajudada por esses créditos e pelo avanço técnico na agricultura, a produção de produtos primários continuou a crescer em volume e, em 1926-29, as condições de comércio com relação a todos os produtos primários haviam caído significativamente abaixo do nível alcançado em 1913. Os preços do café tiveram desempenho melhor graças ao programa brasileiro de valorização do café (THORP, 2001).

Esta situação era agravada por uma manifestação da transição hegemônica entre Grã-Bretanha e EUA, a concorrência entre o centro financeiro decadente – Londres – e o centro financeiro emergente – Nova York. A situação superavitária na balança comercial norte-americana e os créditos de guerra dos EUA, permitiram que este país concorresse ainda mais com a Grã-Bretanha, o país mais endividado do mundo, na produção e regulação do dinheiro mundial, levando a um aumento significativo do poder e da influência da comunidade financeira nova-iorquina, em geral, e da Casa Morgan, em particular, dentro das redes de altas-financeiras baseadas em Londres.

Apesar disso, a relação entre estes dois pólos teve também traços de cooperação, especialmente na busca de estabilização das finanças mundiais. As elites financeiras norte-americanas apoiaram, após a Primeira Guerra Mundial, o padrão-ouro internacional e as tentativas, afinal inúteis, de Londres permanecer no centro das finanças mundiais (ARRIGHI, 1996). A capacidade norte-americana de administrar o sistema monetário mundial continuava nitidamente inferior à capacidade residual britânica, a qual, por sua vez, já não era suficiente. A incapacidade britânica e a falta de disposição norte-americana para assumir a responsabilidade pelo sistema monetário internacional levaram a sua desestabilização. A desorganização do sistema financeiro mundial decorrente da transição hegemônica fragilizou posteriormente a posição dos credores, que estavam menos articulados, beneficiando os Estados devedores na conjuntura pós-1930 e já em algumas operações anteriores à crise de 1929.

Embora Nova York ainda dependesse de Londres para a coordenação do sistema financeiro internacional, a competição entre os dois pólos teve consequências importantes para a expansão financeira durante a década de 1920. Os créditos depositados nos grandes centros financeiros do padrão-ouro podiam assumir formas diversas, e os empréstimos em curto pra-

zo, concedidos pelos bancos desses pólos financeiros, ampliavam o volume dos créditos estrangeiros. Depois de 1919, os créditos de aceite aumentaram muito rapidamente em resultado da concorrência entre Nova York e Londres. A preocupação de atrair clientes da parte do centro emergente e a de não os perder por parte do centro em declínio redundaram em uma ampliação dos créditos de curto prazo. Nova York não foi a única praça que empreendeu operações bancárias internacionais com apoio das autoridades monetárias. Paris fez a mesma tentativa com o auxílio do Banco da França, cujo relatório anual de 1930 declarava ser necessário estimular sem restrições o papel internacional do mercado de Paris e, sobretudo, o papel do mercado do aceite. Em face da superioridade técnica de Londres, o apoio estatal era imprescindível à expansão de tais operações tanto em Nova York como em Paris, onde elas podiam ser consideradas como uma “indústria nascente”, que precisava de proteção contra a concorrência estrangeira de um país melhor aparelhado (NIVEAU, 1969, p. 291). A disputa pela hegemonia financeira mundial envolvia os Estados do centro na geopolítica das altas-financeiras.

No intuito de enfrentar a concorrência britânica, que voltou a se fazer muito intensa a partir de 1920, os banqueiros de Nova York ofereceram condições mais vantajosas e tentaram aumentar o volume de operações com a Alemanha e a Europa Central ao preço de um afrouxamento das normas habituais de prudência bancária. Os bancos e as casas da City abrandaram suas exigências costumeiras nas operações de empréstimos a fim de não perderem terreno em relação a Nova York. Esta redução dos requisitos para a concessão de créditos internacionais é uma das características que Arrighi (1996) atribuiu às expansões financeiras. Tudo isso contribuiu para aumentar as disponibilidades internacionais no momento em que sua mobilidade já era muito grande. Existia, então, uma situação de quase duopólio no mercado financeiro internacional. Nova York impunha sua tática e exercia uma espécie de efeito de “preço líder” (NIVEAU, 1969, p. 292).

Os impactos da expansão da exportação de capital pelos EUA sobre a América Latina foram vários. Na América do Sul, os investimentos diretos norte-americanos cresceram de apenas 173 milhões de dólares em 1913 para mais de dois bilhões em 1929. Os norte-americanos provavelmente haviam substituído os ingleses como principal fonte de capital da América Latina (BETHELL, 2001). Sinal de que mesmo a dimensão financeira da hegemonia britânica estava em derrocada.

Os países latino-americanos tiveram de ser preparados para receber este influxo de capital. A maioria das inovações institucionais na América Latina nos anos 1920 foi destinada a introduzir ordem e a tornar a região mais adequada ao investimento estrangeiro, que era visto

positivamente pela maior parte dos governantes. Isto foi particularmente notável no setor bancário e na área financeira. As Missões Kemmerer, oriundas dos EUA, assessoravam os Estados latino-americanos em reformas das instituições monetárias de forma a disseminar bancos centrais nos moldes do Federal Reserve. Edwin Kemmerer, especialista financeiro norte-americano, era contratado como parte de uma estratégia para estimular o investimento estrangeiro e obter empréstimos. Junto com as reformas veio o desenvolvimento de técnicas de controle e influência, em que bancos e outros agentes estrangeiros monitoravam as finanças públicas dos países latino-americanos (THORP, 2001).

A grande entrada de capitais na década de 1920, ao minorar as dificuldades dos países latino-americanos decorrentes da piora nas condições mundiais de comércio de produtos primários, reduziu o sinal que as transformações na conjuntura mundial davam aos responsáveis pela formulação das políticas econômicas no sentido de uma necessidade de mudança. Isto também ocorreu em virtude do comportamento mundial dos preços de bens primários, que, embora em longo prazo possa se identificar como de enfraquecimento, no curto prazo apresentava uma instabilidade que ocultou isto durante décadas. O movimento dos preços encobriu as taxas eventualmente lentas de crescimento em volume. Isto explica por que mesmo as políticas inovadoras, que visavam diretamente à sustentação dos setores tradicionais de exportação, eram limitadas em número e em alcance, sendo o programa brasileiro de manutenção dos preços do café a mais conhecida (THORP, 2001)<sup>46</sup>.

A enxurrada de capital estrangeiro para a periferia latino-americana representou um desafio das finanças mundiais no curto prazo, mas, nos anos seguintes, tornou-se um problema, pois grande parte dos investimentos foi feita em obras públicas que não apresentavam altas taxas de retorno e em aplicações de longo prazo que foram financiadas com empréstimos de curto prazo, criando dificuldades de pagamento (FRANCO; CHACON, 1978), tal como afirma a teoria dos ciclos de endividamento dos Estados periféricos e semiperiféricos.

Em 1921, o Estado norte-americano tentou instituir uma política de supervisão dos empréstimos estrangeiros. As razões para isso foram várias, mas para a América Latina os fatores mais importantes foram evitar empréstimos para: (i) armamentos; (ii) países que já

---

<sup>46</sup> Conforme novos grupos sociais domésticos, como a classe média, foram se avolumando, a base de legitimidade para adoção de políticas alternativas foi se ampliando, para vigorarem no momento em que as estruturas existentes se enfraquecessem. Seria necessário mais tempo para que os principais grupos econômicos percebessem que seus interesses eram significativamente distintos dos estrangeiros, o que aconteceu só com a Grande Depressão (THORP, 2001). Os preços dos produtos primários estavam caindo, a taxa de crescimento do volume das exportações também e os fluxos de capital tornavam-se mais erráticos. A volatilidade econômica tornava difícil para os regimes oligárquicos acomodarem as pressões vindas de outros segmentos sociais (LEWIS, 2005).



estavam atolados em dívidas; (iii) países cujos recursos estivessem sendo desperdiçados por corrupção política. De modo geral, o Departamento de Estado esperava encorajar o uso do capital norte-americano para promover um desenvolvimento econômico sólido. Entretanto, o conselho do governo não foi seguido, o programa teve um sucesso limitado, com alguns empréstimos duvidosos tendo sido suspensos na América Central (SMITH, 2001).

### **7.3 A crise de 1929**

No fim da década de 1920, os crescentes desequilíbrios estruturais dos pagamentos mundiais estavam fadados a impedir o re-estabelecimento da ordem montaria internacional que prevalecia anteriormente à guerra. Embora houvesse uma concordância de que as moedas estáveis dependiam da liberalização do comércio, no intuito de estabilizar suas moedas e sob a pressão da volatilidade de capitais, os Estados recorreram a quotas de importação, moratórias e acordos de suspensão, sistemas de liberação e tratados de comércio bilaterais, acordos de trocas, embargos sobre exportações de capital, controle do comércio exterior e fundos de equalização de trocas, cuja combinação tendeu a restringir o comércio exterior e os pagamentos externos. Embora a intenção fosse liberalizar o comércio, o efeito foi estrangulá-lo (POLANYI, 1957, apud ARRIGHI, 1996, p. 282), contribuindo para a depressão do início da década 1930. Os investimentos de capital que cruzavam as fronteiras estatais assumiram caráter cada vez mais especulativo e de curto prazo, ameaçando a estabilidade cambial de diversos países (ARRIGHI, 1996).

Por volta de 1929, os países devedores encontravam-se com severos déficits em conta corrente, que eram financiados através do influxo de capitais estrangeiros. Apesar da industrialização que vinha ocorrendo, a maioria destes países ainda dependia fortemente dos produtos primários, principalmente agrícolas, para ganhos de exportação. Nessa situação, uma alta ou uma baixa especulativas repentinas nos EUA resultariam numa suspensão dos empréstimos externos e no desmoronamento de toda a complexa estrutura em que se baseava o re-estabelecimento do comércio mundial.

Isso aconteceu perto do fim de 1928, quando a alta em Wall Street começou a desviar os recursos dos empréstimos externos para a especulação interna. Quando a produção norte-americana atingiu, em 1928, alturas vertiginosas, buscou-se capital por todos os lados, e muitos países da América Latina começaram a sofrer problemas em seus balanços de pagamentos, porque o capital deixou de entrar e em algumas vezes chegou a fluir na direção oposta. Isto combinado com a drástica redução em suas receitas de exportação, devido à queda na deman-

da e nos preços, levou a uma situação muito crítica de endividamento externo. Num ambiente global de desvalorizações cambiais competitivas, protecionismo e drástico declínio do comércio mundial, a maioria dos Estados devedores estava em “default” em 1937 (STEWART, 1993).

O craque de 1929, a redução na demanda por produtos por volta de 1930 e o colapso dos preços das “commodities” levaram a uma perda de confiança dos investidores estrangeiros nos países devedores, de modo que novos fundos não foram disponibilizados e os empréstimos anteriores atingiram a maturidade. À medida que os bancos norte-americanos foram cancelando os empréstimos europeus, a exportação líquida de capitais dos EUA – que subira de menos de US\$ 200 milhões em 1926 para mais de US\$ 1 bilhão em 1928 – voltou a despencar para US\$ 200 milhões em 1929 (LANDES, 1969, p. 372, apud ARRIGHI, 1996, p. 282).

A interrupção dos empréstimos e investimentos estrangeiros dos EUA tornou-se permanente após a quebra de Wall Street e a subsequente depressão da economia norte-americana. Confrontados com os cancelamentos súbitos ou as fugas de capitais de curto prazo, muitos Estados se viram obrigados a proteger sua moeda, fosse através da desvalorização, fosse pelo controle do câmbio. A suspensão da conversibilidade da libra esterlina em ouro, marco final da desintegração do regime de acumulação britânico, em setembro de 1931, levou à destruição final da única rede de transações comerciais e financeiras em que se baseavam os destinos da City londrina. O protecionismo aumentou bruscamente, a busca de moedas estáveis foi abandonada e o capitalismo mundial se fragmentou parcialmente em economias de Estados nacionais (ARRIGHI, 1996).

As conseqüências da crise de 1929 para a América Latina foram grandes. A queda vertical do valor das exportações e a fuga de capitais implicaram recessão e alterações importantes na política econômica dos Estados latino-americanos, especialmente considerando seu alto endividamento externo.

#### **7.4 Esgotamento da economia agro-exportadora na Argentina na desintegração do regime de acumulação britânico**

A principal novidade da década de 1920 foi a forte presença dos EUA que, aqui como em outras partes do mundo, ocupou os espaços deixados livres pelos países europeus, em maior ou menor medida derrotados na guerra. No caso da Argentina, a expansão econômica dos EUA na década de 1920 manifestou-se por um forte impulso exportador de automóveis,

caminhões, pneus, fonógrafos, rádios, maquinaria agrícola e industrial, para os quais a Argentina se converteu em um de seus principais clientes.

As mudanças ocorridas nas estratégias dos capitais das principais potências, entre as quais se destacavam os EUA, nos anos 1920, afetaram a Argentina. Diversas empresas, sobretudo as de origem norte-americana, começaram a “substituir exportações” por produção no estrangeiro para poder combinar o projeto de processos de produção mais eficientes com reduções nos custos de transporte, uma melhor penetração nos mercados externos, a busca de matérias-primas mais baratas e um fortalecimento na concorrência com outras empresas (RAPOPORT, 2003). Assim, para assegurar sua presença em um mercado tentador, e saltar sobre eventuais barreiras alfandegárias, as grandes empresas industriais – General Motors, General Electric, Colgate, entre outras – realizaram inversões significativas na Argentina (ROMERO, 2001). A forma de integração da economia mundial foi aos poucos sendo alterada, com os fluxos internacionais de capital e o comércio internacional assumindo características diferentes daquelas observadas no regime de acumulação britânico. Os investimentos externos diretos passavam a ganhar mais relevância como forma de exportação de capital, relativamente aos empréstimos públicos, o que era típico do regime de acumulação norte-americano que estava emergindo.

