

A REVOLUÇÃO DE 1930: UMA SUGESTÃO DE INTERPRETAÇÃO BASEADA NA NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL

Newton Paulo Bueno

1 - Introdução

Uma crítica freqüente à Nova Economia Institucional (NEI) diz respeito ao seu excessivo reducionismo metodológico¹. Ao se propor explicar o surgimento e a evolução das instituições a partir do cálculo econômico individual, a teoria deixaria de incorporar, segundo essa visão crítica, aspectos fundamentais do processo que não se relacionam diretamente à esfera econômica da vida e nem podem ser compreendidos apenas como resultado de negociações entre indivíduos buscando reduzir custos de transação. Procurar-se-á demonstrar neste texto que a crítica, embora pertinente, aplica-se apenas à versão “economia dos custos de transação” da NEI, associada às contribuições seminais de Douglass North e Oliver Williamson. Mais recentemente um novo desdobramento da NEI, inspirado nos trabalhos de Mancur Olson (1965, 2000), denominado genericamente de “teoria da ação coletiva”, tem mostrado que a criação de instituições muitas vezes implica mobilizar grupos de indivíduos, o que requer incluir a dimensão política, além da econômica, ao estudo da evolução das instituições.

Este trabalho visa dar uma interpretação neo-institucionalista dos eventos que culminaram com a Revolução de 1930, a qual procura incorporar os *insights* das duas correntes referidas acima: a economia dos custos de transação e a teoria da ação coletiva. O argumento a ser desenvolvido é o de que a República Velha não foi derrubada nesse ano por razões predominantemente econômicas, como a coincidência desse episódio com o início da grande depressão mundial da década de 1930 tem em geral feito supor. Argumentar-se-á que o conflito político que culminou com a deposição de Washington Luís e ascensão de Getúlio Vargas ao poder teve razões essencialmente ligadas à lógica da ação coletiva, como sugerido principalmente pelas obras de Olson.

¹ Ver, por exemplo, Hodgson (1989)

A motivação básica deste trabalho é que, apesar de se tratar de um tema extensamente estudado pela historiografia, restam algumas questões sobre a dinâmica do processo de dissolução da República Velha que, como se tentará demonstrar, a teoria da ação coletiva pode ajudar a compreender melhor. Por exemplo: por que o último presidente da República Velha Washington Luís, ele próprio um paulista, teria agido de forma tão contrária aos interesses dos cafeicultores paulistas, recusando-se a conceder crédito ou a desvalorizar a moeda quando os preços internacionais do café despencaram em 1929? Por que a resistência à revolução por São Paulo - um Estado que contava com uma polícia estadual capaz de rivalizar com o exército federal - foi tão tênue? Por que o programa de valorização do café, que era considerado como um favorecimento injustificado aos interesses de São Paulo frente aos outros Estados, foi fortalecido e não descontinuado pelo novo regime?

O restante do texto está dividido em três partes. Na seção 2, apresenta-se o referencial teórico da análise; na seção 3, analisa-se o processo de dissolução da República Velha e a emergência da conjuntura que propiciou a Revolução de 30. A seção 4 conclui o trabalho.

2- a teoria neo-institucionalista e a teoria da ação coletiva

A nova economia institucional em sua versão tradicional assume como unidade de análise principal a transação em si. Sua proposição fundamental é que é racional para indivíduos ou grupos de indivíduos construir instituições, isto é estabelecer padrões de comportamento estáveis, que tornem menos custoso realizar as transações que desejam. Diferentemente do que os primeiros economistas pensavam, os autores da NEI mostram que dificilmente pode-se esperar que a cooperação entre indivíduos ocorra espontaneamente, motivada apenas pelo interesse próprio. Em muitos casos pode ser interessante adotar comportamentos oportunistas, isto é romper acordos, uma vez que uma das partes já tenha cumprido o combinado no acordo. A conclusão é que, se não forem estabelecidas penalidades suficientemente altas para o descumprimento de acordos e/ou se não existirem mecanismos para garantir que a parte que eventualmente romper o acordado realmente seja penalizada, muitos empreendimentos coletivos deixarão de ser

