

# o estado e o crescimento econômico na américa latina: brasil e méxico, 1880-1920\*

Carlos Marichal

El Colegio de México

Steven Topik

University of California, Irvine

## RESUMO

As autoproclamadas políticas econômicas "liberais" do Brasil e do México no período de 1870 a 1910 enfatizavam, de acordo com a historiografia convencional, pouca intervenção governamental, investimentos estrangeiros e comércio livre. Constatamos todavia que os Estados, tanto do Brasil como do México, embora teoricamente orientados pelo liberalismo, desempenharam papéis centrais no desenvolvimento econômico. Os vínculos com a economia internacional tiveram o paradoxal efeito de impor algumas políticas intervencionistas mediante o uso de instrumentos fiscais e monetários, elevando tarifas, participando dos mercados e promovendo o surgimento de empresas estatais, por exemplo através da nacionalização das ferrovias. Os dirigentes governamentais não eram movidos apenas pela ideologia, e suas ações mudavam através do tempo. A soberania nacional e a tranquilidade política eram fatores tão importantes como o balanço de pagamentos ou o PNB *per capita*. Os mercados não funcionavam por si sós, mas requeriam a orientação dos Estados.

**Palavras-chave:** liberalismo, intervencionismo, Brasil, México, políticas econômicas.

## ABSTRACT

The self-proclaimed "liberal" economic policies of Brazil and Mexico in the period of 1870-1910 emphasized, according to the conventional historiography, small government, foreign investment and free trade. We found, however, that the states in Brazil and Mexico, while guided by the theory of liberalism, in fact played central roles in economic development. Links to the international economy paradoxically forced some interventionist policies through new financial and monetary policies, raising tariffs, participation in commodity markets, and promotion of state enterprises such as the nationalization of the railroads. Officials were not driven simply by ideology and their actions changed over time. National sovereignty and political peace were as compelling as the balance of payments and per *capita* GNP. Markets did not run on their own, they required states' guidance.

**Key words:** liberalism, interventionism, Brazil, Mexico, economic policies.

\* Texto traduzido do inglês por Maria Teresa Ribeiro de Oliveira. Uma versão preliminar do mesmo está sendo publicada no livro organizado por Alice Teichova e Herbert Matis, *Nation, State and the Economy* (Cambridge University Press, 2003).

Para quem busque evidências históricas de apoio às políticas econômicas liberais, o Brasil e o México no período 1880-1920 podem ser considerados bons exemplos. Durante aqueles quarenta anos, sob governo de estadistas liberais, que acreditavam firmemente nas vantagens das políticas de não-intervenção, particularmente no que se refere ao livre comércio e aos investimentos estrangeiros, os dois países mais populosos da América Latina tiveram uma intensificação das relações capitalistas de mercado e um desenvolvimento econômico substancial. Segundo a visão convencional, esses dois regimes ter-se-iam empenhado em eliminar os resquícios remanescentes dos Estados patrimonialistas e mercantilistas, reduzindo a intervenção governamental.

Este artigo assume um ponto de vista diferente e argumenta que os governos do Brasil e do México, levados por considerações pragmáticas, desempenharam de fato um papel importante e cada vez mais fundamental no estímulo ao crescimento econômico e na criação de propícias condições de mercado.<sup>1</sup> Embora o crescimento voltado para as exportações do setor privado tivesse contribuído para a transformação econômica de ambos os países, o papel ativo do Estado, garantindo os valores das propriedades e reduzindo os custos de transação mediante políticas de gastos, de políticas financeiras e monetárias e de empreendimentos estatais, foi igualmente importante.

A "escola da dependência" tem, por vezes, argumentado que comerciantes e investidores estrangeiros privilegiavam os Estados frágeis no Terceiro Mundo. Na verdade, os empresários estrangeiros, muitas vezes, tinham em mira, e até financiavam, a ampliação do papel do Estado a fim de melhor proteger seus próprios interesses. Mas, tais Estados não se limitavam a obedecer as ordens da economia mundial. Tanto no Brasil quanto no México, a política de governo foi, em grande parte, guiada por preocupações relativas à construção do Estado e da Nação. Embora o crescimento econômico fosse importante, a soberania nacional e a centralização política preocupavam profundamente os governantes. Também os preocupavam as reivindicações dos capitalistas locais e das classes trabalhadoras urbanas. Ao redor de 1910, os governos desses dois países exerciam papéis importantes nos mercados exportador e monetário, como também nos sistemas bancário, ferroviário e portuário. Ambos Estados, inteiramente comprometidos com o desenvolvimento capitalista, estavam entre os mais intervencionistas do Terceiro Mundo — não

<sup>1</sup> No caso do México, entretanto, é preciso observar que, após o início da Revolução em 1910, as condições favoráveis do mercado deterioraram-se dramaticamente e não se recuperaram até os primeiros anos da década de 1920.

a despeito de seu liberalismo, mas antes por causa de seu liberalismo. As reivindicações da economia internacional e dos diversos atores domésticos fizeram com que, embora ostensivamente comprometidas com um liberalismo do tipo *laissez faire*, as elites governantes do Brasil e do México, quase que a contragosto, lançassem as bases para a consolidação dos Estados intervencionistas e populistas das décadas subseqüentes. No Brasil e no México, conforme observou Gunnar Myrdal para o caso da Europa, a economia planificada não era deliberada; freqüentemente foi uma consequência não-intencional de respostas a crises políticas e econômicas.<sup>3</sup>

Apesar do papel substancial exercido pelo Estado em ambas as economias, a natureza de suas políticas diferiu significativamente. Uma combinação de legados coloniais, de relações com a economia mundial, de experiências pós-coloniais do século XIX, de arranjos políticos internos e de ideologia exigiu a ativa participação dos Estados nas economias, mas, em cada uma das duas Nações, a natureza específica das estratégias governamentais podia variar, como de fato variou. Os liberais eram flexíveis e tinham um amplo espaço de manobra.

