

John Maynard Keynes e as relações econômicas anglo-brasileiras durante a II Guerra Mundial*

Marcelo de Paiva Abreu**

Este artigo examina as atividades de J. M. Keynes relacionadas com questões econômicas de interesse bilateral anglo-brasileiro durante a II Guerra Mundial. Esse exame das atividades de Keynes, como, na prática, um servidor público, interessará os economistas brasileiros acostumados a considerar Keynes no seu papel principal de economista teórico, interessado em problemas de política econômica.

As ligações mais antigas de Keynes com o serviço público são abordadas de forma sucinta. O seu envolvimento pessoal com diversas questões específicas é objeto de comentário: tratamento de empresas britânicas no Brasil; compra de equipamentos britânicos pelo Brasil e dificuldades relativas à Lei de Empréstimo e Arrendamento; compras britânicas de algodão brasileiro e pagamentos bilaterais anglo-brasileiros. A imagem de Keynes que emerge desta narrativa é a de um servidor público extremamente competente, capaz de inspirar seus subordinados; um homem do *establishment*, quando se trata da defesa dos interesses nacionais britânicos. Esta imagem pode ser contrastada com aquela sugerida por alguns autores quanto ao "jovem" Keynes, em particular quanto à sua posição relativa às reparações alemãs depois da I Guerra Mundial.

1. Tratamento de capitais britânicos investidos no Brasil; 2. Encomendas de equipamentos britânicos e a Lei de Empréstimo e Arrendamento (Lend-Lease Act); 3. Compras britânicas de algodão brasileiro; 4. Pagamentos anglo-brasileiros; 5. Considerações finais.

*"We felt like Lucifer's followers in Milton:
'Rejoicing in their matchless chief.'"*¹

* O autor agradece os comentários do Redator-chefe desta revista e de Alice Abreu, Dionísio Dias Carneiro, Winston Fritsch, Antonio Claudio Sochaczewski, Rogerio Werneck, e a ajuda, nas referências miltonianas, de Alvaro de Paiva Abreu. As opiniões expressas, entretanto, são de sua exclusiva responsabilidade.

** Dos Departamentos de Economia da PUC/RJ e da UFRJ e do Instituto de Pesquisas do IPEA.

¹ "Sentimo-nos como os seguidores de Lúcifer em Milton: 'Regozijando-se com seu chefe sem par'." Carta de F. G. Lee, membro da delegação do Tesouro britânico encarregada da nego-

A publicação de parcela significativa da magnífica edição patrocinada pela Royal Economic Society dos *Collected Writings* de Keynes,² bem como de inúmeras obras sobre Keynes e seus amigos, tem esclarecido importantes aspectos de sua personalidade polimática. À sua fundamental contribuição no campo da teoria econômica, hoje objeto de críticas ferozes, soma-se a demonstração de excelência em outros ramos de atividade. Patrono das artes, bibliófilo imaginativo, investidor de sucesso – tanto pessoal quanto em benefício do King's College – membro destacado do círculo de Bloomsbury e dos “Apóstolos”, servidor público inspirador de seus subordinados e de extraordinária competência: em todas essas atividades Keynes deixou, em maior ou menor grau, a marca de seu gênio.³

Entre as múltiplas facetas da atividade de Keynes, a que mais interessa aos economistas – além, naturalmente, daquela relacionada à sua extensa obra publicada sobre teoria e política econômicas – é a de servidor público. Keynes esteve diretamente vinculado em tempo integral ao serviço público em duas ocasiões: entre 1907 e 1909, no India Office, e entre 1915 e 1919, no Tesouro.

Keynes entrou no India Office em 1907, pois, para seu desgosto, não apenas perdeu o primeiro lugar no concurso para o serviço público, realizado em 1906, para Otto Niemeyer, de Oxford – em vista de suas notas relativamente baixas em economia e matemática – mas, também, Niemeyer, rompendo com a tradição, preferiu o Tesouro ao India Office, obrigando-o a contentar-se com sua segunda escolha. Em 1909, retornou à vida acadêmica em Cambridge.⁴

A guerra atraiu novamente Keynes para o serviço público, desta vez no Tesouro, como havia desejado em 1907. Seu desligamento em 1919 deveu-se à sua discordância quanto à posição britânica referente ao pagamento de reparações por

ciação sobre a Lei de Empréstimos e Arrendamento no Estágio II (período que decorreria entre as rendições da Alemanha e do Japão), em Washington, para o secretário F. E. Harmer, em dezembro de 1944, referindo-se a Keynes. Lee F. G., *The international negotiator*. In: Keynes, Milo, ed. *Essays on John Maynard Keynes*. Cambridge, Cambridge University Press, 1975. A referência é a Milton, John, *Paraíso perdido*, livro II, verso 487. Em vista do grande número de citações em inglês, decidiu-se por sua tradução livre incluída em anexo próprio. Os trechos relevantes estão assinalados pela letra *T* seguida do número adequado; a indicação corresponderá, no anexo, à tradução da citação específica. O autor apresenta desde já suas desculpas pelas traições que irá cometer, traduzindo um dos grandes mestres da prosa inglesa moderna.

² Os volumes publicados até agora – por Macmillan inicialmente isolada e agora juntamente com a Cambridge University Press – foram editados por Donald Moggridge e/ou Elizabeth Johnson.

³ Veja, para reminiscências relativas aos diversos aspectos da carreira de Keynes, os ensaios incluídos em Keynes, Milo, ed. op. cit.; os ensaios de Dimsdale, Elcock e Conde de Crawford e Belcarres (1914-19) e Moggridge, Gardner e Lee (1940-46) são os mais relevantes do ponto de vista deste artigo. A bibliografia padrão de Keynes é ainda – apesar de, em alguns casos, beirar a hagiografia – Harrod, R. F. *The Life of John Maynard Keynes*. London, Macmillan, 1951.

