

Acêrca da Política Governamental, da Grande Depressão e da Industrialização no Brasil¹

Carlos Manuel Pelaez²

1. Introdução. 2. A Extensão da Recuperação Econômica: Crescimento e Formação de Capital. 3. O Reajustamento Econômico. 4. Sumário.

1. Introdução

O propósito dêste trabalho é o de oferecer maiores contribuições ao estudo dos resultados do impacto da Grande Depressão na industrialização do Brasil.³ A tese de FURTADO está dividida em dois argumentos. De acôrdo com o *Argumento da Reconstrução*,

¹ Os recursos para a pesquisa que precede êste trabalho foram fornecidos pelo Foreign Area Fellowship Program. Consigno aqui o meu agradecimento a ALBERT HART, STANISLAW WELISS, ROBERT ZEVIN e WERNER BAER pelas críticas construtivas feitas ao trabalho. Eu sou o único responsável pelas idéias contidas no presente trabalho.

² Da Vanderbilt University.

³ Consulte o meu trabalho anterior, A Balança Comercial, a Grande Depressão e a Industrialização Brasileira, *Revista Brasileira de Economia*, março 1968, e a minha tese de Ph. D., *The State, The Great Depression and the Industrialization of Brazil*, da Universidade de Colúmbia, junho, 1968.

a compra dos excedentes do café, por parte do Governo, foi a causa da recuperação econômica do Brasil, após a Grande Depressão. O *Argumento da Transferência* consiste em um argumento de um mercado e de capital. FURTADO assevera que a reconstrução foi tão substancial que ela manteve o mercado interno de manufaturas concorrentes das manufaturas importadas. A fonte de capital para a nova indústria foram as poupanças do setor cafeeiro. Em um estágio subsequente, BAER introduziu o Reajustamento Econômico como uma nova fonte de renda para o setor cafeeiro, que foi posteriormente canalizada para o setor urbano e industrial. Este trabalho oferece contribuição mais ampla aos resultados da extensão da recuperação da atividade econômica, e da significância do Reajustamento Econômico.

2. A Extensão da Recuperação Econômica: Crescimento e Formação de Capital

Infelizmente, não há estimativas da renda monetária para o Brasil, no decurso da década dos 30. Há, entretanto, uma estimativa do Produto Líquido Interno para o ano de 1939 — um censo de um ano — preparada pela Comissão Conjunta Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico.

Na primeira coluna da Tabela I, esta estimativa foi usada, juntamente com o índice do Produto Real estimado pela Fundação Getúlio Vargas, com base na produção física, na estimativa do PLD para o Brasil durante a depressão. A terceira coluna é uma estimativa do PLI *per capita*, admitindo-se uma certa margem de erro. A estimativa em dólares é menos digna de confiança em virtude de serem artificiais as taxas de câmbio com as quais a conversão foi feita. Um quadro substancialmente diferente daquele apresentado por FURTADO emerge à luz destes dados. O produto *per capita* declinou nos três anos, 1930, 1931 e 1939 e estagnou em um quarto ano, 1938. Só há dois anos nos quais o aumento do produto *per capita* é maior do que cinco por cento, 1933 e 1936, e ambos os anos foram seguidos de um abrupto declínio. Todos os indicativos acusam que 1931 foi o ano de uma severa depressão no Brasil, muito provavelmente resultante de uma ortodoxia fiscal sugerida pelo conselheiro do Brasil, o Banco da Inglaterra.

No transcurso da década dos trinta, uma grande parte dos investimentos no Brasil consistiram no consumo de cimento e aço,

TABELA I
Produto Líquido Interno Per Capita, 1929-1939

ANOS	Estimativa do PLI (bilhões de cruzeiros de 1939)	População em Milhares de Habitantes	PLI Per Capita estimado em termos de cruzeiros	Taxa de Crescimento Percentual	PLI Per Capita Estimado - Dólares -
1929	26.8	32.894	820	-5	98
1930	25.8	33.568	780	-9	84
1931	24.4	34.256	710	4	49
1932	25.8	34.957	740	7	52
1933	28.2	35.673	790	3	62
1934	29.6	36.404	810	2	55
1935	29.3	37.150	790	11	45
1936	33.5	37.911	880	1	51
1937	34.6	38.687	890	0	51
1938	35.3	39.480	890	-2	51
1939	35.3	40.289	870		45

FONTES: BAER e KERSTENETZKY, *Patterns...*, p. 53; Comissão Conjunta Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico, *The Development of Brazil*, p. 290

e na importação de outros bens de capital.⁴ De acordo com FURTADO:

«Em 1932, o ano mais sério da depressão no Brasil, a produção (de aço e cimento) já havia aumentado de 60 por cento em relação a 1929, e no mesmo período, as importações de bens de capital haviam declinado a pouco mais de um quinto do seu valor inicial. É de enorme significado o fato de que, em 1935, os investimentos líquidos — medidos a preços constantes — tenham ultrapassado o nível de 1929, quando as importações de bens de capital apenas haviam alcançado 50 por cento do nível deste último ano. O nível de renda nacional havia sido recuperado, não obstante este corte de 50 por cento nas importações de bens de capital. É evidente, portanto, que a economia não só havia encontrado estímulo dentro dela mesma para anular os efeitos depressivos oriundos do exterior e continuar crescendo, mas também havia conseguido produzir

⁴ Consulte: Comissão Econômica para a América Latina, *Economic Survey of Latin America 1949* (Nova Iorque, 1951), Capítulo VII, *The Economic Development of Brazil*.

parte dos materiais necessários à manutenção e expansão de sua capacidade produtiva». ⁵

Esta análise depende da inclusão do café incinerado no investimento líquido, como se êstes estoques tivessem representado uma adição real à riqueza. Mesmo se os estoques tivessem sido acumulados, ao invés de destruídos, provavelmente não poderiam ter sido tratados como adições à riqueza; uma vez que uma redução líquida nestes estoques teria sido considerada desfavorável à Renda brasileira.

Teria sido melhor prática medir a formação de capital no Brasil, na década dos 30, através do consumo de aço e cimento — provavelmente uma razoável medida da construção urbana e industrial — e através da importação de maquinaria — que, até iniciar-se a produção interna, depois da Segunda Guerra Mundial, foi a única fonte de equipamento industrial. A Tabela II apresenta êstes dados.

TABELA II
BRASIL — Indicadores da Formação de Capital
1929 — 1939

ANOS	Consumo Per Capita de Cimento (Kg/Habitante)	Consumo Per Capita de Aço (Kg/Habitante)	Importação de Bens de Capital (Bilhões de Cruzeiros)
1929	19.2	15.6	1.3
1930	14.1	7.7	.7
1931	8.2	4.2	.3
1932	8.9	4.7	.3
1933	9.5	7.8	.4
1934	12.4	9.4	.5
1935	12.9	9.3	.7
1936	14.9	10.2	.7
1937	16.7	13.1	1.0
1938	18.2	9.0	1.1
1939	18.5	10.7	.8

FONTES: Cimento e Aço: The State, The Great Depression and The Industrialization of Brazil, TABELAS 4-III e 6-1;

Bens de Capital: Comissão Econômica para a América Latina, Economic Survey of Latin America, 1949, p. 218.

⁵ *The Economic Growth of Brazil*, p. 219 (N.do A.) (Este é o título da tradução inglesa de *Formação Econômica do Brasil*, de CELSO FURTADO, N. do T.).

Colocando-os na base *per capita*, parece que nenhum destes indicadores da formação de capital retomaram, durante a década dos trinta, os níveis alcançados em 1929.

É provável que o aspecto mais importante, quando o café foi retirado do mercado pelo Governo Brasileiro, tivesse sido negligenciado. O passo final na estimativa da renda nacional feita pela Fundação Getúlio Vargas é corrigir a série histórica do Produto Real para as mudanças nas relações de troca.⁶ Para o período anterior ao ano de 1939 ficou provado ser praticamente impossível estimar as relações de troca para o Brasil. Há, entretanto, o pressuposto inicial, originário de um estudo anterior feito pela CEPAL,⁷ segundo o qual as relações de troca do Brasil declinaram substancialmente durante a década de trinta talvez em torno de 50 por cento entre os anos de 1929 e 1937.

Este pressuposto inicial está baseado nos escassos dados de preços disponíveis.⁸ Assim, a Renda Real pode ter declinado muito mais substancialmente do que o Produto Real, durante a Grande Depressão. E este é verdadeiramente o aspecto importante do argumento da recuperação econômica: o impacto da retirada do café do mercado sobre as relações de troca do Brasil e, a partir deste ponto, sobre a Renda Real. Conclui-se destes dados incompletos que a Renda Real do Brasil declinou drásticamente, par a par com a deterioração de suas relações de troca.

