

12. Política brasileira do café: uma avaliação centenária¹³⁹

12.1. Introdução

No fim do século XIX, o Brasil era o café e o café era o Brasil – e foi então que se concebeu a política de valorização do produto. Cem anos depois, a Federação Brasileira dos Exportadores de Café declararia que o Brasil não mais dependia do café e que o mundo não mais dependia do café brasileiro – e foi então que se suspendeu o Acordo Internacional do Café e se fechou o Instituto Brasileiro do Café.

No entremeio, decorreram cem anos da história econômica do país, marcados pela ascensão, pelo auge e pela queda da política de valorização do café, o mais importante marco de política econômica continuada da história moderna do Brasil.

O que se segue é uma descrição analítica das políticas brasileiras de intervenção no mercado do café. A história se inicia no século XIX, caracterizado por uma forte expansão da demanda mundial, acompanhada de desajustes na oferta dos países produtores. Esse desequilíbrio entre oferta e procura gerou uma tendência de aumento constante dos preços do café em dólares por meio século, entre 1945 e 1995 (Seção 2).

¹³⁹ Adaptado de Bacha (1992). Publicado com autorização da E D & F Man Holdings Ltd. Sem implicá-los nos resultados, agradeço os comentários à versão anterior de Marcelo de Paiva Abreu, Orlando Corrêa Neto e Manoel Corrêa do Lago, bem como a excelente assistência de pesquisa de Mauro Cunha.

O aumento dos preços na segunda metade do século XIX somente foi revertido quando o Brasil livrou-se da escravidão e abriu o planalto paulista para o cultivo do café. Nele, a energia dos empresários locais mesclou-se com o poder da ferrovia e o músculo do imigrante europeu para produzir todo o café que o mundo pudesse comprar.

No início do século XX, o Brasil se viu numa posição de amplo domínio do mercado mundial de café e enfrentando uma situação de superprodução. Após uma explicação dos mecanismos do ciclo do café, descreve-se a primeira intervenção do Brasil no mercado do café, marcada pelo célebre Convênio de Taubaté de 1906 (Seção 3). Dois outros episódios intervencionistas se seguiram antes de a política de valorização tornar-se “permanente” com a criação, em 1924, do Instituto Paulista de Defesa (Seção 4). O debate sobre os custos sociais da valorização paulista é considerado no fim dessa seção.

A década de 1930 trouxe a derrota da defesa paulista do café e foi também marcada pela destruição de quase 80 milhões de sacas na administração Vargas. A controvérsia provocada pela tese de Celso Furtado de que a moderna indústria brasileira teria nascido das cinzas da incineração do café é então avaliada (Seção 5).

Depois da superprodução da Grande Depressão e da Segunda Guerra Mundial, seguiu-se uma fase de baixa produção e inigualável aumento de preços (Seção 6). No impulso das políticas renovadas de valorização do Brasil, essa fase de alta foi prolongada até meados da década de 1950 (Seção 7). Nessa seção se discutem as consequências negativas para o Brasil e o mercado do café da retomada da política de valorização em 1952-54.

Foi nesse ponto que os campos do Paraná começaram a fazer sentir sua presença no mercado mundial, tanto em termos de seu imenso potencial de produção como de sua impressionante volatilidade. Durante os trinta anos seguintes, o mercado do café foi continuamente desbalanceado pela constante alternância de algumas safras enormes com outras safras muito pequenas do Paraná e de regiões limítrofes de São Paulo.

O Brasil havia então perdido sua posição preeminente no mercado mundial do café e o Santos-4 tinha de competir, em termos de qua-

lidade, com os suaves colombianos e centro-americanos e, em termos de custo, com os robustas africanos. A política de defesa do café se tornou internacional por necessidade, uma vez que a opção brasileira por uma estratégia de industrialização voltada para o mercado interno, que dificultava o crescimento de outras exportações, fez com que o país continuasse a depender das divisas das exportações do café e, assim, não tivesse como usar o potencial de produção do Paraná para tentar recuperar a parcela do mercado que tinha perdido desde a Grande Depressão (Seção 8).

A década de 1960 foi o ápice da influência da diplomacia do café, com a criação em 1962 da Organização Internacional do Café (OIC) e o desenho de um elaborado sistema de quotas para partilhar o mercado mundial entre os países produtores. O governo brasileiro tomou a liderança desse processo e paralelamente promoveu a erradicação de uma parte substancial do parque cafeeiro do país para poder viabilizar o acordo internacional.

Uma vez alcançado o equilíbrio do mercado no fim da década de 1960, o Brasil deixou de lado o guarda-chuva dos preços altos e desenhou uma política agressiva de preços, a qual tornou o preço de seu café dependente dos preços dos cafés de seus sócios no acordo internacional. Seguiu-se um período de ativismo dos produtores, acompanhando o auge econômico mundial associado à Guerra do Vietnã, o qual, num dado momento, alguns sonhadores imaginaram poder fazer convergir para a criação de uma “Opep do café” (Seção 9).

Em 1975, a mais destrutiva geada da história do café arrasou os cafezais do Paraná e mudou de forma definitiva a natureza do mercado internacional do produto. Pois a Colômbia agora iria assumir o papel de herdeiro aparente, enquanto que o Brasil, nesse ponto novamente envolvido numa estratégia de substituição pesada de importações, executava uma tardia repetição das políticas de valorização do passado.

Finalmente despertados de seu torpor, os executores da política brasileira desenharam em 1980 uma “estratégia de reconquista”, com o propósito de recuperar a parcela do mercado perdida desde o início da década de 1970. Isso marcou o começo do fim do Acordo Internacional

do Café (AIC), porque a “reconquista” essencialmente significava que o Brasil não mais estava disposto a fazer o papel de ofertante residual no mercado internacional do café.

A natureza interveio novamente, com uma severa seca nos cafezais brasileiros em 1985. Isso, por um lado, adiou o fim do drama, mas, por outro, acentuou o desequilíbrio no mercado, porque deu um novo impulso para a expansão do cultivo do café no Brasil e em outros países. Depois que o país recuperou-se de seu dramático reencontro com a democracia em 1985, o processo de desregulamentação do setor café ganhou velocidade, convergindo, em 1989, para a suspensão das cláusulas econômicas do AIC e, em 1990, para o fechamento do Instituto Brasileiro do Café (Seção 10).

Uma avaliação das políticas brasileiras de defesa do café fecha o capítulo (Seção 11).

12.2. O século XIX¹⁴⁰

A demanda mundial do café cresceu a um ritmo elevado no século XIX. A partir do comportamento a longo prazo da produção, Ocampo (1984) estima que a demanda mundial deva ter crescido a uma taxa de 2,7% por ano no período de 1830 a 1900, uma taxa muito mais alta do que o crescimento do PIB nos países desenvolvidos, o qual se estima haver sido de 2,1% por ano no mesmo período (Bairoch, 1981).

O mercado mais dinâmico foi o dos EUA. No começo do século, segundo Ocampo (1984), as importações desse país respondiam por não mais do que 10% do mercado mundial, mas alcançaram 40% do total a partir da década de 1880 (veja Gráfico 1).

Na Europa, os mercados mais importantes foram a Alemanha e a França. A Escandinávia e os Países Baixos sempre tiveram taxas elevadas de consumo *per capita*, mas, devido ao tamanho reduzido de suas populações, não pesavam muito nos mercados mundiais. A Inglaterra

¹⁴⁰Esta seção baseia-se em Ocampo (1984, pp. 301-15).

foi um importante importador no começo do século, mas a competição crescente do chá deslocou progressivamente as importações de café desse mercado.

O dinamismo da demanda no século XIX requereria uma resposta igualmente ágil das áreas de produção, mas essas eram todas regiões tropicais subdesenvolvidas. Assim, a expansão da demanda gerou um desequilíbrio estrutural nos mercados mundiais, que se manifestou numa tendência crescente dos preços do café, além de mudanças regionais na composição da oferta, acompanhadas pela ascensão e queda de distintas formas de organização da produção.

O primeiro grande desajuste no mercado do café foi provocado pela revolução haitiana de 1791, que marcou o fim da escravidão naquele país. Naquela época, de acordo com Ocampo (1984), a produção anual mundial de café era algo em torno de 1,2 milhão de sacas de 60 kg. O Haiti produzia 650 mil sacas, mais da metade do total. A redução da produção causou um aumento significativo dos preços no fim do século XVIII, os quais se mantiveram elevados até o começo da década de 1820.

As primeiras regiões a responder ao desequilíbrio gerado pela revolução haitiana foram as colônias europeias das Antilhas e das Guianas, onde a produção ainda não se havia desenvolvido em larga escala. As plantações de café de Cuba e Porto Rico também experimentaram um desenvolvimento significativo nas três primeiras décadas do século XIX.

A partir de 1820, o fenômeno mais importante foi a extensão do cultivo do café para outras regiões, notadamente o Brasil e as Índias Holandesas e, nessas, especialmente Java. As exportações brasileiras já eram significativas no fim da década de 1810, mas sua expansão em larga escala somente se manifestou nas três décadas seguintes.

A expansão da produção de café no Brasil e em Java e, em menor medida, no Ceilão e outros países causou um significativo declínio dos preços a partir de meados da década de 1820. Esse declínio foi um fator-chave

Gráfico 1 - Importações mundiais de café

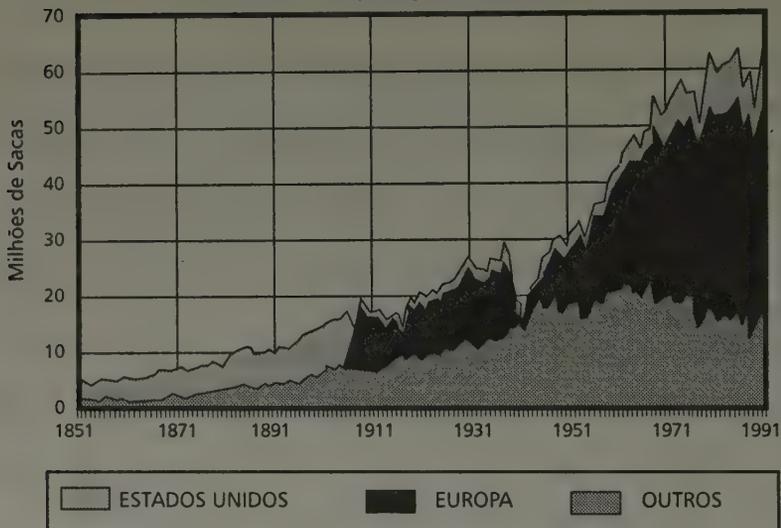
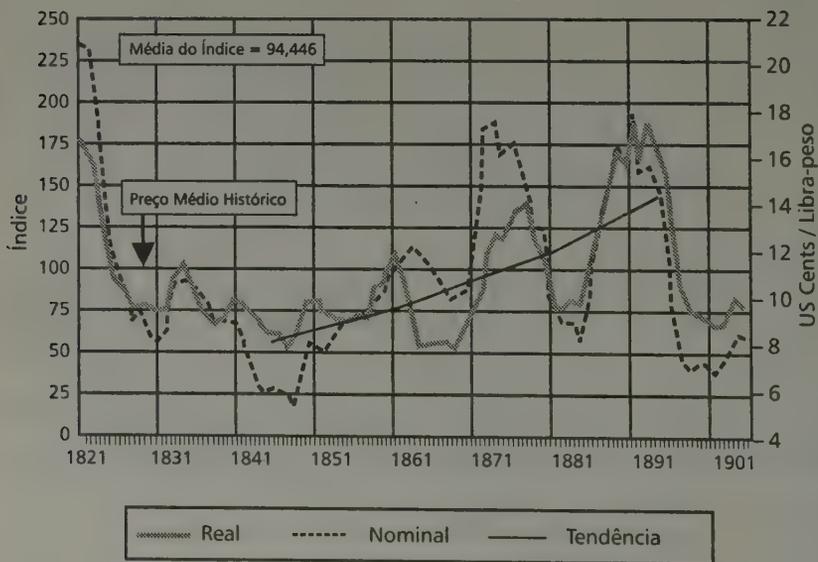


Gráfico 2 - Preço médio de importação de café – EUA



para a crise experimentada a partir da década de 1830 pela produção nas Guianas e nas Antilhas, excetuando o Haiti, que conseguiu reconstruir sua indústria do café numa base campesina.

