

FEDERALISMO DESIGUAL, POLÍTICAS CAFEIRAS E EQUILÍBRIO ESPACIAL PARETIANO

Olimpio J. de Arroxelas Galvão

Departamento de Economia, Programa de Pós-Graduação em Economia
Universidade Federal de Pernambuco

Av. Boa Viagem, nº 4.000, apt.º 1.001, CEP 51021-000, Boa Viagem, Recife, PE, Brasil
Fone/fax: (81) 466-2209, e-mail: ojag@decon.ufpe.br

RESUMO O trabalho tem como objetivo principal discutir a natureza do federalismo brasileiro em um momento crucial da vida econômica nacional — a Primeira República — e faz considerações sobre as origens e o aprofundamento das desigualdades regionais no Brasil.

A sua proposta é estudar o federalismo brasileiro à luz das várias formas de intervenção governamental na economia e da interferência nas leis de mercado, tentando descobrir a natureza dominante da ação do governo central e as suas implicações espaciais, em momentos críticos da nossa história econômica.

Palavras-chave: políticas cafeeiras, desigualdades regionais, políticas regionais

UNEQUAL FEDERALISM, COFFEE POLICIES, AND PARETOS SPATIAL EQUILIBRIUM

ABSTRACT The paper has as its main objective to discuss the nature of the Brazilian Federalism in a period which was crucial for the economic life of the country — the First Republic — and makes some considerations on the origins and deepening of regional inequalities in Brazil.

Its major proposal is to study the Brazilian Federalism in the light of the several forms of government intervention and interference in the laws of the market, aiming to unveil the dominant nature of the Central Government actions as well as its spatial implications in critical moments of our economic history.

Key words: coffee policies, regional inequalities, regional policies

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho parte da idéia de que o desenvolvimento espacial de um país qualquer — e sobretudo daqueles que têm características de continentalidade, como o Brasil — é fortemente influenciado pela capacidade que cada área do seu território tem de fazer valerem os seus interesses junto ao governo central.

Sem desconsiderar, obviamente, o papel que diferenças naturais e históricas de potencialidades econômicas exercem na emergência e na consolidação de um processo de desenvolvimento espacial desigual, será argumentado que a forma de organização política do país constitui elemento importante na explicação de como forças usualmente ditas “automáticas”, “naturais” e “espontâneas” se constituem e evoluem, afetando a alocação inter-regional dos recursos escassos de uma nação.

O ponto de partida metodológico do trabalho é a consideração de que, da perspectiva do desenvolvimento espacial, a interferência do governo central na economia pode tomar, em princípio, quatro diferentes cursos de ação:

(i) o governo pode interferir nas *livres forças de mercado*, direcionando suas ações no sentido de contrabalançar a operação espontânea e automática dessas forças de mercado, objetivando evitar (ou reverter) tendências naturais de concentração espacial de recursos, em nome de objetivos maiores, como o de um melhor equilíbrio federativo;

(ii) o governo pode adotar uma posição *neutra*, deixando livres as forças de mercado para seguirem o seu curso natural;

(iii) o governo pode perseguir um curso de ação *consistente* com as forças de mercado, reforçando os efeitos concentradores naturais dessas forças através, por exemplo, de incentivos a áreas ou setores de maior potencialidade de retorno, *sem no entanto viesar* o processo alocativo, posto que suas ações obedecem e respeitam as leis e os sinais de mercado;

(iv) e o governo pode, finalmente, interferir no livre jogo de mercado de maneira a distorcer o mecanismo de preços, *viesando-o na direção oposta aos ditames das leis de mercado*, fazendo o processo de alocação espacial de recursos distanciar-se do seu “curso natural”, e assim, portanto, em contradição com os preceitos da eficiência econômica, sem perseguir, no entanto, qualquer objetivo maior de justiça social ou equidade espacial.

A primeira e a última formas de ação governamental são claramente casos em que a intervenção do governo viola as “leis do mercado” e o curso natural dos processos alocativos. Em um deles, a interferência nessas “leis” constitui uma tentativa de corrigir “indesejáveis” distorções do mecanismo de preços, ou uma busca de objetivos declaradamente não-econômicos, como, por exemplo, reduzir as desigualdades regionais produzidas pelo desenvolvimento — mesmo que isso implique menores taxas de crescimento da economia nacional. No outro caso, contudo, o resultado da interferência governamental é aumentar as “naturais” distorções do mercado ou criar artificialmente novas distorções, impedindo que os agentes econômicos conduzam os seus negócios respeitando os sinais de mercado — o que claramente tende a levar a economia a situações bastante diferentes das condições de optimalidade paretiana.

A proposta deste trabalho é estudar o federalismo brasileiro à luz dessas quatro possíveis formas de atuação governamental, tentando descobrir a natureza dominante da ação do governo federal brasileiro e as suas implicações espaciais, em momentos críticos da nossa história econômica.

O mote da pesquisa são as sugestões de Hicks — mesmo que bastante óbvias — em interessante ensaio sobre o regime federalista de um país africano (Hicks, 1959), de que “o governo central é parte interessada” e que “desde que o governo representa pessoas e regiões, haverá sempre oportunidades para os governos regionais pressionarem o Centro para assegurarem tratamento preferencial” (p. 220).

O caso do Brasil, pela diversidade de suas regiões e pelos interesses regionais que tal diversidade criou ao longo da sua evolução econômica, oferece uma rica oportunidade para se explorarem os efeitos alocativos da natureza do seu federalismo — já que é unânime o reconhecimento, na literatura, de que muito da história econômica brasileira pós-monárquica é uma luta de alguns estados da federação para ganhar o controle do aparato federal, com vistas a colocá-lo ao lado dos seus interesses regionais.

2. O FEDERALISMO BRASILEIRO NA PRIMEIRA REPÚBLICA: CARACTERÍSTICAS PRINCIPAIS

Nas últimas décadas do século XIX, praticamente todas as províncias do Brasil desejavam o fim da Monarquia e o estabelecimento de um governo

republicano baseado na instituição do federalismo. Segundo Faoro (1975), as províncias do “Sul” (aquelas ao sul do Rio de Janeiro) queriam o regime federalista porque eram ricas e fortes, e porque aspiravam por mais autonomia e liberdade de manobra, alegadamente negadas pelo governo monárquico. As províncias do “Norte”, por sua vez, igualmente queriam o federalismo, porque eram pobres e fracas, e porque atribuíam a sua pobreza e a fragilidade de suas economias ao “abandono a que tinham sido submetidas durante a Monarquia, que as havia privado de recursos em favor do engrandecimento do Sul” (Faoro, *op. cit.*, v. II, p. 466).

A mudança do regime, em 1889, constitui um dos temas mais estudados na historiografia brasileira, havendo um amplo reconhecimento de ter provocado enormes implicações sobre a vida política e econômica dos estados. Todavia, as conseqüências espaciais dessas mudanças ainda estão a merecer considerações especiais, por não estarem bem explicitadas na literatura.

Pesquisadores estrangeiros e brasileiros que realizaram detalhados estudos sobre a natureza do federalismo brasileiro, como Love (1971 e 1980), Wirth (1977), Levine (1978), Faoro (1975), Cammack (1982) e Roett (1984), assinalam que, no Brasil da Primeira República, a região, e não a federação, é que era politicamente relevante, e que o país evoluiu como uma federação de parceiros economicamente desiguais, comandada pelos estados mais fortes. Um outro autor chegou a afirmar que alguns estados “se organizavam como verdadeiros partidos políticos” (Freyre, 1945, p. 76).

Love, em dois conhecidos estudos, afirma que o sistema político estabelecido no Brasil após a queda da monarquia foi “anômalo na América Latina e mesmo anacrônico à luz das tendências centralizadoras do México, da Colômbia e da Argentina” (Love, 1980, p. xv). Esse autor argumenta que, mesmo para os padrões latino-americanos, a Constituição brasileira de 1891 permitiu às suas unidades federadas um grau de liberdade e autonomia jamais observado em qualquer outro país da região (Love, 1971, p. 14).

Com efeito, a primeira constituição republicana de 1891 conferia muito poder aos estados, e transferiu aos membros da federação muitos tributos que eram antes da competência do governo central, como o imposto sobre exportações, o imposto sobre transferência de propriedade, a décima urbana, e o imposto sobre licença de indústria e profissões. Desses, o tributo sobre exportações era de longe o mais importante — na verdade, a principal

fonte de recursos do governo central, após o imposto sobre importações. Sucede, contudo, que tais mudanças no regime fiscal — em verdade, o resultado da demanda dos estados mais fortes — terminaram por beneficiar praticamente apenas as unidades federadas que tinham uma grande e crescente base de exportações. Como as atividades de exportação dos estados não-produtores de café estavam já em declínio desde o final da década de 1800 (a dos estados amazônicos, depois de curto período de prosperidade, entrou também em colapso no início da década de 1900), a base fiscal dos estados não-exportadores (como os da região Sul), bem como a dos que vivenciavam o declínio de suas exportações (como os do Norte e Nordeste), encolheu enormemente em relação à dos estados produtores de café — ou seja, Rio de Janeiro, São Paulo e, em menor escala, Minas Gerais.