Isto constituiu a fonte mais importante de estímulo para o crescimento industrial argentino no período e implicou uma série de transformações para o conjunto da economia argentina. A mais óbvia foi a crescente complexidade da estrutura econômica emergente, a partir de uma maior diversificação da produção, da demanda de importação de novos produtos e de vínculos cada vez mais importantes, ainda que também mais conflitantes, com os EUA. A transformação das estruturas produtivas, como consequência deste processo, afetava o equilíbrio da economia agro-exportadora e se somava aos primeiros sintomas de seu esgotamento para pré-anunciar o novo perfil interno e uma nova forma de inserção internacional que escapava lentamente dos lineamentos da divisão do trabalho clássica (RAPOPORT, 2003).

Diferentemente das inversões britânicas (e exceto o caso da maquinaria agrícola), que tendiam a incrementar a produção dos países exportadores de matérias-primas, as inversões norte-americanas fluíram para financiar linhas de produção com escassa contribuição para a capacidade de exportar do país receptor: destinavam-se mais a satisfazer a demanda de seus mercados internos. Como, por outra parte, as possibilidades de colocar produtos argentinos tradicionais nos EUA eram remotas (este país era um grande produtor agrícola), essa nova relação criava um forte desequilíbrio na balança de pagamentos, que se converteu em um problema insolúvel. A fragilidade estrutural do balanço de pagamentos argentino continuava a

existir, apenas com uma nova natureza, à medida que passou a haver uma dissociação crescente entre as importações de capital pelo país e às exportações de mercadorias (ROMERO, 2001; RAPOPORT, 2003).

Nos primeiros anos após a Primeira Guerra Mundial, os pecuaristas se iludiram com a possibilidade de colocar seus produtos nos EUA – que teria solucionado, ao menos em parte, o problema da balança desfavorável –, mas a fins de 1926 o governo norte-americano, com o argumento do perigo da febre aftosa, decidiu proibir qualquer importação da Argentina. Os EUA aumentaram sistematicamente suas barreiras alfandegárias, ao contrário do Reino Unido, que tinha um mercado com ilimitadas possibilidades para adquirir produtos dos países a que financiava. Para que os EUA pudessem tornar seus créditos efetivos, deviam incrementar suas importações ou reduzir suas exportações. Esta situação demonstra que a exportação de capitais se converteu em um verdadeiro bumerangue ao se transformar em um dos principais desencadeadores da crise de 1929. Mostravam-se os limites de um mercado mundial cada vez mais difícil com o fim das vantagens comparativas naturais, pelo fechamento da fronteira agrícola e o encarecimento da terra na Argentina (ROMERO, 2001).

Como resultado, a Argentina, no final da década de 1920, embora apresentasse um alto grau de diversificação geográfica do comércio, tendo superávit comercial com a Europa ocidental, apresentava déficit crescente com os EUA. Algumas exportações importantes dependiam de poucos mercados. Em 1929, o Reino Unido absorvia mais de 99% do total de exportações de carne bovina esfriada, 91% de carne ovina congelada, 85% de manteiga e 54% de carne bovina congelada. Os demais produtos mostravam uma distribuição mais diversificada. No que tange as importações, a Argentina se beneficiou da concorrência entre os países industrializados por conseguir uma participação em seu próspero mercado (DIAZ ALEJANDRO, 2002). A velha relação “especial” da Argentina com a Grã-Bretanha se sustentava sobre bases mínimas. A Grã-Bretanha não podia satisfazer as novas demandas de consumo e o capital britânico era incapaz de promover as transformações que impulsionava o norte-americano (ROMERO, 2001).

#### **7.4.2 Substituição de importações**

Apenas concluído o conflito, começou uma expansão sustentada na indústria, que se prolongou até 1930. As inversões norte-americanas foram o principal fator para isso (ROMERO, 2001). Todavia, o fim da guerra também não trouxe grandes mudanças na política do Estado em relação à indústria. Após o conflito, retomou-se o comércio com os países euro-

peus sem estabelecer-se nenhuma política de proteção às indústrias instaladas ou em processo de desenvolvimento. Mesmo a modesta proteção alfandegária existente parecia excessiva às elites dirigentes e o poder dos industriais era demasiado reduzido para forçar uma mudança na política. Havia uma passividade em matéria de proteção comercial.

A última lista de aforos da aduana datava de 1906 e, desde este momento, os preços haviam subido progressivamente, de maneira que a brecha entre ambos alcançava, em 1920, 186,4%. Por isso, os gravames reais sobre as importações sujeitas a impostos haviam caído de 27,6 a 10,1%, reduzindo a proteção industrial. A situação também prejudicava o fisco, porque uma avaliação deficiente das importações diminuía a arrecadação tributária. Por isso, em 1920, aumentaram as tarifas de avaliação em 20%, que em 1923 voltaram a aumentar 60%. Ademais, com a normalização da economia mundial após a guerra, os preços descenderam, contribuindo para reduzir a defasagem dos aforos. Em 1923, a proteção se encontrava em um nível equivalente ao de 1906 (JORGE, 1986, apud RAPOPORT, 2003).

Como vinha ocorrendo desde um século atrás, as tarifas aduaneiras tinham como fim sustentar o gasto público e não o de proteger a indústria. Por isso, a recuperação dos níveis impositivos não significou avançar na proteção setorial, já que as taxas continuavam a ser modestas. Havia uma contradição neste quesito: o Estado tentava implementar uma política livre-cambista, mas baseava sua arrecadação na aduana, o que fazia a expansão dos ingressos públicos chocar-se contra os objetivos da política econômica e vice-versa. Havia também inconsistências na estrutura alfandegária. Em muitos casos, os impostos sobre as matérias-primas eram maiores do que aqueles sobre os produtos finais (RAPOPORT, 2003).

Por outro lado, a taxa de câmbio seguiu uma trajetória inversa a dos aforos, compensando os problemas e soluções dados a estes. Até 1923, o peso se desvalorizou, proporcionando maior proteção frente às importações. A partir deste ano, a moeda local voltou a valorizar-se, diminuindo a proteção. Assim, as iniciativas do governo e a evolução dos preços relativos atuaram de maneira praticamente neutra sobre o setor industrial (RAPOPORT, 2003).

Na década de 20 do século XX, a economia argentina já estava mostrando sinais de saturação em relação a sua capacidade de absorver recursos externos, mas com muita dificuldade de encontrar alternativas para substituir a economia primário-exportadora. Só a partir dos anos 1930, iniciou o processo de industrialização substitutivo de importações, sob o manto do nacionalismo e da proteção econômica, mudança esta que não se constituiu numa saída individual, pois algo similar aconteceu em muitos países da América Latina (LENZ, 2004). Se a política econômica liberal do modelo agro-exportador era o complemento necessário, na peri-

feria, para as políticas econômicas do Reino Unido, as políticas de substituição de importações seriam, posteriormente, o complemento necessário das políticas econômicas dos EUA.

### 7.4.3 Política econômica

A “hipótese da retardação precoce”, apresentada na seção anterior, implica que, durante os anos 1920, o governo argentino implementou políticas mal-orientadas, que fracassaram em adaptar a Argentina, de dependente externa, baseada em exportações, a um mundo não mais favorável (LENZ, 2004). Haveria então uma incoerência entre as políticas que continuavam a ser implementadas, baseadas no modelo agro-exportador, e a mudança na conjuntura da economia mundial, em fase de transição do regime de acumulação britânico, com livre-comércio, para o norte-americano, caracterizado por maiores restrições ao comércio internacional.

Os problemas de reconversão da economia mundial após a Guerra afetaram a Argentina. Terminada a Primeira Guerra Mundial, produziu-se uma queda brusca no PIB argentino. Porém, a balança comercial resultou superavitária, não como conseqüência de um incremento substancial das exportações, ainda que o nível destas tenha se mantido graças ao crescimento da demanda do mercado norte-americano, mas por causa do impacto negativo da recessão sobre as importações. Por fins de 1920, uma queda nos preços internacionais dos produtos agrários, resultante da recuperação do setor agropecuário nos países europeus, produziu uma nova diminuição da taxa de crescimento do PIB. Entretanto, em 1922, este voltou a subir, graças ao aumento, ainda que breve, dos preços agropecuários internacionais e, especialmente, ao ingresso de capitais estrangeiros, o que proporcionou um novo período de bonança que se prolongou até 1928 (RAPOPORT, 2003), levando alguns autores a discordar da “retardação precoce” e, conseqüentemente, de suas implicações sobre o caráter da política econômica então implementada. Para eles, o declínio econômico argentino teria começado apenas com a crise de 1929, sendo as políticas econômicas liberais posteriores à Primeira Guerra Mundial ainda coerentes com um cenário mundial favorável que perduraria até o final da década de 1920. Esta interpretação ficou conhecida como “hipótese da retardação tardia”<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> Considerando as hipóteses da retardação precoce e da retardação tardia, pode-se procurar uma conciliação através da periodização fornecida pela teoria dos ciclos sistêmicos de acumulação. Embora o regime de acumulação britânico estivesse em declínio já no começo do século XX, Arrighi (1996) data sua desintegração final em 1931. As manifestações locais do processo de transição hegemônica no território argentino eram claras para o período anterior a 1929 e, por isso, as políticas econômicas liberais já eram consideradas incoerentes por parte de alguns contemporâneos (como Alejandro Bunge). Porém, apenas com a crise mundial dos anos 1930 é que a mudança de política econômica se torna um imperativo, colocado pelo comportamento imediato das variáveis

Segundo esta hipótese, apenas nos anos 1930, teria sido vantajoso substituir as políticas liberais, que vigoraram até então, por políticas de substituição de importações (LENZ, 2004). Para Díaz Alejandro (1970, apud LENZ, 2004), a “Belle Époque” persistiu até 1929. A restrição monetária européia, durante a segunda metade de 1913, e a Primeira Guerra Mundial reduziram, por vários anos, as exportações e a entrada de capital estrangeiro. Porém, de 1917 em diante, a exportação de capital estrangeiro se recuperou, e a expansão de 1917-29 foi rápida. De 1925 a 1929, os termos de intercâmbios internacionais líquidos permaneceram quase nos mesmos níveis favoráveis aos que se havia chegado em 1910-19, ainda que tivessem caído de 1920 a 1924. Assim, dada situação existente em 1917-29 (taxa média de crescimento real do PIB de 6,7% ao ano), não é de se estranhar que as autoridades não acreditassem ser necessário realizar, durante a década de 1920, grandes inovações de matéria de política econômica (LENZ, 2004).

No caso da Argentina deste período, a resistência das elites locais, de mentalidade liberal, ao abandono do modelo aberto, influenciou o “timing” específico deste país para a mudança nos padrões de acumulação. A conjuntura sistêmica ainda parecia favorável à política econômica liberal. Por sinal, amiúde se expressava a esperança de que os EUA passariam a ser logo um importante mercado para a carne bovina argentina, dando a economia nacional o impulso que a Inglaterra – em vias de estancamento – não estava em condições de proporcionar (DIAZ ALEJANDRO, 2002) (expectativa esta que, como se viu, não se concretizou).

Considerando estes aspectos, pode-se afirmar que, apesar da mudança política que os governos radicais do período representavam, as linhas essenciais do modelo agro-exportador não se alteraram: abertura da economia, endividamento externo, comércio exterior baseado no intercâmbio de matérias-primas e alimentos por produtos manufaturados; estabilidade da moeda e, inclusive, retorno ao padrão-ouro. Os governos radicais não tiveram oportunidade de produzir alterações drásticas nas políticas econômicas (RAPOPORT, 2003), especialmente por causa das pressões das elites dominantes que se beneficiavam com a forma vigente de participação da Argentina na divisão mundial do trabalho.

A política econômica, aderida como estava aos princípios liberais do modelo agro-exportador, contava então, como assinala O’Connell (1984, apud RAPOPORT, 2003), com uma autonomia muito limitada para atacar o ciclo econômico e uma alta dependência das circunstâncias externas. O radicalismo teve, entretanto, algumas iniciativas parciais de política

---

macroeconômicas. Se, entre a Primeira Guerra Mundial e o final dos anos 1920, as políticas econômicas liberais se tornavam progressivamente incoerentes, com a crise de 1929 elas se tornam inviáveis e definitivamente desalinhas com a nova conjuntura mundial.

econômica para fazer frente a conjunturas adversas da economia mundial, pela necessidade de reforçar atividades do Estado ou para proteger certos interesses setoriais (RAPOPORT, 2003). Em 1919, o Estado era proprietário tanto do Banco de la Nación como do Banco Hipotecário Nacional. Além disso, o setor público também era proprietário da empresa petrolífera Yacimientos Petrolíferos Fiscales e responsável por 60% de toda a extração de petróleo. Outro dado é que, entre 1925 e 1929, cerca de um quinto da rede de estradas de ferro ainda estava sob propriedade pública. Porém, tais medidas não alteraram significativamente a composição do produto interno bruto e as linhas do modelo agro-exportador continuavam vigentes. A produção agropecuária destinada à exportação continuou sendo o eixo central da política econômica radical. A presença estatal nos anos 20 do século XX era bem menor do que seria no pós-guerra.

A partir da Primeira Guerra Mundial, os governantes ficaram mais angustiados com os problemas orçamentários. A guerra tinha posto em evidência a precariedade do financiamento do Estado, apoiado basicamente nos ingressos de aduana e nos impostos indiretos e respaldado pelos sucessivos empréstimos externos<sup>48</sup>. Tudo isso se reduziu fortemente nos períodos de crise e coincidiu com o advento da administração radical, que por diferentes motivos devia encarar gastos crescentes, em especial pela sua política social baseada na ampla distribuição de empregos públicos e no aumento de gastos de administração (ROMERO, 2001).