As economias de exportação apresentaram certas convergências em suas políticas. A participação dos gastos do Estado no PNB, a grande dependência das tarifas aduaneiras, a padronização de pesos e medidas, a importância dos empréstimos externos, a expansão dos sistemas bancários centralizados e a nacionalização das estradas de ferro foram semelhantes no Brasil e no México. A centralização política e administrativa também foi similar em ambos os países, mesmo que tradicionalmente se afirme que houve uma descentralização no Brasil durante a Primeira República e uma centralização no México na época de Porfirio Díaz. Na verdade, o poder político tinha bases regionais nos dois países, mas os Governos Centrais expandiram suas esferas de competência e de influência em ambos os casos, embora aparentando prestar obediência às elites regionais.

Contudo, os dois países diferiram em suas políticas monetárias (dependência do padrão-ouro e do padrão-prata), em aspectos específicos da política fiscal, no ritmo e no volume de seus pedidos de empréstimos externos, assim como no que se refere ao envolvimento do Estado no mercado internacional de *commodities*. Essas diferenças resultavam, em parte, de contrastantes relações com a economia mundial, dado que os

<sup>3</sup> Gunnar Myrdal, *Beyond the Welfare State: Economic Planning and its International Implications*. New Haven: Yale University Press, 1960, p. 23.

produtos exportados e os parceiros comerciais não eram os mesmos. Mas alguns arranjos políticos locais também foram responsáveis pela adoção de políticas diferentes.

## **Da divergência à convergência: tendências do comércio internacional no século XIX**

A distância, poderia parecer que, no século dezenove, Brasil e México defrontaram-se com condições bem diferentes no que se refere às relações com a economia mundial, relações estas vistas por vários autores como a chave para o crescimento e o desenvolvimento.<sup>3</sup> Em 1800, o México — então, com uma população de 5,2 milhões de habitantes — apresentava, entre todas as colônias do Novo Mundo, o maior volume de comércio, no valor total de cerca de 60 milhões de pesos por ano, ou aproximadamente 11,54 *dólares per capita*.<sup>4</sup> Naquele mesmo ano, a população brasileira era estimada em 3,5 milhões de habitantes e o comércio movimentava cerca de 5,5 milhões de libras esterlinas (aproximadamente 50 milhões de dólares) ou seja, por volta de 14 dólares *per capita*.<sup>5</sup> Após dez anos de guerras pela Independência, o comércio no México se recuperou vagarosamente, e, na verdade, estagnou por mais de meio século. Ao redor de 1870, o comércio externo do México mal havia atingido US\$75 milhões, valor que indicava taxas de crescimento do setor externo da economia extremamente baixas. Enquanto isso, sua população tinha chegado a apenas 9 milhões de habitantes, indicando a existência paralela de uma tendência demográfica estagnada. O Brasil, ao contrário, cresceu mais rapidamente. Seu comércio exterior em 1870, de cerca de US\$150 milhões, era duas vezes maior que o do México, e a população brasileira, de 10,1 milhões de habitantes, também excedia a daquele país.<sup>6</sup>

Ao longo dos três primeiros quartéis do século XIX, o México continuou a depender de seu principal produto de exportação do pe-

<sup>3</sup> Veja-se por exemplo a respeito Víctor Bulmer Thomas, *The Economic History of Latin America*. Cambridge University Press, 1994.

<sup>4</sup> Esse número resulta da soma dos valores relativos às importações e exportações, fornecidos pelo Consulado de Veracruz, *Balanza del Comercio Exterior*, reproduzido em Miguel Lerdo de Tejada, *El Comercio Exterior de México*. México, 1856, rpt Xalapa: Universidad Veracruzana, 1985.

<sup>5</sup> Mircea Buescu, *Evolução Econômica do Brasil*. Rio de Janeiro: APEC, 1979, p. 96.

<sup>6</sup> Brasil, IBGE, *Séries Estatísticas Retrospectivas*, vol. 1. Rio de Janeiro: IBGE, 1986, p. 3 e 68.

ríodo colonial, a prata, responsável por cerca de dois terços das suas receitas em divisas estrangeiras. Infelizmente, depois de 1873, a demanda mundial do metal diminuiu, causando uma queda de 28% no seu preço e, em 1888, o México tinha perdido, para os Estados Unidos, a sua até então incontestada posição de maior produtor mundial de prata. Uma das chaves do sucesso econômico do Porfiriato teria sido a habilidade de diversificar a economia, reduzindo sua dependência da prata. As exportações de prata decresceram de 71% do total em 1880 para 29% em 1910, enquanto que minérios industriais (tais como o cobre e o chumbo) e produtos agrícolas (tais como o sisal e o café) tomaram seu lugar.<sup>7</sup>

Mas, essa diversificação forçada foi uma faca de dois gumes. Nos anos 1890, a queda do preço da prata deteriorou os termos de troca, reduziu o crédito externo e restringiu drasticamente as receitas do Governo. A construção de estradas de ferro quase parou, houve uma crise conjunta, agrícola e financeira, em 1893, que levou a uma redução da tomada de empréstimos estrangeiros e restringiu os gastos do Governo. E seria somente na virada do século que a economia exportadora mexicana voltaria mais uma vez a crescer, e que os empréstimos e investimentos estrangeiros iriam ser renovados. Ao mesmo tempo, a continuada crise na mineração de prata seria intensificada com a adoção do padrão-ouro em 1905.