Além do mais, por ter perdido para os estados uma substancial fração das suas receitas,¹ a União se sentiu compelida a criar novos impostos sobre uma série de bens de consumo popular reduzindo, assim, a capacidade de os estados mais pobres recorrerem a tal expediente para alargarem sua base de arrecadação.² Esses estados, então, recorreram (embora ilegalmente, já que proibidos pela primeira constituição republicana) à cobrança de impostos sobre importação de outras unidades federadas como praticamente a única fonte alternativa de geração de receitas que lhes restava — fato que deu origem, durante a maior parte da primeira metade da década de 1900, a uma verdadeira guerra fiscal entre os estados brasileiros,³ especialmente entre os que se sentiram prejudicados com as mudanças do novo regime tributário.

Love, Levine e Wirth, entre tantos autores que estudaram extensivamente as implicações fiscais do novo regime federativo, fornecem inúmeras evidências das dificuldades por que veio a passar a maioria dos estados brasileiros. Levine, por exemplo, chega a afirmar que, com as exceções de São Paulo e Rio de Janeiro, os governos dos outros estados “viviam à beira da falência”, não sendo capazes sequer de “arrecadarem o suficiente para a construção de escolas e hospitais e para [a realização de] obras essenciais à modernização” (*op. cit.*, p. 150).

Na esfera política, parece ter prevalecido no Brasil situação um tanto singular. Na Câmara e no Senado, era majoritária a representação política dos estados mais pobres, já que tal representação tinha por base o peso demo-

gráfico das unidades federadas. São Paulo, por exemplo, alegava com frequência que estava politicamente sub-representado no Congresso, na medida em que via o seu poder econômico não ter contrapartida na sua representação parlamentar. Todavia, a desunião das bancadas regionais, resultante de velhas e históricas rivalidades provinciais, ou de reais conflitos de interesses econômicos, não conferia efetivo poder às bancadas majoritárias, pelo menos no que diz respeito às grandes decisões nacionais.

Com efeito, quando acusados pelos estados mais pobres de exercerem quase que total controle sobre as políticas macroeconômicas do governo central, os estados do Sudeste, e especialmente São Paulo, defendiam-se argumentando que estavam sub-representados em termos de empregos na máquina pública federal. Acontece que essa situação, embora absolutamente verdadeira, refletia claramente as conveniências dos estados mais ricos, os quais, segundo observou agudamente Love, não estavam particularmente interessados nos favores patrimoniais do estado, e sim em exercer o comando sobre as grandes políticas nacionais, como a fiscal e financeira, a cambial e monetária (Love, 1989, p. 198). Este autor concluía afirmando que o estado de São Paulo, por exemplo, não disputava a partilha dos postos da administração federal, mas somente os mais importantes, como a própria Presidência e alguns ministérios-chave, como os da Fazenda e da Agricultura (*idem*, p. 199).

Em suma, parece ser legítimo concluir que a introdução do federalismo no Brasil fortaleceu ainda mais o poder econômico e político dos estados mais ricos, fazendo-os mais independentes do governo central, enquanto tornava os mais pobres extremamente dependentes deste, através de transferências orçamentárias e da realização de obras federais nesses estados. Por outro lado, ao passar quase totalmente para os estados economicamente mais fortes o controle das principais políticas nacionais, o federalismo brasileiro da Primeira República criou um ambiente político adequado para o fenômeno que veio a se tornar predominante na Federação: a quase total identificação dos interesses das áreas de maior crescimento com os verdadeiros interesses nacionais — os das demais passando a ser considerados como interesses puramente de ordem regional. Em síntese, o federalismo brasileiro — como será visto adiante — evoluiu de tal maneira que, em muitos casos, as demandas estaduais ou regionais de mais recursos ou de

um melhor tratamento do governo central eram consideradas opostas aos interesses nacionais (em verdade aos da região líder do país) e até mesmo tachadas de “impatrióticas”.

3. AS CRISES DA ECONOMIA CAFEIEIRA E A “SOLUÇÃO” FEDERALISTA

Uma boa ilustração das conseqüências alocativas do novo regime federalista pode ser encontrada no estudo das políticas cafeeiras.

Como é bem documentado na historiografia brasileira, o setor cafeeiro atravessou quase toda a primeira metade deste século XX imerso em profundas dificuldades, sofrendo longos períodos de dramáticas flutuações de preços e de crises de superprodução e enfrentando conjunturas extremamente desfavoráveis nos mercados internacionais.

Até a penúltima década do século XIX, as condições em que se expandia a cafeicultura no Sudeste haviam sido extraordinariamente favoráveis. Os dados da tabela abaixo mostram a euforia que deve ter vivenciado o setor no período 1850-1880, quando os preços internacionais subiam e as quantidades mundiais exportadas também se elevavam.

Preços e quantidades exportadas de café: 1850-1880		
Décadas	Preço médio por década (em £ por saca de 60 kg)	Quantidade total exportada (1.000 sacas de 60 kg)
1850-1860	1,89	26.000
1860-1870	2,36	29.000
1870-1880	3,11	36.000

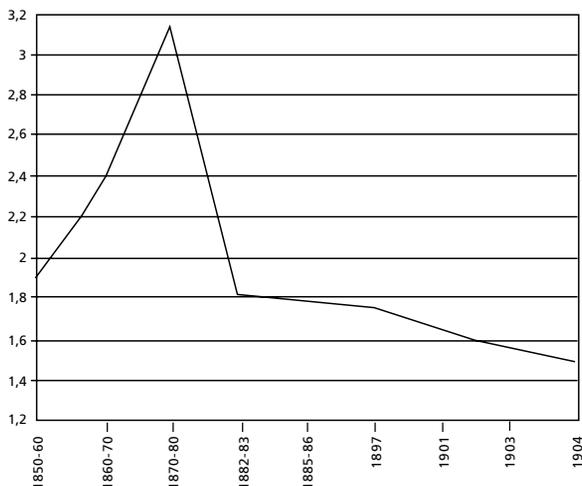
Fonte: Diretoria de Estatística Econômica e Financeira do Tesouro Nacional, *apud* Taunay, 1945: 548.

A partir da década de 1880, porém, muda o cenário favorável, iniciando-se uma era de excedentes de oferta e de preços declinantes. O ano de 1881, conforme editorial do *Jornal do Commercio* do Rio de Janeiro, citado por Amaral (1958, p. 325), registra pela primeira vez na história do café no Brasil a geração de um excedente de produção da ordem de 1,5 milhão de sacas de 60 kg. A partir de então, a história do café no Brasil é uma história de lances dramáticos, em que a oferta do maior produtor mundial do produto expandia-se a taxas muito mais elevadas do que as do crescimento da capacidade de sua absorção, a preços rentáveis, pelos consumidores nacionais e internacionais.

Vale frisar que tal fato não decorreu de diminuição da demanda mundial (pois o café continuava ainda vivenciando momento de generalização do seu consumo em todo o mundo), nem do aumento da concorrência externa (ao contrário, tendo em vista que o Brasil aumentava a sua fatia de mercado às expensas de outros países produtores, especialmente os asiáticos), mas da extraordinária expansão da produção em território nacional, e, de modo muito especial, em terras de São Paulo. Holloway assinala que a capacidade produtiva apenas do oeste paulista dobrou entre meados da década de 1880 e início da seguinte, dobrando de novo no ano de 1900, e mais outra vez dobrando por volta de 1920. Diz esse autor ainda que, por volta da Grande Depressão, quando os preços do café caíram a níveis muito baixos, havia 10 vezes mais árvores em produção no oeste paulista do que em 1866 (Holloway, 1980, p. 26). Taunay também registra a fantástica expansão da produção de café no Brasil em curto espaço de tempo. Diz ele que, apenas entre 1890 e 1902, a produção cresceu de 4 para 15 milhões de sacas, e que em 1906, ao alcançarem 22 milhões de sacas, os excedentes brasileiros de produção já representavam um total de 16 milhões de sacas, em relação ao consumo mundial (Taunay, *op. cit.*, p. 289). Os resultados da rápida expansão da oferta brasileira de café, em claro desequilíbrio com o crescimento da demanda mundial, são mostrados no gráfico ao lado.

No início da década de 1900, a crônica sobre o café registra que as condições da economia cafeeira haviam alcançado estado de calamidade, senão de tragédia. Por essa época, surgem as primeiras discussões sobre como solucionar as crises de superprodução do setor. Alguns sugeriram que o governo deveria intervir, permitindo apenas a produção de cafés finos, de qualidade, de modo a promover o equilíbrio entre a oferta e a demanda. Outros chegaram a fazer sugestões radicais, apontando como solução definitiva para a crise do café a imediata fragmentação dos latifúndios cafeeiros e a utilização das terras para outras atividades econômicas. Em algum momento, a situação atingiu clima de tamanho desespero, que representantes dos interesses do café no Parlamento nacional chegaram mesmo a sugerir uma ousada (e impatriótica) operação internacional para salvar os cafeicultores: o Brasil deveria oferecer ao governo britânico parte do território nacional, em troca de socorro financeiro para salvar os plantadores de café da bancarrota total (Taunay, *op. cit.*, p. 277-288).