No começo da década de 1830, de acordo com Ocampo (1984), a produção mundial de café era algo em torno de 2,5 milhões de sacas por ano e o Brasil já era o principal produtor, com cerca de 650 mil sacas, seguido por Cuba, Java e Haiti, cada qual com níveis de produção variando entre 350 mil e 450 mil sacas. Na metade do século, as novas regiões produtoras já tinham definitivamente deslocado as Antilhas do mercado mundial de café.

O declínio dos preços do café, que começou no fim da década de 1820, amainou-se no fim da década de 1840. Daí em diante ocorreu um longo e forte movimento ascendente, alcançando seu pico no início da década de 1890. O Gráfico 2 mostra a evolução dos preços médios de importação de café nos EUA de 1821 até 1906, em centavos de dólar por libra-peso, e também como um índice real, isto é, deflacionado pelo índice de preços industriais por atacado nos EUA.¹⁴¹ O gráfico também mostra a linha de tendência dos preços reais do café de 1845 até 1895.

A segunda metade do século XIX esteve marcada por movimentos cíclicos significativos, numa alternância de mercados de vendedores e compradores, como se pode ver no Gráfico 2. Não obstante, a tendência dos preços do café é claramente ascendente entre o fim da década de 1840 e os primeiros anos da década de 1890.¹⁴²

¹⁴¹A série de preços de importação de café dos EUA é de Delfim Netto (1979, pp. 245-6), que a tomou principalmente de Hopp (1954). Esse autor, entretanto, havia omitido a informação para 1880/81 e 1881/82, arguindo elipticamente que tais preços foram afetados pela inflação brasileira do período. Delfim Netto não explica como construiu os dados que faltavam, mas os números que escolheu para 1880 e 1881 não coincidem com outras informações de preços para o período (veja-se, por exemplo, Ocampo, 1984). Decidimos, por isso, usar estimativas estatísticas para esses dois anos, baseados na relação observada, de 1890 a 1917, entre os preços de importação dos EUA e os preços do Rio-7 (na época, o mais importante tipo brasileiro de café). Veja o Anexo Estatístico de Bacha (1992) para maiores detalhes.

¹⁴²A linha de regressão, ajustada por mínimos quadrados ordinários para o período 1845-1895, é: preço = -29,54 + 0,0182 (tempo), com R² = .51 e um desvio padrão do coeficiente do tempo igual a 0,0025. Para uma interpretação alternativa para os altos preços do café na década de 1880, veja-se Lewis (1978).

A tendência ascendente dos preços do café na segunda metade do século XIX refletia os problemas encontrados pela oferta do café para responder ao ritmo crescente da demanda mundial. As dificuldades mais severas foram experimentadas pelos dois principais produtores, Brasil e Índias Holandesas. Nas últimas, a produção de café era baseada principalmente num sistema de plantio compulsório pelas comunidades locais, com um monopólio de venda por parte do Estado. Esse sistema compulsório encontrou seus limites de expansão em meados da década de 1850.

O Brasil apresentou um desenvolvimento extraordinário da produção a partir do fim da década de 1810. Mas essa expansão acelerada praticamente terminou no fim da década de 1840. Nas três décadas seguintes, a expansão foi muito lenta. Os principais problemas desse período da história brasileira do café foram a falta de transporte e de mão de obra. Durante a primeira metade do século, o café do Brasil desenvolveu-se no Rio de Janeiro, na base do trabalho escravo. Mesmo em 1880, um escravista membro do Congresso brasileiro podia asseverar que “o Brasil é o café e o café é o negro”.¹⁴³

O fim do comércio internacional de escravos na década de 1850 representou para os cafeicultores brasileiros um sério impedimento para expandir a produção, agravado pela exaustão de boas terras perto do porto do Rio de Janeiro. Uma nova e substancial expansão da cafeicultura a partir do fim da década de 1870 (veja Gráfico 3) somente se tornou possível quando a ferrovia abriu o planalto paulista para o cultivo do café, com base na maciça importação de imigrantes europeus para as plantações que começaram, então, a desenvolver-se rapidamente naquela província.

A maciça imigração europeia tornou-se possível pela oferta de salários relativamente elevados como consequência dos altos preços de café prevalecentes na época. Contudo, mais ou menos ao mesmo tempo em que o Brasil estava resolvendo através da imigração seu problema de mão de obra, pragas do café atingiram primeiro as plantações do

¹⁴³A frase é de Silveira Martins num discurso no Senado contra a campanha pela abolição da escravidão. Cf. Taunay (1945, p. 231).

Gráfico 3 - Produção brasileira de café

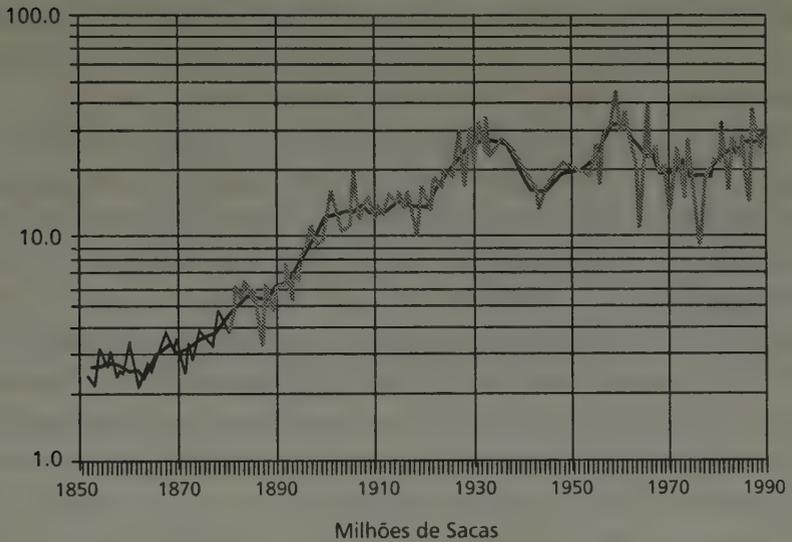
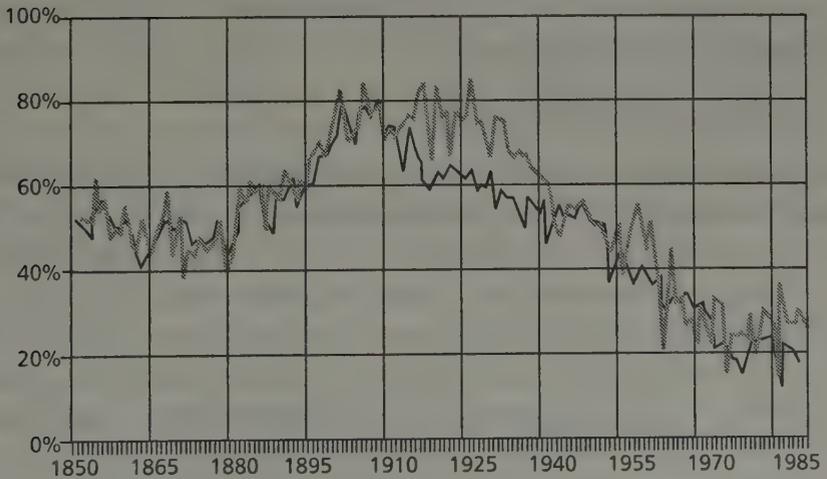


Gráfico 4 - Participação do Brasil no mercado mundial do café



Ceilão e então as de Sumatra e Java. O Ceilão eventualmente abandonou o cultivo do café e dedicou-se à produção de chá. Nas Índias Holandesas, o movimento descendente da produção deteve-se somente no começo do século XX.

Enquanto isso, a alta dos preços induziu a extensão do cultivo a outras regiões produtoras nas Américas, não somente onde o café já se havia estabelecido antes de 1850 (Venezuela, Haiti e Costa Rica), mas também em novas regiões produtoras (Guatemala, El Salvador, México e Colômbia).

O desequilíbrio do mercado cafeeiro na segunda metade do século XIX foi, entretanto, somente resolvido na última década do século, quando a enorme expansão do cultivo no planalto paulista aumentou de forma dramática a oferta mundial e forçou os preços violentamente para baixo entre 1896 e 1902 (ver Gráfico 2).

No começo do século XX, o Brasil passara a contribuir com 75% da produção mundial; o resto vinha basicamente do México, da América Central, Venezuela e Colômbia. Somente o Haiti, entre as regiões produtoras do começo do século XIX, mantinha uma modesta participação no mercado. A produção da Ásia, que tinha ocupado uma posição importante durante todo o século XIX, representava no início do século XX somente 3% da oferta mundial.

12.2.1. *Papel do Encilhamento*

A discussão anterior, seguindo de perto a Ocampo,¹⁴⁴ diverge em dois pontos importantes da conhecida interpretação de Delfim Netto¹⁴⁵ sobre a evolução do mercado do café na segunda metade do século XIX.¹⁴⁶

Embora reconhecendo o dinamismo da demanda mundial no período, Delfim Netto focaliza sua análise nos ciclos de dez a vinte anos dos preços do café e desconsidera a tendência secular de aumento desses preços, em termos reais, de meados da década de 1840 até meados da

¹⁴⁴Ocampo (1984, pp. 301-15).

¹⁴⁵Delfim Netto (1979, pp. 1-31)

¹⁴⁶O texto original de Delfim Netto data de 1959. As referências que se seguem são à edição, mais facilmente localizável, da Fundação Getulio Vargas, de 1979.

década de 1890. Essa tendência é, a nosso ver, o tema central daquele período, como uma consequência natural da interação entre o dinamismo da demanda e os desajustes da oferta.

Uma razão para essa diferença de perspectiva é o uso por Delfim Netto de uma série de preços de café em dólares correntes, o que o impede de capturar as consequências do declínio do nível de preços nos EUA depois da Guerra Civil americana. Esse declínio é ilustrado no Gráfico 5, que mostra a evolução no século XIX dos preços industriais por atacado nos EUA, bem como dos preços médios em dólares dos produtos importados pelo Brasil desde 1850. Como consequência da queda dos índices de preços nos EUA a partir da década de 1870, constata-se, no Gráfico 2, que o pico dos preços reais do café no início da década de 1890 é muito mais alto do que aquele de meados da década de 1870. Esse fenômeno não é capturado pela série de preços correntes para o café usada por Delfim Netto, a qual também é apresentada no Gráfico 2.

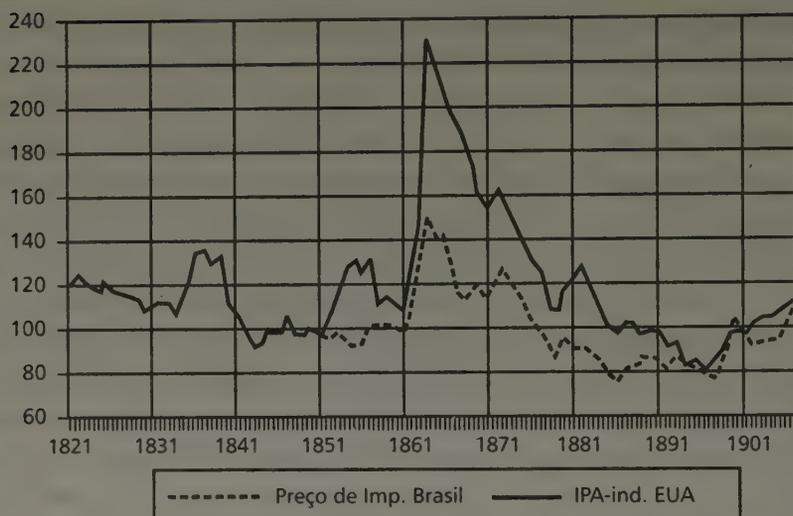
Uma razão suplementar para a diferença de perspectiva é o uso por Delfim Netto de uma série de preços do café que termina em 1906 – portanto incluindo o forte movimento descendente a partir de 1896 – mas que começa somente em 1857, portanto excluindo a tendência de alta que se inicia no fim da década de 1840.

Quando se leva em conta a queda dos índices de preços industriais nos EUA depois da Guerra Civil americana, a tendência ascendente dos preços do café em termos reais torna-se manifesta – veja-se o Gráfico 2 – e afirma-se como o impulso fundamental para a expansão do cultivo do café no Brasil e em outros países americanos na segunda metade do século XIX.