Contrariamente ao que sucedeu no México, o setor exportador da economia brasileira prosperou constantemente nas décadas que se seguiram imediatamente à Independência, graças à sua capacidade de tirar proveito da crescente demanda internacional por produtos tropicais de luxo e por matérias-primas industriais. Essas tendências se tornaram especialmente visíveis quando o comércio internacional passou a crescer com uma rapidez inconcebível e sem precedentes, após 1840. O Brasil foi capaz de superar a concorrência do resto do mundo em dois dos mais dinâmicos e procurados produtos na economia mundial: o café e a borracha.<sup>8</sup> Assim, embora a América Latina, em conjunto, fosse responsável apenas por 3,4% do comércio mundial em 1889, o Brasil dominava dois importantes mercados, fornecendo metade do café e 90% de toda a borracha do mundo.<sup>9</sup> Esses dois produtos juntos eram

<sup>7</sup> El Colegio de México, *Estadísticas Económicas Del Porfiriato: Comercio Exterior de México, 1877-1911*. México, 1960, p. 96,154,390,457 e 458.

<sup>8</sup> Michael George Mulhall, *Dictionary of Statistics*, 4ª edição. Londres:George Routledge and Son, 1899, p. 129,130.

<sup>9</sup> Mulhall. *Dictionary of Statistics*, p. 129.

responsáveis por três quartos das exportações totais do País.<sup>10</sup>

Os caminhos diferentes seguidos pelos dois países nos cinquenta anos após a Independência fizeram com que, nesse meio século, o Brasil se beneficiasse de uma economia exportadora cosmopolita, enquanto que o México não foi capaz de aproveitar plenamente o surto comercial gerado pela primeira Revolução Industrial. No último quartel do século XIX, entretanto, as trajetórias das duas economias passaram a convergir graças à diversificação das exportações mexicanas. A partir dos anos 1870, as exportações do México cresceram mais, enquanto que as do Brasil sofreram rapidamente uma queda brusca nos anos 1880. Entre 1888 e 1910, as exportações dos dois países cresceram rapidamente; as do México, 150% e, as do Brasil, 178%. Não obstante, em 1910, as duas economias ainda se mantinham em níveis bem diferentes. Embora o comércio exterior representasse cerca de 18% do PIB em ambos os países, as exportações brasileiras eram ainda mais do que o dobro do total das mexicanas, e o valor das suas exportações *per capita* 43% maior.

O maior dinamismo do seu setor exportador criou condições para que a renda *per capita* no Brasil fosse, talvez, 40% maior que a do México em 1888.<sup>11</sup> Embora o valor aproximado de US\$38 (a preços correntes) que o brasileiro médio ganhava por ano fosse muito baixo pelos padrões dos Estados Unidos e da Europa Ocidental, ele era substancialmente alto se comparado com a maior parte do mundo. É duvidoso que qualquer outro país do Terceiro Mundo, com exceção dos três países do Cone Sul e de Cuba, ultrapassasse esse valor.<sup>12</sup> Em termos de

<sup>10</sup> Brasil, IBGE, *Séries Estatísticas Retrospectivas*, p. 89. Cálculos baseados na participação percentual média anual das exportações dos dois produtos no valor total das exportações no período 1886-1890.

<sup>11</sup> Contudo, John Coatsworth em "Obstacles to Growth in Nineteenth Century Mexico", *American Historical Review* 83:1 (1981): 80-100 concluiu que a renda *per capita* no México era ligeiramente maior do que a do Brasil em 1895 (US\$91 e US\$89, respectivamente, a preços de 1950).

<sup>12</sup> Dados do PIB *per capita* calculados por Mitchell, *European Historical Statistics 1750-1970*. Nova York: Columbia University Press, 1978, p. 412-415 e por R.L. Bidwell, *Currency Conversion Tables, a Hundred Years of Change*. London: Rex Collings, 1970, passim, o PIB *per capita* na Hungria era US\$19,21 em 1900, na Rússia em 1928 era US\$50,05 e na Áustria em 1910, US\$63,34. As exportações *per capita* no Brasil em 1888 eram quase duas vezes as da Rússia e as de Portugal, e, de acordo com Mulhall, *The Encyclopedia of Statistics*, p. 131, mais de seis vezes as do Japão. Supondo que as exportações do Japão fossem apenas 5% do PIB, a renda *per capita* no Brasil seria mais do que um terço mais alta. Segundo estimativas de Lampe, a renda *per capita* média nos países dos Balcãs em 1910 (vinte anos após a data do nosso dado para

renda *per capita*, o Brasil estava, mais ou menos, no mesmo nível que alguns países da Europa Oriental, tais como a Hungria e a Rússia, e consideravelmente acima do Império Otomano e do Japão. Em 1910, embora o PIB do México tivesse triplicado, sua renda *per capita* ainda era 40% menor do que a brasileira. Esse é um notável testemunho da diferença substancial que o século XIX haviaproduzido, já que o México e o Brasil estavam convergindo.

## **A regulação dos mercados de commodities no Brasil versus o *laissez faire* no México**

A importância do comércio internacional tornou ambas as economias sensíveis à flutuação dos preços mundiais, mas a do Brasil era particularmente vulnerável. Isso porque um número muito maior de trabalhadores, provavelmente duas ou três vezes o número de trabalhadores empregados nas minas do México, estava diretamente empregado nas plantações de café e de cana-de-açúcar e na extração de borracha no Brasil.<sup>11</sup> Conseqüentemente, o Governo Brasileiro foi obrigado a se interessar pela regulação dos ciclos das economias exportadoras.