Preços internacionais do café em £: 1850-1904
(por sacas de 60 kg)



Fonte: Diretoria de Estatística Econômica e Financeira do Tesouro Nacional, *apud* Taunay, 1945, p. 548-549.

A crise da economia cafeeira, como é bem sabido, agravou-se ainda mais no decorrer das décadas seguintes. Ao longo dos anos 20, 30 e 40, a economia brasileira montou um sofisticado e dispendioso esquema de proteção ao café, que produziu dramáticos impactos sobre o desenvolvimento do país e enormes repercussões alocativas, mas que não demonstrou eficácia suficiente para eliminar as recorrentes crises por que continuou passando o setor cafeeiro. Na verdade, como é reconhecido na historiografia brasileira, o café tornou-se, durante praticamente toda a primeira metade do século XX, o grande problema nacional.

Diante das condições em que se expandiu a economia cafeeira no Brasil na fase do auge de crescimento desse setor, ou seja, as décadas de 1880 a 1930, vale aqui propor a seguinte questão: como a economia de uma região que viveu em estado de permanente crise, submetida a enormes instabilidades interna e externa, e enfrentando condições tão adversas para crescer, foi capaz de se transformar em uma das áreas mais dinâmicas do mundo moderno e pôde alcançar notáveis taxas de industrialização, tornando-se a área de maior atração e concentração de recursos produtivos no Brasil?⁴

A resposta a essa questão — que é da máxima importância para a discussão dos padrões tanto do desenvolvimento nacional quanto do regional —

não pode ser encontrada apenas no âmbito da ciência econômica. E é a ela que nos dedicaremos a seguir.

As alarmantes condições de comercialização do café brasileiro nos mercados internacionais impeliu o governo a tomar a iniciativa, tão logo se instalou a crise no setor cafeeiro. Com efeito, já na década de 1890 e principalmente no início dos anos 1900, o governo federal, através de vários expedientes, tentou controlar a extraordinária expansão da produção. Com o propósito de desestimular novos plantios, foi proposto pelo governo um imposto sobre cada área nova plantada, a ser cobrado durante um certo espaço de tempo, até que se alcançasse a estabilização das condições de demanda e oferta do produto. Os cafeicultores, entretanto, viram nesse imposto um abuso de poder do governo federal e categoricamente opuseram-se ao projeto de lei. Em entrevista a um jornal de São Paulo, em 1905, um ano antes da enorme colheita de 22 milhões de sacas e quando o Brasil já registrava elevado acúmulo de excedentes, Antônio Prado, um dos mais lúcidos representantes dos plantadores paulistas (e, incidentalmente, um ex-ministro da Agricultura da Primeira República), declarou que as dificuldades pelas quais a cafeicultura estava passando deviam-se às altas taxas de juros dos financiamentos das agências bancárias federais e aos altos salários pagos aos trabalhadores do campo (cf. Taunay, 1945, p. 296). Na mesma entrevista, comentou Taunay, Prado veementemente condenava qualquer iniciativa governamental voltada para a restrição de novos plantios (*idem, ibidem*). Segundo Holloway (1975), Prado teria ainda feito a seguinte declaração: “Eu não posso acreditar que tal lei antieconômica e antiliberal possa trazer qualquer benefício” (p. 35), e arrematava com o que ele considerava “uma situação absurdamente irônica”: “São Paulo goza das mais perfeitas condições na terra para o cultivo de café, e o governo pretende proibir o plantio de café no estado” (*idem*, p. 36).

A resistência dos estados cafeeiros a qualquer restrição a novos plantios empurrou o país para uma solução política que terminou por se tornar, como o tempo veio a mostrar, o mais engenhoso e, ao mesmo tempo talvez, o mais dispendioso experimento de intervenção governamental na defesa dos interesses de um grupo social, provavelmente até então presenciado por qualquer país no mundo: as bem conhecidas políticas de “valorização” do café.

Nenhuma descrição do esquema de defesa de preços do café será aqui feita, já que a literatura sobre o assunto é bem conhecida. Basta apenas mencionar que, após a famosa reunião de 1906, na cidade de Taubaté, entre cafeeicultores e representantes do governo, foi assinado um acordo que compreendia, entre outras, três cláusulas importantes: (1) o governo federal interviria no setor, comprando e retirando do mercado todo o café julgado excedente, para elevar ou manter estável o preço do produto nos mercados internacionais; (2) o governo federal, em cooperação com os governos dos estados produtores, financiaria o esquema de suporte de preços com recursos fiscais (parte dos quais deveria ser obtida do próprio setor cafeeiro) e através da contratação de empréstimos no exterior; e (3) os governos dos três grandes estados produtores — São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais — tomariam sérias e decididas ações para conter novos plantios.

O esquema que foi implantado pode ser visto como uma sábia e justificável política, levando-se em conta pelo menos os pontos considerados a seguir. O café brasileiro desfrutava de uma afortunada situação no contexto internacional, em vários aspectos fundamentais: o país era de longe o maior supridor mundial do produto (entre 1900 e 1905, o Brasil respondia por cerca de 76% de todo o mercado internacional), estando, portanto, numa confortável posição para influenciar os preços externos; além do mais, durante esse período, a produção de café estagnava ou expandia-se apenas lentamente nos outros países cafeeiros da América, enquanto declinava drasticamente nas nações concorrentes da Ásia (Taunay, 1945, p. 295-298); e, acima de tudo, a muito baixa elasticidade-preço da demanda externa por café permitia ao Brasil retirar do mercado excessos de oferta, e impor aos consumidores estrangeiros parte considerável do ônus da política de valorização.

Assim, como mecanismo de curto prazo — a ser acionado como instrumento de estabilização de preços, quando de eventuais desequilíbrios entre oferta e demanda — não restam dúvidas de que a política de valorização, concebida no início do século XX, era perfeitamente consistente com os interesses nacionais.

O esquema de defesa dos preços do café, contudo, fracassou em fazer cumprir uma de suas cláusulas principais: o controle sobre os novos plantios nos estados produtores. Taunay observou que, já nos primeiros anos da década de 1910, “se recomeçara a plantar café, inconsideradamente, em São

Paulo” (*op. cit.*, p. 358). Esse estudioso do café cita um relatório de 1913, produzido pelo governo de São Paulo, no qual o governador paulista declara estar “alarmado com o considerável avanço dos novos plantios” no estado (p. 364).

O governo federal, todavia, continuou assistindo aos cafeicultores, independentemente da sua obediência ou não às cláusulas de contenção dos plantios. Entre 1908 e 1915, quatro empréstimos no exterior, no montante de £ 40,7 milhões da época, foram contratados para se somarem aos recursos do Tesouro Nacional, com vistas à manutenção do esquema de valorização — alguns desses empréstimos sendo contraídos pelos estados produtores, outros diretamente pelo governo federal, todos, porém, contando com a garantia integral do governo brasileiro (Bello, 1975, p. 207).

Em 1922, o programa de valorização, que fora concebido como um instrumento de curto prazo, a ser aplicado em situações de emergência, foi transformado em projeto *permanente* do governo. E, a partir de então, mais do que nunca os cafeicultores passaram a se beneficiar, de modo pleno, das generosas políticas do governo, pois, em termos práticos, estava definitivamente criado um fantástico expediente através do qual, qualquer que fosse o tamanho das colheitas, os excedentes poderiam ser vendidos a preços tais que permitiriam aos produtores continuar plantando mais, e colhendo mais.

Delfim Netto, em sua dissertação doutoral sobre os problemas do café no Brasil, escrita no final dos anos 50, assinala que a expansão do setor cafeeiro constituía um empreendimento extremamente complexo, por envolver elevados investimentos em desmatamento, preparação dos solos, construção de diversas e dispendiosas instalações, como habitações para os trabalhadores e a casa-grande do fazendeiro, e para a aquisição dos vários tipos de equipamentos para o processamento do café, como a secagem e o beneficiamento. Esse autor concluía afirmando que, somente se os fazendeiros dispusessem de grandes facilidades de crédito, seria possível a abertura de novas áreas para novos plantios (Netto, 1959, p. 168). Com efeito, tanto Delfim quanto Taunay, em seu estudo nos anos 40, enfaticamente assinalam que, durante as décadas de 1910 e 1920, os cafeicultores puderam contar com abundantes facilidades de crédito, privados ou públicos — especialmente esses últimos (Netto, *op. cit.*, p. 168; Taunay, *op. cit.*, p. 521).