Um segundo ponto, a esse relacionado, tem a ver com a asserção de Delfim Netto de que o principal fator explicativo da expansão do café no Brasil no fim do século XIX não foi a longa tendência ascendente dos preços internacionais do café, mas sim a substancial desvalorização cambial que o país experimentou no início da década de 1890,¹⁴⁷

¹⁴⁷Nas palavras de Delfim Netto (1979, p. 28): “Devido à violenta inflação verificada nos pri-

Gráfico 5 - Índices de preços em dólares (1850 = 100)



causada principalmente pelos excessos de expansão monetária que acompanharam a queda da monarquia em novembro de 1889.¹⁴⁸ Essa interpretação, que encontra sua origem em Taunay,¹⁴⁹ tem sido aceita por praticamente todos os historiadores econômicos do período, por exemplo, Furtado (1959), Fausto (1975), Villela e Suzigan (1973), Franco (1983) e Fritsch (1988).

De fato, caso se aceite a validade dos dados disponíveis sobre salários nominais, como aqueles coletados para a cidade do Rio de Janeiro por Lobo (1978), ou então para o interior de São Paulo por Lago,¹⁵⁰ então se segue a conclusão de que a desvalorização do começo da década de 1890 não se refletiu imediatamente sobre os custos salariais, aumentando,

meios anos da República, os preços do café em mil-réis subiram muito mais depressa do que em moeda estrangeira e desceram muito menos rapidamente, o que provocou um violento aumento de produção justamente quando os preços já se encontravam em níveis muito baixos.”

¹⁴⁸Há ainda alguma controvérsia sobre se a desvalorização cambial do início da década de 1890 foi simplesmente um fenômeno monetário ou se foi também influenciada por choques adversos no balanço de pagamentos do país. Delfim Netto alinha-se com a visão dominante em seu tempo de que ela foi um fenômeno puramente monetário. Para uma defesa da interpretação dos choques adversos, veja-se Franco (1983).

¹⁴⁹Taunay (1945, pp. 249-68).

¹⁵⁰Lago (1978, pp. 214-16).

assim, a rentabilidade da produção (de café como de outras atividades voltadas para o comércio exterior) e tendendo, assim, a provocar uma expansão da capacidade produtiva.

É interessante notar que na Colômbia um ponto de vista similar foi adotado por muitos historiadores,¹⁵¹ que sustentaram que a expansão do café naquele país no fim do século XIX também foi provocada pelo afrouxamento monetário durante a Regeneração (1880-1899), o qual causou uma desvalorização substancial do peso, não acompanhada por um correspondente aumento dos salários nominais e, assim, aumentando substancialmente a rentabilidade da produção do café naquele período.

Ocampo¹⁵² desenvolve uma análise empírica cuidadosa para concluir que a evidência concernente ao comportamento dos salários nominais é no mínimo duvidosa. Ele insiste em que as razões para a atração relativa do cultivo do café no fim da década de 1880 e início da de 1890 foram: primeiro, a elevação dos preços em dólares reais do café em Nova York; segundo, o fato de os preços do café no interior da Colômbia nesse período terem aumentado ainda mais do que os preços do café posto em Nova York, devido a reduções nos fretes marítimos e melhorias no sistema de transporte doméstico, as quais muito reduziram a diferença entre os preços recebidos pelo produtor colombiano e aqueles pagos pelo importador americano. O mesmo raciocínio aplica-se obviamente a São Paulo, onde a construção de ferrovias reduziu substancialmente os custos de transporte a partir da década de 1870.¹⁵³

Uma avaliação detalhada dessa controvérsia para o caso do Brasil teria de ser objeto de um estudo especial, mas, mesmo aceitando a evidência sobre o comportamento dos salários nominais, em princípio é difícil explicá-lo meramente por rigidez salarial derivada do sistema de colonato, conforme sustenta Delfim Netto,¹⁵⁴ pois os trabalhadores eram,

¹⁵¹Cf. referências em Ocampo (1984, pp. 326-34).

¹⁵²Ocampo (1984, pp. 326-34).

¹⁵³Cf. Matos (1974), Silva (1976) e Cano (1977).

¹⁵⁴Delfim Netto (1979, p. 35)

em sua maioria, imigrantes e as importações representavam uma parcela importante de sua cesta de consumo. Uma explicação mais razoável para o declínio do salário real no período parece ser o extraordinário fluxo de imigração europeia subsidiada a partir de meados da década de 1880, conforme documentada por Holloway (1984), a qual resolveu o problema da escassez de braços no setor rural paulista, conforme demonstra Lago.¹⁵⁵

O *timing* do surto de imigração indicado no Gráfico 6, com dados retirados de Holloway,¹⁵⁶ sugere fortemente que a superexpansão da produção paulista de café no início da década de 1890 teria sido liderada não pela drástica desvalorização de 1891 causada pelo Encilhamento, mas sim pelo significativo aumento dos preços reais do café em moeda estrangeira que se manifesta desde o princípio da década de 1880. De fato, a imigração aumenta devagar no início dessa década e então explode no período de 1887 a 1891. O processo continua com vigor até o fim da década de 1890, mas claramente a decisão de trazer um número tão grande de imigrantes deve ter sido tomada na década de 1880, e não na de 1890.

Se isso é correto, fatores reais (isto é, a elevação nos preços reais internacionais do café causados pelo aumento da demanda mundial e a redução nos salários reais causada pela expansão da imigração europeia) foram a fonte do aumento da lucratividade na produção cafeeira no início da década de 1890. A tese segundo a qual foi a expansão monetária do Encilhamento que elevou a lucratividade do cultivo do café, através de uma desvalorização temporária da taxa de câmbio real, é teoricamente plausível, mesmo na ausência dos salários rígidos mencionados por Delfim Netto,¹⁵⁷ mas a explicação alternativa aqui proposta parece ter fundamentos econômicos mais sólidos.

¹⁵⁵Lago (1978, pp. 214-16).

¹⁵⁶Holloway (1984, pp. 265).

¹⁵⁷Calvo e Rodriguez (1977) apresentam um modelo macroeconômico, relevante para as condições brasileiras da época, em que uma expansão monetária gera uma desvalorização temporária da taxa de câmbio real, mesmo na presença de preços e salários flexíveis e de previsão perfeita por parte dos agentes econômicos.

Para reafirmar esse ponto de vista, no Gráfico 7 faz-se uma comparação entre a evolução do índice de preços do café em dólares reais (isto é, deflacionados pelo índice de preços industriais por atacado dos EUA) e a evolução da razão entre os preços domésticos do café e os salários nominais no Rio de Janeiro (com ambos índices assumindo o valor 100 no nível das respectivas médias históricas). Constata-se que o salto no índice de preços do café em dólares reais a partir de 1882 até meados da década de 1990 é da mesma duração e de igual magnitude que o salto da relação entre os preços do café e os salários no Brasil naquele período. Isso sugere ser a mudança dos preços relativos externos, que pouco ou nada tem a ver com o Encilhamento, que estava causando a variação dos preços relativos internos. E reforça a tese de que foram as forças da oferta e procura no mercado mundial do café, e não o Encilhamento, as responsáveis pelo enorme aumento da lucratividade do café no período em consideração.

Esse ponto é importante também para ilustrar que os mecanismos de autorregulação do mercado do café no século XIX eram de fato muito limitados. Deixado à sua própria sorte, o mercado do café não somente tendeu a produzir profundas flutuações cíclicas de preços, conforme enfatizou Delfim Netto, mas também gerou, conforme sugere o Gráfico 2, uma tendência de alta dos preços que durou 50 anos, entre 1845 e 1895, revertendo-se os preços abaixo da média histórica, de forma abrupta, apenas no fim do século XIX.

12.3. Ciclo do Café

Nesta seção consideramos mais cuidadosamente o funcionamento do ciclo do café em São Paulo na virada do século, pois isso é essencial para compreender as políticas de valorização que serão discutidas a seguir.

O primeiro ponto a observar é que o café é uma cultura permanente, na qual, no início do século, cerca de 75% dos custos totais eram fixos e apenas 25% eram variáveis, isto é, dependiam do tamanho da colhei-

Gráfico 6 - Imigração para São Paulo

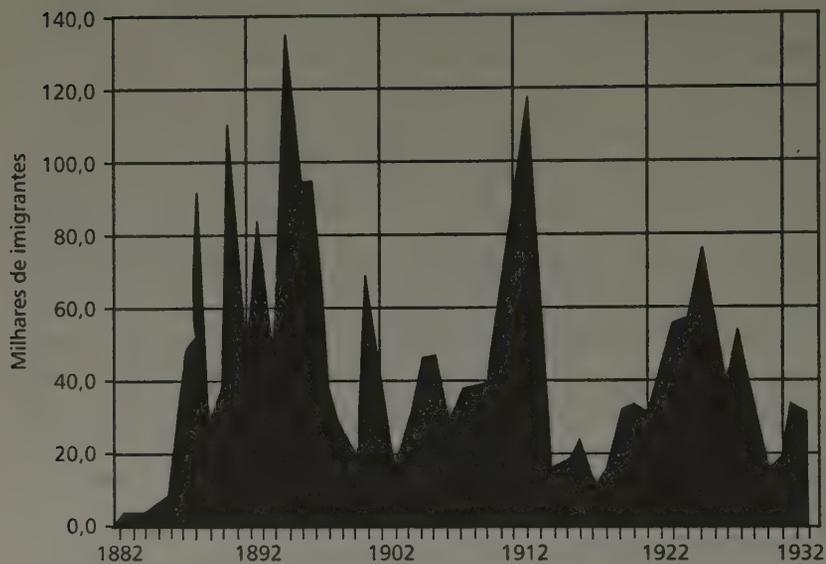
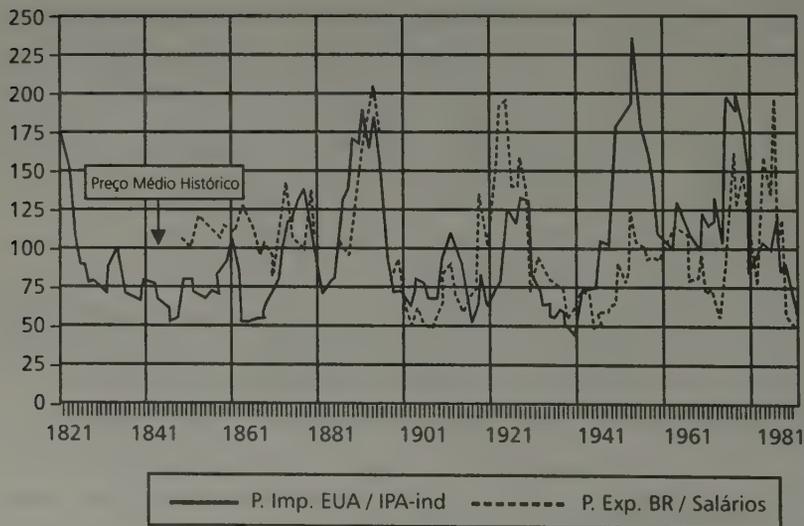


Gráfico 7 - Índices de preços do café



ta.¹⁵⁸ A importância dos custos fixos na produção de café, junto com o fato de que o cafeeiro começava a produzir somente quatro anos após plantado e não atingia sua produção máxima senão nove anos depois, significava que, em seguida a uma expansão da demanda, os preços continuavam em níveis relativamente elevados por um bom número de anos, antes que a oferta pudesse reagir plenamente.¹⁵⁹ Quando ela reagia, entretanto, a tendência era de superprodução, porque, na ausência de sinais negativos de preços enquanto as plantações se desenvolviam, as deficiências de coordenação do mercado tinham um campo livre para agir. Os produtores passavam a depender, nas suas decisões de plantar, de suas expectativas de bonança continuada, de seu instinto de rebanho, da confiança na intervenção do governo e de outros procedimentos menos do que perfeitos.

A menos que a demanda provasse ser muito dinâmica ou que fatores climáticos adversos intervissem, um período de escassez de oferta tendia, assim, a ser sucedido por um período de superprodução, o qual também seria longo, por razões de novo relacionadas com a importância relativa dos custos de investimento na produção de café. Os preços agora teriam de permanecer em níveis não lucrativos por um longo prazo, antes que os produtores abandonassem a opção de esperar por tempos melhores e tomassem a decisão de erradicar seus cafeeiros, conforme necessário para reduzir a produção de forma permanente.