Na década de 1920, ficava mais claro que o Estado deveria buscar outras formas de financiamento, o que suscitou iniciativas de alteração do sistema tributário nacional no sentido de criar um imposto sobre rendas pessoais (ROMERO, 2001). As alterações na conjuntura da economia-mundo capitalista induziram o Estado nacional a mudar sua política econômica, neste caso, a política tributária. Tal como no Brasil, como o comércio internacional estava perdendo dinamismo, com o aumento do protecionismo, não poderia mais ser ele a base econômica de onde seriam extraídos os tributos para financiar a política social que era demandada na Argentina. As medidas tomadas pelas administrações radicais, entre 1916 e 1930, perseguiram como objetivo compensar a diminuição dos recursos tradicionais mediante a criação de novos gravames ou através do aumento das taxas dos já existentes. Entretanto, a oligarquia agro-exportadora combateu a introdução de novos impostos, relutando em prover os recursos financeiros que dariam suporte às políticas dos governos radicais, o que levou o Estado a con-

---

<sup>48</sup> Os problemas do Estado argentino derivados de sua arrecadação muito limitada e dependente quase exclusivamente das tarifas sobre o comércio exterior eram recorrentes. Na Argentina, a receita alfandegária oscilou, entre 1859 e 1860 e entre 1880 e 1881, entre um mínimo de 72% e um máximo de 94% do total da receita pública. Havendo despesas extraordinárias, produzidas por guerras ou revoluções (e estas eram comuns), restava recorrer ao endividamento interno ou a empréstimos externos (FAUSTO; DEVOTO, 2004).



trair grandes vultosos empréstimos estrangeiros neste período, respaldado na grande liquidez verificada nos mercados financeiros mundiais.

Assim, procurou-se solucionar o crescente déficit fiscal através do incremento da dívida pública, ainda que o financiamento dos gastos do Estado por meio do endividamento já vinha ocorrendo desde muitos anos atrás (entre 1908 e 1916, por exemplo, a dívida pública havia se incrementado em 94%). Houve então um forte incremento na dívida pública, que, em 1908, era 3,5 vezes maior que as receitas públicas e, em 1930, chegava a 4,6 vezes. O uso dispendioso dos empréstimos externos parece ter se realizado de maneira especial na década de 1920 (DIAZ ALEJANDRO, 2002).

Este crescimento permitiu um comportamento expansionista por parte do Estado argentino, especialmente ao financiamento dos gastos administrativos ordinários, já que os gastos em obras públicas haviam diminuído. Por volta de 1922, os serviços desta dívida absorviam já cerca de 40% das rendas públicas, mas foi durante o governo de Alvear e no segundo governo de Yrigoyen, entre 1926 e 1930, que a dívida cresceu mais aceleradamente. O orçamento nacional não esteve balanceado em nenhum ano da década de 1920, em duas ocasiões o déficit excedeu os 150 milhões de pesos, aproximadamente um terço dos gastos nacionais, quase se duplicando a dívida interna (PETERS, 1934, apud RAPOPORT, 2003). Especialmente durante o curto segundo governo de Yrigoyen, observou-se um importante incremento no gasto público, que não foi acompanhado por um crescimento equivalente na arrecadação pública (RAPOPORT, 2003).

Um episódio importante na política econômica argentina do período foi o retorno à conversão do peso, isto é, ao sistema da Caixa de Conversão. Entre 1925 e 1927, devido à entrada de capitais e ao crescimento da economia, o peso se re-valorizou, o que prejudicava os exportadores e os produtores agropecuários que dependiam das vendas ao exterior e se viam afetados pela queda dos preços de seus produtos valorados em pesos, ainda que isto beneficiasse os importadores. O serviço da dívida externa crescia também, o que preocupava o governo, enquanto acentuava o conflito permanente entre os interesses dos exportadores e dos importadores, ainda que os primeiros, partidários de um retorno à conversibilidade, tivessem um maior peso político e pressionavam o governo assim como feito em 1899. Por isso, em agosto de 1927, o governo decidiu retornar à conversibilidade. (RAPOPORT, 2003).

Entretanto, neste período, havia uma massa de capitais errantes que eram investidos em curto prazo nos mercados que em um momento determinado se consideravam mais rentáveis, perturbando a estabilidade dos sistemas de câmbio e das balanças de pagamentos. Fugas de capitais e empréstimos de curto prazo com movimentos descontrolados de um país a outro

eram capazes de fazer cair a paridade da moeda e o nível das reservas em ouro. As inversões de capital que atravessavam as fronteiras estatais assumiram um caráter cada vez mais especulativo e de curto prazo. Ao movimentar-se entre as praças financeiras do mundo em busca da maior rentabilidade, os movimentos de capitais especulativos exerceram uma perigosa pressão sobre as reservas de ouro e de divisas dos diferentes países (RAPOPORT, 2003).

Tal como é típico de expansões financeiras, os fluxos mundiais de capitais livres dificultavam a política econômica. Qualquer flutuação brusca e repentina que afetasse os mercados estadunidenses geraria uma suspensão dos empréstimos externos e o desmoronamento de toda a complexa estrutura em que se baseava o re-estabelecimento do comércio mundial no pós-guerra (RAPOPORT, 2003).

Com padrão câmbio-ouro, políticas econômicas passivas e uma ampla liberdade no mercado financeiro, os movimentos de capital na década de 1920, em lugar de jogar um papel de equilíbrio entre os países devedores e credores, contribuíram, junto com outros fatores – como a queda nos preços dos produtos primários e a forte redução da capacidade de importar dos países devedores –, a desestabilizar a situação e a desencadear a crise (ALDCROFT, 1977, apud RAPOPORT, 2003).

O capital estrangeiro condicionava a política econômica argentina não só pela alta mobilidade internacional de sua forma líquida, mas também pela influência sobre o governo dos grupos empresariais estrangeiros que haviam realizando investimentos produtivos no território argentino. A indústria de carnes estava muito vinculada aos mercados externos e era financiada em grande medida por capital estrangeiro, destacando-se o do “Clube de Chicago”, conjunto dos principais frigoríficos norte-americanos que instalavam planas na Argentina. Por causa da crise dos anos 1921/22, a Sociedade Rural Argentina, tendo como presidente Pedro Pages, um prestigioso criador de gado, propôs a intervenção do Estado no setor, o que despertou reações dos empresários dos frigoríficos. Após meses de discussão, o Congresso decidiu aprovar quatro leis: (i) a construção de um frigorífico administrado pelo Estado na cidade de Buenos Aires; (ii) a inspeção e supervisão governamental do comércio de carnes; (iii) a venda de gado na base do peso em vida; (iv) um preço mínimo para a venda de gado de exportação e um máximo para a venda local de carne.

Quando Alvear estabeleceu por decreto preços mínimos moderados, os frigoríficos criticaram estas leis e, como resposta, deixaram de comprar novilhos e interromperam o comércio de exportação de carnes. Desta maneira, os empresários dos frigoríficos trasladaram o conflito para a esfera econômica, dado o escasso resultado de sua pressão política. Ante estas medidas de força tomadas pelas empresas, o governo cedeu, suspendendo a aplicação do de-

creto em novembro de 1923, três semanas após sua sanção (cerceamento do capital estrangeiro à política econômica do Estado, já que controlava segmento importante de uma cadeia mercantil relevante).

Em 1926, a Sociedade Rural Argentina elaborou um informe chamado “El pool de los frigoríficos necesita la intervención del Estado”, redigido por Raul Prebisch, e pleiteou a criação de um frigorífico nacional. As próprias classes dirigentes locais já começam a atuar de acordo com a mudança do regime de acumulação e, dada a crise, solicitar apoio do Estado. No mesmo ano, o Departamento de Agricultura dos EUA emitiu uma disposição pela qual se proibia a importação de carnes frescas ou refrigeradas, bovinas, ovinas ou suínas, de qualquer região onde existisse febre aftosa (RAPOPORT, 2003).

A Argentina foi um dos países mais prejudicados pela medida, porque, salvo a região pantagônica, o resto do território estava afetado pela doença. A medida tomada pelo país do Norte se agregava a outras de caráter protecionista adotadas em anos anteriores por governos norte-americanos, como a tarifa alfandegária Fordney-McCumber, de 1922, que havia afetado as exportações argentinas não só de carnes, mas também de cereais e frutas. Isto contribuiria para reduzir a esfera de influência dos EUA na Argentina e estreitar seus laços tradicionais com a Grã-Bretanha (RAPOPORT, 2003).

Ainda assim, de 1921 a 1929, menos de um quinto da inversão fixa bruta se financiou com capital estrangeiro (DIAZ ALEJANDRO, 2002). Conforme acabava a expansão financeira, a Argentina tornava-se menos dependente do capital estrangeiro.

Durante os últimos meses de 1928, estas pressões desestabilizadoras aumentaram e a situação de bonança começou a se alterar. Os preços dos produtos exportáveis começaram a cair com velocidade, enquanto que os dos importados não variaram na mesma medida, resultando numa piora dos termos de intercâmbio. Por outro lado, os capitais externos, em especial os de curto prazo, começaram a emigrar rapidamente, não por causa da elevação da taxa de juros pelo Bank of England, como em ocasiões anteriores, mas pelo Federal Reserve Bank dos EUA. Em 1929, a Caixa de Conversão não pode frear a drenagem de divisas provocada pela fuga de capitais e acentuada pelo desencadeamento da crise mundial em outubro daquele ano, o que levou à suspensão da conversibilidade em dezembro do mesmo ano (RAPOPORT, 2003). A Argentina foi o primeiro país a abandonar o padrão-ouro durante os anos 1930.

#### 7.4.4 A crise de 1929

O desenvolvimento liderado por exportações chegou ao fim na década de 1930. Dois aspectos da posição e da função que a economia argentina desempenhava na economia-mundo capitalista que explicavam seu progresso na Belle Époque deixavam paulatinamente de existir e, com isso, chegava o declínio econômico argentino: (i) a relação especial com a potência que se encontrava no centro do sistema econômico mundial (o relacionamento com os EUA, diferentemente do mantido com o Reino Unido, no decorrer de boa parte do século XX, foi permeado de suspeita e tensão, com rivalidade política e comercial); (ii) a organização econômica primário-exportadora, fundamentada na divisão internacional do trabalho e na especialização que a Inglaterra conseguira montar e preservar relativamente intacta até a Primeira Guerra Mundial. Segundo Abreu e Silva (2003), a Argentina não reunia condições objetivas para desenvolver uma relação especial com a potência dominante na “Pax Americana” como tinha durante a “Pax Britannica”.

A crise de 1929 trouxe várias mudanças para a economia na Argentina. Com a queda no preço das “commodities” e a interrupção do influxo de capitais estrangeiros e, como o governo optou por manter o serviço da dívida externa, teve de se reduzir drasticamente tanto as importações como os gastos do Estado, cujo déficit converteu-se em problema grave (ROMERO, 2001), caracterizando um quadro de recessão econômica.

Com o deslocamento da economia mundial provocado pela crise, os países centrais utilizaram seu poder de compra para defender seus mercados, assegurar o pagamento das dívidas e proteger seus investimentos. As tendências eram de maior protecionismo comercial, crescente intervenção do Estado e fechamento progressivo das economias (ROMERO, 2001).

Em fins de 1931, estabeleceu-se o imposto de renda. As finanças públicas passaram a depender menos dos impostos sobre importações e dos empréstimos externos. Com uma drástica redução dos gastos, o governo, até 1933, conseguira equilibrar seu orçamento. Também em 1931, foi estabelecido o controle de câmbios, mediante o qual o governo centralizava a compra e a venda de divisas. Avançando sobre o controle das finanças, em 1935, criou-se o Banco Central, cuja função principal era regular as flutuações cíclicas da massa monetária, evitando tanto uma excessiva liquidez como a escassez de meio circulante, assim como controlar as atividades dos bancos privados. Também para atenuar os efeitos das crises cíclicas e defender os produtores locais, começou-se a regular a comercialização da produção agropecuária. Utilizando os fundos provenientes do controle de câmbios, a Junta Nacional de Grãos assegurou um preço mínimo para os produtores rurais, evitando que tivessem de vender o

produto no pior momento. A Junta Nacional de Carnes apontou ao mesmo objetivo, ainda que limitada ao escasso setor do mercado que escapava aos frigoríficos estrangeiros. Esse sistema se estendeu também a produtos extra-pampeanos, como o algodão e o vinho (ROMERO, 2001).

Por esse caminho, o Estado foi assumindo funções maiores na atividade econômica, e passou da simples regulação das crises à definição de regras de jogo cada vez mais amplas, segundo o modelo que teorizou o economista britânico John Maynard Keynes e que começava a aplicar-se em todo o mundo. Por sua vez, o conjunto da economia foi se fechando progressivamente a um mundo em que também surgiam áreas relativamente fechadas. Era, todavia, uma tendência incipiente, impulsionada por fatores conjunturais, mas que foi se afirmando progressivamente e estimulando modificações mais perenes. A mais importante teve a ver com a indústria, cuja produção começou a crescer no marco da crise, e seguiu assim na recuperação da segunda metade da década de 1930. O fechamento crescente da economia, as barreiras alfandegárias e a escassez de divisas criavam condições adequadas para substituir os bens importados por outros produzidos localmente, sobre tudo se a produção não exigia uma instalação fabril muito complexa ou se já existia uma base industrial que pudesse ser utilizada mais intensamente (ROMERO, 2001). A Argentina haveria de mudar de maneira consoante às mudanças na conjuntura da economia-mundo.