realizados. Este é o caso dos países menos desenvolvidos em que o funcionamento em geral moroso da justiça torna muito elevado o risco contratual em empreendimentos de longo prazo. Um exemplo clássico é dado por Olson (2000: 183-185), que mostra que o possuidor de capital idoso terá pouco incentivo para investir em projetos cujo tempo de maturação supere sua expectativa de vida, a menos que ele possa ter certeza que as leis da sociedade em que vive efetivamente garantam que seus herdeiros receberão os rendimentos do investimento realizado. Em caso contrário será racional, do ponto de vista do idoso, consumir integralmente a riqueza que acumulou durante a vida. Para o jovem, que possui o talento e a disposição para conceber, implementar e gerenciar projetos de investimento, será então tanto mais caro obter os recursos para fazer esses investimentos quanto menos definidas forem as regras que garantem a propriedade do capital e do fluxo de lucros futuros que ele pode gerar. Boa parte desses projetos capazes de elevar significativamente o grau de eficiência com que a economia opera, portanto, poderão deixar de ser realizados apenas por insegurança em relação às regras que regulamentam o direito de propriedade. Essa seria a principal razão de haver uma elevada correlação entre grau de solidez das instituições nacionais e crescimento econômico².

A nova economia institucional em sua versão tradicional considera que as instituições são criadas para reduzir os custos de administrar o risco contratual envolvido nas transações. Esse risco será tanto maior, em primeiro lugar, quanto menor for a frequência com que as partes transacionam e quanto maior for a especificidade dos ativos que as partes envolvidas possuem³.

² É evidentemente problemático definir grau de solidez institucional, mas encontra-se disponível uma ampla gama de trabalhos recentes tentando estabelecer critérios menos subjetivos para essa definição. Para esse fim, tem-se construído indicadores para, entre outros: i) o grau de corrupção governamental e de morosidade devido à burocratização excessiva do aparelho de justiça; ii) a presença de capital social e iii) ap grau de credibilidade política, incluindo o grau de previsibilidade da política econômica. Para uma resenha abrangente da bibliografia relevante, ver : ARON, 2000.

³ WILLIAMSON (1996) *The mechanism of Governance*. New York: Oxford University Press –Os principais tipos de especificidade de ativos, que definem o grau de rigidez da relação contratual, são os seguintes:

- especificidade locacional (site specificity)- ocorre quando as decisões *ex ante* baseadas em outros custos que não os de transação determinam a construção de plantas muito próximas uma das outras, praticamente impondo uma relação fornecedor-usuário entre elas
- especificidade em ativos físicos (physical asset specificity) - manifesta-se quando uma ou as duas partes contratantes faz investimentos em equipamentos de uso específico para a transação
- especificidade em capital humano (human-capital specificity) - surge como consequência de processos de *learning-by-doing* ou de transferências de conhecimento entre firmas

A primeira razão é óbvia. Se as partes desejam manter contato em uma base regular é mais provável que evitem adotar comportamentos que possam parecer oportunistas, mas a segunda requer alguma elaboração. Quando uma das partes tem de imobilizar um volume expressivo de capital para atender a demanda da outra e se essa demanda for suficientemente específica, isto é não houver possibilidade de encontrar outros compradores, fica claro que a parte que incorreu nos *sunk costs* poderá ser pressionada pela outra a operar com prejuízo, com preços próximos dos custos variáveis médios. Assim se não for possível para a firma que deve fazer investimentos ativo-específicos se garantir contra o comportamento oportunístico da firma compradora ela simplesmente não fará os investimentos correspondentes. Segundo a taxonomia de Williamson, assim, quanto menor for a frequência das transações e quanto maior for o grau de especificidade dos ativos mais elaborada terá de ser a estrutura de salvaguardas dos agentes envolvidos nas transações, estrutura essa que Williamson denomina de estrutura de governança

Parte das salvaguardas necessárias para realizar determinadas transações – aquelas que envolvem a imobilização de elevadas somas de capital por longos períodos de tempo – devem ser obrigatoriamente garantidas pelo ambiente institucional geral em que as transações se realizam. Douglass North explica porque esse ambiente pode ser tão distinto em países diferentes. A evolução histórica pode aprisionar países em trajetórias que geram instituições que são menos propícias ao desenvolvimento ao deixar de demarcar e garantir os direitos de propriedade⁴. Como ilustrado pela parábola de Mancur Olson, onde não há segurança sobre os fluxos futuros de renda provenientes da posse de capital, os investimentos tenderão a ser menores do que nas sociedades onde as leis, os governos e os valores ideológicos e culturais garantem a estabilidade das regras contratuais ao longo do tempo.