Foi essa característica do processo de oferta do café em São Paulo que esteve na base dos ciclos de 10 a 20 anos dos preços do café claramente observáveis no século XIX e tão bem descritos por Delfim Netto (1979).

¹⁵⁸Esta análise segue Rowe (1936, p. 37). Uma resenha recente (Landell Mills, 1990) sugere para o Brasil uma razão de 35 para 65 entre custos variáveis e fixos. Mas alguns operadores do mercado do café consideram que essa razão subestima a importância dos custos variáveis nas novas regiões de terras mais pobres, de Minas Gerais e do Cerrado, de onde hoje em dia provém uma importante parcela do café brasileiro.

¹⁵⁹Com as novas variedades mais recentemente desenvolvidas, o cafeeiro começa a produzir de 2 a 3 anos após plantado e atinge um pico de produção já aos 5 anos, tendo, ademais, uma vida produtiva que não excede 15 a 20 anos, em comparação com os 40 anos de antanho. O fato de que terras mais pobres são agora usadas, com espaçamento mais denso do que antes, também significa que os níveis de produção são atualmente muito mais dependentes do uso de fertilizantes e outros cuidados anuais do que no passado.

Contudo, não foram somente essas variações em médio prazo dos preços do café que explicam a decisão do governo brasileiro de começar a intervir no mercado cafeeiro em 1906.

É que a produção brasileira de café esteve sempre caracterizada por amplas variações de ano para ano, conforme se ilustra no Gráfico 3. A descrição que se segue do ciclo de curta duração da produção do café, bastante característica das condições paulistas no início do século, é retirada de Rowe.¹⁶⁰ Suponha que o tempo seja muito bom e que, em consequência, se obtenha uma colheita excepcional. A gestação dessa colheita exaure a vitalidade dos cafeeiros e mesmo que o bom tempo continue, a próxima colheita será quase certamente muito abaixo do normal. A gestação dessa pequena colheita faz descansar o cafeeiro, mas normalmente ele não estará em condições de gerar uma nova colheita excepcional por alguns anos. Depois disso, uma colheita excepcional pode vir a qualquer tempo, dependendo apenas do tempo. Assim, particularmente em São Paulo no período em estudo, havia um ciclo normal bastante regular de colheitas excepcionais seguidas por duas ou três pequenas colheitas, a menos que ou até que o tempo produzisse as condições para uma nova colheita excepcional.¹⁶¹ Em termos gerais, a colheita excepcional era duas vezes superior ao tamanho da colheita pequena.

Esse ciclo de colheitas era um grande problema do ponto de vista do comportamento dos preços. A demanda final por café não varia muito, ainda que o preço varie significativamente. Consequentemente, mesmo que o preço de uma colheita excepcional fosse muito reduzido, não muito mais do que o consumo normal seria vendido. O excedente sobre o consumo normal tinha de ser comprado pelos comerciantes e estocado até que ele fosse requerido para compensar a deficiência de uma colheita pequena e essa estocagem era perfeitamente possível porque o café não

¹⁶⁰Rowe (1936, pp. 30-33).

¹⁶¹Quando o café brasileiro depois da Segunda Guerra moveu-se para o Paraná, em muito aumentaram tanto a agudeza das variações bianuais da produção como sua propensão a ser atingida por geadas destrutivas. Para uma avaliação quantitativa do ciclo bianual, veja-se Bacha (1968, pp. 87-105).

deteriora por um bom número de anos. Em anos de colheitas excepcionais, não tendo crédito para estocar, os produtores tinham de vender praticamente toda sua colheita para fazer caixa para cobrir os elevados custos totais da colheita de uma safra excepcional. O comerciante, então, guardava o excedente até o ano seguinte. Assim, num ano de colheita pequena, a quantidade de café em oferta no mercado poderia ser não muito menor do que o consumo normal e, como resultado, o preço nos anos de colheitas pequenas não aumentava muito mais do que o normal.

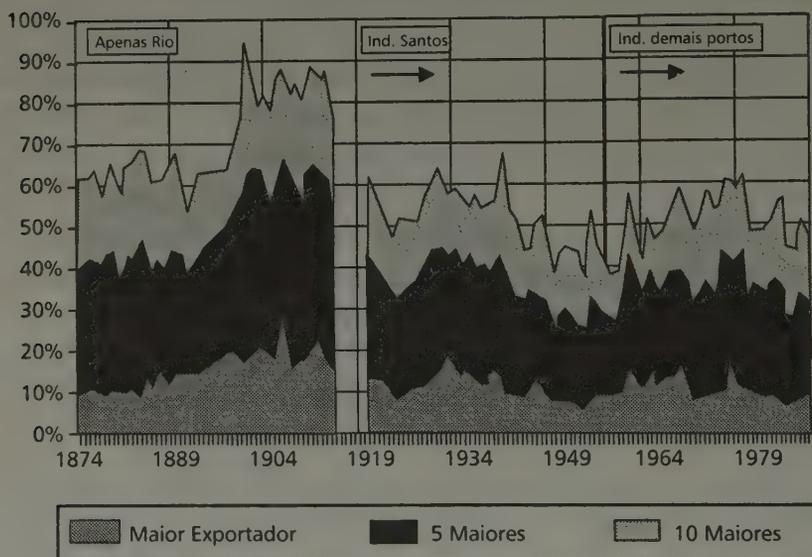
O produtor sentia que o comerciante ganhava dos dois lados. Ele via o café que tinha vendido para o comerciante num ano ser por ele revendido, talvez 12 ou 18 meses depois, a um preço que era muito mais alto. E o produtor imaginava que se uma colheita excepcional significava preços baixos, então uma colheita pequena deveria significar preços altos, mas isso não acontecia. Ele então se convenceu de que somente se um esquema pudesse ser implantado para reter o excedente fora do mercado no ano excepcional é que o preço naquele ano não seria tão desastrosamente baixo e que ele, então, poderia posteriormente apropriar-se dos lucros excepcionais que os comerciantes pareciam estar obtendo.

À irregularidade da produção de um ano para o outro adicionava-se a irregularidade, dentro de cada ano cafeeiro, das remessas de café das fazendas para os portos, a qual se precipitava no segundo semestre, causando grandes problemas financeiros para os produtores, em virtude da inexistência de um sistema bancário capaz de prover crédito de curto prazo com suficiente elasticidade.

O fato de que as firmas exportadoras eram não somente grandes (veja-se o Gráfico 8 com os dados sobre a concentração por firmas da exportação de café do país), mas também estrangeiras – principalmente inglesas, americanas e alemãs – compunha o descontentamento dos produtores. O presidente Epitácio Pessoa (1919-1922) colocou assim o problema, em sua mensagem de outubro de 1921 ao Congresso, propondo a criação de uma agência governamental para a defesa permanente do café:

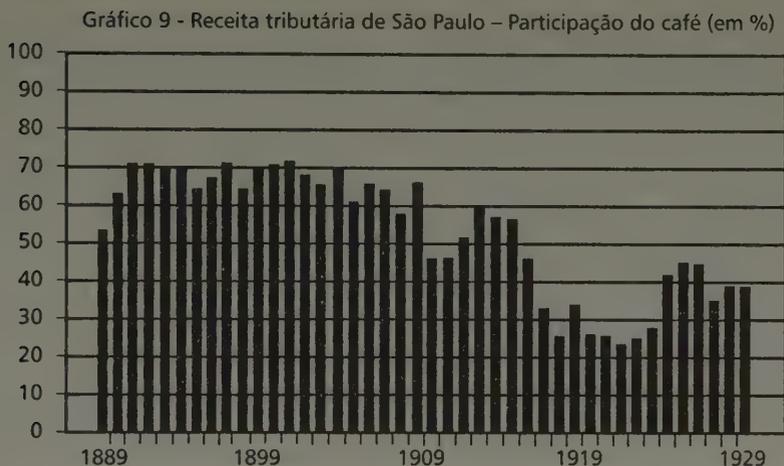
Esta situação se agrava com a falta de organização do mercado produtor, constituído, como é, por uma massa difusa de vendedores, sem coesão, sem unidade de ação, sem resistência financeira, em frente de 10 ou 12 casas compradoras, apercebidas de todos os recursos para a luta e ligadas pelo interesse comum de comprar a baixo preço.¹⁶²

Gráfico 8 - Concentração da exportação brasileira de café



As queixas dos produtores encontravam acolhimento no governo federal também por causa do significado macroeconômico do produto. O café constituía não menos do que 70% do valor total das exportações brasileiras e se o valor das exportações de café caía, a balança comercial brasileira se deteriorava e o mercado cambial virava-se contra o país, tornando mais difícil para o governo federal lançar empréstimos no exterior, dos quais ele era tão dependente. Ademais, do ponto de vista regional, o café era o centro da vida econômica de São Paulo, que já era o estado mais importante do país.

¹⁶²Reproduzido de Delfim Netto (1979, p. 85).



Conforme se documenta no Gráfico 9, com dados de Nozoe,¹⁶³ os impostos sobre a exportação de café nos primeiros anos da República Velha (1889-1930) representavam praticamente 70% da receita total do Estado de São Paulo. Nas palavras de Rowe:¹⁶⁴

Se os cafeicultores prosperavam e tinham muito dinheiro para pagar bons salários, todo mundo prosperava e o comércio reluzia. Se a indústria do café estava deprimida, toda a vida econômica do país se deprimia.

Essa descrição sugere uma enorme complementaridade entre o café e o ritmo da atividade econômica no país na primeira parte do século. Pareceria, assim, estar em contradição com uma tradição da historiografia econômica brasileira, baseada em Furtado (1959), que tendia a enfatizar os elos negativos entre o café e a indústria, sustentando que a indústria somente teria prosperado, durante a Primeira Guerra e a Grande Depressão, quando o comércio do café se encolheu e uma barreira protecionista contra as manufaturas estrangeiras foi constituída.

¹⁶³Nozoe (1984, p. 19).

¹⁶⁴Rowe (1936, pp. 32-3).

A partir, entretanto, do trabalho pioneiro de Dean (1971), houve uma melhor compreensão dos elos positivos entre as exportações de café e a industrialização de São Paulo. Parece agora existir amplo acordo entre os historiadores econômicos de que a distinção relevante entre os períodos anterior e posterior a 1930 não é a oposição entre crescimento liderado pela agricultura e crescimento liderado pela indústria, como antes se supunha, mas sim entre uma industrialização liderada pelas exportações e uma industrialização liderada pela substituição de importações.¹⁶⁵ No primeiro caso, pré-1930, a indústria doméstica prosperava, em competição com as importações, aproveitando-se dos custos de transporte mais baixos, na medida em que escalas mínimas de produção eram viabilizadas pela expansão dos mercados locais através da renda gerada pelas exportações crescentes de café. No outro caso, pós-1930, as barreiras à importação, constituídas por uma taxa de câmbio depreciada, tarifas às importações e outros controles, reservavam o mercado doméstico para o crescimento da indústria local, mesmo tendo ela perdido o impulso dado pelas exportações de café.

12.4. Primeiras valorizações

A partir de 1906, o Brasil interveio, primeiro esporadicamente, depois permanentemente, na operação do mercado internacional do café. Essas intervenções duraram até o começo da Grande Depressão de 1930, a qual, em conjunto com a superprodução de café e a mudança política doméstica, alterou substancialmente a natureza da política brasileira do café. O período de 1906 a 1930 está bem estudado na literatura. As próximas subseções, assim, além de se valer da tese clássica de Delfim Netto (1979), na maior parte do tempo meramente sumariam os argumentos desenvolvidos por Winston Fritsch (1988) em sua tese de doutorado sobre a política econômica na República Velha (1889-1930).

¹⁶⁵Veja-se, por exemplo, Villela e Suzigan (1973), Silva (1976), Cano (1977) e Versiani e Barros (1977). Essas observações estão, entretanto, sujeitas à crítica de Delfim Netto (1979) sobre os custos sociais da valorização paulista do café, a qual é considerada na subseção 12.4.6, sob o título “Valorização e Bem-Estar Social”.