### **7.5 Esgotamento da economia agro-exportadora no Brasil na desintegração do regime de acumulação britânico**

O desempenho da economia no Brasil nos primeiros três anos que se seguiram ao armistício de 1918 foi profundamente influenciado pelo rápido mais violento movimento de auge e recessão observado nos principais países aliados. O “boom” mundial, iniciado já no começo de 1919, traduziu-se em formidável e generalizado aumento dos preços das “commodities”. Esse efeito foi exacerbado, no caso do Brasil, pela sensível restrição da capacidade de oferta mundial do café causada pela grande geada de 1918. A alta dos preços do café, somada aos efeitos positivos da conjuntura mundial sobre os preços de outros itens da pauta de exportação provocou aumento explosivo das exportações brasileiras. Concomitantemente, a liberação da demanda de ampla gama de manufaturas não produzidas domesticamente, reprimida durante o conflito por restrições de oferta e capacidade de transporte, e a apreciação do mil-réis causada pelo abandono generalizado das paridades ouro na Europa no início de 1919, tenderam a provocar rápida recuperação das importações. Porém, com os prazos de entrega

dilatados pelas dificuldades de suprimento ainda existentes no período de reconversão da economia nas regiões centrais, a resposta das importações retardou-se além do normal em relação ao crescimento explosivo das exportações, provocando o aparecimento de grande superávit comercial em 1919, e relançando a economia em franca e rápida recuperação dos níveis de atividades após a relativa estagnação sofrida em 1918 (FRITSCH, 1919).

O rápido “boom” nas regiões centrais teve, entretanto, curta duração. A adoção de políticas monetárias restritivas em Londres e Nova Iorque, em resposta à persistência de pressões inflacionárias após o fim da guerra, precipitou o início da recessão nos EUA e no Reino Unido e a queda vertiginosa dos preços mundiais a partir de meados de 1920. A recessão mundial teria profundas repercussões sobre a condução da política econômica, por seu impacto desestabilizador sobre a taxa de câmbio do setor cafeeiro. Por esta razão, os primeiros anos da década de 1920 foram decisivos na definição dos rumos da política cafeeira. Havia duas alternativas: diversificar a produção agrícola para o mercado externo e de bens destinados ao consumo interno ou adotar uma política de franco incentivo da cafeicultura gerando uma especialização em níveis até então desconhecidos.

A defesa de ambas as alternativas pressupunha uma alteração na forma de intervenção do Estado na área econômica. Até então, as operações valorizadoras tinham sido realizadas como medidas excepcionais. Agora, vislumbrava-se a criação de mecanismos permanentes de intervenção para sustentar os preços dos principais produtos exportáveis. Esta mudança de concepção tinha muito a ver com a conjuntura mundial do início dos anos 1920. Inobstante a crescente monopolização da economia mundial, a ideologia do livre-comércio ganhara alento nos prósperos anos do pré-guerra (1896/1914), tanto na Inglaterra como nos EUA. De algum modo, apesar dos constantes desvios do princípio, a política econômica brasileira levava-a em consideração. Após a Primeira Guerra Mundial, a recessão pôs a nu o contraste entre as continuadas propostas de restauração do livre-comércio mundial e as medidas protecionistas adotadas pelos Estados centrais para enfrentá-la. Na medida em que cada Estado tratava de utilizar mecanismos de proteção, ganhou forças no país o ponto de vista de que o Estado deveria intervir permanentemente na economia para defender os preços dos produtos agrícolas. Esta perspectiva aumentou a importância do controle do Estado por parte dos diferentes setores da classe dominante, dispostos a dar rumos até certo ponto excludentes ao intervencionismo estatal (FAUSTO, 1989).

A opção foi feita pela segunda alternativa de política econômica. Assim, valendo-se do mecanismo de defesa permanente dos preços do café, a burguesia cafeeira ampliou sua predominância com relação aos outros setores da classe dominante, embora enfrentasse uma con-

testação cada vez maior de sua hegemonia por parte de outras oligarquias regionais secundárias. A defesa permanente provocou uma grande expansão do plantio de cafezais, acarretando um crescente desequilíbrio entre a produção brasileira e as possibilidades de absorção do mercado mundial. O desequilíbrio se agravaria com o surgimento da concorrência colombiana e africana após a Primeira Guerra Mundial. Por volta de 1920, a participação do Brasil na produção mundial estagnou e começou a declinar. Os mecanismos da defesa brasileira entraram em choque com os interesses dos importadores norte-americanos e estes passaram a operar em maior escala na Colômbia, que se beneficiava com a política de sustentação de preços realizada pelo Brasil. Nessas condições, a expansão trazia em seu bojo os germes de uma nova crise de grandes proporções (FAUSTO, 1989).

As pressões para uma nova intervenção governamental nos negócios do café surgiram em meados de 1920, em função de dois fatores básicos: a volumosa safra brasileira e a recessão no mercado norte-americano<sup>49</sup>. O primeiro destes fatores indica que o plantio de cafezais voltara a se acelerar no curso da Guerra e que a geada de 1918 detivera muito provisoriamente o aumento da produção. De fato, enquanto a safra de 1919/20 não ultrapassou 8,9 milhões de sacas e a de 1918/19 fora de cerca de 11 milhões, a safra de 1920/21 chegou a 16,2 milhões. Concomitantemente, em meio ao período de prosperidade que caracterizou a economia norte-americana nos anos de após-guerra até a crise mundial de 1929/30, ocorreu a partir de 1920, como se viu, uma depressão curta e severa. A queda no nível de renda dos consumidores e a escassez de crédito concedido aos importadores tiveram importantes reflexos na demanda estadunidense por café. No plano nacional brasileiro, o mecanismo socializador das perdas do setor cafeeiro via desvalorização cambial não vinha funcionando, pois a taxa cambial caía com menor rapidez do que os preços internacionais do café. Ao saldo da balança comercial mais elevado da República Velha, em 1919, seguiram-se dois anos de saldos negativos. Isto agravaria a situação do balanço de pagamentos, considerando-se a necessidade de atender os crescentes compromissos da dívida externa não incluídos no “funding loan” de 1914 (FAUSTO, 1989).

Neste contexto, entre 1921 e 1924, ocorre a terceira operação de valorização do café. Utilizando-se do crédito concedido pelo Banco do Brasil, o Estado brasileiro iniciou as compras em março de 1921 e até o fim do ano retirou 1,5 milhões de sacas do mercado. Ao mesmo tempo, os preços mundiais do café começaram a subir, passando o café Rio tipo 7, no dis-

---

<sup>49</sup> Nos EUA, principal importador de café brasileiro, a renda “per capita” aumentou cerca de 35% no correr da década de 1920, porém, o consumo de café se manteve em torno de 12 libras-peso por habitante, com os preços no varejo permanecendo estáveis (FURTADO, 1998), caracterizando a inelasticidade-renda da demanda por café.

ponível, em Nova Iorque, de 6,4 cents por libra-peso, no primeiro semestre de 1921, para 8 cents por libra-peso, no segundo semestre (FAUSTO, 1989).

Tal como ocorrera na primeira década do século XX, os grupos estrangeiros teriam o controle da operação. Para consolidar o financiamento interno e alguns pequenos empréstimos, recorreu-se novamente ao capital financeiro internacional. Entre 1921/22, a dívida externa pública ampliou-se em 25%, para custear obras no Nordeste, saldar compromissos do Tesouro (1921), valorizar o café e realizar obras ferroviárias (1922). As contínuas emissões, efetuadas a partir de 1920, destinaram-se a financiar tanto a valorização, como os crescentes déficits do orçamento federal. Em maio de 1922, o Estado brasileiro levantou um empréstimo de 9 milhões de libras esterlinas com os Rothschilds, Baring Brothers e J. Henry Schroder. A venda do café retido ficou a cargo de uma comissão, formada por representantes dos banqueiros, um da Brazilian Warrant e outro elemento escolhido pelo governo brasileiro. As condições da transação eram bastante onerosas. A dívida somente poderia ser paga em 1932, ficando o produto das vendas que fossem sendo efetuadas em mãos dos banqueiros. Neste ínterim, novas operações de defesa dependeriam da aprovação da comissão e seriam feitas com exclusividade pela Brazilian Warrant, encarregada de todas as vendas do estoque (FAUSTO, 1989).

As cláusulas leoninas do empréstimo foram duramente criticadas por várias figuras políticas brasileiras, entre elas Rafael Sampaio Vidal, futuro ministro da Fazenda do presidente Artur Bernardes, mas uma combinação de circunstâncias favoreceu a rápida realização do esquema valorizador. Mais uma vez, a uma grande safra seguiram-se safras reduzidas em 1921/22 e 1922/23; a recessão norte-americana deu lugar a um período de vários anos de prosperidade e o consumo do café começou a ampliar-se nos EUA, incentivado também pela proibição de bebidas alcoólicas. À vista das possibilidades favoráveis, o novo presidente Artur Bernardes enviou um emissário à Europa em 1923, conseguindo relaxar as cláusulas do empréstimo externo. A liquidação do estoque da valorização completou-se rapidamente em 1924, com a venda total de 4,5 milhões de sacas e o empréstimo foi pago (FAUSTO, 1989).

A política de defesa permanente do café irritou os importadores e o governo dos EUA. Anteriormente, a manipulação das forças de mercado já havia despertado a reação de congressistas norte-americanos, em nome do consumidor, contra os especuladores. Porém, agora os ataques se dirigiam à “insolência” de um país dependente. Em 1925, o secretário de comércio Herbert Hoover abriu uma campanha pelo corte de créditos a países que valorizavam seus produtos com intervenção governamental, e a favor do maior consumo de chá e de chocolate. Depois de um período de recuo, voltou a insistir nos ataques, durante a campanha presidencial de 1928 que o levaria à Presidência da República (FAUSTO, 1989).



A partir de maio de 1923, acelerou-se novamente a depreciação do mil-réis. Com a política monetária frouxa (devido ao financiamento da valorização via emissão monetária) e temendo a recorrência de uma crise cambial e de seus impactos orçamentários, o governo passou a considerar a obtenção de um grande empréstimo de estabilização. Tal empréstimo, se empregado para liquidar o débito do Tesouro com o Banco do Brasil, serviria para reduzir a necessidade de recurso à emissão de moeda. Assim, já em setembro do mesmo ano, as autoridades brasileiras formalizam um pedido de empréstimo de 25 milhões de libras a seus banqueiros ingleses que, entretanto, condicionam a concessão do empréstimo à implementação de reformas e políticas a serem recomendadas por uma missão de peritos por eles enviada para estudar “in loco” a situação financeira do país (FRITSCH, 1989). A condição é aceita e, em fins de 1924, uma missão financeira inglesa, chefiada por Lorde Montagu, esteve no Brasil e fez um exame da situação do país. Em seu relatório, encaminhado à Presidência da República, apontou “sérios riscos” decorrentes das operações valorizadoras governamentais e das emissões de papel-moeda, apoiando as recentes medidas do governo federal com o objetivo de entregar a defesa do café aos próprios produtores (FAUSTO, 1989). Entretanto, ainda em 1924, quando se ultimavam os detalhes da operação, restrições impostas pelo Estado britânico a empréstimos externos, com vistas ao fortalecimento da libra para preparar seu retorno ao padrão-ouro, inviabilizam o empréstimo (FRITSCH, 1989).

Entretanto, o governo não abandonou a idéia de concretizar um grande empréstimo externo com os banqueiros ingleses, tão logo se normalizassem as condições em Londres. Considerando que os banqueiros ingleses condicionavam a concessão do empréstimo ao término do envolvimento do governo federal no financiamento do esquema de valorização do café, e que este envolvimento seria certamente fator impeditivo da participação de bancos norte-americanos em um empréstimo federal em função da oposição do governo dos EUA à valorização do café, e graças à recuperação dos preços do café em 1924, sob influência do programa de defesa, tornava-se politicamente mais fácil para o governo federal declarar terminado seu envolvimento com o esquema, o que acontece em fins desse ano, com a transferência da responsabilidade pelo programa ao Estado de São Paulo. A partir daí, o governo federal passou a implementar políticas econômicas ortodoxas, para equilibrar o orçamento público, já que a disciplina fiscal era tida como um pressuposto da estabilidade monetária (FRITSCH, 1989). Como resultado, haveria apreciação cambial entre 1924-26.

Em janeiro de 1926, o Estado de São Paulo contraiu um empréstimo externo de 10 milhões de libras esterlinas com Lazard Brothers Co. Posteriormente, esta casa bancária londrina abriu um crédito anual de 5 milhões de libras no Banco do Estado de São Paulo, a ser deposi-

tado nos bancos que estivessem fornecendo adiantamentos aos cafeicultores. É significativo observar que, em um período de crescente penetração do capital norte-americano no país, a grande maioria dos créditos foi obtida junto aos ingleses. Isto decorria apenas em parte dos fortes laços que uniam a burguesia paulista ao capital financeiro britânico, mas especialmente das posições que cada país ocupava em relação à cadeia mercantil mundial do café. Como na Inglaterra o consumo de café era secundário, não havia obstáculos para a concessão de financiamentos destinados a valorizar o produto. A situação era exatamente oposta nos EUA. Em 1925, por exemplo, o Departamento de Estado norte-americano vetou um financiamento de 15 milhões de dólares, solicitado pelo Instituto de Café à firma J. & W. Seligman e um empréstimo de 25 a 35 milhões, de Speyer & Co., em nome do Estado de São Paulo, tendo em vista a destinação dos recursos. Um dos empréstimos seria utilizado para criar um equipamento destinado à armazenagem do café. Como se tratasse de construir um entreposto que permitia retirar parte da produção de café do mercado mundial com a finalidade de evitar uma queda de preços, o Departamento de Estado norte-americano desaconselhou o empréstimo, que teria favorecido uma manobra monopolística desfavorável aos consumidores norte-americanos. Os agentes brasileiros então se beneficiaram da posição que Brasil, EUA e Inglaterra ocupavam na cadeia mercantil mundial do café e da concorrência entre Londres e Nova Iorque pela hegemonia nas finanças mundiais de modo que Londres forneceu os fundos necessários (FAUSTO, 1989; NIVEAU, 1969).

