

# A Missão Inglesa de 1924

MIRCEA BUESCU

Professor da PUC/RJ — Sócio do IHGB

## Justificação

Entre as várias missões econômicas estrangeiras que visitaram o Brasil durante a primeira metade deste século, algumas de maior relevância, como a missão Cooke (1944) e, ainda mais, a missão Abbink (1948) foram objeto de vários comentários<sup>(1)</sup>. Outras, como a de Sir Otto Niemeyer (1931) ou de Alex Taub (1941), mereceram menor atenção, para não falar na do Lorde d'Abernon (1929)<sup>(2)</sup>. Na extremidade oposta encontra-se a missão Montagu (1924), que foi totalmente esquecida<sup>(3)</sup>. Achei, portanto, que, embora não se trate realmente de um evento com reflexos mais profundos na economia brasileira, se justificava uma análise mais cuidadosa do seu relatório, visto no contexto do cenário nacional e internacional da época<sup>(4)</sup>.

Fui movido, também, por outro objetivo, o de fazer justiça, sob perspectiva histórica, a políticas econômicas aplicadas no período entre a Primeira Guerra Mundial e a Grande Depressão. Não que eu julgue aquelas políticas válidas dentro do pensamento econômico atual. Mas acho que se trata de

- (1) COOKE, Morris Llewellyn. *Brazil on the March — Study in International Cooperation* — 1944; comentários em: MALAN, Pedro S. — BONELLI, Regis — ABREU, Marcelo de P. — PEREIRA, Eduardo de C. *Política Econômica Externa e Industrialização do Brasil (1939/1952)*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1977, pp. 27-28. A missão Abbink correspondeu à criação da Comissão Técnica Mista Brasil-Estados Unidos (1948); o seu relatório foi de 1949: *Report of the Joint Brazil-United States Technical Commission*; comentários em: MALAN, op. cit., pp. 47-59.
- (2) NIEMEYER, Sir Otto E. *Report to the Brazilian Government* — 1931; comentários em: NORMANO, J. F. *Evolução Econômica do Brasil*. São Paulo, CEN, 1975 — pp. 188-190 e 201. Sobre a missão d'Abernon, incidentalmente em: NORMANO, op. cit., p. 190. Sobre a missão Taub, também, incidentalmente em: MALAN, op. cit., pp. 27-30.
- (3) Há, apenas, algumas referências em: NORMANO, op. cit., p. 190 e, bastante elogiosas, p. 201; também em: NEUHAUS, Paulo. *História Monetária do Brasil 1900-45*. Rio de Janeiro, IBMEC, 1975, p. 76.
- (4) A idéia surgiu ao receber, gentilmente oferecido pelo Ministro Rubem Rosa, o exemplar, da coleção herdada do seu pai, do *Diário Oficial* que publicou o Relatório da Missão Montagu (Relatório da Missão Inglesa — dirigido ao Presidente Arthur Bernardes, *Diário Oficial*, ano LXIII, n.º 156, de 29-6-1924, pp. 15.282-15.297).

uma certa injustiça e, sem dúvida, de uma falta de compreensão histórica, quando se avaliam as políticas do passado à luz das teorias econômicas recentes (elas mesmas, ainda tão precárias!) que eram evidentemente desconhecidas na época. Uma coisa é fazer um confronto teórico entre posições atuais e passadas com vistas ao descobrimento da verdade, e outra coisa é culpar os antepassados por não terem sabido o que nós sabemos (ou quase). A teoria econômica de Aristóteles é terrivelmente falha à luz de nossos conhecimentos — mas isto não reduz o valor de Aristóteles.

Em várias oportunidades insurji-me contra esse procedimento em relação à política econômica do Império<sup>(5)</sup>. A mesma oposição se pode fazer, em grande parte, às restrições, sobretudo oriundas dos economistas, a respeito das políticas econômicas dos anos 20<sup>(6)</sup>. Uma visão mais "historicista" exige a colocação dos fatos — atitudes, mentalidades, políticas, instituições — dentro da realidade da respectiva época. É o que pretendo tentar com relação à missão Montagu e às opiniões emitidas a seu propósito.

## O cenário internacional

A década dos anos 20 e principalmente o seu início foram marcados pelo impacto da Primeira Guerra Mundial<sup>(7)</sup>. Depois da euforia da **Belle Époque**, o desmoronamento do sistema político mundial numa aventura sangrenta, que durou mais de quatro anos, abalou profundamente a confiança no progresso contínuo, sem acidentes, da humanidade do século XX. A catástrofe do "Titanic", alguns anos antes, parece ter prefigurado o fracasso do que a civilização ocidental pensava ter construído *ad aeternitatem*.

(5) Entre outras BUESCU, Mircea. "Política de endividamento externo do Império" — in *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 19, jan./mar. 1982.

(6) Um exemplo pode ser encontrado mesmo num livro de grande valor, cujos autores merecem a maior estima (VILLELA, Annibal Vilanova — SUZIGAN, Wilson. *Política do Governo e Crescimento da Economia Brasileira 1889-1945*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1973). Referindo-se às medidas econômicas implantadas em 1926 — de contenção monetária, equilíbrio orçamentário e estabilização, princípios dominantes também em 1924, no tempo da Missão Montagu — eles escrevem: "Eram, pois, mais uma vez, os exemplos de outros países, com instituições e problemas diferentes, que serviam de modelo para o Brasil" (p. 155). Na realidade, os dirigentes econômicos do Brasil, embora adotando teoricamente as doutrinas da época — livre-cambismo, padrão-ouro e suas implicações — manifestaram, na prática, um pragmatismo que podia ser considerado herético, mas que evitou efeitos nocivos, hoje em dia condenados. Outrossim, podiam eles aplicar teorias e políticas econômicas originais, próprias de um país subdesenvolvido? Um tratamento específico do subdesenvolvimento surgiu, apenas, em tempos recentes. Um autor competente observou que a teoria econômica analisou as causas do desenvolvimento, mas "geralmente se insistiu nos fatores que promovem o desenvolvimento e não o problema oposto, das limitações ao desenvolvimento" (MEIER, Gerald M. — in *A Economia do Subdesenvolvimento* — coord. A. N. Agarwala — S. P. Singh. Rio de Janeiro, Forense, 1968, p. 62). Outro autor se queixa da "falta de compreensão para com os problemas (dos países menos desenvolvidos)" (WALLICH, Henry C. — *Ibidem*, p. 197). E, mais adiante, escrevendo em 1952, dizia que "a literatura do pós-guerra sobre a economia do crescimento se tem inclinado a distinguir entre o processo de crescimento dos países de desenvolvimento relativamente avançado e o dos chamados países subdesenvolvidos", queixando-se da "ausência de rigor" desta última categoria e do fato de que "grande parte da discussão se desenvolveu num vazio teórico, tornando-se, conseqüentemente, insatisfatória tanto lógica quanto praticamente" (*Ibidem*, pp. 225-226). Se isso podia ser afirmado no início da segunda metade do século XX, como podiam os dirigentes econômicos do Brasil nos anos 20 aplicar políticas peculiares, diferentes dos centros culturais do mundo?