⁴ Veja Harrod. op. cit. p. 121; Lekachman R., *The Age of Keynes. A Biographical Study*. Harmondsworth, Penguin, 1969. p. 18; e *The Collected Writings of John Maynard Keynes*. (CW). v.XV: Activities 1906-1914; India and Cambridge. 1971. p. 3. Lytton Strachey não

parte da Alemanha. Essas discordâncias seriam objeto de seus livros *Economic Consequences of the Peace* e *A Revision of the Treaty*,⁵ publicados em 1919 e 1922, bem como de diversos artigos, inclusive os publicados nos influentes suplementos sobre a reconstrução européia do *Manchester Guardian Commercial*, editados pelo próprio Keynes.⁶ Embora estes escritos tenham desagradado parcelas significativas do *establishment*, há evidência de que a interpretação de Harrod, seu principal biógrafo, exagera o ostracismo a que Keynes teria sido relegado.⁷

Em outras ocasiões, Keynes colaborou com o governo na qualidade de membro de importantes comissões: em 1913, da Royal Commission on Indian Finance and Currency; em 1929-31, do famoso Macmillan Committee on Finance and Industry⁸ e entre 1930 e 1939, do Economic Advisory Council.⁹

Não há qualquer indício de que, no exercício destas funções, Keynes tenha tido interesse especial por assuntos brasileiros. As referências ao Brasil em sua obra publicada são esparsas, em geral sublinhando a crônica instabilidade econômico-financeira do Brasil, como por exemplo em seu memorando de 15.9.15 sobre *The Meaning of Inflation*.¹⁰ "The effect of inflation (in Britain) . . . must necessarily be to increase our adverse balance of trade. But foreigners are under no obligation to accept our bank-money in payment. The 'promises to pay' materialise in 'demand to pay', which cannot be met. When this happens in Brazil, Brazil is said to be bankrupt" (T3). A longa ligação de Keynes com os memorandos do London

pôde esconder sua satânica felicidade com o relativo insucesso de Keynes, como atestam seus versos: "A first he got; on that he reckoned,/But then he also got a second./He got a first with modest pride;/He got a second, and he died" (T1) in: Holroyd, M. *Litton Strachey*. Harmondsworth, Penguin, 1979. p. 291. O *first* refere-se às *First Class Honours* obtidas por Keynes no *Mathematical Tripos* em 1905. Otto Niemeyer, que teve longa carreira no Tesouro e no Banco da Inglaterra, distinguiu-se por suas tendências ortodoxas em política econômica. Elaborou um famoso relatório intitulado *The Niemeyer Report to the Brazilian Government*. (Londres, 1931) sobre as finanças brasileiras, que é analisado pelo autor em A missão Niemeyer, *Revista de Administração de Empresas*, 14(4), jul./ago. 1974. Deste primeiro período no Tesouro, de considerável ócio e frustração (veja cartas para Mrs. Keynes e Strachey, 9.5.07, 6.12.07 e 13.9.07, in Harrod, op. cit. p. 122-4), resultou seu primeiro livro, *Indian Currency and Finance*, publicado em 1913 (CW, v.I, 1971).

⁵ CW v.II (1971) e CW, v.III (1971).

⁶ Veja CW, v.XVII: *Activities 1920-1922. Treaty Revision and Reconstruction*, 1977; e CW, v.XVIII: *Activities 1922-1932. The End of Reparations*. 1978.

⁷ Veja reminiscências do Conde de Crawford e Belcarres in Keynes, M. op. cit.: "I find distasteful that a man (apparently of military age) should enjoy a safe and cushy job then write a book criticizing his official superiors - his government policy" (T2). Veja Moggridge, D. Keynes, Glasgow, Fontana/Collins, 1976. p. 172, nota 16.

⁸ Committee on Finance and Industry. *Report*. June 1931, Cmnd. 3897, HMSO, Londres, 1931, especialmente o anexo no qual se registra a posição divergente da minoria (que incluía Keynes).

⁹ Veja, para esse período, Howson, S. & Winch, D. *The Economic Advisory Council 1930-1939. A Study in Economic Advice during Depression and Recovery*. Cambridge, Cambridge University Press, 1977.

¹⁰ CW, v.XVI: *Activities 1914-1919. The Treasury and Versailles*. 1971. p. 128.

and Cambridge Economic Service e da Royal Economic Society – periódicos sobre conjuntura econômica publicados entre 1923 e 1946 – poderia ter implicado maior envolvimento seu com assuntos brasileiros, através do acompanhamento no mercado mundial de café. Entretanto, a evidência indica que Keynes meramente referendava as opiniões de J. F. Rowe, seu colaborador de muitos anos, que se especializou em assuntos cafeeiros, tendo inclusive visitado o Brasil em 1931.¹¹

Entretanto, durante a II Guerra Mundial, embora Keynes não tivesse mantido qualquer posição formal na hierarquia do Tesouro, além de membro do Consultative Council of the Chancellor of the Exchequer, tinha amplo acesso à documentação oficial e tratou direta ou indiretamente de todos os assuntos mais importantes relacionados ao financiamento interno e externo do esforço de guerra, tanto no curto quanto no longo prazo, inclusive alguns de interesse anglo-brasileiro.¹² Sua dedicação à coisa pública na maturidade, sem vínculo formal ou remuneração, é certamente explicada pelo seu imenso entusiasmo pelo trabalho no Tesouro.¹³

A atuação de Keynes como membro do Conselho Consultivo do Chanceler do Erário está documentada nos *Collected Writings*.¹⁴ Entretanto, o volume de material que mereceu a atenção de Keynes durante a guerra é de tal monta que nem mesmo os amplos termos de referência dos *Collected Writings* podem abrigar a reprodução ou até a menção e/ou comentários relativos a todo o material de interesse.¹⁵

Para os estudiosos das relações econômicas internacionais brasileiras, há interesse em acompanhar o envolvimento, mesmo que limitado, de Keynes em assuntos anglo-brasileiros. Mesmo no serviço público britânico, que reunia durante a

¹¹ Esta opinião é confirmada por um conjunto de cartas trocadas entre Brand (do Banco Lazards), Keynes e Rowe sobre retificações ao Special Memorandum n.º 32 em outubro e novembro de 1930. Agradeço a Winston Fritsch, por ter chamado minha atenção para a existência desta correspondência, bem como pela cessão das cópias relevantes. Rowe escreveria em 1932 o excelente *Special Memorandum n.º 34. Studies in the artificial control of raw materials n.º 3. Brazilian coffee*.