Em 1926, graças à recuperação dos fluxos de comércio e investimentos mundiais, a posição externa brasileira melhorou. Com isso, diminuía a preocupação do governo com fragilidade do balanço de pagamentos e a persistência de pressões inflacionárias que haviam levado o governo a implementar uma política econômica ortodoxa deflacionária e de valorização cambial que vinha despertando protestos entre industriais e exportadores. Assim, tão logo assume o governo, o presidente Washington Luís propôs o retorno ao padrão-ouro à taxa de aproximadamente 6d, cerca de 23% abaixo da taxa média do terceiro trimestre de 1926, justificada por ele como refletindo a taxa média do período 1921/26 (FRITSCH, 1989). O projeto era, formalmente, um plano para se atingir, em etapas sucessivas, a conversibilidade do total do estoque de moeda em circulação à nova paridade. Para isto, propunha-se a criação da Caixa de Estabilização, um órgão do Tesouro que teria a atribuição de emitir notas conversíveis à vista contra depósitos em ouro nela feitos à nova paridade, nos mesmos moldes da antiga Caixa de Conversão (FRITSCH, 1989).

Primeiramente, isto respondia aos anseios imediatos dos produtores domésticos tanto em relação às tendências de apreciação cambial quanto ao futuro da política monetária pois,

se a esperada recuperação da posição externa decorrente da participação brasileira no “boom” mundial de investimentos anglo-americanos se materializasse, o conseqüente aumento de reservas da Caixa implicaria reversão quase automática da queda da base monetária verificada em 1924/26. Em segundo lugar, após as recentes experiências inflacionárias, a re-introdução de um mecanismo automático de controle da oferta monetária e que impusesse disciplina fiscal contava com apoio amplamente majoritário da opinião politicamente relevante no Brasil quanto com o dos credores externos (FRITSCH, 1989). Da mesma forma que o primeiro fundo de estabilização, a Caixa de Estabilização foi bem sucedida quanto ao objetivo de uma pequena depreciação com certo impacto e, posteriormente, estabilização (PELAEZ, 1971).

Enquanto isso, consolidavam-se as novas bases de operação financeira do programa de defesa do café, agora sob controle do governo de São Paulo. Tão logo o mercado de capitais de Londres voltou a operar num clima de intensa competição, não foi difícil ao recém-criado Instituto do Café de São Paulo convencer um grande banco inglês a prover fundos para a retenção dos estoques durante a valorização (FRITSCH, 1989). Empréstimos estrangeiros serviam de base para a expansão de meios de pagamento destinados à compra do café que era retirado do mercado (FURTADO, 1998).

A consolidação financeira da valorização paulista teve impacto extremamente favorável sobre os preços e, juntamente com a mudança de política monetária e cambial, permitiu rápida superação da estagnação que caracterizou os anos de 1924 e 1925. A grande onda de investimentos estrangeiros reiniciada em 1926 mais do que compensou a redução do saldo em conta corrente, e o elevado superávit do balanço de pagamentos induziu rápida expansão das emissões da Caixa até meados de 1928. A grande maioria desses investimentos era constituída de empréstimos públicos e, embora vários deles tenham sido contraídos para resgate de dívidas pendentes com credores estrangeiros, um montante significativo foi destinado a obras públicas e outras formas de gastos domésticos. Esta recuperação econômica sustentava-se, entretanto, em bases frágeis, pois dependia crucialmente da manutenção de condições extremamente favoráveis na economia mundial (especialmente o grande influxo de capital estrangeiro) (FRITSCH, 1989).

Em meio a isso, a indústria brasileira crescia em ritmo pequeno, com notável tendência à diversificação da produção (BAER, 2002). Parte deste crescimento é explicado pelo desenvolvimento das indústrias subsidiárias de grandes empresas estrangeiras, tal como acontecia na Argentina. Operando já de longa data no mercado brasileiro onde vendiam seus produtos, acabaram instalando-se no país para contornarem o obstáculo das tarifas alfandegárias, aproveitarem-se de mão-de-obra barata e facilitar os transportes. Após a Primeira Guerra Mundial

as indústrias subsidiárias se multiplicaram no Brasil, sendo as norte-americanas as mais importantes, estabelecidas principalmente nos ramos da produção de veículos motores, produtos farmacêuticos e químicos, aparelhamento elétrico e alimentação (PRADO JR., 1976), setores típicos do paradigma tecno-econômico vigente.

No segundo semestre de 1928, o saldo do balanço de pagamentos seria rapidamente deteriorado, fazendo cair imediatamente o ritmo de crescimento das emissões da Caixa de Estabilização. Em 1929, o produto real estagnou nos níveis de 1928 e a produção industrial começou a declinar. As importações, que se recuperavam à taxa de 16,3% em termos reais ao longo de 1928, começam a cair já no primeiro trimestre de 1929. Contudo, o pior ainda estava por vir com o colapso da capacidade de sustentação financeira do programa de defesa do café. A progressiva deterioração das condições de crédito em Londres no terceiro trimestre de 1929 bloqueou definitivamente a alternativa de obtenção de financiamento externo pelo Instituto do Café de São Paulo, que teve seus recursos esgotados em outubro deste ano, dando início ao colapso dos preços do café (FRITSCH, 1989), juntamente com o dos preços de todos os produtos primários.

Deflagrada a crise no último trimestre de 1929, em poucos meses todas as reservas metálicas acumuladas às custas de empréstimos estrangeiros foram tragadas pela fuga de capitais. Em impressionante semelhança com os eventos que antecederam o colapso do padrão-ouro antes da Primeira Guerra Mundial, o Estado agarrou-se teimosamente à manutenção do padrão no pressuposto otimista de que seria possível obter um grande empréstimo de estabilização em curto prazo. A conversibilidade apenas facilitava a fuga de capitais e o resultado foi aprofundar ainda mais a contração monetária ao longo de 1930, transformando a recessão iniciada em 1929 em uma crise de proporções sem precedentes (FURTADO, 1998; FRITSCH, 1989).

A Grande Depressão da década de 1930 teve um forte impacto negativo sobre as exportações brasileiras, que caíram de US\$ 445,9 milhões, em 1929, para US\$180,6 milhões, em 1932. Em 1931, o preço do café atingiu um terço do preço médio que alcançara entre 1925 e 1929, e as relações de troca do país haviam caído quase 50%. Em agosto de 1931, o Estado brasileiro suspendeu parte dos pagamentos da dívida externa e começou negociações para chegar a um acordo sobre sua consolidação. Além da redução das receitas de exportação, a entrada do capital estrangeiro cessou quase por completo em 1932. O Brasil foi o primeiro país a introduzir o controle de câmbio e outros controles diretos em resposta à crise mundial. O Estado decidiu intervir também para proteger o setor cafeeiro e, em maio de 1931, comprou

todo o café, destruindo grandes quantidades que não podiam ser vendidas ou armazenadas (BAER, 2002).

Uma vez mais, a evolução da economia no Brasil e na Argentina apresentaria trajetórias semelhantes e consoantes às alterações observadas na economia-mundo capitalista. Após a Primeira Guerra Mundial, um período de “boom” seguido de recessão nas regiões centrais é acompanhado, respectivamente, por crescimento e recessão nos dois países. Conforme passam os anos 1920, a recuperação econômica local é ativada graças ao crescimento econômico mundial e a grande exportação de capital pelas regiões do centro, permitindo uma política econômica expansionista por parte dos Estados brasileiro e argentino, baseada em endividamento externo, até o restabelecimento da conversibilidade em ambos os países em 1926/27, garantida pelo influxo de capital estrangeiro. Com a crise de 1929, ambos os Estados se viram diante de um quadro desfavorável que levou a grandes mudanças na política econômica, que assumiria um caráter cada vez mais intervencionista.

## CAPÍTULO 8 – CONCLUSÃO

A análise histórica realizada nos capítulos anteriores procurou mostrar que as semelhanças encontradas entre a evolução da economia no Brasil e na Argentina entre 1870 e 1930 podem ser explicadas, em grande medida, pelas semelhanças da posição e da função que ambas as regiões desempenhavam no quadro da economia-mundo capitalista, as quais eram caracterizadas basicamente pelo papel de fornecedoras de produtos primários para as regiões centrais, de onde importavam manufaturas. Como se viu, o desenvolvimento das atividades primário-exportadoras nos dois países dependeu do influxo de capital estrangeiro, que financiou a construção da infra-estrutura necessária a tais atividades e da demanda mundial por produtos primários. Ademais, em ambos os países, a retenção do excedente gerado nas atividades primário-exportadoras por capitalistas locais era cerceada pela atuação do capital estrangeiro, que controlava os segmentos de comercialização, financiamento e industrialização das principais cadeias mercantis envolvidas. Assim, configurava-se um quadro de alta vulnerabilidade econômica destas regiões periféricas, em que as oscilações na demanda mundial por produtos primários e nos fluxos mundiais de capital afetavam fortemente as atividades econômicas locais.

O Estado, que nos dois países foi controlado por uma oligarquia latifundiária agro-exportadora, promovia uma política econômica favorável ao papel ocupado pelas duas regiões na divisão mundial do trabalho, tendo um papel importante na construção da infra-estrutura básica das atividades agro-exportadoras e sendo para isso dependente de financiamento estrangeiro. A predominância de receitas tributárias aduaneiras como fonte de recursos estatais agravava a vulnerabilidade da política econômica dos dois estados às oscilações na conjuntura da economia-mundo. A história que foi narrada nos capítulos anteriores foi a história das oscilações das atividades econômicas locais e da política econômica estatal brasileira e argentina correspondentes às oscilações na conjuntura da economia-mundo.

Neste sentido, foi possível verificar a hipótese de que os processos sistêmicos relacionados aos ciclos sistêmicos de acumulação e aos ciclos de Kondratieff condicionaram o desenvolvimento da economia no Brasil e na Argentina entre 1870 e 1930, com os impactos afirmados no referencial teórico sobre sua dívida externa e política econômica. Identificou-se um enredo comum na evolução da economia em ambos os países, que pôde ser racionalizado a partir de sua relação com os ciclos de Kondratieff e os ciclos sistêmicos de acumulação, confirmando as principais hipóteses constantes do marco teórico: (i) a dívida externa dos paí-

ses periféricos apresenta um caráter cíclico associado as contradições da acumulação de capital nas regiões centrais, com crises de endividamento externo nas fases depressivas dos ciclos de Kondratieff; (ii) as expansões financeiras dos ciclos sistêmicos de acumulação estão associadas a um alto grau de mobilidade de capital em nível mundial e de endividamento público externo que limita a autonomia de política econômica dos Estados nacionais periféricos em favor das altas-financeiras internacionais. Resumidamente, este enredo comum é composto pelas etapas abaixo:

(i) formação da economia agro-exportadora, intensificação das relações com a economia-mundo capitalista e consolidação do Estado oligárquico na segunda metade do século XIX;

(ii) crise econômica da década de 1870: crise no balanço de pagamentos, com dificuldades no pagamento da dívida externa seguidas de políticas econômicas ortodoxas;

(iii) crescimento econômico especulativo com políticas expansionistas, seguido de crise no final do século XX: crise Baring na Argentina (solução após acordos sobre a dívida externa – acordos Rotschild, Romero e Terry), crise do Encilhamento no Brasil (solução após acordos sobre a dívida externa – “funding loan” de 1898);

(iv) recuperação e crescimento econômico da virada do século até à Primeira Guerra Mundial;

(v) crise econômica com dificuldades no pagamento da dívida externa durante a Primeira Guerra Mundial;

(vi) “boom”, recessão e crescimento econômico instável nos anos 1920, seguido de crise econômica com o craque de 1929.

É interessante notar que, da virada do século até 1930, a adoção e o abandono do padrão-ouro foi concomitante nos dois países (adoção na primeira década do século e abandono na Primeira Guerra Mundial; adoção em meados da década de 1920). As decisões de adesão e abandono ao padrão-ouro foram determinadas por dois fatores: (i) as condições sistêmicas (grandes fluxos de capital estrangeiro e aumento no valor das exportações permitiam a adoção do padrão-ouro; fuga de capitais e queda no valor das exportações induziam o fim da conversibilidade); (ii) o interesse das oligarquias agro-exportadoras dos dois países em proteger sua renda dos efeitos negativos da apreciação cambial. Estes dois fatores estavam diretamente relacionados à forma de inserção de ambos os países na divisão mundial do trabalho. A grande vulnerabilidade às condições sistêmicas era resultado da predominância naquelas regi-

ões de atividades de produção de produtos primários para os mercados mundiais. Como tais atividades eram, dentre as demais desenvolvidas ali, as que proporcionavam maior excedente econômico, a classe de latifundiários agro-exportadores ocupava posição dominante no aparato estatal, podendo impor seus interesses.

Como a taxa de câmbio, em economias agro-exportadoras, é uma das principais variáveis macroeconômicas de intermediação entre o nível sistêmico e o nível local, a política cambial é, conforme afirmou Francisco de Oliveira (1989), a principal política econômica. Assim, pode-se dizer que, pelas razões expostas no parágrafo anterior, a principal política econômica no Brasil e na Argentina entre 1870 e 1930 foi fortemente condicionada pelas condições prevalecentes na economia-mundo capitalista.

Além disso, a análise comparativa dos casos do Brasil e da Argentina mostrou que, nos dois países, entre 1870 e 1930, o ingresso de capitais estrangeiros pela via da dívida externa esteve associado a políticas inspiradas no liberalismo econômico, que facilitaram o influxo do capital forâneo. Na segunda metade do século XIX, iniciou-se nos dois países um período de políticas liberais, que se estendeu quase sem interrupções até a crise de 1930 (embora o Estado brasileiro tenha se desviado dos princípios liberais mais do que o argentino<sup>50</sup>). Tais políticas, especialmente a liberalização financeira dos fluxos de capital (convertibilidade), garantiam condições vantajosas de valorização, mas, sobretudo, a possibilidade de transferir lucros ao exterior.