(7) Sobre a história econômica mundial no período anterior à Grande Depressão pode-se consultar: BARNES, Harry Elmer. *História de la Economía del Mundo Occidental*. México, UTHEA, 1955, pp. 738-741; MAURO, Frédéric. *História Económica Mundial 1790-1970*. Rio de Janeiro, Zahar, 1973, pp. 338-344; NIVEAU, M. *História dos Fatos Económicos Contemporâneos*. São Paulo, DIFEL, 1969, pp. 211-222 e 283-296; POMMERY, Louis. *Aperçu d'Histoire Économique Contemporaine 1890-1939*. Paris, Médicis, 1945, pp. 88-159.

O otimismo perdurou, entretanto, embora muito ferido. A organização da Liga das Nações (1920) representou o anseio por um mundo melhor, de paz e compreensão, mas sabe-se que, desde o princípio, foi minada por vícios profundos que a levaram ao insucesso (8).

O abalo político foi acompanhado de perturbações econômicas e sociais que demonstraram a mudança do cenário mundial sob todos os aspectos e em todas as áreas. Numa apreciação global, todo o período que medeia entre o início da Primeira Guerra Mundial e o fim da Segunda (1914-1938) é caracterizado, sob o ângulo das flutuações cíclicas das economias, como uma fase B Kondratieff, isto é, de desaceleração das atividades econômicas. Dentro do ciclo Kondratieff, identificam-se três ciclos Juglar, de curto prazo: 1914/1922 (com ponto de ruptura em 1920), 1922/1932 (com ruptura em 1929) e 1932/1938 com ruptura em 1937). Deve-se ressaltar que, numa fase B Kondratieff, as depressões Juglar se tornam mais graves, tal como se verificou para o período 1920/1922 e, principalmente, 1929/1932 — o da Grande Depressão.

No pós-guerra imediato, em 1919/1920, verificou-se um verdadeiro boom, resultante da explosão da demanda de bens de consumo, reprimida durante quatro anos. O esgotamento da procura, aliado a políticas monetárias e fiscais contencionistas (cuja procedência será explicada mais adiante), bem como a fatores de menor importância, levaram a uma fase de depressão, caracterizada pela queda generalizada dos preços.

É verdade, contudo, que “a depressão foi profunda, mas de curta duração” (9). Em 1922, começou um período de expansão econômica com aumento da produção, elevação dos preços, expansão do comércio internacional, aumento das rendas (10). As flutuações cíclicas eram típicas dos países industrializados, do “centro”, mas, devido a solidariedade do sistema internacional, afetavam os países menos desenvolvidos, da “periferia”. O Brasil não podia fugir a essa influência e foi neste ambiente que surgiram os problemas levantados pelo Relatório Montagu.

A despeito da superação da crise e da retomada do desenvolvimento, as dificuldades não desapareceram. O sistema integrado do mercado mundial, comercial e financeiro, tinha sido desmantelado pelo retraimento de alguns parceiros (principalmente, a Alemanha), pelas alterações estruturais provocadas pela guerra, pelo recuo da Europa, pelo aparecimento, ao lado da tradicional praça de Londres, de um outro centro financeiro internacional — Nova Iorque — muito menos bem preparada do que o primeiro.

(8) A Liga das Nações “não era nem suficientemente universal para conseguir uma conciliação geral, nem suficientemente coesiva para conseguir uma ação decisiva como um concerto de potências” (THOMSON, David. *Pequena História do Mundo Contemporâneo*. Rio de Janeiro, Zahar, 1967, p. 93). Sobre as ações, os sucessos e, sobretudo, os fracassos da Liga há uma imensa literatura que, obviamente, não se justifica citar no presente trabalho.

(9) NIVEAU, *op. cit.*, p. 212.

(10) A título de simples indicação, as importações da Inglaterra aumentaram, em valor, 58,8% entre 1913 e 1929 e as dos Estados Unidos 145,6%; as exportações 14,9% e 112,4%, respectivamente (POMMERY, *op. cit.*, p. 447). O comércio internacional mais do que se recuperou em relação aos níveis do anteguerra. Evolução semelhante observa-se na produção industrial, matérias-primas, transportes.

A preocupação principal foi de caráter monetário, financeiro e cambial, em face das perturbações provocadas pela guerra. Os desequilíbrios dos balanços de pagamentos e os fenômenos inflacionários foram generalizados. Sobretudo assustou a inflação, com os exemplos dramáticos da Áustria, com um aumento dos preços de 14 mil vezes entre 1914 e 1923, da Hungria com 23 mil vezes, da Polônia com 2,5 milhões de vezes e da Alemanha com mil bilhões de vezes! Os vencedores, embora menos abalados, sofreram, eles também, sérias pressões inflacionárias e desvalorizações cambiais.