Obviamente, o programa de auxílio ao café não logrou êxito na manutenção dos preços do produto.⁹ Ainda assim, no plano teórico, o que é particularmente significativo, é saber até que ponto as relações de troca teriam deteriorado, não fôsse a retirada maciça do café. Quando comparado com um outro programa de valorização dos preços — o do algodão norte-americano — o programa brasileiro de sustentação parece ter malogrado. O preço do algodão

⁶ Veja-se LOEB, G. F. Números Índices do Desenvolvimento Físico da Produção Industrial no Brasil 1939-1949, *Revista Brasileira de Economia*, março de 1953 e LOEB, G. F. e VAN DES MEIREN, Pierre. O Desenvolvimento da Produção Real e dos Recursos Disponíveis no Brasil, *Revista Brasileira de Economia*, dezembro 1954. GUSTAV LOEB inclui também os dados usados como ponto de partida e compara-os com a estimativa preliminar feita pela Comissão Econômica para a América Latina.

⁷ Comissão Econômica para a América Latina, *op. cit.*

⁸ Veja a Tabela I, do meu trabalho, *A Balança Comercial...*

⁹ *Ibid.*

foi mantido a níveis de preços relativamente estáveis pelo programa rural dos Estados Unidos, durante a década dos trinta.¹⁰ Entre os anos de 1928 e 39 os preços do café, para a variedade principal de exportação, declinou de 68 por cento. Se tivesse tido curso normal um mercado livre de preço, a redução não teria sido muito menor. Na tentativa de formular uma conclusão, conclui-se que o programa de estabilização não afetou significativamente as relações de troca; mas êle provavelmente ocasionou um impacto positivo no de emprêgo dentro do próprio País.

Do ponto de vista do bem-estar social, o paliativo de solicitar emprêgo ao vizinho, tal como foi praticado no Brasil, no decurso dos anos trinta, apresentou dois efeitos adversos: reduziu o número e a disponibilidade de bens de consumo, internamente; e reduziu o nível de emprêgo no exterior. A única — e, geralmente não aceita — compensação para esta política é o retôrno ao pleno emprêgo, apesar de a níveis mais baixos de bem-estar. É óbvio que a economia brasileira não apresentou retôrno ao pleno emprêgo, ao longo da década dos trinta. Conceitualmente, entretanto, é talvez possível que políticas alternativas — como a de plena flexibilidade de preço — poderiam ter promovido melhor o bem-estar social, estabilidade econômica e eficiência na alocação de recursos. Ainda assim, um efeito benéfico final quanto ao bem-estar — resultante das atuais políticas brasileiras, de acôrdo com CELSO FURTADO — é a realocação de recursos da agricultura de exportação na indústria urbana. Uma taxa mais elevada de crescimento econômico, devida a esta realocação de recursos, poderia eventualmente ter compensado os efeitos adversos das políticas adotadas pelo Brasil. Este argumento sômente seria válido se os recursos tivessem sido canalizados para a indústria, na qual o Brasil desfruta de uma vantagem comparativa potencial, uma vez que o País experimentou uma permanente desvalorização do seu mais importante produto competitivo de exportação. Este problema não pode ser plenamente resolvido com os dados disponíveis.

Mas eu mostrei que mesmo que pudesse ser demonstrado que o Brasil tinha uma vantagem comparativa potencial na produção de aço, a política governamental atrasou-se na realização desta vanta-

¹⁰ *Ibid.*, Tabela X. Deveria ter sido mencionado que os preços do café não são a única medida na deterioração nas relações de troca, uma vez que houve uma significativa redistribuição da participação de inúmeros outros produtos nas exportações do Brasil.

gem.¹¹ É necessário que se faça uma reavaliação das conseqüências econômicas e sociais do Governo Vargas.

3. O Reajustamento Econômico

De acôrdo com BAER.¹²

«As restrições impostas pelas autoridades brasileiras sôbre a quantidade de bens importados que se seguiram à queda da receita de exportação, ocasionaram carências no mercado interno. Entretanto, a sustentação do setor cafeeiro conservava a demanda dos bens importados no mesmo nível. Esta situação de oferta reduzida e demanda estável — alguns argumentariam até que a demanda global cresceu em virtude dos efeitos multiplicadores do Reajustamento Econômico — acarretou sensível elevação dos preços relativos daqueles produtos...». «Não demorou muito para que parte do capital líquido do oriundo do programa de valorização do café e do Programa Geral do Reajustamento Econômico encontrasse o caminho para aplicar-se — direta ou indiretamente — em novas empresas industriais».

Ao propósito do presente trabalho interessa a magnitude do Reajustamento, relativamente aos níveis de renda agregativos: um critério para determinar o impacto dos efeitos multiplicadores possíveis.