O exemplo mais conhecido das ações do governo brasileiro no campo da regulação foi a política de defesa dos preços do café. Começando com a valorização do café em 1906, seguida pela criação do Instituto de Defesa Permanente do Café nos anos vinte e, finalmente, com a instituição do Departamento Nacional do Café em 1933, o Governo Federal e os governos estaduais do Brasil chegaram a financiar a maior parte do comércio mundial do café e a manter a maior parte dos estoques visíveis.

o Brasil) estaria entre US\$50 e US\$60. Uma estimativa de Vedat Eldom para o Império Otomano em 1907, reproduzida em Lampe indica uma renda *per capita* de apenas US\$30,00. Cf. John R. Lampe "Imperial Borderlands or Capitalist Periphery? Redefining Balkan Backwardness, 1520-1914" em Daniel Chirot, ed. *The Origins of Backwardness in Eastern Europa*. Berkeley: UC Press, 1989, p. 196. Paul Bairoch em *The Economic Development of the Third World since 1900*. Berkeley: UC Press, 1975, p. 193, mostra um PIB *per capita* para a América Latina duas vezes e meia o da Ásia em 1900 e quase duas vezes o da África, em 1960.

<sup>11</sup> Estimativa baseada nos dados de Alfredo Ellis Júnior, *A Evolução da Economia Paulista e Suas Causas*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1937, p. 225. Os dados sobre o México são da Comisión Monetaria, *Actas de las juntas a ella anexos*. México: Tip. de la Oficina de Estampillas, 1904, p. 40. De acordo com Colegio do México, *Estadísticas Económicas del Porfiriato*, p. 131, o México tinha 89.072 mineiros em 1898. Segundo Alfredo Ellis Júnior, o Estado de São Paulo sozinho tinha mais trabalhadores no café do que isso.

A regulação do café abriu um precedente que a OPEP e outros produtores de matérias-primas iriam seguir anos mais tarde. Ela também alterou o papel do Estado Brasileiro na economia nacional. Ao final da Primeira República, em 1930, o Estado Brasileiro era responsável pela maior parte do financiamento, armazenamento, transporte e vendas de café, e controlava um dos maiores mercados de *commodities* do mundo.<sup>14</sup> Como veremos, a defesa do café levou o Estado a interferir nos mercados financeiro e monetário e a supervisionar a infra-estrutura de transportes.

O México não interveio tão ativamente nos mercados de exportação. A maior parte de suas exportações agrícolas e florestais, tais como as exportações de borracha, café, chicle, ou eram responsáveis por uma pequena parcela do mercado mundial, ou — como no caso da baunilha e do chicle — tinham mercados pequenos. Intervenções do Estado, nessas condições, não eram promissoras. No caso do sisal, outro produto importante nas exportações agrícolas, a falta de coordenação entre os líderes políticos na capital do País e a elite econômica de Yucatan, proprietária das plantações, parece ter levado funcionários do Estado mexicano a conspirar com importadores estrangeiros, como a US International Harvester Company, mais no sentido de *abaixar* o preço do sisal do que, como no caso do café brasileiro, sustentá-lo.<sup>15</sup>

Entre as exportações de minérios, o cobre e o chumbo mexicanos detinham uma crescente percentagem da produção mundial, mas em nada comparável à do café brasileiro, e qualquer tentativa de manipular o mercado desses produtos estava fadada, de antemão, ao fracasso. Mesmo no caso da prata, produto no qual o México era realmente competitivo, não havia condições apropriadas para uma ação do Estado. Os Estados Unidos tinham ultrapassado o México na liderança da produção de prata nos anos setenta do século XIX. Além do mais, por razões políticas domésticas e internacionais, os Estados Unidos e outros países que adotavam a prata como lastro para suas moedas mudaram-nos para o sistema monetário do padrão-ouro no último quartel do século XIX. E, embora o México se juntasse aos Estados Unidos e à China (o maior consumidor mundial de prata para cunhagem) em várias conferências

<sup>14</sup> Steven Topik, *The Political Economy of the Brazilian State, 1889-1930*. Austin: University of Texas Press, 1987, capítulo 3. Para uma comparação dos papéis dos Estados brasileiro e mexicano nos mercados de café e sisal, ver: Topik, "L'État sur le marche: approche comparative du café brésilien et du henequen mexicain" *Annales, Economies, Sociétés, Civilisations* 46:2 (março-abril, 1991):429-458.

<sup>15</sup> Veja-se a este respeito o artigo mencionado na nota anterior.

internacionais que tinham como objetivo estabilizar os preços mundiais do produto, o sucesso alcançado não foi significativo.<sup>16</sup>

## **Política tributária: a mesma fé no comércio**

Ao longo do século XIX e até 1930, o comércio internacional foi vital para os dois países. Ambos os Estados tinham se voltado para a taxaço do comércio internacional porque haviam sido forçados, por suas revoluções liberais, a abandonar os monopólios e as empresas estatais mercantilistas, que, até então, haviam contribuído com grandes somas para o Tesouro. Para os dois governos, com uma estrutura burocrática pouco desenvolvida, o comércio internacional era a mais fácil fonte de tributos, já que os impostos sobre exportações e importações requeriam apenas o estabelecimento de alfândegas nos portos e nas fronteiras terrestres. Além do mais, os bens avaliados para taxaço tinham valores conhecidos (ao contrário do que acontecia com muitas terras e com a produção de subsistência), e seus proprietários não só dispunham de fundos líquidos com os quais efetuar os pagamentos como podiam repassar o custo para o consumidor final. Assim, durante a maior parte do século XIX, dois terços da renda dos Tesouros da Cidade do México e do Rio de Janeiro advieram dos impostos sobre importações e exportações. A dependência do comércio internacional para o pagamento das despesas governamentais impedia uma política plena de livre comércio, e demonstra que o interesse do Estado no recolhimento de impostos era mais importante do que a manutenção da pureza do princípio das vantagens comparativas. Ao mesmo tempo, as taxas sobre produtos essenciais não podiam ser altas a ponto de tornar proibitiva sua importação, pois, também nesse caso, cessariam as receitas alfandegárias correspondentes.