Assim, em vez de ser capaz de restringir a produção, o esquema de valorização terminou transformando-se em uma política que perpetuava a expansão do setor cafeeiro. O país, dessa forma, ao continuar produzindo café que não podia ser vendido no mercado, criou uma situação na qual “in spite of declining prices of coffee, the industry continued to prosper, and the producer to live in a fool’s paradise”, como agudamente observou um dos primeiros estudiosos estrangeiros do café do Brasil, L. Hutchinson, em artigo publicado no *Quarterly Journal of Economics* de 1909 (Hutchinson, 1909, p. 528).⁵

Como resultado esperado de tais políticas, a superprodução tornou-se um estado permanente do setor cafeeiro por muitas e muitas décadas, após sua implantação.⁶ Esta situação se mantinha, contudo, sem infligir grandes perdas aos cafeicultores. Muito ao contrário. Apenas durante o período de 1931 a 1937, aproximadamente 200 milhões de sacas de café consideradas na época não-comercializáveis a preços satisfatórios para os produtores haviam sido compradas pelo governo (Carone, 1978, p. 27-28; Maia Gomes, 1986, p. 171). Além do mais, no ano de 1933, quando o setor estava afundado na Grande Depressão, os representantes dos cafeicultores no Congresso conseguiram impor ao governo federal uma lei, obrigando-o a assumir 50% de todas as dívidas do setor, sejam as contraídas com os bancos governamentais, sejam aquela feitas com os bancos privados (Taunay, *op. cit.*, p. 457). Pouco depois, os cafeicultores conseguiram, ainda, uma grande redução das taxas de juros sobre hipotecas e, por fim, obtiveram a abolição de todos os impostos incidentes sobre o café, inclusive o imposto sobre exportações — ou seja, aquele imposto que, durante alguns anos, e conforme o acordado entre o governo e os fazendeiros, havia servido para financiar parte do esquema de valorização.

No final dos anos 20 e início dos 30, um grande número de armazéns espalhados por toda a região Sudeste — que vieram a ser chamados de “cemitérios do café” — foi construído ou alugado apenas para estocar os excedentes do produto. Por volta de meados dos anos 30, o custo da estocagem do café havia se tornado proibitivo para o governo, já que tais custos incluíam, além das despesas com a construção de armazéns, o pagamento de aluguéis, seguro, juros e corretagens, no Brasil e no exterior, pois já em 1909, conforme assinalou Hutchinson, “o café era armazenado em Nova

York e em sete portos europeus” (*op. cit.*, p. 532). Além do mais, a própria existência de enormes volumes de café estocado passou a exercer forte pressão para a manutenção de preços baixos nos mercados internacionais. Daí foi tomada a decisão final de destruir parte dos excedentes: durante o período de 1931 a 1944, não menos de 80 milhões de sacas foram jogadas ao mar ou simplesmente queimadas pelas autoridades governamentais, muitas vezes recorrendo-se à queima do café estocado juntamente com os próprios armazéns, por “medida de economia”. Somente essa quantidade incinerada representava, incidentalmente, mais de três anos de consumo mundial de café, na época.

O custo das políticas de defesa do café foi, sem qualquer sombra de dúvida, fantástico. Não há na literatura, porém, uma quantificação desses custos e não é objetivo deste trabalho preencher essa lacuna. Todavia, por ser importante para as considerações que serão feitas na seqüência deste estudo, uma estimativa grosseira de tais custos pode ser muito instrutiva.

Considerando-se o preço médio de 50 centavos de dólar norte-americano por libra-peso do café em grão, que vigorou na década de 1950 (a década seguinte ao término da fase de destruição do café), os valores correspondentes aos 200 milhões de sacas comprados pelo governo ao longo dos anos 30 (na verdade, apenas no período de 1931 a 1937) e dos 80 milhões de sacas destruídos durante as décadas de 1930 e 1940 são, respectivamente, US\$ 13,2 e US\$ 5,3 bilhões.

Comparações dessas cifras com valores correspondentes ao custo de dois importantes eventos da época são suficientes para dar uma idéia do fantástico volume de recursos envolvidos em apenas um curto período de duração do esquema de valorização. Acrescente-se que nenhuma consideração é feita, aqui, a muitos outros custos, tais como o do financiamento da produção, da estocagem, do seguro e das taxas de juros sobre os empréstimos estrangeiros e a todos os outros custos de natureza não-econômica, manifestados em termos da instabilidade política que marcou profundamente a sociedade brasileira durante a crise cafeeira: (1) o total dos investimentos estimados, tanto governamentais quanto privados, para a execução do Plano de Metas do Governo Juscelino Kubistchek, durante o período de 1957 a 1961, era de US\$ 6,9 bilhões correntes (Lessa, 1975). Esta cifra equivalia aos recursos estimados pelos planejadores brasileiros da época, para o estabeleci-

mento no Brasil, entre outros projetos, de um importante complexo de indústrias básicas, incluindo a química pesada, usinas siderúrgicas integradas, estaleiros navais e a implantação da indústria automobilística (a ser instalada com capital estrangeiro, mas cujos investimentos requeridos estavam computados nos US\$ 6,9 bilhões do Plano); para a realização de um ousado programa de infra-estrutura, a ser executado em todo o país, que compreendia uma substancial expansão da produção de energia hidrelétrica, a modernização e expansão da rede ferroviária e a pavimentação e construção de milhares de quilômetros de rodovias federais; e, finalmente, para a construção de Brasília. Considerando-se os valores correspondentes apenas ao café destruído pelo governo, verifica-se que essa cifra é equivalente a mais de 3/4 do total dos investimentos governamentais e privados associados ao muito ambicioso Plano de Metas referido; (2) a entrada total de investimentos diretos no Brasil, durante o período de 1947 a 1961, foi de US\$ 2,1 bilhões (Baer, 1965). Uma comparação com essa cifra tem especial relevância, considerando-se que o referido período coincidiu com uma expressiva “internacionalização” da economia brasileira. Como se pode ver, o total do ingresso de capitais de risco durante um período de intensa participação das corporações multinacionais na industrialização brasileira e após 15 anos de atmosfera favorável ao capital estrangeiro foi equivalente a menos de metade do valor estimado do café queimado nos 13 anos de duração do programa de destruição do produto (aos preços do café medidos de acordo com o critério acima mencionado).⁷

As implicações dos pontos levantados nesta seção serão apresentadas nas três seções a seguir.

4. CUSTOS E BENEFÍCIOS DOS PROGRAMAS DE VALORIZAÇÃO DO CAFÉ: CONSIDERAÇÕES SOB A ÓTICA ESPACIAL

Os programas de defesa do café não produziram apenas custos, como parece ter ficado implícito nas considerações feitas até aqui.

A historiografia brasileira é unânime em afirmar que a cafeicultura propiciou a formação, no Brasil, do maior complexo comercial, industrial e financeiro da América Latina. Com efeito, o café funcionou como uma poderosa engrenagem de crescimento para as áreas cafeeiras do país e, muito

especialmente, para o estado de São Paulo. A cafeicultura deu margem ao surgimento de uma classe diversificada de empresários, na medida em que muitos fazendeiros do café se tornaram grandes comerciantes, grandes industriais e grandes banqueiros. Por ter gerado altos níveis de demanda para bens produzidos no mercado interno, a atividade cafeeira também propiciou fortes estímulos para todos os segmentos da economia, sendo responsável pela geração de um vigoroso processo de industrialização na região Sudeste. E mesmo após a década de 1930, quando o mercado interno se teria tornado a principal fonte do crescimento, o café ainda desempenhava papel de fundamental importância na economia nacional, por ter continuado a gerar altos níveis de demanda interna e por ter fornecido a grande maioria das divisas cambiais necessárias à importação das matérias-primas e dos bens de capital que eram cruciais para a industrialização.

Embora, principalmente após os anos 30, outros setores influentes da economia freqüentemente protestassem contra a “excessiva” proteção dos interesses cafeeiros, os empresários industriais de São Paulo e do Rio de Janeiro eram os primeiros a apelar ao governo federal para que este saísse em ajuda aos cafeicultores, por perceberem (e alegarem) que a “saúde” de todos os negócios dependia largamente do que acontecesse ao setor cafeeiro. É bom lembrar, nesse contexto, que, quando a indústria manufatureira no Brasil estava sofrendo os efeitos da Grande Depressão e a indústria têxtil vivenciava o “pesadelo da superprodução” (Stein, 1957, p. 135-164), representantes das classes empresariais de São Paulo declararam, em 1931, que não havia “qualquer esperança de uma melhoria até que alguma coisa fosse feita para aliviar a presente situação do café” (cf. Suzigan, 1984, p. 130).

Suzigan, na sua dissertação doutoral sobre a industrialização brasileira no período de 1869 a 1939, cita um relatório do Bank of London and South America, do início dos anos 30, que claramente atesta a importância dos mecanismos de defesa para a economia dos estados produtores de café: “Pedidos do interior do Estado [de São Paulo] são mais numerosos, esse aumento nos negócios devendo-se à considerável soma despendida pelo governo com a compra de café para estocar (...). Tais pedidos já tiveram o efeito de permitir a diversas fábricas locais operarem durante toda a semana, ao invés de em 2 ou 3 dias por semana, como estava ocorrendo desde há muitos meses” (cf. Suzigan, *op. cit.*, p. 131).

Assinale-se que esse relatório foi elaborado no ano de 1931, quando a fase das volumosas compras de excedentes de café das décadas de 1930 e 1940 estava, portanto, apenas começando.