O montante máximo de bônus autorizados à Câmara de Reajustamento Econômico foi aumentado repetidas vêzes, como se segue:¹³

	Milhões de Cruzeiros
Decreto 24.233 de 12 de maio de 1934	500
Lei 368 de 4 de janeiro de 1937	750
Decreto-lei 729 de 22 de setembro de 1938	900
Decreto-lei 3.048 de 13 de fevereiro de 1941	920
Decreto-lei 6.276 de 16 de fevereiro de 1944	940

Entretanto, apenas 920 milhões foram emitidos. Não há estimativas monetárias do Produto Bruto Interno para o Brasil, na década

¹¹ The State..., Capítulos 4-6.

¹² *Industrialization and Economic Development in Brazil*, p. 22-23.

¹³ Câmara de Reajustamento Econômico, *Reajustamento Econômico dos Agricultores*, p. XIV.

de trinta. Mas, de novo, a estimativa do PLI para 1939 pode ser usada ao lado do índice do produto real da Fundação Getúlio Vargas, no intuito de obter-se a estimativa monetária do Produto Líquido Interno no período de 1929-1945. Os resultados desta estimativa figuram na Tabela III.

TABELA III

BRASIL — Estimativa do PLI em Cruzeiros Correntes (1929 - 1945)

ANOS	PLI (Bilhões de cruzeiros)	Custo de Vida Rio (1939 = 100)	PLI em Cruzeiros Correntes (Bilhões)
1929	26.8	76	20.3
1930	25.8	69	17.8
1931	24.4	67	16.3
1932	25.8	67	17.3
1933	28.2	67	18.9
1934	29.7	72	21.3
1935	29.3	76	22.3
1936	33.5	87	29.1
1937	34.6	93	32.2
1938	35.3	97	34.2
1939	35.3	100	35.3
1940	40.6	104	42.2
1941	49.1	116	57.0
1942	48.7	129	62.8
1943	51.9	142	73.7
1944	50.8	160	81.3
1945	52.2	186	97.1

FONTES: — Estimativa para o ano de 1939 do PLI feita pela Comissão Conjunta Brasil-Estados-Unidos, *The Development of Brazil*, (U.S.G.P.O., Washington, D. C., 1953, p. 51;
 — Produto Real segundo estimativa da Fundação Getúlio Vargas, incluída no Trabalho de WERNER BAER e ISAAC KERSTENETZKY, *Patterns of Brazilian Economic Growth*, (mimeografado, Cornell University, 1966);
 — Índice do Custo de Vida, Rio, IBID.

O Produto Líquido Interno pode ser obtido em cruzeiros correntes, valendo-se do índice do Custo de Vida para o Rio de Janeiro, admitindo-se ser este índice um indicador relativamente pobre para os preços. Dos decretos relacionados acima parece que 500 milhões de cruzeiros foram emitidos em 1934, 1935 e 1936, e outros 400 milhões em 1937, 1938 e 1939. As estimativas da atividade econômica para os anos que medeiam entre 1934 e 1936 totalizam 72,7

bilhões de cruzeiros; as emissões do Reajustamento nestes anos participam com apenas 0,67 por cento da atividade econômica total. As emissões no período 1937-1939 somam 0,39 por cento do Produto Líquido Interno.

O efeito do Reajustamento, entretanto, foi primeiro o de aliviar os fazendeiros do medo de futuras restrições, e, segundo, o de aliviá-los da amortização e reduzir os juros. As amortizações do período 1934-1936 somaram cerca de um bilhão de cruzeiros; com um período de cinco anos para esta amortização, pode-se estimar em torno de 200 milhões de cruzeiros por ano. As economias em juros poderiam, aproximadamente, somar 50 milhões de cruzeiros em cada ano. Assim, os fundos postos à disposição dos agricultores podem ter aumentado, no decurso dos primeiros cinco anos da atuação do Reajustamento, de cerca de 250 milhões de cruzeiros; mas, possivelmente, teriam sido muito maiores se os agricultores estivessem em condições de melhorar o seu poder de compra de outras formas. Mas, mesmo se nós admitirmos que o impacto do Reajustamento foi de 1 bilhão de cruzeiros em 1934, 1935 e 1936, este impacto foi de apenas 1,4 por cento da estimativa da atividade econômica naqueles anos. Se nós admitimos que houve um impacto total de 800 milhões no período 1937-1939, ele participou com apenas 0,78 por cento na atividade econômica. O impacto do Reajustamento nos níveis de renda, conseqüentemente, não foi nem extraordinário nem tão importante quanto tem sido sugerido.