Além de restringir a política tarifária, os impostos indiretos sobre o comércio internacional tinham uma desvantagem adicional do ponto de vista econômico: a de taxar mais os produtores economicamente mais ativos e eficientes — isto é, os exportadores — enquanto os produtores auto-suficientes e os de subsistência quase não eram atingidos. Tratava-se de uma política tributária baseada em conveniências e exigências fiscais, e não de um instrumento de estímulo ao desenvolvimento. Com

<sup>16</sup> É muito curioso que os Estados Unidos tenham liderado a proposta de um padrão monetário internacional bimetalico, como pode ser visto em: *Proceedings of the International Monetary Conference in Paris*. Washington D.C., 1887.

efeito, a possibilidade de os governos arrecadarem receitas suficientes taxando o comércio internacional permitiu-lhes evitar medidas que teriam propiciado uma maior penetração no interior e, possivelmente, uma maior integração nacional. A ênfase na taxaçoão do comércio internacional de preferência à taxaçoão do capital e da terra traz à baila a dimensão da influência da oligarquia dos exportadores proprietários de terra na formulaçoão da política governamental. Mas, ao mesmo tempo, e talvez paradoxalmente, fica claro que, tornando as receitas públicas de tal modo dependentes do comércio internacional, os governos do Brasil e do México tornaram-se totalmente comprometidos com modelos de crescimento voltados para as exportações.

O Estado brasileiro revelou-se de maior eficiência no que se refere à coleta de impostos sobre importações e exportações. Estima-se que o Governo Central do Brasil tenha tido, em 1888, duas e meia vezes a renda *per capita* do Tesouro Federal Mexicano e três vezes a sua receita global. A maior prosperidade do Tesouro do Rio não era, simplesmente, o resultado de se fatiar um bolo maior; os agentes fiscais se serviam duas vezes desse bolo maior: o Brasil recolhia cerca de 15 a 24% do PNB (essa percentagem, para países pré-industrializados, era de 10 a 15% do produto nacional) enquanto o México recolhia a metade, ou seja, 7,5%.<sup>17</sup>

O Governo mexicano, durante os três primeiros quartéis do século XIX, teve maiores dificuldades do que o do Brasil no estabelecimento de seus direitos de coletar impostos em todo o território nacional e na sua capacidade de realizar essa função, que afinal, constitui uma das marcas mais características da soberania. O custo da coleta destes impostos montava, aproximadamente, a 10% das rendas — um número razoavelmente elevado — e, além disso, o sistema sofria um grande vazamento,

<sup>17</sup> James Wilkie, em "Changes in Mexico since 1895", *Statistical Abstract of Latin America*, vol. 24, L.A., UCLA: Latin American Studies Center, 1984, p. 875, usando os dados do PIB chega a um valor até mais baixo para 1900, 4.5%. Esse valor não reflete o total de gastos do Estado mas, apenas, dos gastos do Governo Central. Segundo Liberato de Castro Carreira, *História Financeira e Orçamentária do Império no Brasil*, vol. 2, p. 605, o Governo Central do Brasil arrecadou 76,2% das receitas totais, as Províncias, 19,2% e os municípios, 4,6%. Os dados de Wilkie para 1900, em "Changes in México" mostram uma renda do Governo Central de 64%, 24,1% para as Províncias e 12,9% para os municípios. Isso significaria que os gastos totais do Estado no Brasil eram cerca de 20% do PIB e, no México, 12%, o que representa, ainda, uma grande diferença. Para mais dados, ver Steven Topik, "The Economic Role of the Liberal State, Brazil and México" em Joseph Love and Nils Jacobsen (editores), *Guiding the Invisible Hand: Economic Liberalism and the State in Latin American History*. Nova York: Praeger Press, 1988, p. 117-144.

estritamente relacionado ao fato de que o México enfrentava uma maior propensão ao contrabando, dada a maior facilidade de acesso a suas fronteiras. As costas do Atlântico e do Pacífico, assim como a fronteira com os Estados Unidos — com a chegada das estradas de ferro — achavam-se abertas ao comércio de contrabando, enquanto que, no Brasil, o comércio só podia chegar aos centros populacionais mais importantes pelo litoral do Atlântico. Para desencorajar o contrabando, as autoridades mexicanas tinham que cobrar tarifas mais baixas. Conseqüentemente, os impostos no México alcançavam apenas 30% do valor das importações, apesar de o Estado necessitar desesperadamente de mais fundos.<sup>18</sup> Os impostos sobre importação no Brasil chegavam a 46% do valor total das importações.<sup>19</sup>