Dentro de uma consciência mais nítida, embora ainda insuficiente, de cooperação internacional, os esforços concentraram-se no sentido da estabilização monetária, cambial e financeira. Deve-se sublinhar, para bem compreender a política econômica do Brasil na época, que as medidas tomadas nos países-líderes, com inevitáveis repercussões em todo o mundo, se guiaram pelos conceitos do liberalismo econômico, ainda dominante, com o seu apêndice instrumental que era o sistema do padrão-ouro. Diziam, em 1925, banqueiros ingleses: "No momento, não há uma grande nação que, tendo abandonado o padrão-ouro, não aspire a voltar a ele" (11).

O retorno ao padrão-ouro exigia uma política deflacionista, com a eliminação dos déficits orçamentários e das emissões desordenadas de papel-moeda. Na primeira tentativa de solução internacional na Conferência de Bruxelas (1920) foi afirmado: "O retorno efetivo ao padrão-ouro ou o seu estabelecimento necessitaria, em inúmeros casos, uma deflação séria, e o certo é que uma deflação nessas condições, se fosse tentada, deveria efetuar-se progressivamente e com grande prudência" (12) — mas não deixaria de ser uma deflação!

A ênfase reservada ao equilíbrio orçamentário foi afirmada até em anos mais recentes (13), e deve ser levada em consideração para compreender as posições do Relatório Montagu e do próprio Governo brasileiro.

A base teórica das reformas repousava no retorno ao padrão-ouro, como pregou, desde 1918, o conhecido **Cunliffe Report** — criticado por KEYNES, é verdade, mantendo a força de suas opiniões até mais tarde, tais como foram repetidas no **McMillan Report**, de 1931. A dificuldade de voltar para o sistema puro do padrão-ouro levou, na Conferência de Gênova, em 1922, à formulação do sistema corrigido do **gold exchange standard** — reforma que tinha por baixo o desejo da Inglaterra de retomar a liderança monetária internacional, na competição que se havia suscitado entre a libra esterlina, o dólar norte-americano e o franco francês (14).

(11) Apud POMMERY, *op. cit.*, p. 100.

(12) Apud NIVEAU, *op. cit.*, p. 285.

(13) A política antiinflacionária "concede naturalmente um lugar predominante aos problemas de política fiscal" (*Inflation et la Lutte contre l'inflation*. Liga das Nações, 1946, p. 5). E, depois: "A opinião predominante na Conferência Financeira de Bruxelas, em 1920, era que os governos poderiam debelar a inflação se tivessem realmente a vontade de equilibrar seus orçamentos" (*idem*, p. 27).

(14) Afirmou-se, em Gênova, que "a manutenção do valor-ouro de uma moeda deve ser assegurado por uma reserva adequada de créditos que não serão, necessariamente, em ouro" (apud NIVEAU, *op. cit.*, p. 286) — o que podia fortalecer os créditos em libras esterlinas.

Foi com base nessas idéias que a maioria dos países do mundo ocidental procedeu, entre 1923 e 1929, à estabilização de suas moedas, seja em ouro, seja em ouro e divisas fortes: até 1924, 13 países o haviam feito e entre 1925 e 1929 mais 11 países se juntaram <sup>(15)</sup>. Essas operações, nem todas bem sucedidas, foram feitas num ambiente de relativa normalização política e econômica (lembramos os Acordos de Locarno — 1925 e o Pacto Briand-Kellogg — 1928). Só a Grande Depressão de 1929 iria arrasar a frágil construção.

### O cenário nacional

A economia brasileira refletiu, na década dos anos 20, a evolução das economias do “centro”, assim como, em face da inexistência de muitas alternativas, as políticas aplicadas seguiram o modelo das políticas vigorantes entre os países mais avançados, embora com certos desvios voluntários ou casuais <sup>(16)</sup>.

De forma geral a **performance** brasileira foi boa, salvo durante a *passageira* crise de 1920/1921 e, no fim da década, após o estouro da Grande Depressão. Alguns anos atrás, calculei que, no período, a renda interna cresceu à taxa anual média, bastante satisfatória, de 4,2% <sup>(17)</sup> — resultado confirmado por outros cálculos mais recentes <sup>(18)</sup>.

Se nos referirmos ao comércio exterior, que constituía, ainda, o setor dinâmico da economia, constataremos que as exportações alcançaram um pico em 1919 — reflexo do **boom** já mencionado — e que, malgrado o aumento das importações, a balança comercial acusou o extraordinário superávit de £ 45,5 milhões <sup>(19)</sup>. Após a queda de 1920 e, sobretudo, de 1921, das exportações, devido à crise mundial, com balança comercial deficitária, as exportações voltam a crescer de £ 45,4 milhões em 1921 para £ 68,6 milhões em 1924, enquanto as importações permanecem em torno de £ 45 milhões. Ademais, o índice da relação de trocas melhorou em mais de 100% e o superávit médio do biênio 1922/1923 foi de £ 19,4 milhões.

Sem dúvida, no ano em que Arthur Bernardes assumiu a Presidência da República, a situação econômica, ainda abalada pela depressão mundial, não era boa <sup>(20)</sup>, mas o pessimismo manifesta-se, também, nos anos seguintes (1923/1924), quando, de fato, a situação, pelo menos do comércio exterior, *havia melhorado substancialmente*. Dentro da visão da época, as preocupa-

(15) *Inflation...*, op. cit., p. 120.

(16) Vide a nota 6 supra.

(17) BUESCU, Mircea. *História Econômica do Brasil — Pesquisas e Análises*. Rio de Janeiro, APEC, 1970, pp. 272-278.

(18) Cláudio Haddad, por outros caminhos, chegou a um resultado parecido — 4,5% ao ano (Crescimento do produto real brasileiro 1900/1947 — in *Formação Econômica do Brasil* — org. FLÁVIO RABELO VERSIANI e JOSÉ ROBERTO MENDONÇA DE BARROS. São Paulo, Saraiva, 1977, pp. 143-166).

(19) Muitos dos dados estatísticos citados foram tirados do livro já mencionado de VILLELA-SUZIGAN.

(20) Um defensor de Arthur Bernardes escreveu, um tanto exageradamente: “Recebendo das mãos do Sr. Epitácio Pessoa a herança trágica de um período de deboche financeiro e moral, quando o crédito do País ameaçava extinguir-se integralmente...” (PAVAO, Ary. *Arthur Bernardes e o Brasil*. Rio de Janeiro, Ed. Moderna, 1931, p. 82).