Essas políticas econômicas eram funcionais ao papel que os dois países desempenhavam na economia-mundo porque favoreciam os dois grupos mais poderosos que se beneficiavam desta condição: a burguesia local vinculada às atividades primário-exportadoras e os capitalistas estrangeiros oriundos de regiões centrais. O endividamento externo, ao viabilizar financeiramente diversas destas políticas econômicas e permitir a reprodução do capital financeiro estrangeiro, foi um elemento importante ao longo de todo o período. Esta compatibilidade de interesses entre as elites locais e o capital estrangeiro em prol do endividamento externo condicionou a política econômica brasileira e argentina tanto nas fases expansivas quanto nas depressivas dos ciclos econômicos. Este condicionamento, como se viu, manifestava-se tanto em sua forma direta, especialmente nos momentos de crise, em que os credores externos ganhavam maior influência sobre a gestão do Estado, quanto em sua forma indireta, quando a

---

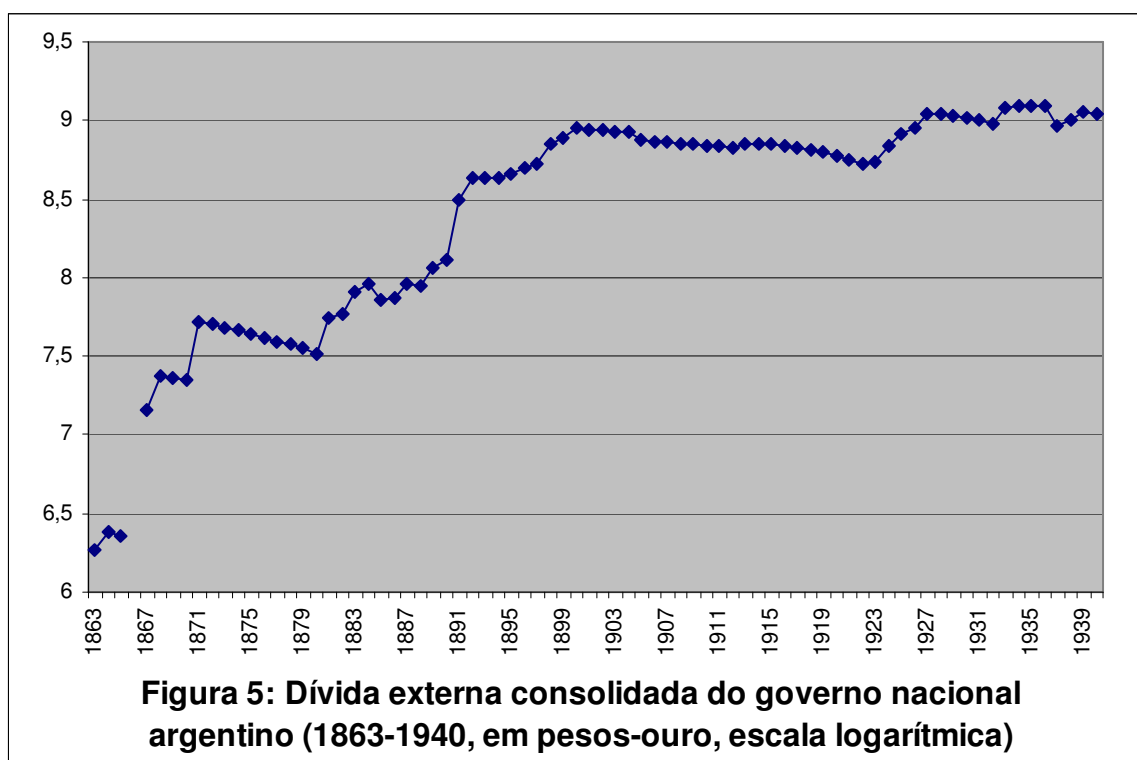
<sup>50</sup> A política brasileira de valorização do café é um grande exemplo de desvio do liberalismo econômico que não teve equivalente na Argentina. Como este país não dependia tanto quanto o Brasil da exportação de uma única “commodity” e não desfrutava, como o Brasil, de uma posição quase-monopolística na cadeia mercantil de seus produtos exportáveis, não estava tão propenso a este tipo de intervenção estatal. Mais uma vez, formas diferentes de relação com a economia-mundo, levavam a políticas econômicas diversas.



disponibilidade de capital circulante em nível mundial estabelecia condições para o Estado expandir suas atividades via endividamento externo.

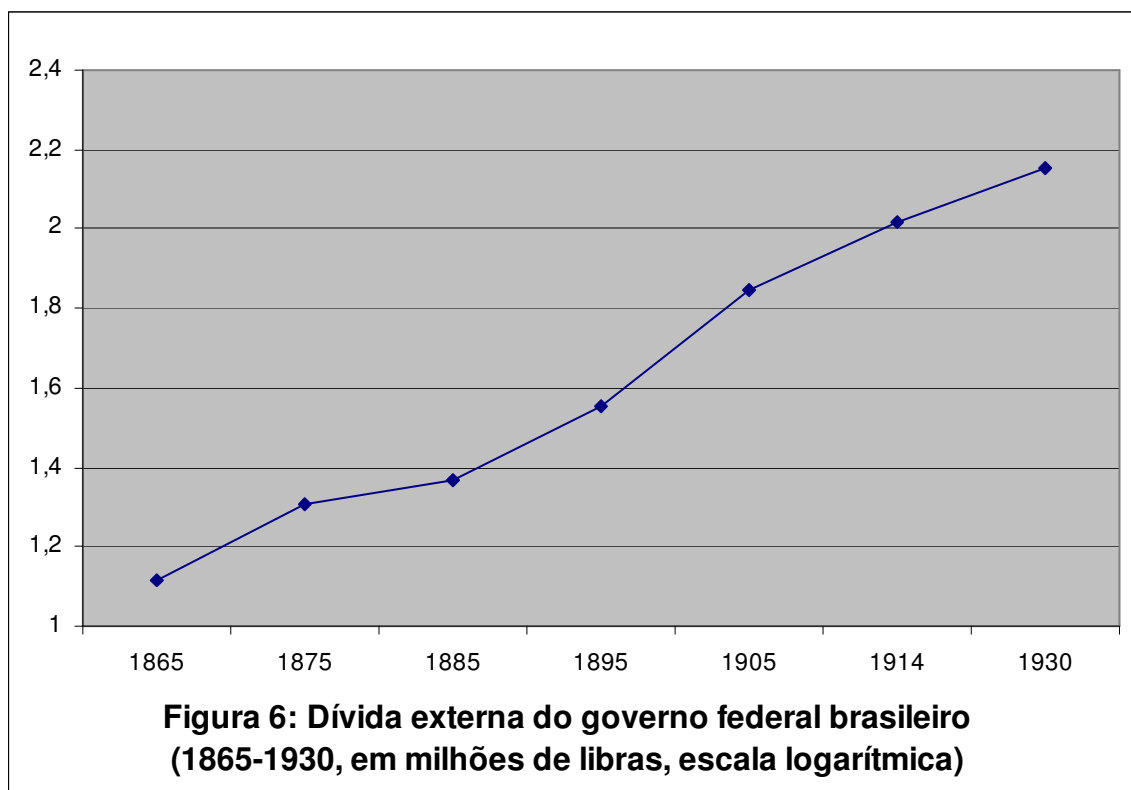
As políticas de crescimento (que não podiam ser financiadas apenas com os recursos tributários extraídos de uma base econômica frágil) e os freqüentes desequilíbrios no balanço de pagamentos geravam uma avidez quase permanente por tomar recursos financeiros no exterior, que só pode ser concretizada quando a oferta de fundos se fez presente. Por isso, Brasil e Argentina não se endividaram quando quiseram, mas sim quando puderam. Havia uma necessidade estrutural de fundos externos que nem sempre encontrou um correspondente favorável nos mercados financeiros mundiais. Quando a conjuntura permitia, os desequilíbrios mencionados puderam ser cobertos por empréstimos estrangeiros, que ajudavam a postergar os ajustes necessários. Mas esta política de curto prazo se convertia em um verdadeiro problema quando as condições dos mercados financeiros mundiais se tornam mais restritivas. O resultado era o agravamento da debilidade produtiva, pois às necessidades internas somava-se então o serviço dos empréstimos externos. O endividamento externo foi, assim, consequência e causa do caráter periférico da economia na Argentina e no Brasil.

A seguir, são expostos gráficos ilustrativos que sintetizam a evolução da dívida externa na no Brasil e na Argentina entre 1870 e 1930<sup>51</sup>.

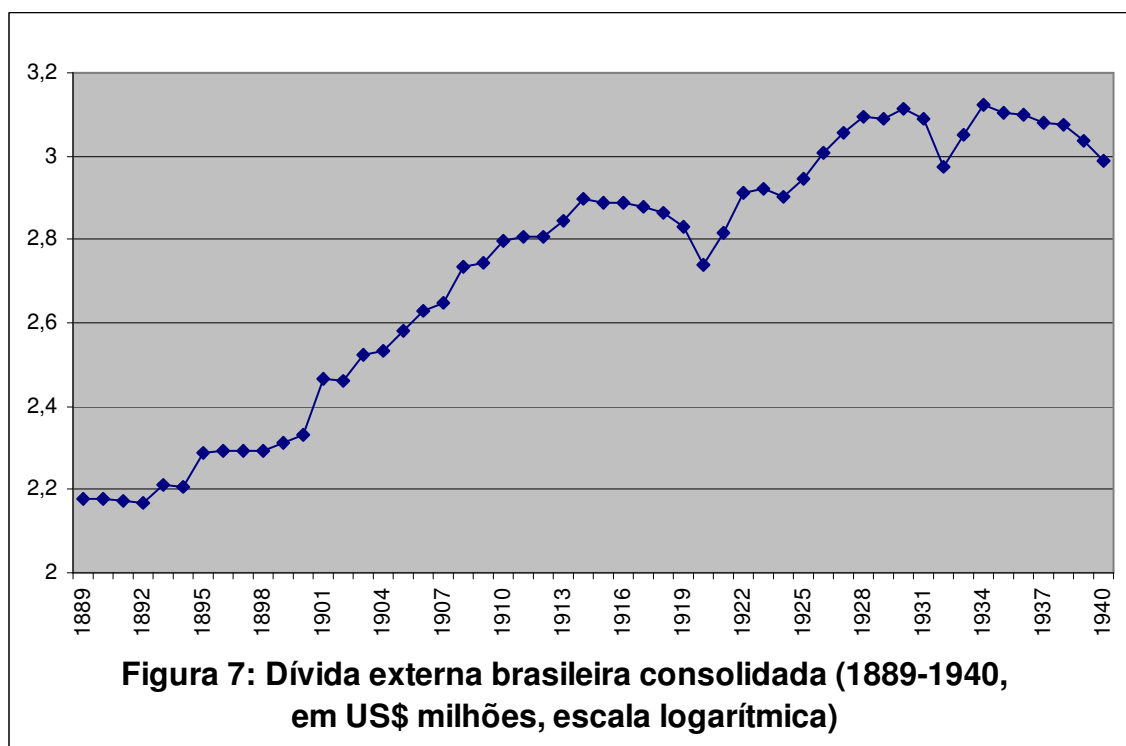


(fonte: García Vizcaíno, 1972).

<sup>51</sup> Os dados em que os gráficos estão baseados se encontram no apêndice do trabalho.



(fonte: ABREU, 1985).



(fonte: para 1889-1969: IBGE. Estatísticas históricas do Brasil. Rio de Janeiro, 1987. Apud: Abreu, Marcelo de Paiva (Org.). A ordem do progresso - cem anos de política econômica republicana. Rio de Janeiro: Campus, 1992. Série interrompida. (disponível em [www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br)))

A partir desses gráficos, pode-se observar que, ao longo do período estudado, a dívida externa dos Estados argentino e brasileiro apresentou um comportamento coerente com a hipóteses constantes da teoria dos ciclos sistêmicos de acumulação e dos ciclos de endividamento externo da periferia. A figura 4, referente ao caso argentino, mostra claramente uma tendência de aumento da dívida externa do Estado argentino entre 1870 e 1930. Porém, este aumento não é linear, apresentando variações na taxa de crescimento da dívida que são explicadas pelos ciclos de Kondratieff. Do fim da década de 1870 até 1900 (fase depressiva do ciclo de Kondratieff) a dívida aumenta a taxas maiores do que no período de 1900 a 1920 (fase de crescimento do ciclo de Kondratieff). Na década de 1920, quando se aproxima a crise do ciclo de Kondratieff (1929/30), tal como afirma a teoria dos ciclos de endividamento, a taxa de crescimento da dívida do Estado argentino volta a aumentar.

Estas mesmas relações são válidas para o caso brasileiro, embora as figuras 5 e 6<sup>52</sup> não as mostrem com a mesma clareza do caso argentino, pois estes gráficos estão baseados em menor número de observações. Pode-se constatar a tendência de aumento no endividamento do Estado brasileiro ao longo da expansão financeira britânica, com redução de sua taxa de crescimento após a virada de século (fase de crescimento do ciclo de Kondratieff) e aumento na década de 1920. Em ambos países, os dados da década de 1930 mostram uma tendência de estabilização ou redução do endividamento estatal com o fim da expansão financeira.

Para alguns estudiosos da história econômica do Brasil, especialmente Celso Furtado, o atraso do Brasil em relação à Europa e aos Estados Unidos foi resultado da posição privilegiada ocupada pela Inglaterra como fornecedora de bens manufaturados e da falta de uma classe comercial nativa importante. Em outras palavras, significa atribuir o subdesenvolvimento brasileiro à posição ocupada pelo país na divisão mundial do trabalho, uma posição hierarquicamente subordinada à da Inglaterra e caracterizada pela especialização em atividades de baixo progresso técnico. Em decorrência desta forma de participação na economia-mundo, o poder político local esteve nas mãos de classes proprietárias de terras, cujos interesses eram compatíveis com a divisão mundial de trabalho do século XIX, já que seu excedente econômico era derivado justamente da participação em cadeias mercantis mundiais como fornecedores de alimentos e matérias-primas. Por esta razão, essa classe dominante não tendeu a usar o aparato estatal para romper com aquilo que, para Furtado, determinava o subdesenvol-

---

<sup>52</sup> O trabalho de onde foram extraídos os dados em que se baseou a figura 6 não especifica se são referentes apenas à dívida externa estatal ou se englobam também a dívida externa privada. De qualquer forma, para o período considerado, a dívida externa privada não apresenta grande relevância quantitativa.

vimento brasileiro, a posição que o país ocupava na divisão mundial do trabalho. Na Argentina, como se viu, a história foi bastante semelhante.