¹² Johnson, E., John Maynard Keynes. Scientist or politician? *Journal of Political Economy*, 82 (1), Jan./Feb. 1974 comenta que "he nearly drove [his Treasury colleagues] crazy with his propensity to keep a finger in every pie" (T4).

¹³ Virginia Woolf anotou em seu diário em 21.1.15, citando Keynes: "(Maynard) was sceptical about the value of almost all work, save for the pleasure it gives the worker. He works only because he likes it" (T5). Bell, A. O. ed. *The Diary of Virginia Woolf*. London, Hogarth Press, 1977. v.1: 1915-1919. p. 24.

¹⁴ *CW*. v.XXII: Activities 1939-1945. Internal War Finance. 1979; *CW*. v.XXIII: Activities 1940-1943. External War Finance. 1979; *CW*. v.XXIV: Activities 1944-1946. The Transition to Peace. 1979; *CW*. v.XXV: Activities 1940-1944. Shaping the Post-War World: The Clearing Union. 1980; *CW*. v.XXVI: Activities 1943-1946. Shaping the Post-War World: Bretton Woods and Reparations. 1980; *CW*. v.XXVII: Activities 1940-1946. Shaping the Post-War World: Employment and Commodities. 1980.

¹⁵ Veja Moggridge, op. cit. p. 115.

guerra os melhores talentos da ilha, cooptados especialmente no Tesouro e no Foreign Office, a clareza e visão de Keynes, bem como seu estilo peculiarmente cortante, são dignos de atenção.

Este artigo tem, portanto, o objetivo limitado de tornar mais conhecido o envolvimento de Keynes com os assuntos de interesse econômico anglo-brasileiro durante a II Guerra Mundial, sublinhando uma faceta menos conhecida – e menos “internacional” – de sua vida pública. É um subproduto de pesquisas do autor nos arquivos oficiais britânicos, em especial os do Tesouro e do Foreign Office, entre 1971 e 1974.¹⁶

Foi possível detectar o envolvimento de Keynes com os seguintes assuntos de interesse anglo-brasileiro durante a II Guerra Mundial:

- a) tratamento de capitais britânicos investidos no Brasil;
- b) encomendas de equipamentos britânicos e dificuldades relativas à Lei de Empréstimo e Arrendamento;
- c) compras de algodão brasileiro, inclusive para constituição de reserva para uso pela indústria britânica no imediato pós-guerra;
- d) pagamentos bilaterais entre o Reino Unido e o Brasil.

Keynes tratou também de diversas questões de natureza geral de interesse sul-americano, que tinham implicações importantes do ponto de vista brasileiro. Estes aspectos da sua atividade, entretanto, estão tratados nos volumes relevantes dos *Collected Writings*. Nesta nota o interesse restringe-se aos assuntos econômicos anglo-brasileiros de natureza bilateral.

1. Tratamento de capitais britânicos investidos no Brasil

A década de 30 testemunhou significativa deterioração da posição dos investimentos diretos britânicos investidos no Brasil na medida em que – ao contrário dos investimentos norte-americanos – boa parte dos capitais britânicos estava investida em empresas de serviço público, as quais, com a crise cambial, enfrentavam enormes dificuldades em relação à remuneração do seu capital. Estas dificuldades eram tanto maiores quanto o aumento da receita dessas empresas dependia do reajuste de tarifas de seus serviços, matéria classicamente controversa no Brasil.

Embora não seja possível caracterizar atitude frontalmente contrária ao capital estrangeiro por parte do governo federal – de qualquer modo, certamente a prática do governo não acompanhou o radicalismo dos códigos de águas ou minas ou da Constituição de 1937 – em alguns casos foram expropriadas empresas britânicas, com base no argumento de que os termos das concessões originais não estariam sendo respeitados.

¹⁶ Os documentos citados estão depositados no Public Record Office. T. 160 refere-se aos arquivos do Tesouro, classe 160, *Finance Files*, e FO 371, aos arquivos do Foreign Office, classe 371, *Political Correspondence*.

Em 1940 o governo brasileiro decidiu expropriar empresas pertencentes ao grupo Brazil Railway Co. — resíduo da megalomania do norte-americano Percival Farquhar no período anterior à I Guerra Mundial. Embora as pendências relativas ao pagamento de indenizações tenham sido resolvidas ainda durante a guerra, a proteção dos interesses dos investidores britânicos constituiu preocupação importante em Londres, tanto no Tesouro quanto no Foreign Office.

Keynes manifestou claramente sua posição sobre o assunto. Embora, naturalmente, fosse favorável ao envolvimento do governo britânico na defesa de interesses dos investidores britânicos, estava convencido de que, no caso da Brazil Railway e de suas subsidiárias, o Foreign Office deveria poupar-se, pois essas empresas jamais recorreriam à justiça, em vista do *murky past* da empresa *holding*. Além disto acreditava que “the Directors of the Company had compounded a felony and . . . would not deny this”(T6). Depois de convencer-se de que sua proposta no sentido de condicionar compras adicionais de algodão no Brasil à compensação dos investidores prejudicados por estas expropriações não era aceitável — tal procedimento beneficiaria um pequeno grupo de investidores e poderia haver expropriações adicionais e, além disto, poderia induzir o governo brasileiro a realizar novas expropriações simplesmente para aumentar a venda de produtos brasileiros ao Reino Unido — Keynes insistiu em que os esforços diplomáticos deveriam concentrar-se nos casos de expropriação indevida, sem vínculo com a Brazil Railway Company.¹⁷