ções prendiam-se mais aos problemas monetários e financeiros e, ainda mais, à desvalorização cambial. De fato, a cotação da libra esterlina tinha subido de 16.623 réis em 1920 para 28.981 em 1921, 33.464 em 1922 e 44.651 réis em 1923 — uma desvalorização de 168,6% em apenas 4 anos.

O Relatório do Banco do Brasil, de 26 de abril de 1924, diz, com dramatismo, que 1923 foi “o ano cambial mais terrível de nossa história”, insistindo em que “as fortes oscilações cambiais são um mal muitíssimo mais nocivo do que em geral se pensa”. Refere-se aos elementos perturbadores do balanço de pagamentos, responsáveis por um déficit de £ 25-29 milhões, muito maior do que o superávit comercial: serviço da dívida externa, remessa de juros e lucros de capitais estrangeiros, especulação, remessas pessoais, contrabando — além da agitação política e da desconfiança. Aponta, também, com ênfase, “a insuficiência de nossos serviços de transporte” — ponto que será amplamente abordado pelo Relatório Montagu <sup>(21)</sup>.

E o Relatório do Banco do Brasil, de 29 de abril de 1925, vai afirmar categoricamente que “o ano de 1924 não decorreu... menos desfavorável que o de 1923”, citando os mesmos fatores, entre os quais a queda do preço do café e a desvalorização cambial. Quanto ao café, provavelmente foi tomado como termo de comparação o pico de 1919 (£ 5,10 por saca); outrossim, as cotações médias de 1922/1924 foram superiores às registradas desde o início do século, exceto nos anos 1911/1913 <sup>(22)</sup>.

O problema cambial era considerado como o reverso da “anarquia monetária” <sup>(23)</sup>. Dentro dos preceitos do padrão-ouro, as heresias do desequilíbrio orçamentário e das emissões descontroladas de papel-moeda eram a origem de todos os males. No Brasil, isso era doença crônica, embora os anos anteriores à Primeira Guerra Mundial tivessem dado o exemplo, quase solitário, de equilíbrio financeiro, monetário e creditício e, ao mesmo tempo, de um bom desempenho econômico.

O déficit orçamentário foi persistente, mas não apresentou um crescimento descomunal a não ser em 1922: 456,1 mil contos de réis contra uma média de 304,9 mil contos de réis nos demais anos, de 1919 a 1923. Continuaram, portanto, as emissões de papel-moeda, com uma expansão de 44,9% entre 1919 e 1923. Nos meios de pagamento o crescimento foi maior — 89,1% — correspondendo a uma média anual de 17,3%. Como o crescimento do produto real foi muito menor — 4,2 ou 4,5% — a expansão monetária só podia resultar numa inflação acentuada. De fato, o índice do custo de vida (Rio de Janeiro) acusou, no quadriênio de 36,2% — 8,0% ao ano — motivo de nova preocupação, pelo menos segundo os padrões da época...

Já no seu Relatório de 1923, o Ministério da Fazenda denunciara “a subversão da ordem econômica e financeira de que gozava o mundo até

(21) O equilíbrio parcialmente conseguido graças a empréstimos externos oficiais, em 1921/1922, no valor de US\$ 75 milhões e francos franceses 14,9 milhões (NORMANO, *op. cit.*, pp. 152-153). Infelizmente, faltam dados sobre o movimento privado de capitais de risco e de empréstimo.

(22) TAUNAY, Afonso de E. *Pequena História do Café no Brasil*. Rio de Janeiro, Depto. Nac. do Café, 1945, p. 549.

(23) Vale lembrar que é desta época o livro de CARLOS INGLES DE SOUZA, *A Anarquia Monetária e suas Conseqüências* — São Paulo, 1924.

1914” — saudosismo generalizado no pós-guerra. E continuava: “Todos (os países) traçaram programas inflexíveis e os executaram com mão de ferro, reduzindo despesas, promovendo por todas as formas a expansão da receita e o fortalecimento da economia... o saneamento de sua circulação monetária... — a normalidade da vida econômica e financeira.”

A seguir indica as normas que deveriam reger a direção das finanças públicas, condição fundamental para o reerguimento econômico, dentro da concepção ortodoxa predominante: remodelação do processo orçamentário e das repartições fazendárias, reorganização da contabilidade pública (24), legalismo das despesas públicas, redução das despesas exageradas (inclusive suspensão por dois anos, de obras públicas), luta contra a evasão fiscal, criação de um fundo para retomada do serviço da dívida externa, reorganização bancária, incluindo a constituição de um banco central de emissão (25). Estas últimas medidas visavam, em última instância, a reimplantação do padrão-ouro.

Tanto as opiniões oficiais — como, por exemplo, o programa de Arthur Bernardes na sua campanha presidencial — quanto as opiniões particulares (26) convergiam no sentido da prioridade do equilíbrio orçamentário pela redução das despesas. Este objetivo devia ser alcançado a qualquer preço, tanto é que se recomendava, com bastante firmeza, a redução dos investimentos públicos. O referido Relatório do Ministério da Fazenda criticava “a ansiedade verdadeiramente indômita de crescer depressa” e “a política de iniciativas arrojadas” quando faltavam os meios de implementá-las (27). No mesmo sentido pronunciava-se o **Retrospecto Comercial do Jornal do Commercio** (1925): “No Brasil temos tido, em grande escala, a corrente que prega a necessidade de uma política dinâmica, de propulsão econômica, à custa de todas as prodigalidades, até do próprio papel-moeda”.

As críticas foram atendidas (é bom sublinhar: antes do Relatório Montagu). Enquanto as despesas de formação bruta de capital fixo alcançaram, no período 1918/1922, em média 26,0% do total da despesa do Governo Federal, esta proporção caiu para 4,7% em 1923 e 1924, e continuou neste nível até a véspera da Segunda Guerra Mundial (28).