Destarte, em ambos os países, observou-se no período estudado um baixo grau de autonomia em relação à dinâmica da economia-mundo capitalista dominada pelos países centrais. Este aspecto era resultante de características estruturais comuns verificadas nos dois países. Por serem altamente vinculados à divisão mundial do trabalho, estavam sujeita a mecanismos que estimulavam processos de expansão e traziam graves conseqüências nos períodos depressivos, caracterizando ciclos que se achavam condicionados pelo comportamento dos centros de poder econômico mundiais. As fontes de dinamismo econômico local estavam fora de seu controle: a demanda mundial por produtos primários e a disponibilidade de capital circulante em nível mundial. As oscilações nestas duas variáveis afetavam bruscamente o desempenho da economia na Argentina e no Brasil, o que os tornavam frágeis em sua base. Como é natural nas economias de exportação, os choques mundiais eram agravados por mudanças provocadas no nível de investimento e na liquidez do país.

Mesmo a principal diferença entre a evolução da economia nos dois países entre 1870 e 1930 – a maior riqueza da Argentina comparativamente a do Brasil – era explicada também por suas posições na economia-mundo. Embora ambos os países fossem sede de atividades primário-exportadoras, os produtos que exportavam não eram os mesmos. Conforme afirmam Fausto e Devoto (2004), o que explica que a Argentina, atrás do Brasil em 1850, estivesse à frente dele em 1890, foi o ritmo diferente de crescimento econômico, marcado por um elemento sobre o qual nenhum dos dois países, exportadores de bens primários, tinha controle, ou seja, os preços internacionais de seus respectivos produtos (os dos produtos argentinos apresentando um comportamento mais favorável em longo prazo).

Finalmente, esta pesquisa proporciona uma lição importante para a compreensão das políticas econômicas em ambos os países na atualidade. Este estudo permitiu compreender a política econômica brasileira e argentina entre 1870 e 1930 a partir de seus condicionamentos sistêmicos de longo prazo relacionados a forma como os dois países se relacionavam com a economia-mundo capitalista. Verificou-se como as mudanças na conjuntura da economia-mundo na segunda metade do século XIX alterou as relações do Brasil e da Argentina com a divisão mundial do trabalho levando ao surgimento de um Estado oligárquico promotor de políticas econômicas funcionais a esta relação. Analisou-se o desenvolvimento deste tipo de política econômica até o momento de sua deterioração, durante a crise de 1929, quando se alteram os condicionamentos sistêmicos de longo prazo considerados neste estudo: a ciclo de Kondratieff (ingresso em uma fase depressiva) e o ciclo sistêmico de acumulação (passagem

do regime de acumulação britânico para o norte-americano). Viu-se que antes de 1929, as estruturas em relação às quais aquelas políticas econômicas eram funcionais ainda não haviam se deteriorado o suficiente em função daqueles processos cíclicos de longo prazo a ponto de demandar alterações na política econômica local. Esta só se tornou insustentável e de difícil legitimação perante as classes sociais locais quando a forma de inserção na economia-mundo capitalista à qual ela era funcional tornou-se também insustentável. Analogamente, hoje, como naquela época, é vigente uma conjuntura de expansão financeira do ciclo sistêmico de acumulação norte-americano e de fase recessiva de um ciclo de Kondratieff, cujas semelhanças com o período de 1870 a 1930 podem ser exploradas de maneira profícua. Alta mobilidade de capital, alto grau de endividamento do Estado nacional, alto grau de condicionamento das políticas econômicas pelas altas-finanças mundiais são elementos presentes em ambos os períodos, em ambos os países. Esta pesquisa mostra também que garante maior retorno intelectual e político compreender os condicionamentos conjunturais e estruturais à política econômica contemporânea em perspectiva histórico-comparativa, para então verificar as possibilidades de que tais condicionamentos sejam alterados pela ação política ou relaxados pela evolução histórica, do que proferir discursos ingênuos em prol de políticas incoerentes com tais condicionamentos e para os quais, justamente por isso, o Estado se mostrará surdo. Vide o caso da defesa da industrialização por Alejandro Bunge, na Argentina do início da década de 1920, ou o do discurso em prol de uma política industrial ativa no Brasil, na década de 1990.

## CAPÍTULO 9 – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, M. P. A dívida externa pública do Brasil, 1931-1943, Pesquisa e Planejamento Econômico, junho de 1975.

\_\_\_\_\_. A dívida pública externa do Brasil, 1824-1931, Estudos Econômicos, 15 (2), 1985.

\_\_\_\_\_. Os *funding loans* brasileiros – 1898-1931. Pesquisa e Planejamento Econômico, v. 32, n. 3, dezembro de 2002.

ABREU E SILVA, C. H. M. A prosperidade argentina durante o padrão ouro e a ideologia da dolarização. Revista de Economia & Relações Internacionais, v. 2 (3), julho de 2003.

AGUIRRE ROJAS, Carlos Antonio. Braudel, o mundo e o Brasil. São Paulo: Cortez Editora, 2003.

ALBERT, Bill. O impacto da Primeira Guerra Mundial sobre o investimento estrangeiro na América do Sul: Brasil e Argentina. História Econômica & História de Empresas, IV.1, 2001.

ALDCROFT, Derek H. From Versailles to Wall Street, 1919-1939. Los Angeles, 1977.

ARRIGHI, G. O longo século XX: dinheiro, poder e as origens do nosso tempo. São Paulo: Editora UNESP/Contraponto, 1996.

\_\_\_\_\_. The Global Market. Journal of World-Systems Research, v. V, n. 2, summer 1999, 217-251.

ARRIGHI, G.; SILVER, B. Polanyi's "Double Movement": The Belle Époques of British and U.S. Hegemony Compared. Politics & Society, v. 3x, n. x, month 2003 (1-30).

BAER, W. A economia brasileira. São Paulo: Nobel, 2002.

BETHELL, Leslie. A Grã-Bretanha e a América Latina, 1830-1930. In.: BETHELL, Leslie. História da América Latina, vol. IV: de 1870 a 1930. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo/Imprensa Oficial do Estado; Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2001.

BRAUDEL, Fernand. Civilização material, economia e capitalismo: séculos XV-XVIII (v. III). São Paulo: Martins Fontes, 1995-96.

BUARQUE DE HOLANDA, Sérgio. Do Império à República. vol. 5 do tomo II – O Brasil Monárquico – de BUARQUE DE HOLANDA, Sérgio; CAMPOS, Pedro M. História Geral da Civilização Brasileira. Rio de Janeiro: Difel, 1985.

CARDOSO, Fernando Henrique. On the characterization of authoritarian regimes in Latin América. In.: COLLIER, David (ed.). Authoritarianism in Latin America. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1979.

CASTRO, Ana Célia. As empresas estrangeiras no Brasil, 1860-1913. Rio de Janeiro: Zahas, 1979.

CORTÉS CONDE, Roberto. Deuda externa y crisis en Argentina (1860-1905). In.: MARICHAL, C.; TEDDE, P. (coords.). La formación de los bancos centrales en España y América Latina (siglos XIX y XX) – vol. II. Banco de España – Estudios de Historia Económica – n. 30 – 1994.

\_\_\_\_\_. Estimaciones del producto bruto interno de la Argentina, 1875-1935. Buenos Aires: Universidad de San Andrés, 1994 (Documento de Trabajo n. 3).

\_\_\_\_\_. La economía argentina en el largo plazo (siglos XIX y XX). Buenos Aires: Editorial Sudamericana; Universidad de San Andrés, 1997.

CUEVA, A. O desenvolvimento do capitalismo na América Latina. São Paulo: Global Editora, 1983.

DEAN, Warren. A industrialização durante a República Velha. In.: FAUSTO, Boris (org.). História Geral da Civilização Brasileira. III. O Brasil Republicano. 1. Estrutura de poder e economia (1889-1930). Rio de Janeiro: Bertrand Brasil S.A., 1989.

\_\_\_\_\_. A Economia Brasileira, 1870-1930. In.: BETHELL, Leslie (org.). História da América Latina: de 1870 a 1930, volume V. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo; Imprensa Oficial do Estado; Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2002.

DELLA PAOLERA, G. Experimentos monetarios y bancarios en Argentina: 1861-1930. Revista de Historia Económica: Nuevos enfoques en la Historia Económica de España y América Latina. Madrid: Alianza Editorial Universidad Carlos III, Año 12, n. 3, Otoño, 1994.

DIAZ ALEJANDRO, C. F. Essays on the economic history of the Argentine Republic. New Haven: Yale University, 1970.

\_\_\_\_\_. Ensayos sobre la historia económica argentina. Buenos Aires: Amorrortu, 2002.

\_\_\_\_\_. The Argentine state and economic growth: a historical review. In.: RANIS, Gustav (ed.). The government as regulator. New Haven: Yale University Press, 1974.

DI TELLA, G. Economic controversies in Argentina from the 1920s to the 1940s. In.: DI TELLA, G.; PLATT, D. C. M. The political economy of Argentina, 1880-1946. Oxford: St. Antony's College, 1986.

DI TELLA, G.; ZYMELMAN, M. Las etapas del desarrollo económico argentino. Buenos Aires: EUDEBA, 1967.

DOBB, Maurice. A Evolução do Capitalismo. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

EBBINGHAUS, B. How the cases you choose limit the questions you ask: selection problems in comparative research design. European Consortium for Political Research Conference, Marburg, September 18-21, 2003.

FAUSTO, Boris. Expansão do café e política cafeeira. In.: FAUSTO, Boris (org.). História Geral da Civilização Brasileira. III. O Brasil Republicano. 1. Estrutura de poder e economia (1889-1930). Rio de Janeiro: Bertrand Brasil S.A., 1989.

FAUSTO, Boris; DEVOTO, Fernando J. Brasil e Argentina: um ensaio de história comparada (1850-2002). São Paulo: Editora 34, 2004.

FERRER, Aldo. La economía argentina: desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina S.A., 2004.

FORD, Alec G. El patrón oro: 1880-1914, Inglaterra y Argentina. Buenos Aires, 1966.

\_\_\_\_\_. La Argentina y la crisis de Baring de 1890. In.: GIMENEZ ZAPIOLA, M. (comp.). Materiales para el estudio de la oligarquía argentina. Buenos Aires, 1977.

\_\_\_\_\_. Comercio exterior e inversiones extranjeras, 1880-1914. In.: FERRARI, Gustavo; GALLO, Ezequiel (comps.). La Argentina del 80 al centenario. Buenos Aires, 1985.

FRANCO, H.; CHACON, P. História Econômica Geral. São Paulo: Atlas, 1978.

FRANCO, G. A primeira década republicana. In: ABREU, Marcelo de Paiva (org.). A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989. São Paulo: Campus, 1992.

\_\_\_\_\_. Há cem anos atrás. O Estado de São Paulo, 02/01/2000.

FRITSCH, Winston. Sobre as interpretações tradicionais da lógica da política econômica na Primeira República. Estudos Econômicos, 15 (2), 1985.

\_\_\_\_\_. Apogeu e crise na Primeira República: 1900-1930. In: ABREU, Marcelo de Paiva (org.). A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989. São Paulo: Campus, 1989.

FURTADO, Celso. A economia latino-americana; formação histórica e problemas contemporâneos. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1976.

\_\_\_\_\_. Formação Econômica do Brasil. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1998.

GARCÍA VIZCAÍNO, Jose. La deuda pública nacional. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1972.

GLADE, William. A América Latina e a Economia Internacional, 1870-1914. In.: BETHELL, Leslie (org.). História da América Latina, vol. IV: de 1870 a 1930. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo/Imprensa Oficial do Estado; Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2001.

GRIFFIN, Keith. The Role of Foreign Capital. In.: Financing Development in Latin América. London: K Griffin, 1971.



GUANABARA, Alcindo. A presidência Campos Sales. Brasília: Editora UNB, 1983.

GUNDER FRANK, Andre. Acumulação dependente e subdesenvolvimento: repensando a teoria da dependência. São Paulo: Brasiliense, 1980.

HOBBSAWM, Eric J. Industry and Empire. Londres, 1968.

\_\_\_\_\_. The Age of Empire: 1875-1914. Nova York: Pantheon Books, 1987.

\_\_\_\_\_. A era dos impérios, 1875-1914. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988 e 2002.

HILFERDING, Rudolf. O capital financeiro. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

HISCHIER, Guido. Politische Regimes in Entwicklungsländern: Eine international vergleichend Typologie. Frankfurt: Campus, 1987.

HISCHIER, G.; HEINTZ, P. Political regimes of developing countries within the international stratification system and the world economy: some correlates of regime types. Paper prepared for the International Studies Association Annual Convention, Cincinnati, Ohio, March 24-27, 1982.

HOLLOWAY, Thomas H. Vida e morte do Convênio de Taubaté: a primeira valorização do café. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

JORGE, Eduardo. Industria y concentración económica. Buenos Aires, 1986.

JONES, C. A. British capital in Argentine history: structures, rhetoric and change. In.: HENNESSY, A.; KING, J. The land that England lost. London: British Academic, 1992.

LANDES, David. The unbound Prometheus: technological change and industrial development in Western Europe from 1750 to the present. Cambridge: Cambridge University Press, 1969.

LASCANO, Marcelo R. Crisis de la política económica argentina. Buenos Aires, 1973.