A linha proposta por Keynes não encontrou amparo em outros departamentos do governo britânico — *Sir* Otto Niemeyer pensava que nem mesmo a “Brazil Railway Company should be . . . thrown to the Brazilian wild dogs (T8)”¹⁸ — que temiam a criação de perigoso precedente; obrigando Keynes a uma reiteração de sua posição inicial com cortante precisão: “We shall make no real progress until we have a proper showdown; and these particular grievances do not furnish the best opportunity for this. When the right *casus belli* arises, I should tell Brazil that all cotton purchases are suspended until we have redress (even at the risk of a further default). The M(inistry) of F(ood) can adequately replenish the Special Account with sterling for the time being. And it would actually help the M(inistry) of S(upply) to get a good price for the cotton if we were to hold off purchasing this commodity for a period” (T9).¹⁹

¹⁷ Mather Jackson para Bewley, 21.2.41, T.160, F.16522/01/1; minuta de Mather Jackson, 8.11.40, A.4831/118/6, FO 371/24174. Keynes convergia assim para a posição inicial de Knox, embaixador britânico no Rio, que argumentava: “Economic nationalism (is) a direct heritage of such products of financial bucaneeering as Brazilian (*sic*) Railway [and] we can . . . only weaken our position . . . by associating ourselves with such dubious cases as (these)” (T7), tel.80, Rio para Londres, 4.5.40, A 3165/2407/6, FO 371/24176.

¹⁸ Niemeyer para Bewley, 11.3.41, T. 160, F. 16522/01/1.

¹⁹ Minuta de Keynes, 13.3.41, T. 160, F. 16522/01.1.

A alternativa política proposta por Keynes — cuja adoção, entretanto, dependeria de tratamento discriminatório do governo brasileiro em relação a interesses respeitáveis de investidores britânicos — encaixa-se bem com seu diagnóstico de que a perda de mercados tradicionais havia enfraquecido substancialmente o poder de barganha de supridores de matérias-primas e alimentos, como o Brasil. Embora de modo geral tal argumento fosse correto, especialmente no período inicial da guerra, no caso de diversos produtos houve rápido avanço dos preços em vista do desequilíbrio global entre oferta e demanda e, em particular, das limitações relacionadas com a disponibilidade de praça marítima.

De qualquer modo, não houve necessidade de considerar com atenção a proposta de Keynes, pois as querelas anglo-brasileiras relativas a expropriações de empresas britânicas foram resolvidas de forma amigável.²⁰ De fato, à medida que aumentavam os saldos nas contas bloqueadas brasileiras em Londres a partir do final de 1941, a sua utilização na aquisição de ativos britânicos no Brasil passou a ser crescentemente bem vista e até estimulada em Londres — desde que a preços vantajosos — pois havia o temor de que, caso os saldos continuassem a crescer rapidamente, os brasileiros demonstrassem menor entusiasmo em continuar suprindo produtos essenciais ao esforço de guerra britânico.²¹

2. Encomendas de equipamentos britânicos e a Lei de Empréstimo e Arrendamento (Lend-Lease Act)

O Lend-Lease Act, aprovado pelo Congresso norte-americano em 11 de março de 1941, foi, como se sabe, de fundamental importância para viabilizar a continuação da resistência do Reino Unido à agressão alemã depois do final de 1940. Antes da queda da França, as autoridades britânicas haviam tentado adequar suas minguadas reservas em ouro e divisas à concepção de uma guerra de três anos e à luz da necessidade de pagamento à vista, que resultava da política de *Cash and Carry* adotada pelo governo norte-americano a partir de fins de 1939. Com a deterioração do quadro tático no verão de 1940, adotou-se a recomendação do Comitê

²⁰ Talvez até mesmo de forma excessivamente amigável, a julgar pelo fato de que o acesso a diversas pastas relevantes depositadas no Public Record Office está bloqueado por 75 anos, quando normalmente seria aplicável a regra dos 30 anos. Keynes in: *CW*, vXXIV, p. 284, memorando sobre Overseas Financial Policy in Stage III, circulado em 15.5.45, antecipava o fato de que “Argentina and Brazil (i.e. their sterling balances) can be cleared by disposing of our investment in those countries which we should effect by a very tough bargain, when our hands are freer than they are now, securing the full value of our original investment” (T10).

²¹ Esta política de aquisição de ativos britânicos no Brasil teve continuidade depois de 1945. O valor total dessas expropriações provavelmente excedeu US\$ 100 milhões. Embora este valor seja reduzido quando comparado, por exemplo, à Argentina — que desembolsou US\$ 600 milhões na nacionalização das ferrovias — não pode ser considerado desprezível, correspondendo a cerca de 30% das importações em 1945.

dos Chefes de Estado-Maior de que não mais se aplicariam restrições de natureza financeira, daí resultando o rápido esgotamento das reservas britânicas. A nova legislação norte-americana referente ao Lend-Lease estatuiu que a transferência de materiais e equipamentos necessários mesmo que indiretamente à defesa dos EUA não requereria pagamento imediato (alguma compensação seria objeto de negociações futuras).²²

Em meados de 1941, começaram a surgir críticas nos EUA quanto ao uso de matérias-primas supridas ao Reino Unido via *Lend-Lease* para a produção de artigos exportados para a América do Sul pela indústria britânica, enquanto a indústria americana havia interrompido o suprimento daqueles mercados.²³ Estas acusações foram repudiadas pelas autoridades britânicas e, em particular, por Keynes, que em entrevista coletiva em Washington, em julho de 1941, chamou a atenção para a contenção das exportações britânicas, para a necessidade de manter um mínimo de exportações para assegurar o suprimento de bens essenciais, como a carne argentina, e para o fato de que diversos contratos importantes na América do Sul haviam sido cancelados, pois dependiam de insumos semelhantes aos obtidos através do Lend-Lease.²⁴