Outra indicação dos efeitos das políticas cafeeiras sobre a expansão das atividades econômicas na região Sudeste é fornecida por Taunay. Este autor afirma que o financiamento e as aquisições, pelo governo, das colheitas de café envolviam uma soma de tamanha magnitude, que esses recursos, ao mudarem das mãos dos fazendeiros para os bancos particulares, exerciam efeito tão extraordinário sobre o crescimento desses bancos que possibilitavam a alguns deles triplicarem o seu capital em espaço muito curto de tempo (Taunay, *op. cit.*, p. 404).

Não é de surpreender, assim, que Aureliano, ao estudar o desenvolvimento da economia brasileira nas décadas de 1930 e 1940, tenha feito essa indagação: “Como poderia o Governo não levar seriamente em conta os interesses do café, se o abandono do setor levaria tudo à bancarrota: a indústria, a agricultura de alimentos, os bancos e até mesmo as finanças públicas?” (Aureliano, 1981, p. 114).

A influência dos negócios do café sobre o quadro político nacional foi igualmente poderosa. De fato, nenhum governo poderia se sustentar no poder sem contar com o total suporte dos fazendeiros do café. Curiosamente, ao longo do período de 1920 a 1945, como resultado de excepcionais circunstâncias políticas, o país foi governado por dois presidentes originados de estados não-produtores de café. Todavia, foi durante essas duas presidências que as mais importantes medidas em favor da cafeicultura foram tomadas: em 1922, durante a presidência de um político nordestino, o programa de valorização do café tornou-se um projeto permanente do governo central; e durante a presidência de Vargas, um político gaúcho (cujas eleições receberam forte oposição dos paulistas), o governo central embarcou firmemente na política de compras, em larga escala, de excedentes de café, realizou a destruição dos 80 milhões de sacas do produto e cancelou metade de todos os débitos dos fazendeiros.

Convém lembrar, todavia, que as políticas de defesa do café provocaram um grande conflito de interesses, tanto no nível nacional quanto no nível regional. Há uma vasta literatura que documenta as queixas das várias regiões e de outros setores da economia, alegando que as políticas do governo

federal em favor do café eram discriminatórias; que os outros produtos de exportação haviam sido deixados ao completo abandono; e que tais políticas não levavam em conta os interesses dos diversos outros segmentos da sociedade, como os dos setores industriais e os dos consumidores urbanos (cf. Fausto, 1975, p. 233-237).

Love (1971 e 1980), Levine (1978), Wirth (1977), Fausto (1975), Prado e Capelato (1975) e Montenegro (1959) são apenas alguns entre tantos autores que registram e documentam queixas das regiões não-produtoras de café e de outros segmentos da sociedade, contra as políticas alegadamente discriminatórias do governo federal.

Love (1971), no seu estudo de caso sobre o estado do Rio Grande do Sul, relata diversos conflitos de interesses entre as políticas cafeeiras e outros setores e seções do país, assinalando manifestações de protesto desde a última década do século XIX. Ele se reporta, por exemplo, a um tratado de comércio assinado entre o Brasil e os Estados Unidos, no ano de 1891, que se propunha a garantir os mercados norte-americanos para o café brasileiro, em troca da admissão, no país, de grãos e produtos manufaturados, em regimes especiais de tributação. A Associação Comercial de Porto Alegre e os produtores de grãos das colônias de origem germânica e italiana, localizadas no interior do estado, protestaram veementemente contra tal acordo, sob a alegação de que este era claramente lesivo aos interesses do estado, apelando para que o governo revogasse o referido tratado (Love, *op. cit.*, p. 47). Durante os anos 20 e 30, o estado do Rio Grande do Sul também lançou uma vigorosa campanha de protesto contra as políticas do governo central, que estariam alegadamente ferindo os interesses dos estados do Sul. Aqui, Love cita um manifesto de um importante líder do Rio Grande, responsabilizando a “satisfação dos interesses de Minas Gerais e de São Paulo pelos problemas financeiros do Brasil”, e argumentando que “a alternância de mineiros e paulistas na Presidência havia levado o progresso a dois membros da Federação e o negligenciamento aos outros dezoito” (Love, *idem*, p. 192). Este autor ainda menciona vários protestos da parte de outros estados “contra o ‘imperialismo’ dos dois mais poderosos estados” e “a demanda de que a borracha, o cacau, o açúcar, o algodão, o mate e outros produtos de exportação do Brasil também fossem protegidos nos mercados internacionais, da mesma forma que era o café” (*idem*, p. 192).

Levine, no seu estudo de caso sobre o estado de Pernambuco, faz o registro de que os fazendeiros do Nordeste se queixavam acidamente do governo central, que sempre teria oferecido abundantes facilidades de crédito aos fazendeiros do Sudeste, assinalando que os produtores nordestinos demandavam que “fossem estabelecidas, em todo o país, instituições bancárias no estilo europeu, com garantias do Governo Federal” (Levine, 1978, p. 129). Este autor acrescenta que “a Associação de plantadores de cana exigia proteção tarifária e subsídios na mesma modalidade concedida pelos programas de valorização do café, mas que seus pleitos nunca conseguiram ganhar a simpatia federal” (*idem*, p. 230). Levine ainda assinala que os pequenos estados “lutavam anos a fio para obter melhores infra-estruturas de ferrovias e portos, menores tarifas de fretes e uma maior fração dos recursos orçamentários do Governo Federal” e conclui argumentando que “sob a Velha República, poucas reivindicações por assistência da parte dos estados mais fracos eram atendidas” (*ibidem*, p. 167).

Em um trabalho sobre o declínio da indústria da borracha durante o início dos anos 1900, Prado e Capelato (1975) argumentam que a excessiva ênfase governamental no café e a falta de preocupação com os interesses do setor contribuíram para acelerar o declínio dessa atividade na região Norte do Brasil (p. 304-307).

Montenegro (1959), ao confrontar a posição, na Federação, dos estados do Norte e do Nordeste com os do “Sul”, refere-se ao fato de que, durante os anos 20, quando a Presidência da República fora ocupada por um político nordestino, enquanto a imprensa do Sudeste lançava vigorosa campanha contra os dispêndios federais no Nordeste para aliviar os efeitos do flagelo das secas, essa mesma imprensa defendia com veemência as ações do mesmo presidente, quando se tratava das políticas de defesa do café.

Não é difícil encontrar muitos outros casos de protestos sobre alegadas discriminações da parte do governo central. Em suma, o que os outros estados e outros setores queriam, na verdade, era o mesmo tratamento que o governo dispensava ao setor cafeeiro do país — o que, obviamente, era impossível, tendo em vista a insuficiência dos recursos para o atendimento a todas as demandas regionais e setoriais.

Para se defenderem das acusações de estarem impondo seus interesses regionais à nação, os estados produtores de café procuravam sempre argu-

mentar que o café não era um problema regional, e sim nacional. Em verdade, os representantes desses estados iam mais além: eles argumentavam que o café constituía o verdadeiro interesse nacional. Como Wirth (*op. cit.*) assinalou, “São Paulo tried to convince the non-producer states that coffee was a national resource, not a regional problem” e, como tal, esse produto tinha de ser protegido em nome do bem-estar da nação (p. 184).

O resultado das ações governamentais, consubstanciadas pelo eficaz *marketing* dos cafeicultores e seus representantes, foi a criação, ao longo do tempo, de uma clara distinção entre interesses locais e regionais e interesses nacionais. Interesses regionais eram sempre os dos estados não-produtores de café, enquanto os dos estados cafeeiros passavam, com o tempo, a ser considerados o verdadeiro e supremo interesse da nação. Assim, quaisquer reclamações no nível regional, seja contra os efeitos das políticas cafeeiras sobre suas economias seja em termos de reivindicações por isonomia de tratamento por parte do governo federal, passaram a ser imediatamente rotuladas como demandas regionalistas e, em muitos casos, até mesmo como impatrióticas e opostas aos interesses nacionais e ao bem comum.

Essas disputas regionalistas chegaram mesmo a ultrapassar o período do domínio da economia cafeeira. Na medida em que a importância relativa do café diminuía na economia nacional e a indústria se concentrava nos estados produtores desse produto, um enfoque semelhante se desenvolvia no que diz respeito ao problema dos interesses nacionais e regionais. Após a Segunda Guerra Mundial, assim como ocorrera durante os anos 20 e 30, a maior parte das queixas dos outros estados contra a concentração da indústria, bem como contra a alegada continuidade da preferência pelo governo central em relação ao Sudeste, era igualmente recebida como uma manifestação estreita de interesses regionais e locais, e, portanto, vista como contrária ao interesse nacional.

Não são muitas as referências aos impactos regionais das políticas de defesa do café nas obras dos muitos autores que estudaram o desenvolvimento da economia nacional. No seu estudo pioneiro sobre a história econômica do Brasil, Furtado (1963) afirma que o país claramente adotou políticas keynesianas do tipo “construção de pirâmides” (antes de Keynes ter escrito seu famoso livro de 1936). Referindo-se especificamente às políticas cafeeiras, Furtado assinala que as volumosas aquisições, pelo governo, de café ex-

cedente durante os anos 30 contribuíram largamente para manter elevado o nível de renda e do poder de compra na região Sudeste, e que esse fato levou a economia brasileira a se recuperar dos efeitos da Depressão mundial muito mais cedo do que outros países do mundo.