LÊNIN, V. I. O Imperialismo: fase superior do capitalismo. São Paulo: Global, 1982.

LENZ, Maria Heloisa. Crescimento econômico e crise na Argentina de 1870 a 1930: a Belle Époque. Porto Alegre: Editora da UFRGS/Fundação de Economia e Estatística Sigfried Emanuel Heuser, 2004.

LEWIS, Colin M. States and Markets in Latin America: the political economy of economic interventionism. Working Paper N° 09/05. Department of Economic History. London School of Economics. January, 2005.

\_\_\_\_\_. Del crecimiento al retraso económico: una revisión de los recientes debates sobre la historia económica y social argentina. Ciclos en la historia, la economía e la sociedad, v. 9, n. 18, 2. semest. 1999.

LEVY, Maria-Bárbara; SAES, Flávio A. M. de. Dívida externa brasileira, 1850-1913: empréstimos públicos e privados. História Econômica & História de Empresas, IV.1, 2001.

LIPSON, Charles. Standing Guard: Protecting Foreign Capital in the Nineteenth and Twentieth Centuries. Berkeley: University of California Press, 1985.

\_\_\_\_\_. International Debt and National Security: Comparing Victorian Britain and Postwar America. In.: EICHENGREEN, B.; LINDERT, P. (eds.). The International Debt Crisis in Historical Perspective. Cambridge, MA: MIT, 1989.

LUXEMBURGO, Rosa. A Acumulação do Capital (v. II). São Paulo: Abril Cultural, 1984.

MANDEL, Ernest. Long Waves of Capitalist Development. Cambridge: Cambridge University Press, 1980.

MARICHAL, Carlos. Historia de la deuda externa de América Latina. México, D.F.: Alianza Editorial Mexicana, 1988.

\_\_\_\_\_. Ciclos y crisis de la deuda externa en América Latina: Historia de las Soluciones Aplicadas en las Crisis Mayores (Siglos XIX y XX). Revista Realidad Económica. Buenos Aires, 2003.

MARX, Karl. Capital, v. I. Moscou: Foreign Languages Publishing House, 1959.

\_\_\_\_\_. O capital: crítica da Economia Política. Livro 1 – O processo de produção do capital. Volume II. São Paulo: Bertrand Brasil – DIFEL, 1987.

MARINI, Ruy Mauro. Dialética da dependência. Petrópolis: Vozes, 2000.

McMICHAEL, Phillip. Incorporating comparison within a world-historical perspective: an alternative comparative method. American Sociological Review, 1990, v. 55 (junho: 385-397).

\_\_\_\_\_. World-systems analysis, globalization and incorporated comparison. Journal of World-Systems Research, VI, 3, Fall/Winter 2000, 68-99.

MENEZES, A.; MARTINEZ, R. A dívida externa brasileira, moratória e FMI: uma lógica que está fazendo 100 anos... Disponível em <http://www.relnet.com.br> (Site Brasileiro de Referência em Relações Internacionais), 2002.

MENSCH, Gerhard. Das technologische Patt. Frankfurt: Umschau, 1975.

NIVEAU, Maurice. História dos Fatos Econômicos Contemporâneos. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1969.

O'CONNEL, Arturo. La Argentina em la Depresión: los problemas de una economía abierta. Desarrollo Económico, n. 92, v. 23, enero-marzo de 1984.

OLIVEIRA, Francisco de. A emergência do modo de produção de mercadorias: uma interpretação teórica da economia da República Velha no Brasil. In.: FAUSTO, Boris (org.). História

Geral da Civilização Brasileira. III. O Brasil Republicano. 1. Estrutura de poder e economia (1889-1930). Rio de Janeiro: Bertrand Brasil S.A., 1989.

ORAIR, Rodrigo O. Dívida externa brasileira e financiamento ao “subdesenvolvimento” (1824-1914). Belo Horizonte: Faculdade de Ciências Econômicas da UFMG, 2002 (monografia de graduação).

OREIRO, J. L. Autonomia de política econômica, fragilidade externa e equilíbrio do balanço de pagamentos. A teoria econômica dos controles de capitais. Economia e Sociedade, Campinas, v. 13, n. 2 (23), p. 1-22, julho/dezembro de 2004.

PELAEZ, Carlos Manuel. As conseqüências econômicas da ortodoxia monetária, cambial e fiscal no Brasil entre 1889-1945. Revista Brasileira de Economia (3/71), 1971.

PETERS, Harold E. The foreign debt of the Argentine Republic. Baltimore, 1934.

PHELPS, V. L. The International Position of Argentina. Philadelphia, 1938.

POLANYI, Karl. The Great Transformation: the political and economic origins of our time. Boston, MA: Beacon Press, 1957.

\_\_\_\_\_. A grande transformação: as origens da nossa época. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

PRADO JR., Caio. História Econômica do Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1976.

PREBISCH, Raul. Capitalismo periférico. Crisis y transformación. México, 1981.

QUINTERO RAMOS, Angel. Historia monetaria argentina. Tesis Doctoral, Nueva York, 1950.

RANDALL, R. Historia económica de la Argentina en el siglo XX. Buenos Aires: Amorrortu Editores, 1978.

RAPOPORT, Mario. Historia económica, política y social de la Argentina (1888-2000). Buenos Aires: Ediciones Macchi, 2003.

REGALSKY, Andrés. Endeudamiento, finanzas públicas y balanza de pagos en la Argentina (1880-1914). In.: BOVKYNE, S. V.; BRODER, A.; MARANHÃO, R. Public Debt, Public Finance, Money and Balance of Payments in Debtor Countries, 1890-1932/33. Sevilla, 1998.

\_\_\_\_\_. Banca y capitalismo en la Argentina, 1850-1930: un ensayo crítico. Ciclos en la historia, la economía e la sociedad. Buenos Aires, v. 9, n. 18,2. semest., 1999.

RIBEIRO DE OLIVEIRA, M. Teresa; FALCÃO SILVA, M. Luiza. O Brasil no padrão-ouro: a Caixa de Conversão de 1906-1914. História Econômica & História de Empresas, IV.1, 2001.

ROMERO, Luis Alberto. Breve historia contemporánea de la Argentina. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina S. A., 2001.

ROSTOW, W. W. Kondratieff, Schumpeter and Kuznets: Trend Periods Revisited. Journal of Economic History, 35. 1975.

\_\_\_\_\_. The World Economy: History and Prospects. London and Basingstoke: Macmillan, 1978.

\_\_\_\_\_. The World Economy Since 1945: a stylized historical analysis. Economic History Review, 38. 1985.

SAES, Flávio A. M. de.; SZMRECSÁNYI, Tamás. O capital estrangeiro no Brasil, 1880-1930. Estudos Econômicos, 15 (2), 1985.

SAES, Decio. A formação do Estado burguês no Brasil (1888-1891). 2. ed Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.

SCHULZ, John. A crise financeira da abolição (1875-1901). São Paulo: EdUSP; Instituto Fernand Braudel, 1996.

\_\_\_\_\_. The successful and liberal stabilization of Campos Salles, 1898-1902. V Congresso Brasileiro de História Econômica e 6ª Conferência Internacional de História de Empresas. ABPHE, Caxambu, MG. 7 a 10 de Setembro de 2003.

SCHUMPETER, Joseph. Business Cycles. 2 vols. New York and London: McGraw-Hill, 1939.

SILVA, S. Expansão cafeeira e origens da indústria no Brasil. 6a ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1985.

SILVER, Beverly. The Time-Space Mapping of World Labor Unrest. Specialist Meeting on Globalization in the World-System: Mapping Change over Time. University of California – Riverside. February, 2004.

SINGER, Paul. O Brasil no contexto do capitalismo internacional (1889-1930). In.: FAUSTO, Boris (org.). História Geral da Civilização Brasileira. III. O Brasil Republicano. 1. Estrutura de poder e economia (1889-1930). Rio de Janeiro: Bertrand Brasil S.A., 1989.

STEWART, Taimoon. The Third World Debt Crisis: a Long Waves Perspective. Review (Fernand Braudel Center), XVI, 2, Spring, 1993.

\_\_\_\_\_. Privatization in debtor economies: a conjunctural phenomenon in world capitalism. Caribbean Dialogue, 2 (1) May/August 1-10 (1995).

\_\_\_\_\_. The Third World Debt Crisis: a continuity of imperialism. South Perspective Series. Switzerland: South Centre, 2002.

SUTER, Christian. Debt cycles in the world-economy: foreign loans, financial crisis and debt settlements, 1820-1990. Oxford: Westview Press, 1992.

- SUTER, C.; PFISTER, U. International Financial Relations as Part of the World-System. *International Studies Quarterly*, 31, 1987;
- SWEEZY, Paul Marlor. Teoria do desenvolvimento capitalista: princípios de economia política marxista. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- TANNURI, Luis Antonio. O encilhamento. São Paulo: HUCITEC, 1981.
- TAYLOR, Alan. Argentina and economic growth in comparative perspective. Cambridge: Harvard University Press, 1992.
- \_\_\_\_\_. Three phases of Argentine economic growth. Cambridge: National Bureau of Economic Research, 1994. (Historical paper n. 60, mimeo).
- THORP, Rosemary. A América Latina e a Economia Internacional, da Primeira Guerra Mundial à Grande Depressão. In.: BETHELL, Leslie (org.). História da América Latina, vol. IV: de 1870 a 1930. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo/Imprensa Oficial do Estado; Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2001.
- TILLY, C. Big Structures, Large Processes, Huge comparisons. New York: Russel Sage Foundation, 1984.
- TIRRE, Emilce. La inserción de la Argentina en la economía mundial. Buenos Aires, 2000.
- TOBIN, J. A proposal for International Monetary Reform. Eastern Economic Journal, 4 (3-4), July/October, 1978.
- \_\_\_\_\_. International Currency Regimes, Capital Mobility and Macroeconomic Policy. Greek Economic Review, v. 15, n. 1, Autumn, 1993.
- TORNQUIST, E. The economic development of the Argentine Republic in the last fifty years. Buenos Aires: 1919.
- \_\_\_\_\_. El desarrollo económico de la República Argentina en los últimos cincuenta años. Buenos Aires, 1920.
- TOUSSAINT, Eric. Las crisis de la deuda externa de América Latina en los siglos XIX e XX. CADTM, 2003 (disponível em [www.cadtm.org](http://www.cadtm.org)).
- VERNON, Raymond. International Investment and International Trade in the Product Cycle. Quarterly Journal of Economics, 80. 1966.
- WALLERSTEIN, Immanuel. The capitalist world-economy. New York: Cambridge University Press, 1983.
- WEBER, Max. General Economic History. Nova York: Collier, 1961.
- WEISSKPF, Thomas E. The Impact of Foreign Capital Inflow on Domestic Savings in Underdeveloped Countries. Journal of International Economics, 2, 1972.

WILLIAMS, John H. La crisis y el Banco Baring, 1890-1891. Revista de Ciencias Económicas, noviembre de 1921.

**APÉNDICE – DADOS DA DÍVIDA EXTERNA ARGENTINA E BRASILEIRA**

**Dívida externa consolidada do governo nacional argentino  
(1863-1940, em pesos-ouro)**

ano	valor
1863	1835371
1864	2375672
1865	2270541
1866	-----
1867	14447474
1868	23916762
1869	23283490
1870	22641854
1871	51681962
1872	50096634
1873	48511784
1874	46833530
1875	43430620
1876	41466336
1877	39464560
1878	37388608
1879	35247752
1880	33041016
1881	55953104
1882	58035600
1883	80627580
1884	92163689
1885	71194032
1886	73385424
1887	90474408
1888	88811100
1889	115762198
1890	128209130
1891	308135884
1892	425773236
1893	432822556
1894	434064500
1895	452823004
1896	492624640
1897	530194646
1898	719077166
1899	783148079

1900	884227743
1901	878287858
1902	866086790
1903	854182445
1904	842655040
1905	748099979
1906	737111872
1907	726155161
1908	715318481
1909	707977479
1910	697397833
1911	690263957
1912	677259061
1913	701943267
1914	710053538
1915	702959001
1916	684495263
1917	669601772
1918	642791606
1919	625062883
1920	596754659
1921	560698564
1922	535734657
1923	539186428
1924	687354387
1925	833208242
1926	888423750
1927	1103820137
1928	1111675585
1929	1071390371
1930	1034950956
1931	994251900
1932	942483970
1933	1217792331
1934	1234309013
1935	1248851009
1936	1224027685
1937	934053308
1938	1003696072
1939	1140568138
1940	1114157490

(fonte: García Vizcaíno, 1972)



**Dívida externa do governo federal brasileiro (1865-1930, em milhões de libras)**

ano	valor
1865	13
1875	20,4
1885	23,2
1895	35,7
1905	70
1914	103,5
1930	142

(fonte: ABREU, 1985)

**Dívida externa brasileira consolidada (1889-1940, em milhões de dólares)**

ano	valor
1889	151,2
1890	150,2
1891	148,6
1892	146,7
1893	162,7
1894	160
1895	193,5
1896	195,4
1897	196,6
1898	195,9
1899	204,2
1900	214,7
1901	291,6
1902	290,5
1903	331,8
1904	339,5
1905	379,2
1906	426
1907	443,5
1908	542,4
1909	552,5
1910	624,6
1911	643,2
1912	640,5
1913	702,1
1914	786,3
1915	770
1916	770,6

1917	755,3
1918	732,3
1919	675,1
1920	550,4
1921	651,4
1922	820,7
1923	839,1
1924	802,5
1925	883,6
1926	1.022,40
1927	1.138,40
1928	1.240,70
1929	1.225,40
1930	1.293,50
1931	1.233,60
1932	940,6
1933	1.123,80
1934	1.330,90
1935	1.268,80
1936	1.255,90
1937	1.199,90
1938	1.186,80
1939	1.082,50
1940	972,4

(fonte: [www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br), consulta em março de 2004).