Entre os contratos cancelados, Keynes mencionou o relativo à segunda etapa da eletrificação da rede suburbana da E. F. Central do Brasil, a cargo da Metropolitan Vickers, firma que havia implantado a primeira etapa do projeto na década de 30. A imprensa americana noticiou que Keynes afirmara que a firma britânica havia “abandonado” o projeto, em vista de dificuldades de obtenção de insumos. Sir Felix Pole, da Metropolitan Vickers, protestou energicamente quanto aos termos desta declaração, pois “if one of (our) largest customers can charge the Company with having ‘abandoned’ a project it will be difficult to . . . reinstate the latter in their customers’ esteem” (T11).²⁵

Keynes, perguntado por funcionário do Tesouro, se conhecia Sir Felix, e instado a considerar a possibilidade de colocá-lo “back on the rails” (T12), demonstrou sua impaciência em relação ao assunto, insistindo que a versão da imprensa e de Sir Felix não correspondia ao que havia de fato dito e que, além disto, tinha “the pleasure of *not* knowing Sir Felix Pole personally” (T13).²⁶

As dificuldades relativas ao uso de materiais obtidos através do Lend-Lease Act foram parcialmente removidas — o assunto permaneceu durante toda a guerra como fonte importante de atritos entre EUA e Reino Unido — com a publicação de *White Paper*, incluindo uma definição formal da política britânica sobre o assunto: o governo britânico assegurou que não havia utilizado, nem utilizaria,

²² Veja Sayers R. S., *Financial Policy, 1939-1945*. London, HMSO, 1956. cap. 12 e 13.

²³ Tel. 3206, Washington para Londres, 10.7.41, A 5384/1116/51, FO 371/25989.

²⁴ Veja Sayers, op. cit. p. 398-405.

²⁵ Mather-Jackson para Nosworthy, 19.8.41, T.160, F.16522/03/1.

²⁶ Minutas de Nosworthy e de Keynes, 9.1.42, T.160, F. 16522/03/1.

quaisquer materiais semelhantes aos obtidos através de *Lend-Lease*, de forma a permitir que exportadores britânicos conquistassem novos mercados, ou expandissem suas exportações, às expensas de exportadores norte-americanos, e que o consumo doméstico britânico seria, pelo menos, igual às quantidades obtidas através de *Lend Lease*, de forma a permitir que exportadores britânicos conquistassem novos mercados, ou expandissem suas exportações, às expensas de exportadores norte-americanos, e que o consumo doméstico britânico seria, pelo menos, igual às quantidades obtidas através de *Lend-Lease*.²⁷

3. Compras britânicas de algodão brasileiro

Keynes envolveu-se em duas ocasiões com assuntos relacionados a compras britânicas de algodão brasileiro: em princípios de 1941 e no final de 1942.

No princípio de 1941, as autoridades britânicas decidiram propor ao governo brasileiro a compra de £1 milhão de algodão ao preço médio de 5,86 *pence* por libra-peso. Keynes, ao descobrir as condições da oferta, sublinhou que os preços eram excessivamente elevados, pois baseavam-se nos preços correntes norte-americanos. Com base no seu argumento de que a guerra havia enfraquecido consideravelmente o poder de barganha dos supridores de matérias-primas, em vista da retração do mercado para seus produtos,²⁸ sugeriu que a proposta fosse reformulada para cerca de 4 *pence* por libra-peso, isto é 10% abaixo dos preços vigentes em 1938-39 no Brasil, pois, no seu entender, era “really unreasonable that we should be expected to meet the expense of a scheme as liberal as the American scheme [of cotton price support] for producers in other countries. Moreover, we have a very direct selfish interest in acquiring our stocks at low prices from the point of view of Lancashire” (T15).²⁹

Não foi possível bloquear a tempo a comunicação da proposta original ao governo brasileiro, que contrapropôs 6 *pence* por libra-peso (o perito britânico no Brasil acreditava que 4,25 *pence* seria um preço adequado).

Dois alternativas foram consideradas pelas autoridades britânicas: ou a proposta original seria retirada, submetendo-se nova proposta a preços reduzidos, mas incluindo como compensação um aumento da compra total para £2 milhões, ou a proposta inicial seria mantida, sendo alertadas as autoridades brasileiras de que

²⁷ United States n.º 2. *Correspondence respecting the Policy of His Majesty's Government in the United Kingdom in Connection with the Use of Materials received under the Lend-Lease Act*, Sept. 10, 1941, Cmnd. 6311, HMSO, London.

²⁸ “We should . . . make use in each particular negotiation of the bargaining power which results from our being in many cases the only substantial buyer in sight” (T14). *CW*. v. XXIII, p. 8.

²⁹ Keynes a Leith-Ross. *CW*. v. XXVII, p. 12.

qualquer compra futura seria realizada à base de preços consideravelmente inferiores.³⁰

Keynes insistiu na primeira alternativa, obviamente contrariado com a inépcia implícita na proposta original: “Since the Brazilian Government have not been wise enough to accept our original offer, we are free to re-open it and apply the procedure of the Sybilline Books. In reopening it I should be inclined not to stress the fact of our now discovering that local prices are a good deal lower we thought, since the fact of the lower local prices must be well enough known to the Brazilian Government themselves. I should emphasise rather the fact that the price ought to be based on strict commercial principles³¹ (T16).

Embora Londres pressionasse pela revisão proposta, ao final prevaleceu a posição da Embaixada britânica no Rio, no sentido de que, por razões de ordem política, o preço original deveria ser mantido.³²

Ainda no final de 1942, Keynes, à luz de sua preocupação estratégica relativa ao balanço de pagamentos britânico e, em especial, quanto à imperiosa necessidade de estimular as exportações britânicas no pós-guerra, restabelecendo antigos mercados e conquistando novos, propôs a criação de uma reserva de algodão no Brasil por parte do Reino Unido.