12.4.1. *Convênio de Taubaté*

No princípio do século XIX, os brasileiros se viram com um potencial de produção que era o dobro daquele de 10 anos antes. Os preços do café, entretanto, eram apenas metade do que haviam sido. A pressão sobre o governo para intervir começou na segunda metade da década de 1890, mas Joaquim Murinho, o darwinista ministro da Fazenda do período 1899-1902, acreditava firmemente nas propriedades purificadoras das forças de mercado e asseverou que:

Convicto de que a intervenção oficial só poderia aumentar os nossos males, o governo deixou que a produção do café se reduzisse por seleção natural, determinando-se, assim, a liquidação e a eliminação dos que não tinham condições de vida, ficando ela nas mãos dos mais fortes e dos mais bem organizados para a luta.¹⁶⁶

De acordo com Delfim Netto (1979), a crise de superprodução que começara em 1896 estava em meados da década de 1900 em processo de ser solucionada naturalmente, através de preços mais baixos, amplos estoques em mãos dos exportadores e produção progressivamente declinante, quando o mercado foi surpreendido pela excepcional florada da colheita de 1906, que antecipava uma produção de magnitude sem precedentes. Essa colheita iria aumentar a oferta disponível para 30 milhões de sacas em 1907, face a uma demanda externa estimada em apenas 16 milhões de sacas.

Para evitar uma nova queda de preços, o governador de São Paulo organizou em fevereiro de 1906 o célebre Convênio de Taubaté, com os dois outros estados produtores mais importantes, Rio de Janeiro e Minas Gerais, estabelecendo os termos de um plano de defesa dos preços a ser apresentado ao Congresso Nacional.¹⁶⁷ Pedia ao governo federal

¹⁶⁶Essa citação, do Relatório de 1899 do ministro da Fazenda ao presidente da República, é transcrita de Delfim Netto (1979, p. 32).

¹⁶⁷Para detalhes e avaliações do Convênio de Taubaté, veja-se Delfim Netto (1979, pp. 47-66), Pelaez (1971, pp. 52-60), Fausto (1975, pp. 213-25), Holloway (1975, pp. 13-31) e Fritsch (1988).

garantia para um grande empréstimo estrangeiro a ser levantado pelo governo paulista, a fim de comprar o café excedente a preços mínimos fixados em moeda estrangeira; um imposto seria cobrado sobre cada saca exportada para prover a receita vinculada ao serviço do empréstimo.¹⁶⁸ Ademais, para manter os preços do café em moeda doméstica nos preços mínimos fixados, o valor externo da moeda brasileira seria estabilizado.

O Congresso eventualmente aprovou uma forma modificada do plano, mas não em termos tão favoráveis para os cafeicultores como os estados produtores de café originalmente pretenderam. Não somente a estabilização cambial não foi assegurada nos níveis propostos como também o governo federal não se comprometeu a assegurar o financiamento do esquema.

O Estado de São Paulo ficou firme em sua posição e finalmente conseguiu a ajuda de um grupo de importadores de café para sustentar seu esquema de valorização. Eles concordaram em subscrever um grande empréstimo, mas somente após setembro de 1906, quando estimativas confiáveis previam uma pequena colheita para 1907. Por volta de junho de 1907, os gestores da valorização puderam, assim, anunciar que, havendo comprado um excedente de oito milhões de sacas e efetivamente evitado uma ampla queda dos preços, eles estavam finalizando sua intervenção no mercado.

Essa ousada ação dos interesses dos cafeicultores não havia ainda sido um sucesso total. São Paulo teria agora de carregar esses estoques durante algum tempo, antes que pudesse começar a vendê-los sem provocar um efeito danoso sobre os preços, e teria, assim, de encontrar uma maneira de financiar os custos enormes de estocagem e de juros associados ao plano.

Mas tendo provado sua tese, de que os preços do café podiam ser defendidos através da intervenção no mercado, o governo de São Paulo conseguiu, em outubro de 1907, obter do governo federal as garantias

¹⁶⁸Em São Paulo, novas plantações de café foram fortemente taxadas a partir de 1903, numa lei estadual que foi posteriormente prorrogada, pelo menos nominalmente, até 1912. Cf. Nozoe (1964, p. 20).

para um empréstimo externo de 3 milhões de libras esterlinas para financiar sua parcela de 20% no esquema de sustentação previamente acordado com o grupo de importadores de café. Finalmente, em outubro de 1908, o Congresso Nacional aprovou a solicitação de São Paulo para uma garantia federal para um empréstimo de consolidação de longo prazo para o valor integral da operação (15 milhões de libras esterlinas), conforme anteriormente negociado com um consórcio de grandes bancos estrangeiros.

O consórcio dos bancos estava naturalmente muito interessado em proteger o valor de seu colateral. Em consequência, através de uma condição imposta pelos banqueiros, os brasileiros perderam controle sobre o manejo das vendas do café estocado e um comitê internacional baseado em Londres foi formado para planejar a liquidação ordenada dos estoques. Ademais, limites anuais foram impostos sobre as exportações brasileiras de café, em volumes que eram menores do que a produção paulista. Finalmente, as restrições às novas plantações de café em São Paulo foram, ao menos nominalmente, renovadas por mais cinco anos.

Felizmente para todas as partes envolvidas, a economia mundial entrou num período de bonança que durou de 1909 a 1912 e as colheitas brasileiras subsequentes não foram geralmente muito grandes. Assim, o comitê londrino pôde ganhar controle sobre o mercado e impulsionar os preços para cima até o fim de 1912, quando, sob pressão do promotor público dos EUA, foi forçado a anunciar a venda de todo seu estoque nova-iorquino.

12.4.2. *Segunda valorização*

Em seguida à venda do estoque de valorização de Nova York, a longa alta dos preços do café esgotou-se e a desorganização do mercado causada pela Primeira Guerra acentuou o declínio dos preços. A situação se tornou mais complicada pela antecipação de uma grande safra em 1917, que forçou o governo federal, sob a pressão de São Paulo, a aceitar o financiamento inflacionário de novas compras de café e de operações de redesconto.

Essa segunda operação de valorização do governo de São Paulo resultou ser extremamente bem-sucedida, não somente pelo súbito fim da guerra, mas principalmente por geadas de gravidade sem precedente em junho de 1918, que afetaram diversos distritos produtores do Estado de São Paulo. Numa questão de horas centenas de milhões de cafeeiros foram inteiramente destruídos ou severamente castigados, quando a colheita da safra de 1918 tinha apenas começado. A perspectiva de um excedente de café foi subitamente revertida e, quando as expectativas de um fim próximo da guerra cresceram e foram confirmadas, a corrida dos importadores para repor seus estoques levou os preços à vista do Santos-4 de 11 centavos de dólar por libra-peso para mais do que 22 centavos em dezembro de 1918.

O sucesso da valorização de 1917 fez aumentar as pressões dos interesses cafeeiros para obter ajuda financeira do governo federal para organizar a sustentação de preços numa base mais permanente. Os deputados de São Paulo no Congresso Nacional denunciaram as fortes perdas que as flutuações de curto prazo da demanda recorrentemente infligiam aos agricultores e os amplos lucros especulativos que os importadores tinham, dada a estabilidade muito maior dos preços do café torrado nos centros consumidores; criticaram o comportamento das principais casas exportadoras controladas por estrangeiros e demandaram a criação de um esquema permanente para regular a oferta externa do produto.¹⁶⁹

12.4.3. *Terceira valorização*

Quando os preços desabaram em 1920 em consequência da recessão mundial, o governo de São Paulo imediatamente veio em socorro da indústria, pois, depois do inegável sucesso da valorização de 1917, não mais havia uma só voz no estado para negar a sabedoria dos esquemas de sustentação de preços, particularmente quando a crise era percebida como sendo o resultado de condições de demanda temporariamente anormais.

¹⁶⁹Para maiores detalhes, veja-se Reis (1979, pp. 164-216) e Fritsch (1988, pp. 58-9).

Quando, no começo de 1921, os preços do café atingiram novos recordes de baixa, o governo federal veio ajudar a resgatar as operações de valorização do Estado de São Paulo. Fritsch¹⁷⁰ argui que não pode haver dúvidas de que a decisão do governo federal, de sustentar os preços do café em março de 1921, foi tomada com base na política cambial. Nas palavras do então presidente Epitácio Pessoa (1919-22), ele próprio um convertido recente às virtudes da política de defesa do café:

O café representa a principal parcela no valor global de nossa exportação e é, portanto, o produto que mais ouro fornece à solução dos nossos compromissos no estrangeiro. A defesa do valor do café constitui, portanto, um problema nacional, cuja solução se impõe à boa política econômica e financeira do Brasil.¹⁷¹

É interessante notar que, para o presidente da República, o café era importante porque provia “ouro para o cumprimento de nossas obrigações externas”, o que estabelece o ponto que, para o governo federal, a consideração relevante era manter seu acesso aos mercados financeiros internacionais – o que era de fato a variável crítica para garantir sua capacidade de gasto.

Além disso, a decisão de valorização de março de 1921 não continha qualquer compromisso explícito de proteger permanentemente os preços do café, como queria São Paulo. O que ela implicava era a aceitação de uma substancial expansão do crédito doméstico, a qual, somente um ano depois, quando as estimativas de uma pequena safra para 1922 tornaram-se disponíveis, pôde ser compensada por créditos estrangeiros de curto prazo obtidos em Londres. Esses foram eventualmente convertidos num empréstimo de longo prazo, no valor de 9 milhões de libras esterlinas, garantido pelos 4,5 milhões de sacas então em mãos do governo brasileiro.

Como ocorreu em 1908, o empréstimo foi feito sob a condição de se entregar o controle das vendas dos estoques da valorização a um comitê

¹⁷⁰Fritsch (1988, p. 62).

¹⁷¹*Apud* Fritsch (1988, p. 63), de uma mensagem especial do presidente da República para o Congresso Nacional em outubro de 1921.

de cinco membros baseado em Londres, no qual o governo brasileiro teria apenas um representante. Ademais, o governo concordou em “empregar seus bons ofícios para evitar a criação de um novo plano de valorização do café” durante o período do empréstimo. A decisão do governo federal de colocar o futuro da indústria do café em mãos estrangeiras e dar-lhes o monopólio das vendas dos amplos estoques de valorização provocou a ira dos comerciantes e exportadores no Brasil.

Felizmente, os estoques de café dessa nova operação de valorização puderam ser vendidos num período relativamente curto, o que liberou o governo brasileiro, em 1923, para definir sua nova política de estabilização dos preços do café.

12.4.4. *Valorização permanente: esquema de retenção*

Um novo esquema de venda do café foi desenhado para minimizar os custos do governo com a política de defesa. Introduziu-se uma inovação básica com relação ao método usual de controle de preços através da intervenção direta no mercado: o controle de preços agora seria efetuado pela regulação da quantidade de café fluindo das áreas de produção para os principais portos de embarque, em Santos e no Rio. A retenção da colheita no interior e o controle das entradas nos portos deveriam ser garantidos pela construção de armazéns públicos especiais nas principais junções ferroviárias, para os quais todo o café produzido devia ser enviado pelos produtores para ser liberado em quantidades definidas pelo governo federal, de acordo com um esquema em que o primeiro a entrar seria o primeiro a sair.

O novo esquema diferia radicalmente das valorizações prévias, porque o governo agora não assumia qualquer responsabilidade pela compra do café entregue pelos produtores aos armazéns reguladores oficiais. O preço recebido pelos produtores pela venda efetiva de seus cafés era o preço vigente no terminal de Santos no dia da venda. Contudo, o preço recebido pelo café depositado nos armazéns da defesa, isto é, o valor que os comissários imputavam ao café dos fazendeiros, com o propósito de lhes fazer adiantamentos em dinheiro, era determinado pela avaliação do sistema financeiro sobre quais preços iriam vigorar na ocasião em que o

café fosse liberado para venda. O costume era que, se não se esperasse queda dos preços, os comissários adiantariam aos fazendeiros 60% dos preços vigentes em Santos. Mas agora era o produtor, como o detentor em última instância dos estoques, que correria os riscos das operações e obteria os benefícios delas resultantes. Dado o otimismo prevalecente sobre a eficácia do controle artificial de preços em seguida ao sucesso das valorizações anteriores, essa era uma perspectiva que agradava aos interesses privados do comércio do café.