(24) Entretanto, o Decreto n.º 4.536, de 28-1-1922, organizou o Código de Contabilidade da União.

(25) Uma campanha neste sentido foi iniciada por Homero Batista, quando Presidente do Banco do Brasil (1914/1918) e Ministro da Fazenda (1919/1922), com vistas ao controle monetário por um órgão autônomo em relação ao Governo (v. NEUHAUS, *op. cit.*, pp. 61-63). Isso correspondia, também, às recomendações da Liga das Nações e das Conferências de Bruxelas e Gênova. Um passo neste sentido, embora temporário, foi dado pelo Decreto n.º 4.635-A, de 8-1-1923, que conferiu ao Banco do Brasil o monopólio da emissão de papel-moeda (NEUHAUS, *op. cit.*, pp. 72-73).

(26) Veja-se, por exemplo, o relatório de Ernest Hambloch, secretário comercial inglês no Brasil: “A situação financeira do Brasil é difícil, mesmo crítica...”, embora admita que “as condições gerais do país são essencialmente boas”; e como “a depressão existente, portanto, é devida a causas puramente financeiras”, recomenda que se coloquem “as finanças do país sobre uma base segura” (*Condições Econômicas e Financeiras do Brasil — 1923*. Londres, Depto. de Negócios do Ultramar, 1924, p. 9).

(27) HAMBLOCH (*op. cit.*, p. 10) cita os grandes projetos de 1921/1922: saneamento da baixada do Rio de Janeiro, trabalhos de irrigação no Nordeste, encampação de ferrovias particulares, edifícios para correio, quartéis, exposição do Centenário da Independência, despesas militares, etc..

(28) VILLELA-SUZIGAN, *op. cit.*, p. 415.

Apesar do anseio pelo progresso econômico, os objetivos da ortodoxia monetária e financeira ofuscavam as outras eventuais alternativas, de modo que se chega a encarar, tranqüilamente, o remédio supremo: “Quando erros políticos ou grandes despesas acarretam a inflação, só há um processo para corrigi-la, a deflação” (**Retrospecto**. . . — 1923). Entretanto, uma certa incapacidade (de fato, venturosa) de disciplinar a economia e a persistência das forças expansionistas e inflacionárias não permitiram a se chegar a um ambiente deflacionário, depressivo, pelo menos no período em foco, anterior ao Relatório Montagu, de 1924.

### O diagnóstico da Missão Inglesa

As vicissitudes enfrentadas pelas economias nacionais após a Primeira Guerra Mundial e a consciência crescente da necessidade de uma cooperação internacional, tanto no campo político como no econômico, levaram à prática do envio de missões oficiais dos países pressupostamente mais avançados em política econômica para os países menos desenvolvidos a braços com dificuldades econômicas. Podia haver, nessa prática, traços de relações de dominação, como muitas vezes acontece nos assuntos internacionais, mas interpretá-la somente sob este ângulo seria, a meu ver, um erro: a interdependência econômica em nível mundial tornava-se cada vez mais patente, de modo que a colaboração interessava a todos.

O envio de uma missão econômica inglesa ao Brasil, como aconteceu com outras missões do “centro” para vários países, naquela época e depois, pode ter correspondido a interesses ingleses, mas o Governo brasileiro, se fez o convite ou apenas aceitou a visita, tinha, também, seus propósitos. A Mensagem presidencial de 3 de maio de 1924 registrou com satisfação a visita de “pessoas de alta competência e notório prestígio” que, vendo de perto as realidades brasileiras, podiam “dissipar no exterior a má e errônea impressão sobre o Brasil” — impressão essa ligada, primordialmente, à desvalorização da taxa de câmbio e à baixa cotação dos títulos brasileiros no mercado internacional (29).

A missão não era governamental, mas incluía algumas personalidades próximas ao Governo inglês. Eram: Edwin S. Montagu, ex-Ministro de Estado; Charles S. Addis, diretor do Banco da Inglaterra; Lorde Lovat, empresário; Harthey Withers, economista e jornalista; e William McLintock, contador público.

Ficou no Brasil durante dois meses (ou pouco mais), regressando para o seu país em 4 de março de 1924. Após “estudos sistemáticos, conscienciosos e profundos”, nas palavras da mencionada Mensagem presidencial, apresentara o seu relatório, que foi publicado no **Diário Oficial**, ano LVIII nº 156, de 29 de junho de 1924, pp. 15.282-15.297, sob o título **Relatório da Missão Inglesa**.

(29) *Anais da Câmara dos Deputados*. Rio de Janeiro, 1924 — vol. II, p. 1.



Sem dúvida, o Relatório Montagu não é uma obra abrangente, nem em extensão, nem em profundidade: dois meses de estudos e 15 páginas de texto não podiam esgotar os problemas da economia brasileira da época. Mas, acho que não se trata de uma questão de tempo ou espaço. Dentro das preocupações da época, o Relatório aborda os temas considerados prioritários — finanças públicas, moeda e câmbio, comércio exterior e transportes (estes em ligação, sobretudo, com as exportações). Entretanto, dedica alguns capítulos ao “desenvolvimento do País”, embora omita aspectos importantes relativos à agricultura, à indústria, ao mercado de capitais, e outros. Talvez tenha, ainda, persistido a idéia de que o Brasil, dentro do sistema econômico internacional, era apenas um exportador de produtos primários. Por outro lado, dominavam os preceitos, considerados de valor universal, ligados à ortodoxia monetária e financeira, cristalizada no sistema do padrão-ouro. Parece-me que este mito da época explica muito mais do que eventuais manifestações dos interesses britânicos no Brasil.

De fato, o Relatório não esconde o ponto de vista dos interesses estrangeiros no progresso econômico do Brasil quando, desde o início, declara visar ao “mais seguro desenvolvimento de riquezas e (peculiaridades) susceptíveis de atrair uma razoável colaboração de capitais estrangeiros”. Mas, também, dentro da visão ortodoxa mencionada, “para restaurar a situação financeira do Governo federal e intensificar a prosperidade de seu país”.