Uma comparação das políticas tarifárias dos dois países sugere algumas claras semelhanças entre ambas após a virada do século, particularmente por efeito das políticas protecionistas implementadas para estimular a florescente indústria têxtil nas duas nações. De acordo com Stanley Stein, o período após o estabelecimento da nova tarifa de 1900, no Brasil, pode ser considerado como a "Idade de Ouro" do protecionismo no País, um fato aparentemente confirmado pela duplicação da produção têxtil brasileira, num período em que se intensificou a competição internacional nesse setor manufatureiro chave.<sup>20</sup> No México, as alíquotas das tarifas de importação para muitos dos produtos manufaturados foram aumentadas em 1892, 1893 e 1896, embora a proteção efetiva tivesse tendido a declinar, como resultado da depreciação do peso-prata. Entretanto, depois de 1902, as importações passaram a ser avaliadas ao preço da moeda em circulação, o que — juntamente com outra revisão das tarifas em 1906 — causou um aumento de um terço no nível de proteção. Por volta de 1909, um pesquisador do Congresso dos Estados Unidos relatava que a tarifa mexicana sobre os tecidos de algodão era uma das mais altas de todo o mundo.<sup>21</sup>

<sup>18</sup> Calculado a partir dos dados de El Colegio de México, *Estadísticas Económicas del Porfiriato: Fuerza de Trabajo y Actividad Económica*. Mexico: El Colegio del México, 1964, p. 206, e El Colegio de México, *Comercio Exterior de México 1877-1911*. México: El Colegio del México, 1960.

<sup>19</sup> Castro Carreira, *História Financeira*, vol. 2. passim; IBGE, *Anuário Estatístico de 1939*, p. 68.

<sup>20</sup> Stanley Stein, *The Brazilian Cotton Manufacture: Textile Enterprise in an Underdeveloped Area, 1850-1950*. Cambridge: Harvard University Press, 1957, p. 99, e Topik, *The Political Economy of the Brazilian State*. p. 42.

<sup>21</sup> Daniel Cosío Villegas, *La Cuestión Arancelaria en México*, Mexico, 1932, p. 54; Stephen

Mesmo assim, por volta de 1910, a renda real *per capita* do Governo Federal no Brasil ainda superava em duas vezes a do governo mexicano. Considerando que o Estado nacional brasileiro estava se descentralizando, com a apropriação pelos Estados de uma parte cada vez maior das receitas públicas (de 19%, em 1863, para 27%, em 1886, e 39% em 1907-1910) enquanto que o do México estava se centralizando (com os Estados e municípios passando de 38% do total das receitas em 1895-1899 para 31% em 1903-1906), é surpreendente a constatação de que o Governo Federal Brasileiro estivesse tão mais rico do que o do México.<sup>22</sup> Isso está relacionado com o fato de o Brasil ter se tornado cada vez mais dependente do comércio internacional. Os impostos sobre importações, que, em 1890, eram responsáveis por 52.3% das receitas federais no Brasil, subiram para 64.8% em 1910, enquanto que no México caíram de 55 para 43.7% ao longo dos mesmos anos. Esse fato pareceria comprovar que, pelo menos no que concerne a algumas medidas, a construção do Estado e a orientação exportadora eram compatíveis.

## **Política da dívida externa: o papel do Estado no incentivo à entrada do capital estrangeiro**

Em termos gerais, parece ter havido mais semelhanças do que diferenças nas políticas tributárias do Brasil e do México durante o século XIX. Em relação à dívida externa, ao contrário, as experiências desses dois países foram, por décadas, significativamente distintas. Entre os países latino-americanos, o Brasil era considerado pelos banqueiros estrangeiros como o mais digno de crédito, ao contrário do México que, até a década de 1880, sempre esteve em atraso com relação a seus compromissos financeiros. Entretanto, no final do século, essa considerável diferença entre as duas nações quanto à política da dívida externa deu lugar a uma convergência das instituições e das estratégias financeiras de ambas.

H. Haber, *Industry and Underdevelopment: The Industrialization of Mexico, 1890-1940*. Stanford University Press, 1989, p. 39; William A. Graham-Clark, "Cuba, Mexico and Central America" em *Cotton Goods in Latin America*, parte 1, Washington DC: Government Printing Office, 1909, p. 38.

<sup>22</sup> M.J.F. de Santa-Anna Nery, *Le Brésil en 1889*. Paris: Librairie Charles Delagrave, 1889, p. 450; Brasil, IBGE, *Anuário Estatístico, 1939-1940*, p. 1.409, 1.412, 1.418; México, Secretaria de Fomento, *Anuario Estadístico*, 1906, p. 221 e 222; Secretaria de Fomento, *Cuadro Sinóptico*, ano de 1900, p. 70-73.

Desde a época da Independência, o Governo Imperial do Brasil recorria a Londres para empréstimos. Os dois primeiros, em 1824 e 1825, foram seguidos por empréstimos adicionais nas décadas de 1860, 1870 e 1880.<sup>23</sup> O respeito dos banqueiros europeus pela Monarquia do Brasil, que pagava os empréstimos pontualmente (em grande parte graças à capacidade dos coletores de impostos do Rio de Janeiro de arrecadar um fluxo grande e contínuo de taxas), era suficiente para assegurar empréstimos até mesmo em tempos difíceis. A florescente economia exportadora brasileira apresentava significativos superávits comerciais, que chegaram, em média, a US\$5,8 milhões anuais entre 1886 e 1890. O crescente comércio externo do Brasil e as tarifas alfandegárias em vigor tornavam os capitalistas europeus generosos. Mais do que qualquer outro de seus vizinhos latino-americanos, com exceção da Argentina, o Brasil foi inundado por empréstimos estrangeiros naquela época. Conseqüentemente, a dívida externa brasileira em 1888 era uma das maiores no Terceiro Mundo, US\$136 milhões. Essa quantia parece insignificante quando comparada às gigantescas cifras dos dias de hoje, mas ela devia representar então o equivalente a cinco ou seis vezes as poupanças internas do Brasil.<sup>24</sup>