A questão crucial era como financiar as necessidades de caixa dos produtores durante o período de retenção dos estoques. Uma solução seria usar os poderes de emissão do Banco do Brasil para sustentar o sistema bancário privado, através de operações de redesconto de seus títulos cafeeiros, e isso poderia ser feito através de uma decisão discricionária do Executivo. O problema com a expansão do crédito doméstico era sua consequência deletéria para a estabilidade do mercado cambial, preocupação maior do governo federal. Por isso, o governo brasileiro eventualmente aproximou-se da Casa Rothschild para tentar obter um empréstimo de 25 milhões de libras esterlinas, para “liquidar a dívida flutuante e colocar as finanças brasileiras em ordem”. Essa foi a origem da Missão de Montagu, enviada pelos bancos ao Brasil em 1923, para estabelecer as condicionalidades de política econômica para essa substancial operação de empréstimo.

Montagu era muito crítico dos esquemas de valorização, apontando, entre outros, seus efeitos negativos de encorajamento da concorrência estrangeira e de excesso de plantio no Brasil. Esses temores foram desprezados pelas autoridades brasileiras, refletindo uma opinião amplamente compartilhada naquele tempo, de que havia estreitos limites físicos para a expansão da produção de café, particularmente no estrangeiro. Nas palavras de Roberto Simonsen,¹⁷² proeminente industrial e comerciante de café brasileiro, para uma plateia britânica, no fim da década de 1920:

¹⁷²Roberto Simonsen (1973, p. 244).

O tempo tem provado que as plantações na Ásia e África não podem ser grandemente desenvolvidas, devido a doenças e outras condições desfavoráveis, e que as plantações na Colômbia e América Central são limitadas pela pequena quantidade de terras apropriadas para a cultura do café e por outras circunstâncias econômicas. Em nenhum país estrangeiro se pode cultivar o café com caráter tão industrial como no Brasil.

Apesar de Montagu finalmente ter-se satisfeito com as promessas feitas pelas autoridades brasileiras, sobre o papel limitado que o governo federal estava planejando ter no controle dos preços do café, o proposto empréstimo para o café nunca se materializou. Entretanto, o governo federal decidiu transferir toda a responsabilidade pelo financiamento e controle da valorização do café para o Estado de São Paulo, através do Instituto Paulista para a Defesa Permanente do Café, criado em 1924.

12.4.5. Valorização permanente: instituto paulista

No começo de suas operações, não dispondo de financiamento adequado, o Instituto Paulista, numa atitude que gerou queixas profundas do comércio do café, teve de depender fortemente da regulação diária estrita das entradas nos portos, mantendo os estoques disponíveis no mercado em níveis muito baixos. As dificuldades domésticas de crédito estavam, não obstante, forçando os produtores a vender seu café no mercado aberto e a situação somente se pôde manejar porque não afetou uma parte substancial dos produtores, em vista da colheita relativamente pequena de 1924-25.

A obtenção de um empréstimo de 10 milhões de libras esterlinas em Londres no começo de 1926 foi um ponto de virada na história do Instituto. Ela não só permitiu resolver o problema crucial de como financiar suas operações, mas foi também extremamente importante para fortalecer a posição do governo do Estado de São Paulo no manejo do Instituto. Isso porque os banqueiros londrinos deram o empréstimo sob a condição de ele ser garantido pelo governo de São Paulo, assim o fortalecendo sobremaneira na disputa entre os membros do governo e os representantes dos produtores e dos comissários no conselho do

Instituto. Poucos dias antes de o empréstimo ser assinado, o Instituto foi redenominado Instituto Paulista do Café e sua diretoria ficou totalmente sujeita ao secretário da Fazenda do Estado de São Paulo, que seria agora seu presidente.

Conjuntamente com o governo do estado, o Instituto adquiriu controle de um banco, redenominado Banco do Estado de São Paulo, destinado a manejar suas operações financeiras, emprestando os recursos do empréstimo estrangeiro com garantia dos documentos de depósito emitidos pelos armazéns oficiais (que foram também comprados pelo Instituto) contra a entrega, pelos produtores, de seu café.

O grande poderio financeiro de que o Instituto estava agora dotado permitiu-lhe em 1926 abandonar sua prática anterior de regulação arbitrária diária da quantidade de café que podia fluir dos reguladores para Santos e adotar um sistema menos perturbador de embarques diários regulares, baseados na quantidade exportada no mês precedente, de modo a manter o estoque visível em Santos mais ou menos em linha com os requisitos da demanda.

Quase ao mesmo tempo em que o Instituto capacitava-se para estabelecer-se financeiramente, o mercado foi perturbado pela previsão de uma safra de tamanho excepcional para 1927, a qual, quando de fato se materializou, estabeleceu um recorde histórico, 30% acima do recorde anterior, de 1906.

Em resposta, o Instituto tratou de proteger-se de duas formas. Primeiro, negociando um novo empréstimo de 10 milhões de libras esterlinas com seus banqueiros londrinos, de modo a não só poder financiar a retenção de uma colheita muito maior, mas também permitir uma extensão dos adiantamentos de caixa aos fazendeiros por um período muito mais longo, durante o qual seus cafés deveriam ser retidos no interior. Segundo, convencendo os outros estados produtores a adotar a nova política do Instituto de liberação parcimoniosa da colheita para os portos.

O sucesso dessas políticas assegurou que, no fim de 1927, as organizações com as quais a defesa do café seria executada no futuro previsível estivessem firmemente estabelecidas e que suas perspectivas parecessem muito promissoras.

O Instituto, desse modo, manejou o financiamento da excepcional colheita de 1927 em termos muito favoráveis para os cafeicultores, o mesmo acontecendo com a pequena colheita de 1928. A política do Instituto de manter os preços elevados foi fortemente criticada por Pelaez¹⁷³ como sendo totalmente irresponsável, mas Fritsch¹⁷⁴ considera importante lembrar que o Instituto do Café era agora uma instituição dirigida pelos políticos paulistas e argui que não deve ter sido fácil tomar a decisão de estabilizar os preços, a partir do segundo trimestre de 1928, num nível que era ainda 21% menor do que a defesa federal o havia deixado, numa época em que as perspectivas de uma menor colheita advertiam que os custos unitários iam aumentar.

É neste ponto útil introduzir uma observação de Delfim Netto¹⁷⁵ de que a diferença fundamental entre os esforços prévios de valorização e a defesa permanente paulista foi o fato de aqueles serem executados por agentes de mercado interessados em maximizar o valor de seus estoques, enquanto que na defesa paulista “o problema econômico estaria sujeito aos interesses políticos do governo e isso representou uma das mais poderosas forças que levaram o sistema a sua própria ruína”.

A julgar pelas descrições históricas e pelo comportamento, seja dos preços reais do café no Gráfico 7 seja dos preços do café em relação às demais *commodities* (exceto petróleo) no Gráfico 10, pode arguir-se que as primeiras valorizações foram meramente operações de estabilização de preços através do manejo de regras ótimas de formação de estoques, pois elas foram feitas com preços em termos reais em níveis inferiores à média histórica de longo prazo.

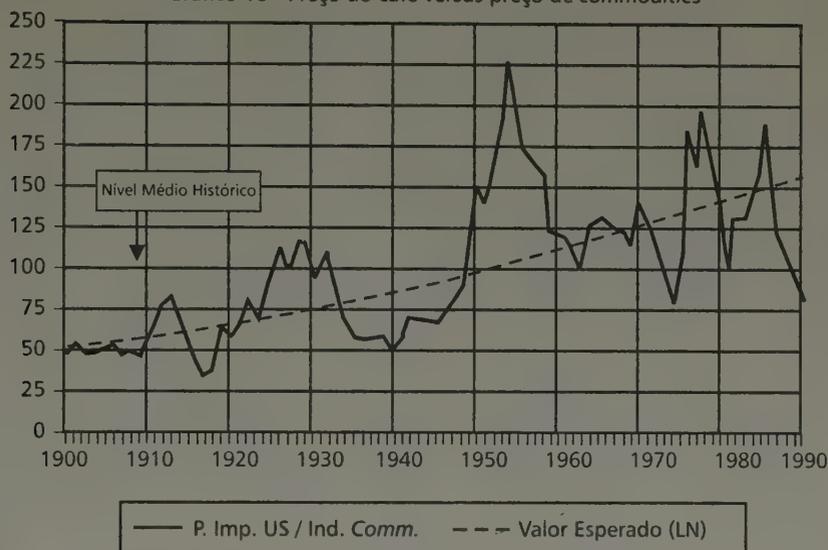
O mesmo, contudo, não se pode dizer da defesa paulista a partir de 1924, pois ela sustentou os preços acima da média histórica e, assim, pode ser acusada de haver incluído um elemento de exploração monopolista, a qual, na ausência de controle da oferta, tenderia a causar uma superprodução.

¹⁷³Pelaez (1973, p. 209).

¹⁷⁴Fritsch (1988, p. 135).

¹⁷⁵Delfim Netto (1979, p. 66).

Gráfico 10 - Preço do café versus preço de commodities



12.4.6. Valorização e bem-estar social

Em sua tese, Delfim Netto¹⁷⁶ argui que a valorização paulista permanente atrasou o desenvolvimento industrial do país, porque fatores de produção que de outro modo teriam sido liberados do setor café foram lá retidos como consequência dos lucros excedentes provindos das políticas de valorização. Ele assevera, ademais, que as “perdas de eficiência” provocadas por tal má alocação de recursos têm de ser medidas contra os “ganhos de relações de troca” das políticas de valorização e que os resultados líquidos, de um ponto de vista social, não teriam sido necessariamente positivos.

A crítica de Delfim Netto se coloca em forte contraste com a avaliação de Fritsch (1988:163), para quem a valorização paulista permanente foi “uma política de estabilização claramente necessária e no tempo correto... [e que] exerceu uma benéfica influência estabilizadora, evitando maiores desequilíbrios externos que teriam uma consequência danosa

¹⁷⁶Delfim Netto (1979, pp. 185-90)

sobre o desempenho econômico nacional”. Fritsch¹⁷⁷ até mesmo consegue produzir uma citação do próprio Keynes, em seu *Treatise on Money*, assegurando que “a valorização do café do governo brasileiro (...) trazida à luz pelas dificuldades do pós-guerra e a recessão de 1920-21 foi plenamente justificada”.

O problema da superprodução mencionado por Delfim Netto emerge porque os benefícios da valorização (entendida como o exercício do poder de monopólio do país no mercado mundial de café) foram repassados para os produtores domésticos que atuavam em regime de concorrência, induzindo-os, assim, a expandir o cultivo do café muito além do ponto em que seu produto era valioso de um ponto de vista social. Isso leva Delfim Netto¹⁷⁸ à conclusão de que “o custo social da defesa do café foi muito superior ao que geralmente se estima, pois manteve no mercado os produtores menos eficientes e gerou inicialmente condições muito desfavoráveis ao desenvolvimento industrial”.¹⁷⁹

De que forma os argumentos de Fritsch e Keynes em favor da defesa paulista se relacionam com essa crítica aparentemente devastadora de Delfim Netto?

A primeira observação é que tanto Fritsch como Keynes estão falando sobre os benefícios da *estabilização* dos preços, não sobre os da *valorização* propriamente dita.¹⁸⁰ Num caso, o propósito é manter os preços no nível de suas médias de longo prazo, o que, em teoria,¹⁸¹

¹⁷⁷Fritsch (1988, pp. 254)

¹⁷⁸Delfim Netto (1979, p. 242).

¹⁷⁹Delfim Netto (1979, p. 242) prossegue dizendo que “posteriormente, a disparidade criada entre as taxas cambiais de exportação e de importação impediu uma distribuição eficiente dos fatores de produção, o que tende a compensar os ganhos obtidos nas relações de troca”. Esse raciocínio não é válido se aplicado somente às exportações de café, porque uma apropriada exploração dos lucros de monopólio requer que se separem os preços cobrados dos importadores daqueles pagos aos produtores domésticos. Isso é exatamente o que uma taxa de câmbio diferencial para as exportações de café faz. O problema da má alocação somente emerge se a taxa de câmbio do café é estendida a outras exportações, cuja demanda externa é elástica em relação ao preço (o que de fato ocorreu no período de 1946 a 1952).