Keynes argumentou que os especialistas acreditavam que haveria escassez de algodão brasileiro no final da guerra, que os preços cresceriam substancialmente e que era “of the utmost importance that (Britain) should have cotton available for the manufacture of exports which could be got on the foreign markets with the least possible delay after the fighting had ceased” (T17). “That (Britain) should export cotton goods seemed of vital importance to (its) financial position” (T18). Além disto, “(Britain) must be as free as possible from reliance upon Lend-Lease cotton, which the American might not be prepared to make available in sufficient quantity to meet (British) export requirements” (T19). A seu juízo, os norte-americanos apreciariam ser aliviados desta demanda adicional, em vista da demanda crescente de sua indústria doméstica.³³

O assunto era politicamente delicado, pois o Reino Unido poderia ser acusado de comprar algodão barato para estocar no Brasil, enquanto consumia algodão norte-americano, suprido via Lend-Lease, para suas necessidades correntes. As autoridades britânicas adiaram a negociação do assunto com as autoridades nor-

³⁰ Minuta de Lee, 5.3.41, T. 160, F. 16522/6.

³¹ Minuta de Keynes, 7.3.41, T. 160, F.16522. Os livros sibilinos aos quais se refere Keynes são os vendidos por Sibila Eritréia a Tarquinio, o soberbo: inicialmente ela ofereceu nove livros a um determinado preço; quando Tarquinio recusou, Sibila queimou três livros e manteve o preço total; quando Tarquinio recusou de novo, ela queimou mais três e manteve o preço total. Tarquinio aceitou o preço total proposto.

³² Telegramas 123 e 177 de Knox para Foreign Office, 26.3 e 22.4.41, A.2925/230/6, FO 371/25784; Telegrama 145, Foreign Office para Knox, 6.4.41, A.2176/230/6, FO 371/25784.

³³ Minuta de Mather-Jackson, 14.12.42, A. 11600/25/51, FO 371/30497.

te-americanas até que fossem aprovadas pelo Congresso as novas apropriações para o Lend-Lease, cujos debates poderiam ser prejudicados se fossem conhecidas as intenções britânicas.

Removidas estas dificuldades, a partir de meados 1943 foi implementado um amplo programa de aquisição de algodão no Brasil por parte do Reino Unido, cujo estoque estratégico no Brasil alcançou um nível da ordem de 200 mil toneladas, pouco inferior à média anual das exportações totais de algodão brasileiro entre 1936 e 1940.³⁴

4. Pagamentos anglo-brasileiros

No período inicial da guerra até a aprovação do Lend-Lease Act, como já mencionado, o Reino Unido enfrentou sérias dificuldades em relação à disponibilidade de ouro e divisas para financiar a aquisição de produtos importados. Enquanto vigorava a política de *Cash and Carry* e em vista do planejamento estratégico com base em uma guerra de três anos, assumia importância decisiva a adoção de medidas que minimizassem o dispêndio de divisas por parte do Reino Unido.

Neste contexto, tornou-se política do governo britânico, a partir de 1939, a negociação de acordos bilaterais de pagamentos que limitassem a utilização das libras geradas pelas exportações de determinados países para o Reino Unido ao pagamento de obrigações comerciais e financeiras destes países no Reino Unido. Na medida em que o esforço de guerra britânico tendia a interferir crescentemente com a manutenção do nível das exportações britânicas e que as compras britânicas no Brasil cresciam rapidamente, estes acordos transformaram-se em autênticos empréstimos destes países ao Reino Unido em condições extremamente vantajosas – certamente mais favoráveis, na média, do que o endividamento via crescimento da dívida pública interna – à medida que se acumulavam saldos nas contas bloqueadas em Londres.³⁵

No caso brasileiro, a estratégia britânica requereu algum tempo para render os resultados antecipados, pois o desequilíbrio de pagamentos entre os dois países foi, até meados de 1941, desfavorável ao Brasil. Deste modo, o acordo de pagamentos anglo-brasileiro assinado em 1940 foi utilizado inicialmente pelas autoridades brasileiras para pressionar por um aumento das compras britânicas no Brasil, recusando-se a utilizar dólares para manter a sua conta bloqueada em libras compatível com os pagamentos comerciais e financeiros no Reino Unido.

³⁴ Minuta de Mather-Jackson, 8.3.43, A.2312/1/51, FO 371/33876.

³⁵ Keynes é bastante explícito a respeito desta equivalência em seu memorando. The problem of our external finance is transition, 12.6.44, in *CW*. v.XXIV, p. 54. Para o exame sumário das relações econômicas anglo-brasileiras durante a guerra, veja Abreu, M. de P., *A Economia Brasileira e a II Guerra Mundial: o setor externo*, in: Neuhaus P., (coord. *Economia brasileira: uma visão histórica*. 1980, Rio de Janeiro. Na parte 3 de Abreu, M. de P. *Brazil and the World Economy. Aspects of Foreign Economic Policies and International Economic Relations under Vargas*. Tese de doutoramento, Cambridge, 1977. Estas questões são examinadas em detalhe.

Londres temia que o Brasil interrompesse o pagamento do serviço da dívida pública externa, retomado a duras penas em meados de 1940, por falta de fundos na conta bloqueada e que uma vez interrompidos estes pagamentos havia o risco de que só fossem retomados no fim da guerra. Assim sendo, com a anuência de Keynes, o programa britânico de compras no Brasil foi antecipado, de molde a possibilitar a manutenção dos pagamentos brasileiros. Só a partir de meados de 1941, o significativo aumento das compras britânicas no Brasil passou a assegurar o aumento crescente do saldo da conta brasileira em Londres.³⁶

Com a continuação da guerra, a acumulação destes saldos tornou-se quase que explosiva, passando o problema a preocupar seriamente as autoridades britânicas, pois embora constituísse método econômico de financiar o esforço de guerra, em particular o déficit do balanço de pagamentos, tendia a comprometer o futuro da libra esterlina como moeda internacionalmente aceita.³⁷

Keynes acreditava que “in the long run of course our whole object will be to make Sterling not only acceptable, but fully convertible; but the way to attain that will inevitably be to go somewhat to the opposite extreme in the meanwhile” (T20).³⁸ Neste contexto era fundamental que o nível dos saldos bloqueados fosse mantido sob controle.