4. Sumário

Um dos economistas que mais influência exerce na esfera dos países subdesenvolvidos diz: ¹⁴

«Na América Latina a realidade dos fatos tem contribuído para solapar o esquema ultrapassado da divisão internacional do trabalho, que desfrutou de grande importância no século XIX, e — ainda como conceito teórico — continua a exercer uma considerável influência até data bem recente.

Na vigência ainda deste esquema, a tarefa específica que coube à América Latina — como parte que é da periferia do sistema econômico mundial — foi a de produzir alimentos e matérias-primas para os grandes centros industriais.

¹⁴ PREBISH, Raul. *The Economic Development of Latin America and its Principal Problems*, p. 1.

Neste esquema não havia lugar para a industrialização dos países mais jovens. Entretanto, se houve industrialização foi devido às pressões dos acontecimentos. Duas guerras mundiais em apenas uma geração, e uma grave crise econômica entre elas, acabaram por oferecer aos latino-americanos boas oportunidades, apontando-lhes o caminho da atividade industrial com muita clareza».

Adicionalmente, contesta-se que «... a depressão da década de trinta acabou por fornecer um incentivo para a industrialização através do mecanismo automático de proteção, que ; mais interessante do que as duas guerras mundiais, porquanto se registra a atuação de forças econômicas internas que agiram sobre as atividades econômicas internas... Dever-se-ia notar que esta industrialização foi quase totalmente financiada por poupanças internas...»¹⁵ que se originaram no mecanismo automático de defesa dos interesses do café. Há maiores limitações de ordem empírica a estas teorias. O que aprioristicamente errado na «teoria dos efeitos adversos dos choques» — ambos, do ponto de vista da teoria e dos fatos — é precisamente a divisão internacional do trabalho. Uma substancial redução no comércio, idênticamente ao que se obteve durante o efeito dos choques adversos, em todos os setores, é provável que tenha estimulado a produção de um grande número de indústrias nas quais o País não apresentava vantagens comparativas. Muito embora o modelo de industrialização tenha um valor factual, como acontecimento histórico, dever-se-ia reconhecer que ele é um modelo muito ineficiente de comércio e desenvolvimento; de vez que qualquer incremento nos serviços produtivos podiam ser canalizados para uma variedade de indústrias ineficientes. Uma vez que a indústria latino-americana depende significativamente de matérias-primas e combustíveis do exterior, reduções substanciais das importações durante os períodos de crise acarretam efeitos negativos para a indústria interna, e encorajam a utilização de combustíveis internos de teor combustível mais baixo, por exemplo, o carvão mineral. Na verdade, seria desafortunado se os países latino-americanos, com base nas distorções das experiências do passado, durante os períodos de guerra e de depressão, adotassem o caminho das autarquias.

¹⁵ BAER, Werner e KERSTENETZKY, Isaac. *Patterns of Brazilian Economic Growth*, p. 2, 6.

SUMMARY

The paper introduces further results on the impact of the Great Depression on the industrialization of Brazil.

One of the more influential economists in underdeveloped countries claims that:

In Latin America, reality is undermining the outdated schema of the international division of labour, which achieved great importance in the nineteenth century and, as a theoretical concept, continued to exert considerable influence until very recently.

Under that schema the specific task that fell to Latin America, as part of the periphery of the world economic system, was that of producing food and raw materials for the great industrial centers.

There was no place within it for the industrialization of the new countries. It is nevertheless being forced upon them by events. Two world wars in a single generation and a great economic crisis between them have shown the Latin American countries their opportunities, clearly pointing the way to industrial activity.

In addition, it is contended that the "... depression of the 1930's provided an incentive for industrialization through an automatic protection mechanism which is even more interesting than the two world wars because here we have internal economic forces which acted upon internal economic activities... It should be noted that this industrialization was almost entirely financed by domestic savings..." That alleged "automatic protection mechanism" was pump-priming in the protection of coffee interests. There are major empirical limitations to these theories. What is primarily wrong with the "theory of adverse shocks", both from the point of view of theory and fact, is precisely the international division of labour. A major reduction of trade similar to that obtained during the adverse shocks, over all sectors, is likely to stimulate production of a large number of industries in which the country does not have a comparative advantage. Although the pattern of industrialization has interest as a fact of history, it should be recognized that it is a most inefficient pattern of trade and development, since any increments of productive services may be drawn into a variety of inefficient industries. Since Latin America's industry is significantly dependent on raw materials and fuels from abroad, major reductions of imports during periods of crisis negatively affect domestic industry and encourage the use of low-grade domestic fuels such as charcoal. It would indeed be unfortunate if the Latin American countries on the basis of a distortion of the experience during the wars and the depression embarked themselves on the road to autarky.