Assim, o primeiro tema abordado, merecendo a maior extensão no Relatório, é o das finanças públicas (6 das 15 páginas do **Diário Oficial**). A idéia fundamental é formulada lapidarmente: “a urgente necessidade de ser o orçamento equilibrado”. Como argumento, aparece a preocupação com o perigo inflacionário, mas também com as relações internacionais: o saneamento financeiro visava “restaurar o crédito do Brasil”, facilitando a obtenção de empréstimos externos. Mais adiante, contudo, o Relatório insiste na importância destes empréstimos como suplemento de recursos para os investimentos necessários ao desenvolvimento, sugerindo uma campanha para o esclarecimento da opinião pública a este respeito — havia de se enfrentar, evidentemente, as correntes xenófobas. Propunha, entretanto, comedidamente, a criação de empresas mistas (diríamos hoje: **joint-ventures**) ou mesmo empresas de participação tripartida — empresa nacional, capital estrangeiro e Governo, federal ou estadual — fórmula muito procurada hoje em dia.

A realização do equilíbrio orçamentário exigirá algumas condições básicas: garantia de recursos suficientes para cobrir ou mesmo exceder as despesas; separação da despesa de capital das despesas “por conta da renda”, isto é, de custeio (as despesas de capital deviam ser cobertas por empréstimos); abolição dos créditos especiais e extraordinários; limitação das “estimativas” suplementares de despesa; formulação racional do orçamento; reforma da contabilidade pública no sentido dessa racionalidade; integração, no orçamento federal, dos orçamentos das empresas estatais (insiste o Re-

latório no controle das estatais e na necessidade de maior eficiência na sua gestão); utilização dos saldos orçamentários na amortização da dívida pública, incluído o forte endividamento estadual e municipal.

De modo mais simplificado, o equilíbrio orçamentário será conseguido através do "aumento dos impostos" e, principalmente, "corte rigoroso da despesa". A respeito deste último preceito, o Relatório aponta dois caminhos. Um, a redução do funcionalismo: "O nosso exame das despesas do Governo deixou-nos impressionados com o grande número de funcionários públicos". Admite a necessidade de uma justa remuneração do funcionalismo, mas adverte que os funcionários (e, implicitamente, a sua nomeação) devem ficar "livres da influência política".

Outro caminho é mais grave — a redução dos investimentos públicos: "No atual estado das finanças do Brasil, seria conveniente adiar, tanto quanto possível, todas as novas despesas por conta de capital", exceto as de caráter urgente. Não obstante, o investimento se justifica quando existe "a probabilidade de ser reprodutivo, fornecendo receita proporcional permanente" — o que reduz muito do rigor da restrição inicial.

Como medida de controle da despesa, o Relatório propõe a criação de uma comissão especial para verificar "se o dinheiro pago pelos contribuintes... é parcimoniosamente dispendido" — a exemplo da chamada "Comissão Geddes" instituída naquele tempo na Inglaterra.

Do lado da receita, o Relatório lamenta "a insignificância da taxa direta", criticando o seu reduzido caráter progressivo, a não-inclusão dos rendimentos agrícolas e as isenções concedidas a empresas individuais<sup>(30)</sup>. Ademais, o Relatório contém uma proposta mais ousada, a da venda ou arrendamento de bens de propriedade do Governo (estradas de ferro, empresas de navegação, ações do Banco do Brasil) a fim de obter recursos que, ao lado dos empréstimos internos e externos, serviriam para a liquidação da dívida flutuante.

Outro item abordado pelo Relatório refere-se ao problema monetário e bancário. Aí, também, aparecem as idéias tradicionais: a necessidade de voltar para o padrão-ouro; a retirada das moedas fiduciárias do Tesouro Nacional e sua substituição pelas notas do Banco do Brasil; a passagem paulatina do lastro parcial em letras para o lastro total em reservas metálicas; a criação de um banco central, livre da interferência do Governo<sup>(31)</sup>.

Ligado ao problema monetário era o da taxa de câmbio ou, mais especificamente, na concepção do Relatório, da estabilidade cambial: "O Gover-

(30) Até 1924, quando foi introduzido o imposto sobre a renda, a tributação direta incluía o Imposto sobre dividendos das sociedades anônimas, sobre prêmios de seguros marítimos, e outros, num total que representou, em 1923, 3,3% da receita federal total. A introdução do imposto de renda, ao mesmo tempo que se aboliam outras tributações diretas anteriores, reduziu, ainda mais, essa proporção.

(31) Entretanto, a lei permitia ao Banco do Brasil emissões fiduciárias "nos períodos de grande retraimento monetário", como reconhece o Relatório. Mais um exemplo do pragmatismo da política monetária do Brasil.

no bem avisado andaria fazendo dessa estabilidade o seu objetivo”, uma vez que “as flutuações de câmbio trazem sérias perturbações ao comércio”. Aparece, em germe, a idéia de uma caixa de estabilização do câmbio que consolidaria a ligação com a moeda inglesa, pois era preciso “suspender novas emissões, exceto contra letras em esterlinas” — afinal, a intenção indireta da instituição do **gold exchange standard**, como em outras partes do Mundo.

Evidentemente, a condição básica era equilibrar o balanço de pagamentos via fortalecimento da balança comercial, em face dos enormes encargos na conta de serviços <sup>(32)</sup>. O esforço principal devia concentrar-se na expansão das exportações, inclusive através dos mecanismos de defesa do café. O inevitável hiato de recursos devia ser coberto pela entrada de capitais estrangeiros, protegidos por medidas eqüitativas.

A parte final do Relatório é dedicada, como já assinalai, ao “desenvolvimento do País”, mas, dentro do tema, apenas alguns aspectos setoriais são analisados. Em primeiro lugar, como não podia deixar de ser, os problemas da balança comercial, da expansão das exportações, da defesa do café — itens de que já falei. Ligado à exportação (vale sublinhar a ênfase dada às relações com o exterior), é tratado, em muitos detalhes, o problema dos transportes, insistindo na importância dos transportes ferroviários, para cujo fortalecimento são propostas várias reformas: “Estamos convencidos de que na distribuição das facilidades ferroviárias está a base de toda a futura prosperidade do Brasil e uma vez que só pelo seu desenvolvimento pode o País livrar-se da sua dívida externa, consideramos o prolongamento e melhoramento das estradas de ferro um assunto cuja urgência não precisa ser encarecida” — lição que cresce em valor na época atual, após a crise do petróleo <sup>(33)</sup>.