A maioria dos analistas após Furtado também assinala a significação do programa de defesa do café em termos de seus efeitos macroeconômicos. Fishlow (1972), Abreu (1977), Cano (1985), Mello (1982), Neuhaus (1975), Silber (1977) e Suzigan (1984), entre tantos, assinalam que as compras de excedentes de café reduziram significativamente o impacto negativo sobre o declínio dos preços do produto, evitando que a economia, especialmente a dos estados produtores de café, enfrentasse os efeitos recessivos cumulativos que inevitavelmente teriam ocorrido, em escala ainda muito maior, na ausência do programa de suporte ao setor cafeeiro. Alguns desses autores, assim como outros, também chegam a explicitar, com maior ou menor ênfase, que as políticas de defesa do café, vistas numa perspectiva de longo prazo, representaram um enorme desperdício de recursos, distorceram o mecanismo de mercado e funcionaram como uma força retardadora da industrialização em todo o país (Pelaez [1971 e 1972], Pelaez e Suzigan [1976], Dean [1976 e 1969], Leff [1972], Silber [1978] e Delfim Netto [1959]).

Contudo, uma apreciação das referidas políticas cafeeiras, sob a ótica dos seus efeitos espaciais, examinando-se as distorções alocativas que causaram, ainda está por ser realizada.

5. LEIS DE MERCADO, EQUILÍBRIO ESPACIAL PARETIANO E DESIGUALDADES REGIONAIS

Na seção introdutória deste trabalho, foi argumentado que a configuração espacial de uma economia nacional pode ser largamente influenciada pela ação política de suas regiões, através da conquista de mecanismos de controle da máquina governamental. Isto porque esse controle pode permitir à região viesar grande parte das políticas nacionais em seu favor, o que viria a lhe trazer óbvias vantagens competitivas de longo prazo nas suas relações com outras regiões.

Num regime político de um país que evolui como uma federação de parceiros economicamente desiguais, é natural, e até inevitável, a tendência de

umas regiões pressionarem o governo central, com o propósito de colocá-lo a serviço dos seus interesses regionais.

No Brasil da Primeira República, enquanto as regiões não-produtoras de café perdiam dinamismo e se revelavam incapazes de evoluírem para formas mais avançadas de capitalismo, os estados do Sudeste vivenciavam notável fase de prosperidade, empurrados por um produto de largo e crescente consumo mundial, sem competidores nos países industrializados (como era o caso do algodão e do açúcar no Nordeste) e que apresentava, em terras brasileiras, as melhores condições de todo o mundo para se expandir.

Nesse contexto, a emergência de profundas desigualdades espaciais de desenvolvimento não era mais que um resultado esperado e *natural*, de diferentes potencialidades regionais de crescimento.

Todavia, a natureza e a extensão do processo de concentração de atividades econômicas no Sudeste, e o próprio *dinamismo* revelado por essa região, não podem ser analisados sem que se leve em conta a intervenção do governo central nas áreas cafeeiras e nem se pode atribuir apenas aos mecanismos de mercado a notável transformação da região Sudeste na área mais industrializada da nação. E tampouco é legítimo postular que as desigualdades regionais no Brasil constituem tão-somente o resultado da livre operação das forças de mercado — forças de mercado que, operando *livremente*, teriam gerado processos *automáticos*, *espontâneos* e *naturais* de alocação de recursos e, por conseqüência, a talvez melhor alocação *espacial* possível de recursos no território nacional.

Na verdade, a região Sudeste configura um caso clássico de como o controle do aparelho do estado por um grupo social viesou as políticas econômicas nacionais e distorceu o processo de alocação de recursos em favor desses grupos, terminando por beneficiar, mais que proporcionalmente, uma seção do território nacional.

Por terem mantido artificialmente o nível da renda e da demanda agregada nos estados produtores de café, as políticas de valorização exerceram o papel de superestimular o desenvolvimento de uma região que já gozava, no cenário nacional, das condições mais favoráveis para crescer. O café tornou, sem qualquer sombra de dúvida, os estados produtores desse produto, especialmente São Paulo, o centro ideal e privilegiado para a emergência de

um vigoroso processo de acumulação de capital, propiciando as condições para uma inflexão nos padrões do crescimento regional brasileiro.

Mas as políticas de valorização violaram seriamente o mecanismo de preços. Ao colocar em operação um esquema de longo prazo, que permitia a um setor continuar produzindo um bem que não podia ser vendido em condições normais de mercado, o governo evitou que agentes econômicos importantes fossem penalizados pelos ditames do mercado, possibilitando que a produção desses agentes pudesse continuar crescendo por um substancial espaço de tempo, sob as mais severas dificuldades de comercialização. Dificuldades, é bom lembrar, que haviam sido geradas exatamente pelo descumprimento das leis de mercado.

Assim, o ritmo de acumulação de capital nas economias cafeeiras foi determinado não apenas pela natural rentabilidade do setor e de suas exportações, mas também pela habilidade que os fazendeiros do café revelaram em colocar o governo central a seu serviço e, conseqüentemente, pela medida em que eram violadas as leis do mercado — pelo Estado, pelos produtores de café e por todos os outros segmentos da sociedade no Sudeste que, direta ou indiretamente, se beneficiaram dos programas de assistência aos interesses cafeeiros.

Não é demais lembrar que, no contexto da teoria espacial da alocação de recursos, se uma área geográfica de um país recebe incentivos desproporcionais para crescer, o resultado pode ser, como observou Machlup, que, em nível nacional, “muitas oportunidades para uma eficiente divisão do trabalho permaneçam não-utilizadas” (Machlup, 1977, p. 19). Esse ponto pode ainda ser reforçado se se trata de uma região que já goza, em relação às demais, de uma maior potencialidade de crescimento. Nesse caso, quando uma região é superestimulada pelo governo, o avanço na divisão do trabalho pode não fornecer, como sugere Machlup, o caminho mais eficiente para o desenvolvimento da economia nacional. Isto significa, para colocar a questão em outros termos, que, se por um lado a intervenção do Estado abre um espaço para o avanço das forças produtivas em uma região, por outro essa mesma intervenção pode restringir a acumulação em outras, de maneira a impedir que seja alcançada uma ótima divisão do trabalho em escala nacional, e daí o equilíbrio espacial paretiano.⁸ E isso tenderia a acontecer porque a intervenção do Estado exerceria o efeito de viesar o capital e o trabalho no sentido da

concentração dos recursos no espaço, numa escala maior do que a que resultaria da livre operação das forças de mercado, bloqueando, como assinala Machlup (*op. cit.*, p. 20), “a plena utilização de todas as possibilidades eficientes para a divisão do trabalho” em nível espacial.

Dentro desse marco conceitual, consideremos brevemente alguns cenários hipotéticos. Num primeiro cenário, suponhamos que o Estado não interfere em uma economia de mercado (ou consideremos o caso extremo de ausência de governo). Em contexto espacial, haverá uma tendência à concentração geográfica de capital e de trabalho, desde que uma região apresente um maior potencial de crescimento. Num segundo cenário, agora com governo, suponhamos que este tenha um papel ativo no processo de alocação de recursos. E que essa atuação consista em estimular setores de maior potencialidade de retorno, mas independentemente da sua localização geográfica. Nesse caso, será ainda mais intensificada a concentração de recursos produtivos em nível espacial, se mantida a suposição inicial das diferentes potencialidades regionais de crescimento. Em ambos os casos, todavia, essa concentração geográfica de recursos será o resultado *natural* das forças de mercado, pois a ação governamental ocorreu de forma consistente com essas forças e, assim, em obediência às leis e aos sinais do mercado. E mesmo que a distribuição espacial de recursos resultante não seja vista pela sociedade como a melhor possível, se julgada por considerações não-econômicas ela será ainda o resultado da operação natural das leis da acumulação do capital no espaço, dadas diferentes potencialidades regionais de crescimento. Ou seja, o resultado será ainda uma distribuição espacial de recursos “eficiente”, na medida em que decorreu de um processo de alocação perfeitamente consistente com os preceitos de eficiência de uma economia de mercado.

Consideremos agora outro panorama: um cenário em que o governo intervém no processo de alocação de recursos, mas distorcendo o mecanismo de preços na direção errada.

Trazendo esse cenário para a realidade brasileira, foi este sem dúvida o caso das políticas cafeeiras: ao impedirem que os agentes econômicos no setor cafeeiro fossem penalizados pelo mecanismo de preços, as políticas de valorização, enquanto esquema de longo prazo, terminaram por estimular os produtores de café a não obedecerem ao princípio elementar da oferta e

da procura, transformando o país no “paraíso de tolos”, na feliz expressão de Hutchinson. O livre jogo de mercado não sendo praticado, tais políticas levaram a economia nacional a desviar-se do seu curso natural, sendo induzida a seguir um curso de evolução diferente daquele que ocorreria naturalmente, a partir da operação das livres forças de mercado. E, em vez de menos, mais desigualdade resultou da interferência do governo nos mecanismos de mercado.