Após a crise financeira local do início dos anos 1890, conhecida como "encilhamento", os banqueiros estrangeiros — liderados por N.M. Rothschild and Sons, de Londres — decidiram apoiar a reestruturação global da dívida externa brasileira. O Empréstimo de Consolidação de 1898 permitiu à República Brasileira — após uma década de políticas econômicas não-ortodoxas e de descrédito externo — passar a adotar políticas ortodoxas. Na verdade, o Tesouro Brasileiro desfrutava da dupla vantagem de arrecadar uma receita maior internamente e de ser, ao mesmo tempo, um frequentador bem-vindo dos mercados financeiros

<sup>23</sup> Para maiores informações sobre os empréstimos externos do Brasil, veja-se os apêndices de Carlos Manchai, *A Century of Debt Crises in Latin América: From Independence to the Great Depression*. Princeton University Press, 1989.

<sup>24</sup> Nós chegamos a essa estimativa supondo um PNB cinco vezes maior do que as exportações, ou 526 milhões de dólares em 1888 e calculando as poupanças nacionais como 5% do PNB, percentagem muito alta para um país com um setor financeiro mal formado e uma alta propensão a consumir. De acordo com Bairoch, *The Economic Development of the Third World since 1900*, p. 173, os países adiantados *took off* no século XIX, com taxas de poupanças nacionais de 5 a 10% do PNB. Essas taxas produziram poupanças anuais de 26 milhões de dólares. Para maiores informações relativas aos serviços da dívida externa, ver Topik, *The Political Economy of the Brazilian State*, p. 27-57.

de Londres e do continente europeu. Por volta de 1910, a dívida externa brasileira, que tinha crescido mais de quatro vezes, chegou a US\$627 milhões. Graças a uma longa história de pontualidade no pagamento de empréstimos e a sua boa relação com a casa bancária de N.Rothschilds de Londres, o Brasil conseguiu obter empréstimos em termos comparáveis aos dos tomadores de empréstimos europeus: juros de 4 1/2 a 5% e taxas de desconto de apenas 3 a 5%.<sup>25</sup>

A opção por obter fundos no exterior dava aos políticos brasileiros uma maior liberdade de manobra, já que estes fundos eram facilmente acessíveis e não requeriam a imediata aquiescência dos que pagavam impostos. Considerando que nenhum dos dois Estados tinha consolidado sua legitimidade interna e tampouco seu controle sobre a produção doméstica — o que exigiria uma considerável máquina burocrática e profissional, de que ambos não dispunham - aumentar abruptamente os impostos internos não era uma opção fácil de ser implementada. Assim sendo, os empréstimos externos reforçavam a relativa autonomia do Governo Central face à sociedade civil (antes de 1888 não havia empréstimos externos a províncias ou municípios), mas, ao mesmo tempo, aumentavam sua dependência dos credores externos. Por outro lado, as demandas do serviço da dívida externa criavam limites às políticas monetária, fiscal e tarifária do País.

A disposição dos capitalistas europeus de abrir suas carteiras ao Ministro da Fazenda brasileiro proporcionavam a este recursos para algumas inovações econômicas, mas, sobretudo, permitia-lhe saldar as despesas administrativas e o serviço de empréstimos anteriores. Em 1890, 61% do orçamento federal foi gasto com a administração e, um quarto com o pagamento de débitos (internos e externos). Para investimentos, restaram apenas 11%, e, para pagamentos de transferências, 4%.<sup>26</sup> Em 1910, os gastos com a administração tinham caído um pouco e passaram a 51,3% do total dos gastos, enquanto que os investimentos cresceram e atingiram cerca de 18,2%.

Em flagrante contraste com o Brasil, o malogro das políticas de endividamento no México estava intimamente relacionado ao fato de

<sup>25</sup> Brazil, Agency Letter Book 4, N.M. Rothschilds Archive, Londres e Castro Carreira, *História Financeira*, vol. 2, p. 714-716. A taxa de desconto foi 89% em 1883, mas o empréstimo de 1875 havia sido à taxa de 96,5, o de 1886 à de 95 e o de 1888, 97%.

<sup>26</sup> Annibal Villela e Wilson Suzigan, *Política do Governo e Crescimento da Economia Brasileira, 1889-1945*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, p. 414.

que este era um Estado militarmente fraco, politicamente instável e altamente endividado. O México logo suspendeu o pagamento de seus primeiros empréstimos, feitos em 1824, e em 1825, e não retomou os serviços da dívida por décadas. Em 1862, o não-pagamento de antiga dívida com a Inglaterra e dos infames "*Jecker bonds*" foram a desculpa para uma intervenção da França. Após o colapso, em 1867, do Império Mexicano, chefiado pelo Arquiduque Maximiliano e financiado pelos franceses, o presidente mexicano Benito Juárez, uma vez mais, declarou a moratória da dívida externa. Todos esses acontecimentos tornaram o México um pária para os banqueiros estrangeiros durante grande parte do século XIX, o que não era de estranhar, considerando que houve, de fato, uma suspensão efetiva dos pagamentos relativos aos primeiros empréstimos ingleses por seis décadas inteiras (de 1828 a 1886), a mais longa moratória de qualquer nação nos tempos modernos.<sup>27</sup>