Já citei rapidamente a opinião do Relatório sobre o papel dos capitais estrangeiros, mas, a despeito dos interesses ingleses, ele não adota uma posição radical: “Seria melhor que as riquezas do Brasil pudessem ser desenvolvidas com o capital nacional, mas, na atual situação, não pode haver dúvida de que o auxílio do capital estrangeiro é necessário”. Daí, como já vimos, a sugestão de **joint-ventures**, eventualmente em forma tripartida. Recomenda-se, apenas, a unificação do tratamento dispensando a companhias estrangeiras atuantes no Brasil.

Alguns capítulos são dedicados à indústria, porém de forma muito limitada e superficial. Vale mencionar o conselho para a privatização completa do setor — conselho coerente com as idéias liberais da época: “Não há dúvida quanto ao sucesso de empresas particulares que, habilmente diri-

(32) Utilizando os dados contidos no Relatório, ligeiramente adaptados de acordo com a técnica atual, o balanço de mercadorias e serviços apresentara um déficit médio anual de £ 8,5 milhões no período 1919/1922 (deduzida a entrada de empréstimos estrangeiros oficiais. O déficit deve ter sido coberto por empréstimos privados, investimentos diretos e endividamento de caixa).

(33) NORMANO sublinhou que “Sir Edwin S. Montagu compreendeu melhor esse problema (da expansão dos meios de transporte para a integração regional) do que Sir Otto Niemeyer” (NORMANO, *op. cit.*, p. 201).

gidas, têm dado bons resultados". Em consonância com essa idéia, o Relatório sugere a venda ou, pelo menos, o arrendamento dos empreendimentos governamentais — ferrovias, navegação marítima etc. — para empresas brasileiras, eventualmente amparadas em capitais estrangeiros.

Entretanto, discutindo o projeto de uma indústria siderúrgica ("temos toda a simpatia para com o desejo de iniciar-se a indústria de ferro no Brasil"), admite a participação do Governo ao lado das empresas privadas, mas faz certas restrições, não muito bem definidas, talvez ligadas a interesses ingleses, de modo que sugere "adiar qualquer ação neste sentido a fim de que possa ser formulada uma proposta capaz de satisfazer o objetivo que (se) tem em vista".

Afinal de contas não se deve estranhar o fato de a Missão Inglesa querer assegurar um lugar aos interesses ingleses no processo de desenvolvimento do Brasil. Na conclusão do Relatório, sintetiza-se a posição teórica e prática que norteou os trabalhos da Missão: "Se um sistema financeiro sadio e a estabilidade da moeda puderem ser conseguidos e mantidos, se os recursos da magnífica herança (do Brasil) forem devidamente desenvolvidos e se o capital necessário para esse fim for bem acolhido e tratado, estamos convencidos de que o aumento e prosperidade do Brasil, em anos próximos, poderão chegar à altura que V. Ex<sup>a</sup> (o Presidente da República) e os seus amigos estrangeiros desejam".

### O significado do Relatório

Antes da publicação do Relatório Montagu no **Diário Oficial**, a Mensagem presidencial de 3 de maio de 1924 registrou a visita da Missão Inglesa e seus objetivos, como já relatei. Em síntese, dizia: "Podemos afirmar que foi boa a impressão geral da Missão Inglesa sobre o Brasil e esperamos que ela seja para nós de grande alcance, a julgar pelo valor do testemunho desses visitantes nos meios europeus" (34). Isso quer dizer que pareciam interessar mais as repercussões lá fora, em termos de credibilidade e prestígio, do que o aproveitamento interno das recomendações da Missão.

Houve, entretanto, reações diferentes. Após a divulgação do Relatório não se observa nenhuma reação nos meios parlamentares, talvez porque as atenções se concentraram no levante estourado logo depois, em julho de 1924. Mais tarde, em 6 de outubro, inicia-se na Câmara dos Deputados um debate assaz curioso (35). Um deputado protestou porque, segundo uma informação particular, um deputado inglês, na Câmara dos Comuns, quis saber se o Governo brasileiro tinha posto em execução as recomendações da Missão Montagu. Houve protestos, considerando-se o fato como ingerência estrangeira em assuntos internos e o Governo foi responsabilizado por ter conferido à Missão uma certa autoridade: num documento teria declarado

(34) *Anais da Câmara...*, op. cit., p. 1.

(35) *Idem* vol. X, pp. 274-275.

que “usaremos toda a diligência para realizar imediatamente (as reformas propostas)” e que, em telegrama, o Presidente da República e o Ministro da Fazenda teriam declarado que “estamos de acordo com todas as conclusões a que chegou a Missão”. Aos protestos de alguns parlamentares, os defensores do Governo ripostaram que o fato não passava da opinião pessoal de um deputado britânico, que a Missão não teve caráter oficial e que o Governo não havia assumido nenhum compromisso em relação às conclusões do Relatório.

É bem possível que tenha havido manifestações, de tradicional cortesia, a respeito da Missão e seu Relatório, mas a concordância com suas recomendações não representava, de fato, uma **submissão**: marcava, apenas, a **coincidência** entre a maioria das propostas e as medidas **já postas em prática** pelo Governo brasileiro. Tudo se enquadrava nas idéias dominantes, na época, em matéria de política econômica <sup>(36)</sup>.