¹⁸⁰Para Fritsch (1980, p. 163), a posição quase monopolista do Brasil no mercado mundial de café meramente “simplificava a implantação da política [de estabilização de preços]”.

¹⁸¹Devido à aversão dos produtores ao risco, a teoria na verdade é que os preços devam ser estabilizados num valor algo inferior à média pré-estabilizada, a fim de não provocar uma superprodução. Veja-se Newbery e Stiglitz (1981), Ghosh, Gilbert e Hughes-Hallett (1987).

não deveria provocar seja excesso ou escassez de produção. No outro caso, o que se propõe é fixar preços acima de sua média concorrencial de longo prazo.

Se a evidência sobre os preços reais do café no Gráfico 7 é aceita, a defesa paulista pode de fato ser classificada como uma política bem-sucedida de estabilização – porque os preços reais em dólares do café nos meados da década de 1920 foram bastante estáveis – mas também foi uma política de valorização – porque os preços foram estabilizados em níveis acima de sua média de longo prazo. Esse é um ponto a favor de Delfim Netto.

O segundo ponto é que Delfim Netto é cuidadoso o suficiente para apontar que sua análise somente tem validade em condições de pleno emprego, mas ele então deixa de indicar que as importações eram essenciais para a vida econômica do país e, mais ainda, para seu crescimento econômico. Como as importações eram fortemente dependentes do poder de compra das exportações de café, segue-se que não se pode definir o valor social em ocupações industriais dos fatores de produção empregados na produção de café sem antes conhecer o poder de compra das exportações de café. Presumivelmente, aquele valor social é positivamente relacionado a esse poder de compra, porque quanto mais volumosas forem as importações complementares aos insumos domésticos, mais produtivos serão esses na produção de bens industriais, até o limite do pleno emprego. Nesse sentido, a defesa do café é, até certo ponto, a defesa da indústria, porque garante para essa as importações essenciais a seu desenvolvimento. Esse é um ponto contra a crítica de Delfim Netto.

Deixamos em suspenso uma avaliação mais completa sobre a contróversia em relação aos custos sociais da defesa paulista. Essa avaliação requer a formulação de um modelo completo para a economia brasileira no período e sua estimação empírica, o que está além dos limites deste capítulo.

12.4.7. *Derrota da defesa paulista*

A fim de entender a derrota da defesa paulista do café no fim de 1929, Fritsch¹⁸² aponta para as características especiais do mecanismo de financiamento do café depois que o sistema completo de retenção no interior foi montado. A regra segundo a qual a primeira saca a chegar seria a primeira a sair, adotada no manejo dos estoques nos armazéns, significou que os fazendeiros iriam agora receber a receita total das vendas de sua colheita distribuída por um período muito mais longo do que antes. Eles agora precisariam de um volume maior de financiamento e a restrição fundamental à capacidade do setor privado de financiar o comércio do café era a disposição do sistema bancário de continuar fazendo adiantamentos contra os certificados de depósito do café, sem saber direito quanto tempo levaria para eles serem liquidados. Por isso, tornou-se necessário construir um aparato de suporte financeiro do Instituto, com o Banco do Estado de São Paulo atuando como prestador de última instância aos bancos comerciais que operavam no mercado para empréstimos garantidos pelos certificados de depósito do café.

Fritsch indica que o tamanho do hiato de financiamento que o Instituto deveria em última instância cobrir dependia de três fatores fora de seu controle. O primeiro era, naturalmente, o tamanho da safra. O segundo era o estado da demanda mundial, o qual, dada a política de regulação automática da entrada nos portos, afetava as necessidades de financiamento da mesma forma que as variações na safra. O terceiro era o estado das condições domésticas de crédito, que afetava os requisitos de financiamento do Instituto, através de seu efeito sobre a capacidade do sistema bancário privado de preencher sua parte no processo.

Sob o regime do padrão ouro, ao qual o Brasil havia aderido em 1926, o crédito doméstico dependia, em última análise, do nível das reservas em ouro do sistema bancário e, assim, podia ser severamente afetado por condições internacionais mutantes, que determinavam o

¹⁸²Fritsch (1988, p. 137).

nível dos preços do café e a propensão dos centros financeiros mundiais a emprestar ao país.

O período de setembro de 1928 a outubro de 1929 testemunharia uma deterioração progressiva da capacidade das autoridades paulistas de manter suas políticas. O primeiro choque veio da natureza. A florada de setembro de 1928 foi excepcional e a opinião geral era que, a menos que houvesse geadas ou secas, a colheita de 1929 seria muito grande, comparável com o recorde de 1927.

As causas para o significativo aumento dos níveis de produtividade, que explicam o aumento de produção em 1927 e 1929, foram condições climáticas extremamente favoráveis, combinadas com a mudança da distribuição etária do estoque de pés de café no Brasil, em consequência das novas plantações que haviam sido feitas até meados da década de 1920.

Fritsch¹⁸³ discorda da afirmação de Villela e Suzigan,¹⁸⁴ baseada em Pelaez (1971), de que a ruptura do mercado do café ocorrida em outubro de 1929 foi somente devida à superprodução induzida pelas operações da política de defesa dos preços do café. Ele afirma que essa posição é “profundamente simplista”, porque desconsidera mudanças cruciais nas condições de crédito que ocorreram nesse ano, tanto no Brasil quanto nos mercados internacionais de capitais, bem como decisões críticas das autoridades federais, que afetaram drasticamente a factibilidade financeira do esquema de suporte dos preços.

De fato, a sustentação da política de defesa do café era totalmente dependente de o Instituto obter financiamento adicional para carregar os estoques acrescidos. Contudo, em meados de 1929, a tensão estava crescendo em Londres com a fraqueza da libra esterlina, a qual afetava seriamente a disposição dos bancos ingleses de continuar emprestando ao Instituto. Tentar conseguir acomodação em Nova York era inútil, porque o presidente Hoover, apesar de sua recente visita ao país, continuava mantendo sua posição contrária ao financiamento dos esquemas brasileiros de valorização do café.

¹⁸³Fritsch (1988, p. 144).

¹⁸⁴Villela e Suzigan (1973, p. 147).

Domesticamente, o Banco do Brasil também provou ser de pouca ajuda, porque o presidente Washington Luís entendeu que expandir o crédito para o Instituto do Café iria prejudicar seu objetivo fundamental de manter intocado o padrão ouro, que ele havia reintroduzido em 1926.

Uma controvérsia emergiu porque se o crédito doméstico não fosse expandido, mais café teria de ser liberado para os mercados externos, a menores preços, e isso em si mesmo deveria exercer uma pressão baixista no mercado cambial. Esse ponto foi fortemente expresso por Rolim Teles, presidente do Instituto Paulista, que afirmou:

Fazendo a baixa do preço, não vendemos mais café; se o vendêssemos, obtendo assim a mesma quantidade de ouro e ganhando pela quantidade vendida o que perdemos em valor, seria razoável a baixa, mas, ao contrário, desinteressando-nos do valor do café, perdemos o nosso ouro; baixando o preço do café, baixamos o valor representativo de nossa riqueza.¹⁸⁵

O argumento contra a manutenção da política de defesa dos preços do café foi aparentemente formulado pelo próprio presidente Washington Luiz, não na forma eventualmente correta de que a expansão do crédito doméstico necessária para essa sustentação teria consequências negativas para o mercado cambial, mas sim em termos de um efeito supostamente positivo de preços mais baixos para as receitas cambiais. Delfim Netto,¹⁸⁶ arguindo que o próprio presidente da República já havia seguidas vezes demonstrado firmemente crer na inelasticidade de curto prazo da demanda por café brasileiro, diz que somente pode compreender essa reversão de posição como “um ato de puro desespero”.

Sem embargo, podemos talvez entender a postura do presidente em termos de uma aplicação direta do enfoque monetário do balanço de pagamentos, que diz haver uma relação negativa de 1 para 1 entre uma expansão do crédito doméstico e as perdas de reservas cambiais. Isso é

¹⁸⁵ Reproduzido de Delfim Netto (1979, p. 93).

¹⁸⁶ Delfim Netto (1979, p. 99)

estritamente aplicável somente no caso de países pequenos sem poder monopólico nos mercados internacionais, mas um resultado similar pode ser obtido em modelos teóricos relevantes para o caso brasileiro.¹⁸⁷

Fritsch¹⁸⁸ reitera o adendo político de Delfim Netto¹⁸⁹ a essa discussão, observando que, nessa junção crítica, a sorte do programa de defesa do café foi afetada pela quebra da aliança entre São Paulo e Minas Gerais, a qual havia garantido o equilíbrio político para a alternância de chefes de governo entre esses dois estados nos dois períodos presidenciais anteriores.

Uma ajuda financeira ampla do governo federal para o café estava fora de questão por causa de seus efeitos sobre o mercado cambial, mas, conforme indica Fritsch, qualquer forma de apoio que habilitasse o Instituto a sustentar preços seria agora politicamente perigosa, face à ruptura da aliança política regional.

Assim que vazou a notícia da posição federal de não sustentação do Instituto Paulista, a expectativa de uma queda de preços levou a uma corrida dos detentores de títulos de café ao banco do Instituto. Em setembro de 1929, as operações de redesconto do banco foram suspensas. Em 11 de outubro, Teles renunciou à Secretaria da Fazenda de São Paulo e, conseqüentemente, à presidência do Instituto Paulista, o que significou que chegara ao fim a resistência paulista às diretivas do governo federal.

Os preços imediatamente desabaram na Bolsa de Café de Santos, caindo no limite estatutário por diversos dias até que, em 29 de outubro, as bolsas de café de Santos e do Rio foram fechadas, enquanto representantes do comércio do café voltaram a colocar o problema para as autoridades federais. No fim do ano, quando a queda foi finalmente detida, os preços estavam um terço abaixo de seus níveis anteriores.

¹⁸⁷Por exemplo, Cardoso (1987, pp. 17-28) usa um modelo macroeconômico keynesiano, com preços rígidos e uma demanda externa inelástica ao preço, em que os fluxos de capital são exógenos. Ela mostra que compras de café financiadas com expansão de crédito doméstico são expansionistas e causam uma depreciação cambial, o que está de acordo com a posição do presidente Washington Luiz.

¹⁸⁸Fritsch (1988, pp. 149-53).

¹⁸⁹Delfim Netto (1979, p. 99).

O colapso dos preços do café em outubro de 1929, causado pela deserção do governo federal, haveria de afetar seriamente a indústria do café e a posição do balanço de pagamentos do país. Por volta do fim do ano, a contração da renda iria acelerar-se na maior parte dos países consumidores e afetar a demanda de café por muitos meses à frente. Essas circunstâncias adversas fizeram do café uma das piores vítimas da queda generalizada de preços de alimentos e matérias-primas nos estágios iniciais da Grande Depressão, conforme se visualiza no Gráfico 10. Vindo adicionar-se às condições domésticas extremamente deprimidas já prevalentes, os problemas cumulativos do café e do câmbio iriam deslanchar uma crise de magnitudes sem precedentes em 1930.

O efeito imediato do colapso dos preços do café foi fazer com que se detivesse todo o sistema doméstico de financiamento do produto. Finalmente, ficou decidido que o Banco do Brasil iria começar a redescotar os certificados de depósito do café nos armazéns a um preço um terço inferior ao mínimo previamente garantido pelo Instituto Paulista. Quando o comércio reabriu em novembro, o Instituto conseguiu manter os preços estáveis num nível menos desvalorizado do que esse, tendo a intervenção do Banco do Brasil sido, segundo Fritsch,¹⁹⁰ instrumental “em ajudar a evitar uma crise de proporções inimagináveis”.

Ao mesmo tempo, São Paulo, com o apoio do governo federal, iniciou negociações em Londres para um empréstimo de longo prazo destinado principalmente a consolidar as obrigações de curto prazo do Instituto. No fim de abril de 1930, os arranjos foram concluídos e 17 milhões de libras, de um total oferecido de 20 milhões de libras em bônus paulistas de longo prazo, foram subscritos nos mercados internacionais. Anunciou-se que o empréstimo – caracteristicamente intitulado Empréstimo para a Realização do Café – destinava-se a permitir a venda “gradual e de uma maneira ordenada dos estoques existentes e a colocar as futuras safras no mercado expeditamente (...) de forma a evitar a futura acumulação de estoques” e que a ele acompanhava uma série de regulações para a venda futura do café brasileiro. O empréstimo, assim, efetivamente re-

¹⁹⁰Fritsch (1988, p. 155).

tirava das mãos do Instituto a defesa dos preços do café; com isso, sua capacidade de influir sobre o mercado entrou rapidamente em declínio.