Entre o conjunto de medidas destinadas a controlar a velocidade de expansão dos saldos bloqueados em libras destacaram-se os usos que, no dizer de Keynes, assegurariam a transição dos países tradicionalmente devedores para credores internacionais – “a transition to national ownership which every self-respecting and prosperous country may expect to reach in due season” (T21)³⁹ – a exemplo do que havia ocorrido com os EUA na I Guerra Mundial. A possibilidade de redução dos investimentos britânicos nos países que acumulavam rapidamente saldos em Londres, seja através de liquidação de títulos de empréstimos públicos, seja pela venda de companhias britânicas, tornou-se, como já mencionado, objeto de atenção permanente em Londres e, em especial, de Keynes.

Estas vendas, de títulos ou de empresas, não apenas controlariam a expansão dos saldos bloqueados mas, em muitos casos, poderiam ser realizadas a preços altamente vantajosos, à luz das cotações de títulos públicos de países como o

³⁶ Minutas de Waley e Keynes, 10 e 14.10.40, T.160, F.16522/4; nota de reunião, Tesouro, 8.11.40, A.4831/118/6, FO 371/24174.

³⁷ Sayers, op. cit., é a obra clássica sobre *sterling balances*. Veja especialmente os capítulos 8 e 14.

³⁸ Minuta de Keynes, 14.6.44, T.160, F. 18151/08/2.

³⁹ Minuta da versão sul-americana de comentário radiofônico de Keynes, 14.9.40, anexo de Playfair para Fraser, 12.9.40, A.4215/18/51, FO 371/24201.

Brasil e do desempenho econômico-financeiro das firmas britânicas na maior parte dos casos provedoras de serviços públicos.⁴⁰

Assim sendo, o entusiasmo de Keynes quando soube da posição de Roosevelt no sentido de que a propriedade estrangeira de empresas de serviços públicos constituía um anacronismo — posição reforçada pelos comentários de Vargas a Roosevelt a respeito desta “anomalia”, quando de seu encontro no Rio em 1936 — e de que haveria possibilidade de os EUA aceitarem estes ativos como compensação pelo Lend-Lease, para posterior transferência de propriedade aos países nos quais operavam estas empresas, é compreensível: “Here is a vulnerable and depreciating asset, having a book value . . . of perhaps as much as £500 million and bringing us in . . . an income of not more than £5 million, if that. This would look something splendid” (T22).⁴¹

Na verdade, as compensações britânicas aos EUA relativas ao Lend-Lease não incluíram ativos britânicos na América Latina. Entretanto, como já dito, a nacionalização destes ativos constituiu importante instrumento de redução dos saldos em libras, tanto no caso do Brasil como no de outros países latino-americanos, em particular a Argentina. O acordo definitivo relativo à dívida pública externa em 1943 implicou em substancial compra de títulos públicos brasileiros denominados em libras. Por outro lado, a política de nacionalização de companhias britânicas iniciada durante a guerra foi continuada no pós-guerra, constituindo elemento vital para o controle do crescimento dos *sterling balances* brasileiros, cujo nível permaneceu não desprezível até o final da década de 40.

5. Considerações finais

Desta crônica das atividades de Keynes como servidor público, ou como curiosa mistura de servidor público e de *free lancer*, emerge uma qualificação marginal à visão costumeira daquele que Bertrand Russell considerou o mais poderoso intelecto de sua geração.⁴²

De fato, Keynes, em geral, é visto simplesmente como um economista teórico, cuja visão nacionalista é raramente explícita e nunca dominante. Em Keynes servidor público, por outro lado, é claramente perceptível a ênfase na defesa dos interesses nacionais britânicos, mesmo quando os assuntos tratados são, em tese,

⁴⁰ Já em 1940, Keynes havia considerado em seu memorando, Notes for USA, 31.10.40, a possibilidade de venda das empresas de serviços públicos britânicos na América Latina, ou aos países nos quais operavam (com financiamento norte-americano) ou a capitais norte-americanos. *CW*. v. XXIII, p. 17-8.

⁴¹ Keynes para Kingsley Wood, 21.6.41, *CW*. v. XXIII, p. 133-7.

⁴² Russel, B. *The Autobiography of John Maynard Keynes, 1872-1914*. London, Allen and Unwin, 1967. v. 1, p. 72.

relacionados com o funcionamento da economia mundial. Tal atitude nada tem de surpreendente; talvez o ardor demonstrado em certos episódios o seja.

Mesmo os autores que tendem a ver no início da carreira pública de Keynes motivações pelo menos parcialmente associadas ao “earnest moralist in him”,⁴³ em particular quanto às suas posições sobre reparações a serem pagas pela Alemanha depois da I Guerra Mundial, concordariam que, com o passar dos anos, Keynes como funcionário público alinhou-se à normalidade consagrada pelo *establishment*, abandonando a rebeldia da juventude.⁴⁴ De outra forma seria difícil compreender a enorme influência que Keynes exerceu sobre seus colegas de serviço público nos anos finais de sua vida, liderando-os na fracassada tentativa de conquistar o seu paraíso: uma nova ordem econômica internacional estável que incluísse o Reino Unido em posição preeminente e sólida.

Abstract

The article examines the involvement of J. M. Keynes with Anglo-Brazilian economic questions during the Second World War. This throws light on Keynes' activities as a *quasi*-civil servant during this period, and, it is thought, will interest Brazilian economists used to consider Keynes mainly as a theoretical economist keenly interested in economic policy problems.

Brief comments are made on Keynes' earlier links with the Civil Service. Keynes personal involvement with several questions of Anglo-Brazilian interest is considered: Treatment of British capital in Brazil; Brazilian purchase of British capital goods and Lend-Lease difficulties; British cotton purchases in Brazil and Anglo-Brazilian payments. Keynes emerges as an extremely competent and inspiring civil servant, very much a man of the establishment when the defence of British national interest is at stake. This provides an interesting contrast with the picture drawn by some authors of the “young” Keynes, especially in connection with his stand on German reparations after the First World War.