A conclusão é que, para a teoria neo-institucional tradicional dos custos de transação, soluções cooperativas para os problemas sociais podem em princípio ser obtidas se, na ausência de mecanismos sociais que surgem espontaneamente em sociedades menos

-
- especificidade em ativos vinculados à escala de produção (*dedicated specificity*) - ocorre quando investimentos de natureza geral são realizados com base no pressuposto de que uma quantidade significativa do produto final será vendida para um consumidor particular.

⁴ Ver, por exemplo, NORTH (1994)

complexas, os indivíduos forem capazes de criar instituições que tornem o comportamento oportunístico menos vantajoso do que o comportamento cooperativo. Os neo-institucionalistas postulam que a construção dessas instituições pode ser entendida como um complexo processo de negociação entre as partes para alocar os custos das externalidades envolvidas. O desenvolvimento do sistema financeiro inglês no final do século XVII, por exemplo, foi um efeito indireto do processo de negociação, muitas vezes violento, que envolveu em um certo momento a decapitação do rei, entre a monarquia e a burguesia inglesas. Para obter os recursos para as crescentes exigências militares da época, o rei teve que ceder poder político aos súditos, inclusive o direito de preservar suas propriedades mesmo que isso pudesse ferir em certos momentos as chamadas razões de Estado. A segurança para a propriedade que esse processo conferiu foi um poderoso chamariz para o capital gerado em outras partes do mundo, principalmente pelo capital holandês, que passou a fluir para a Inglaterra a partir desse período e irá se constituir em uma poderosa alavanca para a revolução industrial cem anos depois⁵. É evidente que quando se trata das instituições gerais de uma sociedade o processo é muito mais lento e incerto, podendo mesmo seguir trajetórias divergentes em países que inicialmente não são tão diferentes entre si, do que quando a negociação ocorre em níveis mais baixos de agregação e complexidade social. Mas o fato é que a premissa chave da nova economia institucional é que as instituições resultam de negociações que se baseiam em cálculos de custos e benefícios e assim o processo pode, em princípio, ser estudado com o instrumental da teoria econômica.

Uma crítica interna à nova economia institucional formulada inicialmente por Olson (1965) e desenvolvida mais recentemente por Hardin (1982) e Bates (1995) é de que muitas vezes é impossível alcançar soluções cooperativas por negociação. Existem situações, definidas como dilemas sociais, em que, por razões associadas por exemplo à existência de externalidades, as sociedades são incapazes de alcançar configurações eficientes no sentido paretiano, porque indivíduos e firmas, agindo racionalmente, irão engajar-se excessivamente na produção de bens que geram externalidades negativas e deixarão de produzir bens e serviços que geram externalidades positivas, esperando que outros o façam por eles. Nessas condições o assim chamado teorema de Coase deixaria de ser válido não

⁵ Ver a respeito NORTH (1989).

apenas porque existem custos de transação que impedem que as pessoas negociem de forma a alocar privadamente os custos implicados pelas externalidades. A razão principal porque as instituições que garantiriam a eficiência social não são em geral adotadas é que essas instituições não interessam a grupos de indivíduos capazes de se organizar politicamente para se beneficiar de comportamentos do tipo *free rider e rent seeker*. As negociações que os novos economistas institucionais supõem serem a fonte do processo de evolução institucional, em outras palavras, se dão dentro de estruturas formadas na arena política. Assim, parafraseando Bates (1995), não é que a teoria neo-institucionalista esteja essencialmente incorreta em suas formulações; o problema é que ela deixa de incluir em suas análises a dimensão essencialmente política do processo. Este trabalho tentará contribuir para essa discussão sugerindo uma forma de incluir a política nos modelos econômicos do neo-institucionalismo.

Segundo a clássica formulação de Olson, as soluções cooperativas mais importantes assumem a forma de bens públicos, definidos como bens que apresentam duas propriedades: não rivalidade, no sentido de que seu consumo por um grupo de indivíduos não reduz sua disponibilidade para o consumo de outros, e não excludabilidade, que significa que indivíduos não podem ser impedidos de usufruir do bem mesmo que não contribuam para sua provisão⁶. Os bens públicos, assim, podem estar sujeitos à provisão insuficiente em grupos grandes, visto que, sabendo que agentes que não podem ser excluídos de seu consumo terão incentivos para atuar como free-riders, será uma estratégia racional do ponto de vista de cada indivíduo não contribuir para sua provisão. Posteriormente, Hardin (1982) demonstrou que esse problema pode estar presente, definindo o grupo como latente, mesmo em grupos pequenos se não houver nesses grupos um sub-grupo eficaz. Um sub-grupo eficaz é aquele que tem incentivo para financiar o bem público, mesmo se os demais não contribuírem. A existência de mais de um sub-grupo eficaz no mesmo grupo, entretanto, pode gerar problemas de provisão porque cada um desses grupos esperará que o outro assuma o financiamento do bem público.