A existência de um viés espacial fica configurada porque a alocação de recursos foi distorcida em favor de agentes econômicos que tinham uma localização geográfica claramente definida: os estados cafeeiros do Sudeste.

Dentro do marco conceitual da teoria da alocação de recursos, esse argumento deve ser um corolário necessário, a não ser que se acredite que, quando o Estado viola as leis de mercado, com o objetivo não de corrigir as distorções que ele engendra mas, ao contrário, de magnificar essas distorções, um melhor processo de divisão de trabalho e, assim, uma mais eficiente distribuição espacial de recursos são alcançados. Pois, é uma condição para a optimalidade, como bem colocou Machlup, que, quando o governo interfere na economia, deve fazê-lo através de “políticas destinadas a corrigir os sinais errados do mercado e a fortalecer os efeitos dos sinais corretos” (Machlup, *op. cit.*, p. 21).

6. CONCLUSÕES

Essas considerações sobre a natureza do federalismo brasileiro e sobre as políticas cafeeiras e seus efeitos alocativos têm o propósito de discutir algumas generalizações, há muito difundidas, sobre os processos de concentração industrial e de consolidação das disparidades regionais na economia nacional.

Parece haver uma interpretação padrão da questão regional brasileira centrada nas seguintes proposições: (1) as áreas cafeeiras do país devem as suas mais altas taxas de crescimento econômico apenas ao dinamismo de suas economias; (2) as desigualdades regionais não são mais que o resultado do livre jogo das forças de mercado; (3) o padrão locacional dos investimentos, em nível nacional, não foi perturbado por políticas econômicas regionalmente viesadas; (4) o padrão da concentração industrial obedeceu in-

teiramente ao curso natural dos eventos; e, finalmente, (5) a presente distribuição espacial de recursos é o resultado do mais eficiente padrão de alocação que o Brasil poderia ter tido.

Alguns aspectos dessa visão, ou seja, a de que a concentração industrial no Brasil e as disparidades regionais são o resultado do funcionamento do mercado e das leis naturais da acumulação capitalista, estão presentes em muitos trabalhos, mas encontram-se talvez mais bem elaborados nos estudos de Wilson Cano, um dos mais influentes analistas do desenvolvimento regional brasileiro.

Nas conclusões do seu importante estudo sobre as raízes da concentração industrial de São Paulo, esse autor afirma: “Finalizando, penso ter sido claro, ao mostrar que a expansão industrial em São Paulo se deu pelo *dinamismo de sua própria economia* (...) (ênfase minha). A ‘periferia’ perdeu o ‘jogo’, tanto pela sua débil integração ao comércio internacional quanto, e principalmente, por não ter desenvolvido relações capitalistas de produção mais avançadas e, por isso mesmo, não ter diversificado suficientemente sua estrutura econômica” (Cano, 1977, p. 259).

Em outro estudo posterior, especificamente destinado a analisar as relações entre o problema regional e a concentração industrial, Cano (1985) enfatiza o seu argumento, ao sugerir que as desigualdades regionais e a concentração espacial da indústria no Sudeste resultaram da “concentração automática de capital, através da concorrência capitalista que se processa, *em forma livre* (ênfase do autor), num espaço econômico nacional internalizado onde os interesses privados de maior porte não são efetivamente regionais” (*op. cit.*, p. 33). Ademais, Cano deixa transparecer que a conversão do problema do café em um problema nacional, após 1930, não teria sido a manifestação de interesses regionais, posto que, segundo esse autor, “não mais poderia o Estado [após 1930] permitir a supremacia de interesses especificamente regionais sobre os nacionais” (*idem*, p. 185). Nessa mesma linha de raciocínio, Cano sintetiza o seu argumento sobre a dinâmica das economias cafeeiras assinalando que a “liderança do desenvolvimento capitalista em São Paulo (...) tendeu a acentuar-se, por razões que diziam respeito, antes de mais nada, à dinâmica do próprio pólo”, e conclui afirmando que “esse processo de concentração industrial obedeceu — conforme diz a boa doutrina — à fria lógica capitalista de localização industrial” (*ibidem*, p. 302).

Embora Cano seja um dos economistas que talvez mais tenham contribuído para iluminar a discussão da questão regional brasileira, o seu argumento sobre os principais determinantes das desigualdades regionais no Brasil, centrado na “dinâmica própria” das economias cafeeiras, no “automatismo da concentração do capital” e na “fria lógica capitalista” da localização industrial, parece estar, sem dúvida, contrário às evidências históricas. Pois, dissociar o padrão do desenvolvimento regional brasileiro e da concentração industrial das circunstâncias políticas e institucionais que estiveram por trás do fantástico crescimento do Sudeste na primeira metade do século XX, desconsiderando o papel que o governo central exerceu ao interferir nos mecanismos de mercado, violando as suas leis em benefício do setor cafeeiro, equivale a esconder uma das características mais importantes da natureza do capitalismo nacional e da história econômica do Brasil moderno.

Isso quer dizer, em outras palavras, que o problema regional brasileiro deve ser visto como o resultado de causas muito mais complexas e não apenas da estreita perspectiva do livre jogo das forças de mercado.

Como conclusão final, este trabalho procurou mostrar que o Brasil apresenta um clássico caso no qual as ações do governo central desempenharam um papel especial e crucial na localização geográfica das atividades econômicas no país. Mas, ao assumir esse papel especial, as forças econômicas foram distorcidas pelas políticas governamentais, gerando um relação circular de crescimento, em favor das áreas produtoras de café, de tal sorte que os padrões de localização da demanda agregada terminaram por determinar a localização da produção e vice-versa, através de um processo interativo e cumulativo que produziu efeitos profundos e duradouros. Não há como negar, portanto, que as políticas cafeeiras foram responsáveis, em larga e substancial medida, pela criação de um processo de desenvolvimento e de concentração geográfica desigual das atividades econômicas. Essa concentração geográfica foi o resultado, ademais, de políticas econômicas espacialmente viesadas que, por não terem respeitado as leis e os ditames do mercado, não poderiam levar o país ao melhor e mais racional processo de alocação de recursos.

NOTAS

1. Love (1980, p. 243) assinala que “São Paulo foi, sem qualquer dúvida, o maior beneficiário fiscal da mudança no Regime” e que “o Governo Central, em contraste, perdeu parte da sua capacidade de gerar receitas”. Levine (1978, p. 149) observou que “ao renunciar para os estados o direito de tributar exportações, sob a Constituição de 1891, a União minou seus próprios poderes de arrecadação e contribuiu para o rápido aumento das receitas das unidades mais ricas — tanto às suas próprias expensas quanto às expensas dos estados mais pobres”. Indicações da importância da perda para as finanças federais da mudança no regime fiscal são encontradas nas mensagens à nação dos primeiros presidentes republicanos: em 1892, apenas dois anos após a proclamação da República, o presidente Deodoro da Fonseca fazia referência ao novo “sistema fiscal federal, o qual havia sido bastante sangrado pelas transferências aos estados de diversas fontes de receitas” (cf. Brasil: *Mensagens*, 1978, p. 99); três anos depois, em 1895, seu sucessor, Prudente de Morais, ainda lamentava as perdas do governo, assinalando que “a União havia sido privada, por disposições constitucionais, de abundantes fontes de recursos” (*idem*, p. 122).
2. A União, poucos anos após a proclamação da República, começou a instituir uma série de tributos sobre bens de consumo, para se compensar pelas perdas resultantes do novo regime fiscal, deixando pouco espaço de manobra para os estados mais pobres. Os seguintes são apenas alguns exemplos: imposto sobre fumo e derivados, em 1896; imposto sobre sal marinho, fósforos, bebidas e aguardente, em 1897; e imposto sobre perfumes, velas, calçados, remédios, vinagre e produtos de conserva, no início da década de 1900 (cf. Carone, 1978, p. 96).
3. Descrição detalhada de algumas dessas “guerras fiscais” é encontrada nos estudos regionais de Love (1971 e 1980), Levine (1978) e Wirth (1977). De particular interesse foi a “guerra” entre os estados do Rio Grande do Sul e Pernambuco nos primeiros anos da década de 1900, quando os gaúchos passaram a cobrar um imposto de 100% sobre o álcool e a aguardente de Pernambuco e este estado “contra-atacou” tributando em 5% as volumosas importações de charque do Rio Grande (cf. Carone, 1978, p. 95). Ainda segundo Carone, em outra publicação, os estados do Nordeste, o Pará, no Norte, Minas Gerais, no Sudeste, e o Paraná, no Sul, eram as unidades da federação mais acusadas de cobrarem ilegalmente impostos sobre bens importados de outros estados (cf. Carone, 1977, p. 247).
4. No ano de 1907, segundo o primeiro Censo Industrial realizado no Brasil, 58,2% do valor bruto da produção manufatureira já estavam concentrados na região Sudeste, sendo 15,9% em São Paulo. No ano de 1939, essa região havia aumentado sua participação para 74,5%, a do estado de São Paulo alcançando 43,5% (cf. Galvão, 1991).
5. As repercussões dos programas de defesa do café no Brasil alcançaram tal extensão, em nível internacional, que a palavra portuguesa *valorização* deu origem à criação de expressão correspondente na língua inglesa, especificamente referenciada ao fenômeno que ocorria no Brasil. Ver, por exemplo, esta passagem na *Encyclopaedia of the Social Sciences*, publicada em Londres, edição de 1935, no seu volume 5, à p. 210: “The term

valorization was introduced into English-speaking countries about 1906 from Brazil where it (valorização) had been applied to measures regulating the marketing of coffee” (...) “Valorization is presumably temporary in character, and it is significant that when Brazil inaugurated a permanent plan for the control of coffee in 1922, this was described as ‘defense’ of coffee and not as *valorization*”. O dicionário norte-americano *Webster*, na sua Edição Integral de 1978, define *valorization* como: “a fixing of prices, usually by government action, as by buying up a commodity at the fixed price or lending money to producers so that they can keep their goods off the market” (p. 2.018). O dicionário britânico *Longman*, de Londres, edição de 1968, também define a palavra *valorization* como: “an attempt, usually by a government, to fix or to stabilize artificially the price of an article” (p. 1217).