⁴³ Segundo Russell: “A strain of intellectual arrogance in his character made him find it not unpleasant to *épater les bourgeois*. (Only) in his *Economic Consequences of the Peace* this strain was in abeyance. The profound conviction that the Treaty of Versailles spelt disaster so roused the earnest moralist in him that he forgot to be clever – without, however, ceasing to be so” (T23).

⁴⁴ Os dois memorandos de Keynes sobre *sterling balances* indianos (CW. v. XXIII, p. 323-47 e CW. v. XXIV, p. 284-7) são, por exemplo, sugestivos. Em momento algum, a disparidade entre os níveis de renda *per capita* na Índia e na metrópole foi levada em conta para qualificar seu juízo de que a Índia estaria sendo excessivamente bem tratada.

Tradução livre das citações

T1: “Ele tirou um *first*, com isto ele contava/Então ele também tirou um *second*./Tirou um *first* com modesto orgulho/Tirou um *second* e morreu.”

T2: “Considero repugnante que um homem, aparentemente em idade militar, usufrua de um emprego seguro e confortável e depois escreva um livro criticando os seus superiores e a política do governo.”

T3: “A consequência da inflação no Reino Unido deve necessariamente ser no sentido de aumentar o balanço comercial desfavorável. Entretanto, os estrangeiros não têm obrigação de aceitar nosso papel-moeda em pagamento. As ‘promessas de pagamento’ materializam-se na forma de ‘demandas por pagamento’ que não podem ser honradas. Quando isto acontece no Brasil, diz-se que o Brasil está falido.”

T4: “Ele quase enlouquecia seus colegas no Tesouro com a sua propensão a envolver-se com qualquer assunto.”

T5: “Maynard era cético quanto ao valor de quase todo tipo de trabalho, salvo pelo prazer que pudesse dar ao trabalhador. Ele trabalha somente porque gosta de seu trabalho.”

T6: “Os diretores da companhia haviam, por sua inação, agravado as irregularidades passadas e não negariam isto.”

T7: “Nacionalismo econômico é uma herança direta de produtos de pirataria financeira do tipo da Brazil Railways; apenas enfraqueceremos nossa posição se nos comprometemos com casos nebulosos como esses.”

T8: “A Brazil Railways deveria ser abandonada aos cachorros brasileiros.” Esta tradução possivelmente exagera a truculência do original.

T9: “Não faremos qualquer progresso real até que tenhamos um enfrentamento em condições adequadas; estas queixas específicas não constituem a melhor oportunidade para tal enfrentamento. Quando o *casus belli* adequado surgir, devemos dizer ao Brasil que todas as compras de algodão estão suspensas até que obtenhamos reparação (mesmo arriscando outra suspensão do pagamento da dívida). O Ministério da Alimentação poderá no entretempo continuar a manter o saldo na conta especial brasileira em esterlinas. Na verdade, o Ministério de Suprimentos poderá obter bons preços nas suas compras de algodão se suspendermos estas compras por algum tempo.”

T10: “Argentina e Brasil (isto é, seus saldos em libras) podem ser cancelados através da venda de nossos investimentos nestes países, a qual deverá ser realizada, quando estivermos menos ocupados, através de negociações muito duras, que assegurem a obtenção do valor integral dos nossos investimentos originais.”

T11: “Se um de nossos principais clientes puder acusar a companhia de haver ‘abandonado’ um projeto, será difícil restabelecer a reputação da companhia junto a esses clientes.”

T12: “De volta aos trilhos.”

T13: “O prazer de não conhecer Sir Felix Pole pessoalmente.”

T14: “Deveríamos utilizar em cada negociação específica o poder de barganha que resulta de sermos em muitos casos o único comprador substancial à vista.”

T15: “É realmente pouco razoável que se espere que nos responsabilizemos por despesas de um esquema tão liberal quanto o de sustentação de preços de algodão administrado pelos ame-

ricos, no caso de produtores de outros países. Além disto, temos interesse direto e egoísta na aquisição de estoques a preços baixos para uso dos produtores têxteis do Lancashire.”

T16: “Uma vez que faltou sabedoria ao governo brasileiro para aceitar nossa proposta original, estamos livres para retirá-la e aplicar o procedimento dos livros sibílicos. Ao formular nova proposta tenderia a não sublinhar a nossa recente descoberta de que os preços locais são bastante inferiores ao que julgávamos, uma vez que o fato de que os preços locais são mais baixos deve ser bem conhecido do governo brasileiro. Tenderia a enfatizar que o preço deveria tomar como base princípios estritamente comerciais.”

T17: “De importância crucial que o Reino Unido tenha algodão disponível para a produção de exportações que pudessem fluir para os mercados externos com o mínimo de atraso depois do término do conflito.”

T18: “Parecia ser de importância vital para a posição financeira do Reino Unido que têxteis de algodão fossem exportados.”

T19: “O Reino Unido deve libertar-se tanto quanto possível da dependência de algodão suprido via Lei de Empréstimo e Arrendamento, que os norte-americanos podem não estar dispostos a liberar em quantidades suficientes para atender às necessidades de exportação britânicas.”

T20: “No longo prazo, naturalmente, nosso objetivo será tornar a libra não apenas aceitável mas totalmente conversível; mas o caminho para alcançar este objetivo inevitavelmente se afastará temporariamente na direção diametralmente oposta.”

T21 “Uma transição para a propriedade nacional que, espera-se, todo país próspero e que se respeite deve alcançar em tempo oportuno.”

T22: “Eis um ativo vulnerável e que se deprecia, com um valor contábil de talvez £500 milhões, rendendo algo como £5 milhões, se tanto. Esta alternativa seria esplêndida.”

T23: “Um tom de arrogância intelectual no seu caráter fazia com que não considerasse desagradável ‘épater les bourgeois’. Apenas em *Conseqüências econômicas da paz* este tom esteve dormente, pois a profunda convicção de que o Tratado de Versalhes renunciava o desastre, despertou de tal modo o seu lado de zeloso moralista que ele se esqueceu de ser talentoso, sem, entretanto, deixar de sê-lo.”