12.5. Destruição do café na década de 1930

O golpe final contra o Instituto Paulista foi dado após a Revolução de 1930, através de sucessivas decisões do governo federal para assumir o controle da política do café.

Em janeiro de 1931, o Instituto Paulista foi reorganizado pelo interventor federal no estado. Logo depois, o Conselho Nacional do Café foi criado, para assumir a responsabilidade pela política de defesa. Em fevereiro de 1933, esse conselho, no qual os estados produtores ainda tinham voz, foi substituído pelo Departamento Nacional do Café (DNC), uma autarquia federal subordinada ao Ministério da Fazenda, com “poderes praticamente ilimitados para intervir no mercado do café” (Costa, 1962:569).

O problema mais premente era uma nova supersafra de 18 milhões de sacas em 1931-32, equivalente ao total das exportações mundiais em 1931. Era agora evidente que existia um significativo excesso de capacidade no setor (essa sendo a terceira safra de tal magnitude desde 1927-28) e que o programa de defesa não podia prosseguir como antes, por absoluta falta de recursos para mantê-lo.

Com muito expediente e determinação, o governo federal tomou duas decisões imediatamente. Primeiro, adquirir, através da expansão do crédito doméstico, os estoques de café remanescentes que ainda não haviam sido comprados pelo Instituto Paulista com os recursos do empréstimo externo de 1930. Um imposto proibitivo sobre novas plantações foi estabelecido e um novo imposto sobre as exportações foi criado para ajudar a financiar o programa de defesa. Segundo, destruir o café acumulado, como a única maneira de evitar uma deterioração contínua dos preços no exterior. Em 1931 e 1932, 12 milhões de sacas foram destruídas.

A despeito dessas decisões, os preços do café caíram novamente em 1933 quando a florada da safra de 1933-34 prenunciou uma colheita maior do que nunca. O Departamento do Café, então, suspendeu as

regulações prévias (que se conformavam ao acordo da dívida de 1930, obrigando o Brasil a despachar do interior para os portos um volume mensal de café igual a 1/24 avos da soma da colheita precedente com a colheita corrente). De acordo com as novas regras, somente 30% da safra seriam despachados para os portos, mais 30% seriam retidos no interior e nada menos do que 40% seriam destinados à destruição. Em 1933, 14 milhões de sacas de café foram incineradas. Em meados de 1930, 50 milhões de sacas já haviam sido destruídas.

A busca do equilíbrio estatístico pelo DNC, baseada na retenção e destruição do café, continuou sendo praticada até o fim de 1937, quando, após uma tentativa frustrada de trazer a Colômbia para ajudar o programa de defesa de preços,¹⁹¹ o Brasil decidiu reduzir os preços e aumentar as exportações para recuperar a parcela do mercado perdida pelo país, de 60% no fim da década de 1920 para menos do que 50% em 1937. Essa experiência, que conseguiu aumentar significativamente as exportações brasileiras em 1938,¹⁹² foi infelizmente superada pelas consequências do começo da guerra na Europa em 1939, que mudou completamente as perspectivas do mercado no período subsequente.

12.5.1. *Controvérsia de Furtado*

Em seu clássico *Formação econômica do Brasil*, Celso Furtado sustenta que a principal razão por que o Brasil conseguiu recuperar-se da Grande Depressão, não somente mais cedo, mas também mais rapidamente

¹⁹¹ Para uma descrição do lado colombiano da história, veja-se Ocampo (1987, pp. 226-8).

¹⁹² Abreu (1990b, p. 91) observa que entre 1937 e 1939 os preços do café caíram em 25%, enquanto que a quantidade exportada aumentou em 40%, e por isso “as premissas clássicas a respeito das características do mercado cafeeiro provaram ser precárias, pois a elasticidade-preço da demanda por café resultou ser relativamente alta no curto prazo”. Contudo, Delfim Netto (1979, p. 107) assinala que parte das importações adicionais destinava-se a aumentar os estoques dos operadores, que teriam usado a “oportunidade para efetuar suas compras em vista da permanente ameaça de o Brasil retornar à antiga política”. A verdade dessa proposição, de acordo com Delfim Netto, é que os resultados das exportações em 1939 foram pobres, a despeito dos preços baixos e dos riscos de guerra na Europa, mas um contra-argumento é que não se poderiam esperar exportações elevadas com uma guerra já praticamente em curso. Esse é um ponto que mereceria pesquisas adicionais. Também se necessita de pesquisas mais detalhadas sobre a política de venda do café na década de 1930 que possam esclarecer por que as autoridades brasileiras esperaram até 1937 para declarar uma “guerra de preços”.

do que os Estados Unidos, foi a política de proteção do setor café, que teria sido “um verdadeiro programa de fomento da renda nacional. Praticou-se no Brasil, inconscientemente, uma política anticíclica de maior amplitude que a que se tenha sequer preconizado em qualquer dos países industrializados”.¹⁹³

Pelaez (1971) opõe-se a essa tese com o argumento de que o governo de Vargas de fato teria prejudicado a retomada do nível da atividade econômica porque suas políticas fiscais e cafeeiras teriam sido “ortodoxas”, isto é, objetivavam alcançar um orçamento equilibrado. Em particular, no que diz respeito ao café, ele sugere que as despesas com a aquisição da produção excedente foram financiadas com impostos à exportação, e não pela via da expansão do crédito doméstico.

Contudo, Fishlow (1972), usando os próprios dados de Pelaez, mostra que 1/3 das despesas com a compra do café entre meados de 1931 e início de 1933 e uma proporção ainda maior em 1933 e 1934 foram financiados com expansão do crédito doméstico. Entre 1935 e 1937, a oferta de exportação foi controlada através de um sistema de quotas e menos recursos financeiros foram empregados.

Mas o ponto mais importante de Fishlow (1972) é que, em vista da inelasticidade da demanda externa do café, os impostos de exportação são tipicamente pagos pelos consumidores através de preços mais altos. Desse modo, quando o governo taxa as exportações de café, está de fato aumentando os preços de exportação sem reduzir muito a quantidade vendida no exterior, assim aumentando a renda nacional em comparação com uma situação em que os impostos não são aumentados e todo o café disponível é ou vendido a custos marginais ou deixado apodrecer nos cafezais. Cardoso¹⁹⁴ considera esses temas de uma perspectiva analítica e mostra que as compras de café são expansionistas, quer sejam financiadas por empréstimos externos, expansão do crédito doméstico ou impostos à exportação. A diferença de fato consiste no impacto do método de financiamento sobre o balanço de pagamentos, pois uma expansão do

¹⁹³Furtado (1959, p. 224).

¹⁹⁴Cardoso (1985, pp. 17-28).

crédito doméstico tende a depreciar a moeda do país, enquanto que impostos à exportação ou empréstimos externos tendem a apreciá-la. Uma taxa de câmbio depreciada deve induzir mais exportações não tradicionais (que não são incluídas no modelo de Cardoso), bem como a substituição adicional de importações, e nesse sentido compras de café financiadas com expansão do crédito doméstico são mais expansionistas do que nos dois outros casos.

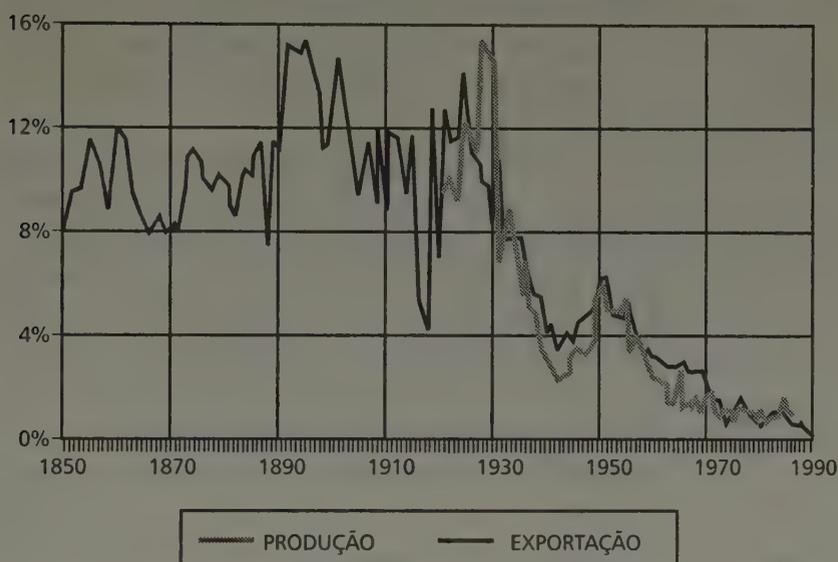
Uma vez aceito esse ponto, ainda é válida a observação de que a intensidade do declínio dos preços do café foi tão forte desde 1929 que, como resultado, a renda real total do setor café não foi mais alta na década de 1930 do que em 1928. Conseqüentemente, a renda real do café sozinha não pode explicar um nível mais alto de renda nacional real naquela década.^{195,196} Ao contrário, como o Gráfico 11 mostra claramente, durante a década de 1930 a parcela do café no PIB brasileiro caiu de mais de 10% para menos de 5%.

Em outras palavras, a manutenção da renda real do setor café foi apenas parte da história da década de 1930; igualmente importante para entender a recuperação econômica do país no período foi a profunda desvalorização da taxa de câmbio então observada, a qual aumentou substancialmente a rentabilidade, tanto das exportações não cafeeiras como da substituição de importações. Apenas parte dessa desvalorização pode ser imputada ao método parcialmente inflacionário de financiar as compras de café

¹⁹⁵Pelaez (1971, pp. 144-7) assevera que a renda do café foi muito menor na década de 1930 do que em 1928, mas isso é apenas porque seus dados para a renda bruta do café [em Pelaez (1971, p. 146, Tabela 12)] estão em cruzeiros correntes e, desse modo, não levam em conta a significativa deflação de preços que ocorreu a partir de 1928 e, assim, superestimam consideravelmente o declínio da renda real do café na década de 1930. Quando se deflaciona a série de Pelaez pelo índice geral de preços (em IBGE, 1986, p. 159, Tabela 5.2), a renda bruta real média do café no crítico período de 1929-34 resulta ser 1,06% mais alta do que em 1928.

¹⁹⁶Manutenção da constância da renda real do setor café é consistente com a manutenção do nível de emprego naquele setor, sendo esse um fato enfatizado por Delfim Netto (1979, pp. 104-5) em defesa da política de destruição do café na década de 1930. Muito surpreendentemente, depois de gastar páginas e mais páginas vociferando contra Furtado, Pelaez (1971, p. 139) elogia a posição de Delfim Netto, dizendo que seu ponto de vista não é keynesiano, mesmo quando Delfim Netto faz questão de citar-se a si mesmo, num artigo anterior, com esta joia de keynesianismo fabiano: “Produzir café para queimá-lo é de fato absurdo; mas não há dúvida de que queimar uma saca de café é, do ponto de vista social, menos importante do que despedir um chefe de família e forçá-lo a roubar ou a prostituir sua esposa para alimentar seus filhos.”

Gráfico 11 - Participação do café no PIB brasileiro



adotado na administração de Vargas. Abreu (1990b) expõe outros fatores explicativos do desempenho da economia brasileira no período.

12.6. Segunda Guerra e imediato pós-guerra

O virtual desaparecimento da demanda europeia por café, causado pelo início da Segunda Guerra, fez com que os preços atingissem níveis recordes de baixa em 1940. À parte motivações políticas evidentes, a magnitude da crise predisps os Estados Unidos a assinarem o Acordo Interamericano do Café em novembro de 1940. Esse estabeleceu um sistema de cotas de exportação, garantido pela participação do principal país importador. Os preços imediatamente reagiram até ser congelados pela Administração de Preços dos EUA, de meados de 1941 até meados de 1946, em níveis cerca de duas vezes mais altos do que aqueles prevalentes em 1940.

As exportações brasileiras no período foram particularmente afetadas não somente pelo virtual fechamento do mercado europeu, mas também pelos ataques de submarinos alemães na costa atlântica dos