Como vimos inicialmente, essas idéias e, mais especificamente, os preceitos do padrão-ouro dominavam no mundo ocidental <sup>(37)</sup> e o Governo brasileiro, seguindo o exemplo de outros, já tinha mostrado disposição de aplicá-las, senão já as havia implementado: equilíbrio orçamentário, fortalecimento da taxa de câmbio, contenção monetária, expansão das exportações. Vimos que a idéia da criação de um banco central já se manifestara desde o tempo da guerra, e um passo neste sentido tinha sido dado em 1923. As queixas a respeito da dimensão e ineficiência do funcionalismo público vinham desde o tempo do Império. Da mesma forma, já tinham sido formuladas, antes de 1924, críticas em relação ao excesso de investimentos públicos sem recursos suficientes, e a contenção veio já a partir de 1923. A fórmula de uma caixa de estabilização cambial não era nova, pois não foi outra coisa a Caixa de Conversão que funcionou de 1906 a 1919 <sup>(38)</sup>. Criticar, em si, a ortodoxia monetária e financeira é um exercício teórico válido, mas historicamente não se justificaria a condenação dos dirigentes econômicos brasileiros da década 20, quando ele — e os de outros países, mais avançados — não sabiam outra coisa.

Como já disse, pode parecer estranha a proposta da venda ou arrendamento das empresas governamentais, sobretudo com referência às ferrovias. Podia haver por trás interesses ingleses, o que afinal das contas não seria anormal <sup>(39)</sup>, mas a medida correspondia, também, ao liberalismo da

(36) As medidas implantadas a partir de 1924 podem apenas ter encontrado apoio nas conclusões da Missão Montagu, como escreve NEUHAUS: “A determinação presidencial foi, provavelmente, fortalecida pelo Relatório da Missão Econômica Britânica, que havia visitado o Brasil a convite do Governo...” (Neuhaus, *op. cit.*, p. 76).

(37) Referindo-se aos membros da Missão, o *Retrospecto Commercial do Jornal do Commercio* qualificava-os como “pertencentes, como a maioria de seus patrícios de responsabilidade e cultura, à escola liberal clássica em economia política” (ano 1924, pp. 27-34).

(38) Uma Caixa de Estabilização será novamente criada pelos Decretos n.º 5.108, de 18-12-1926, e n.º 17.618, de 5-1-1927.

(39) Foi afirmado que as sugestões da Missão, embora “excelentes”, foram feitas “sob o ponto de vista de idéias britânicas” (*Retrospecto...*, *ibidem*). Há uma distinção a fazer: podia haver “idéias britânicas” consideradas válidas por todo o mundo, e não era o Brasil que podia fazer exceção; e havia, sem dúvida, interesses britânicos, mais ou menos explícitos, atrás de certos conselhos. Isso não é novidade e não é exclusivo à Inglaterra, à época ou ao sistema reinante.

época (40). Hoje em dia, tal proposta de desestatização receberia, provavelmente, muitos aplausos. O mesmo aconteceria com os conselhos referentes ao bom desempenho e eficiência a exigir das empresas estatais que, depois de muitos anos, iriam demonstrar falhas de funcionamento.

Apesar dos interesses britânicos obviamente envolvidos, as propostas relativas ao capital estrangeiro são bastante ponderadas. E a importância dos capitais estrangeiros como sustentáculo do crescimento dos países em desenvolvimento pode ser subscrita até hoje, exceto pelos paladinos do nacionalismo xenófobo.

A evolução ulterior da política econômica do Brasil se deu sob a égide da ortodoxia financeira e monetária, mas não obrigatoriamente sob a influência do Relatório Montagu. A importância deste reside em ter exprimido as concepções dominantes no mundo e no Brasil, e que deviam orientar os governos até a Grande Depressão e mesmo depois dela: estabelecimento do padrão-ouro, estabilidade cambial, equilíbrio orçamentário, contenção monetária e creditícia — e até política deflacionista.

Já a Mensagem presidencial de 1924 enumerava as linhas-mestras da administração monetária e financeira em **consonância** com o Relatório Montagu, mas não forçosamente influenciada por ele: melhor elaboração do orçamento, introdução de um código de contabilidade, remodelação das alfândegas, organização da Contadoria-Geral da República, administração da dívida externa e interna, controle das emissões de papel-moeda, organização do Banco do Brasil, estabilidade do câmbio, valorização do café — e outras.

A ortodoxia fortaleceu-se, ainda mais, a partir de 1926: reforma monetária, criação da Caixa de Estabilização, contenção das despesas públicas, redução dos déficits orçamentários, contenção monetária — quase deflação. Essa política mereceu a condenação de muitos economistas e é difícil, incontestavelmente, ignorar seus reflexos negativos. Não obstante, o período anterior à Grande Depressão registrou resultados positivos não apenas em termos de expansão do comércio exterior, mas também como progresso do processo de industrialização (sobretudo nos setores da siderurgia e do cimento) e mesmo em termos de crescimento global da economia (41).

O Relatório da Missão Inglesa, mesmo contestável, hoje em dia, em suas bases teóricas, constitui uma ilustração das idéias da época, ainda válidas, parcialmente, para nossos dias.

(40) De fato, naquele tempo o regime jurídico das ferrovias era diferente nos vários países: propriedade do Estado na Alemanha, companhias concessionárias na França, empresas privadas na Inglaterra. Essa diversificação persiste até hoje.

(41) As taxas anuais médias de crescimento do produto real foram as seguintes: 1922/1923-8,2%; 1924/1925-0,7%; 1926/1928-9,2% (conf. HADDAD, *op. cit.*, *ibidem*). O valor anual médio das exportações subiu de £ 64,9 milhões em 1922/1923 para £ 94,0 milhões em 1924/1928. Neste último período, o déficit da execução orçamentária federal não passou, em média, de 1,5% do valor da receita. De 1923 a 1928, o papel-moeda emitido aumentou 27,6% e os meios de pagamento 18,2%. A cotação da libra esterlina caiu 8,8%. O índice do custo de vida (Rio de Janeiro) subiu 30,0%, ou seja, 5,4% ao ano. Sobre o período, principalmente quanto às políticas financeiras e monetárias: VILLELA — SUZIGAN *op. cit.*, pp. 151-178; NEUHAUS, *op. cit.*, pp. 81-95; PELÁOZ, Carlos Manuel — SUZIGAN, Wilson. *História Monetária do Brasil*. Rio de Janeiro, IPEA/INPE, 1976, pp. 221-238.