Para garantir a oferta de bens públicos é preciso então mobilizar incentivos seletivos, como a coerção direta, ou explorar a possibilidade de, sob certas circunstâncias, ser vantajoso para atores sociais suficientemente grandes incorrer nos custos de gerar

⁶ Ver a respeito DRAZEN (2000:cap.9)

independentemente as externalidades positivas para o restante da sociedade⁷. A primeira possibilidade implica o uso de poder político e a segunda, a mobilização de interesses poderosos, isto é inscrevem-se no âmbito da ação essencialmente política, não contemplada suficientemente pela teoria neo-institucionalista tradicional. Na seção seguinte procurar-se-á explorar a possibilidade de empregar a teoria, acrescida de sua dimensão política, à análise do processo histórico que culminou com a revolução de 1930.

3 – A economia política do café: uma análise neo-institucionalista do período da República Velha

3. 1 – interpretações consensuais sobre o período e natureza da presente contribuição

A República Velha é um dos períodos mais competentemente estudados pela historiografia econômica brasileira, cujos textos clássicos são de amplo conhecimento mesmo do público não especializado no tema. Assim não parece necessário resumir em detalhe essas interpretações, antes de reler suas contribuições à luz do referencial teórico proposto na seção anterior. Apesar do rico debate que suscitaram, pode-se sublinhar algumas conclusões consensuais dessa literatura sobre os fatos mais marcantes do período, a saber:

- 1) as três primeiras operações valorizadoras - 1906, 1917 e 1921 – foram bem sucedidas em sustentar os preços do café, embora haja divergências sobre o efeito dessa política no longo prazo;
- 2) o fracasso da valorização permanente foi um fator importante para explicar a Revolução de 1930, embora as razões desse fracasso sejam controversas;
- 3) a Revolução de 1930 não foi um embate entre interesses agrários e industriais e nem mesmo fruto de uma discórdia incontornável sobre a orientação da política econômica governamental, mas um conflito entre frações da classe dominante pelo controle político do Estado;

⁷ Ver especialmente BATES (1995:42).

- 4) a despeito do mencionado no tópico anterior, a Revolução de 1930 foi um ponto de mudança de trajetória em nossa história, em que o País adentra uma era de urbanização e industrialização.

O objetivo deste trabalho será mostrar que, partilhando dos pontos de consenso explicitados, o principal fator explicativo para a Revolução de 1930 foi a recusa do presidente Washington Luis de apoiar a política de valorização do café no momento em que ela mais se fazia necessária, o que lhe retirou o apoio político e militar do Estado de São Paulo. A explicação que se dará é que a intransigência do presidente em apoiar São Paulo não se deveu a fatores idiossincráticos da personalidade presidencial e nem a um compromisso obstinado com a estabilização econômica. Mas à uma avaliação racional, embora insuficientemente informada, sobre a conjuntura econômica e política do período. Argumentar-se-á que a valorização não foi defendida na época por um problema de ação coletiva, em que o bem público que ela representava deixou de ser produzido por agentes racionais com interesses econômicos não necessariamente inconsistentes colocados em uma situação de dilema social. Argumentar-se-á em suma que, embora os fatores econômicos tenham sido importantes, a Revolução de 1930 ocorreu principalmente por razões políticas

3.2 - As operações valorizadoras como uma estratégia para redução de especificidade de ativos.

Embora se procure dar neste texto uma explicação predominantemente política do processo que culminou com a revolução de 1930, é evidentemente impossível compreendê-lo sem referência ao contexto econômico em que ele se dá, isto é, é necessário estudar o processo como o de ascensão e queda da economia política do café⁸.

O mercado de café no Brasil na época da República Velha, para iniciar a discussão, era no início do século XX altamente desequilibrado em favor das casas de exportação predominantemente estrangeiras, que respondiam por mais de 70% das exportações

⁸ Os dados mais importantes sobre a evolução da economia brasileira no período, utilizados extensivamente pelas demais obras clássicas sobre a República Velha, encontram-se principalmente em VILLELA e SUZIGAN (1973).