6. Vale registrar que Sir Otto Niemeyer, um dos diretores do Banco da Inglaterra, convidado pelo governo brasileiro em 1931 a dar sugestões de política econômica, criticou as políticas adotadas pelo país de empregar os seus recursos na produção de bens para os quais não havia procura, em vez de se dedicar a outras e mais variadas produções (cf. Taunay, *op. cit.*, p. 439).
7. O leitor deve entender que as cifras para o valor do café destruído e o dos eventos mencionados constituem um simples exercício de aproximação e correspondem mais a um conceito de custo de oportunidade do que de valores monetários precisos. De qualquer sorte, o significado da destruição dos 80 milhões de sacas de café ou da aquisição dos 200 milhões de sacas não-comercializáveis no mercado representou, sem qualquer sombra de dúvida, um fantástico custo de oportunidade (considerando-se que havia a alternativa de não se produzir as produções excedentes, caso fossem adotadas as políticas corretas) e uma extraordinária injeção de recursos nas áreas cafeeiras.
8. Em analogia com o conceito utilizado nas teorias do consumidor e do produtor, o *equilíbrio espacial paretiano* é alcançado quando uma região não pode melhorar a sua posição sem piorar a das outras. No caso de ser conveniente, do ponto de vista nacional, que uma região melhore às expensas das demais, o equilíbrio poderia ser restaurado se a região beneficiada com a intervenção do governo compensasse as demais pelas perdas reais e potenciais ocorridas.

BIBLIOGRAFIA

- ABREU, M. P. (1977) *Brazil and the World Economy, 1930-1945: aspects of foreign economic policies and international economic relation*. PhD Thesis. Cambridge: Cambridge University Press.
- AMARAL, L. (1958) *História geral da agricultura brasileira*. 2. ed., 2 v. São Paulo: Cia. Editora Nacional.
- AURELIANO, L. M. (1981) *No limiar da industrialização*. São Paulo: Brasiliense.
- BAER, W. (1965) *Industrialization and Economic Development in Brazil*. Illinois, EUA: Richard D. Irwin.
- BELLO, J. M. (1975) *História da República: 1889-1954*. São Paulo: Cia. Editora Nacional.

- BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS (1978) *Mensagens presidenciais, 1890-1930*. In: Série Documentos Parlamentares, n. 9, Brasília, DF.
- CAMMACK, P. (1982) The political economy of the "Politics of the States": Minas Gerais and the Brazilian Federation, 1889-1900. *Bulletin of Latin American Research*, v. 2, n. 1, Oct.
- CANO, W. (1985) *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil: 1930-1970*. São Paulo: Unicamp/Global.
- (1977) *Raízes da concentração industrial em São Paulo*. São Paulo: Difel.
- CARONE, E. (1977) *O pensamento industrial no Brasil: 1880-1945*. São Paulo: Difel.
- (1978) *A República Nova: 1930-1937*. São Paulo: Difel.
- DEAN, W. (1976) *Rio Claro: A Brazilian plantation system, 1820-1920*. Palo Alto: Stanford University Press.
- (1969) *The industrialization of São Paulo: 1880-1945*. Austin, EUA: The University of Texas Press.
- FAORO, R. (1975) *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 2. ed., 2 v. São Paulo: Globo.
- FAUSTO, B. (1975) Expansão do café e política cafeeira. In: S. B. Holanda (ed., 1975), *História geral da civilização brasileira*, t. III, v. II. São Paulo: Difel.
- FISHLOW, A. (1972) Origins and consequences of import substitution in Brazil. In: Di Marco (ed., 1972), *Essays in honour of Raul Prebisch*. Londres: Academic Press.
- FREYRE, G. (1945) *Brazil, an interpretation*. Nova York: Alfred A. Knopf.
- FURTADO, C. (1963) *The economic growth of Brazil: A survey from colonial to modern times*. Berkely: University of California Press.
- GALVÃO, O. J. A. (1991) Concentração industrial no Brasil segundo os censos: 1907-1980. *Análise Econômica*, ano 9, n. 15, mar.
- HICKS, J. R. (1959) A chapter in federal finance: the case of Nigeria. In: *Essays in World Economics*. Londres: Oxford at the Clarendon Press.
- HOLANDA, S. B. (ed., 1975) *História geral da civilização brasileira*, t. III, v. I. São Paulo: Difel.
- HOLLOWAY, T. H. (1975) *The Brazilian coffee valorization of 1906: regional politics and economic dependence*. Madison, EUA: University of Wisconsin.
- (1980) *Immigrants of the land: coffee and society in São Paulo: 1886-1934*. EUA: The University of Carolina Press.
- HUTCHINSON, L. (1909) Coffee "valorization" in Brazil. *Quarterly Journal of Economics*, v. XXIII, May.
- LEFF, N. (1972) Uma perspectiva de longo prazo do desenvolvimento e subdesenvolvimento brasileiro. *Revista Brasileira de Economia*, v. 26, n. 3, jul./set.
- LESSA, C. (1975) *Quinze anos de política econômica*. Campinas: Unicamp.
- LEVINE, R. M. (1978) *Pernambuco in the Brazilian Federation: 1889-1937*. Palo Alto: Stanford University Press.

- LOVE, J. L. (1971) *Rio Grande do Sul and the Brazilian Regionalism: 1882-1930*. Palo Alto: Stanford University Press.
- (1980) *São Paulo in the Brazilian Federation: 1889-1910*. Palo Alto: Stanford University Press.
- MACHLUP, F. (1977) *History of Thought on Economic Integration*. Londres: MacMillan Press.
- MAIA GOMES, G. (1986) *The Roots of State Intervention in the Brazilian Economy*. EUA: Praeger.
- MELLO, J. M. Cardoso de (1982) *O capitalismo tardio: contribuição à revisão crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira*. São Paulo: Brasiliense.
- MONTENEGRO, A. F. (1959) *Nordeste ao Sul: um confronto*. Fortaleza: edição do autor.
- NETTO, A. D. (1959) *O problema do café no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV.
- NEUHAUS, P. (1975) *História monetária do Brasil: 1900-1949*. Rio de Janeiro: IBMEC.
- PELAEZ, C. M. (1971) As conseqüências econômicas da ortodoxia monetária, cambial e fiscal no Brasil entre 1889-1945. In: *Revista Brasileira de Economia*, v. 25, n. 3, jul.
- (1972) *História da industrialização brasileira*. Rio de Janeiro: Apec.
- , SUZIGAN, W. (1976) *História monetária do Brasil*. Monografia n. 23, Rio de Janeiro: Ipea.
- PRADO, M. L. C., CAPELATO, M. H. R. (1975) A borracha na economia brasileira na Primeira República. In: S. B. Holanda (ed., 1975), *História geral da civilização brasileira*, t. III, v. I. São Paulo: Difel.
- ROETT, R. (1984) *Brazil: Politics in a Patrimonial Society*. 3. ed. Londres: Praeger Publishers.
- SILBER, S. (1977) Análise da política econômica e do comportamento da economia brasileira durante o período 1929-1939. In: F. R. Versiani, J. R. M. Barros (org.), *Formação econômica do Brasil: a experiência da industrialização*. São Paulo: Saraiva.
- STEIN, S. J. (1957) *The Brazilian Cotton Manufacture: textile enterprise in an underdeveloped area, 1850-1950*. EUA: Harvard University Press.
- SUZIGAN, W. (1984) *Investment in the Manufacturing Industry in Brazil: 1869-1939*. Tese de doutoramento. Londres: University of London.
- TAUNAY, A. d'E. (1945) *Pequena história do café no Brasil: 1727-1937*. Rio de Janeiro: Departamento Nacional do Café.
- VERSANI, F. R., BARROS, J. R. M. (1978) *Formação econômica do Brasil: a experiência da industrialização*. Série Anpec. São Paulo: Saraiva.
- WIRTH, J. D. (1977) *Minas Gerais in the Brazilian federation: 1889-1937*. Palo Alto: Stanford University Press.