Somente nos anos oitenta, o Governo Mexicano começou a recuperar seu crédito, fazendo, em 1886, um acordo com os britânicos, portadores de títulos mexicanos e lançando, assim, as bases para o grande empréstimo de conversão de 10,5 milhões de libras esterlinas em 1888. Esse empréstimo teve grande êxito por assegurar garantias consideráveis e uma taxa de desconto de 21,5%.<sup>28</sup> Não somente a história pregressa, como déficits comerciais contínuos (cuja média, na década de 1880, foi de US\$3,5 milhões) diminuíram o crédito do México. Em 1888, a sua dívida externa era de US\$70,8 milhões, aproximadamente metade da dívida brasileira. Mas, dado o menor valor das suas exportações, o pagamento do serviço da dívida externa mexicana requeria uma parcela marginal maior dessas exportações. O pagamento da dívida externa era, no momento, menos importante para o Tesouro mexicano, porque alguns desses débitos estavam ainda sendo negociados e não estavam sendo pagos. Devido a isso, os serviços da dívida externa consumiam somente 11% do orçamento. Esse valor subiu para um quarto do orçamento quando o pagamento dos serviços da dívida foi normalizado dois anos mais tarde, e permaneceu ao redor desse nível

<sup>27</sup> Sobre a evolução dos empréstimos latino-americanos veja-se Carlos Marichal, *A Century of Debt Crises in Latin America*.

<sup>28</sup> *Council of the Corporation of Foreign Bondholders*, Report for 1888, p. 112. Aparentemente o empréstimo não foi tão bem sucedido em Berlim. O embaixador alemão junto ao México, Wangenheim escreveu para Von Bulow, em outubro de 1905 (Reichsamt des Innern 4384, Deutsches Zentralarchiv Potsdam) dizendo que a taxa de juro em 1888 foi de 8,01% e a taxa de desconto, 58,7%.

nas duas décadas seguintes, numa fração semelhante à do Brasil. Após 1890, cada vez mais empréstimos estrangeiros foram sendo contratados, não apenas para refinanciar os antigos, mas também para financiar projetos de construção, tais como os da estrada de ferro e do porto de Tehuantepec, do porto de Veracruz, assim como a drenagem da Cidade de México. Embora não fossem registrados como investimentos de capital, eles o eram na realidade em grande parte.

A dificuldade do México em coletar impostos e em conseguir empréstimos em condições favoráveis prejudicou severamente as atividades do Estado.<sup>29</sup> Em um ciclo vicioso, a pobreza do Estado minava os fundamentos institucionais necessários para restaurar a prosperidade pública. O quadro relativamente pequeno de funcionários que tinha condições de empregar reduzia a capacidade de Porfírio Díaz alcançar, da Capital, as regiões distantes do País. Ao que parece, o México tinha apenas a metade do número de funcionários públicos do Brasil nos níveis nacional, provincial e local. E, por causa da tradição de violência, mais da metade desses funcionários eram membros das Forças Armadas. Em números absolutos, os soldados e marinheiros do México eram o dobro do contingente militar do Brasil (33.226 e 16.800 respectivamente) deixando uma burocracia civil equivalente a um quarto do total brasileiro.<sup>30</sup> Essas proporções se refletiam nos orçamentos. As forças armadas mexicanas consumiam 38% do orçamento federal em 1888, enquanto as do Brasil se limitavam a 18%.

<sup>29</sup> Um recente estudo das finanças públicas mexicanas argumenta que o Estado mexicano não gastava o bastante em bens "públicos" (na esfera social, econômica, educacional e judiciária) para manter a lealdade de grandes setores da população, um fator que viria contribuir para a deflagração da Revolução em 1910. Cf. Marcello Carmagnani, *Mercado y Estado: historia de la hacienda publica en México, 1857-1910*. México: Fondo de Cultura Económica, 1994.

<sup>30</sup> Dados sobre o total de funcionários do Governo no México são encontráveis em L. Peter Smith, *The Labyrinth of Power*, p. 41, o qual dá 71.834 "para 1895, um pouco mais do que os 63.777 encontrados em *Resumen del Censo de 1900*, p. 61 e os 59.553 em *Fuerzo de Trabajo*, p. 54,56. Para o Brasil chegamos a 129 mil conforme Contaduría Geral da República, *Resumo do Orçamento da Receita e Despesa para o Exercício de 1893; a Estrada de Ferro Central do Brasil*, Relatório, 1893. Imprensa Nacional, 1893, Tabela DI e Topik, *The Political Economy of the Brazilian State, 1889-1930*, p. 21. A relação entre os dois países era possivelmente mais próxima em 1888, já que a burocracia do Estado brasileiro cresceu provavelmente em um terço nos doze anos seguintes, enquanto há evidência de que a do México teria estagnado nesse período. O contingente das Forças Armadas Brasileiras em 1888, de acordo com José Murilo de Carvalho em "As Forças Armadas na Primeira República", *História Geral da Civilização Brasileira*, vol. 9, p. 201, era de 16.800 homens, enquanto o do México era 33.226 em 1895.

Essa situação, entretanto, refletia uma maior tranquilidade no Brasil mais do que um estilo diferente de governo, já que, anteriormente, também os militares brasileiros haviam sido responsáveis por parcela ponderável dos gastos do Governo Central. Entre 1835 e 1888, os gastos com militares corresponderam a pelo menos 56% do total de gastos.<sup>31</sup> Portanto, não era surpreendente que somente 5% do orçamento do Governo Central do México fossem dedicados a investimentos fixos em 1888, numa percentagem que correspondia, em termos absolutos, a somente um nono do total dos investimentos do Governo Central no Brasil.<sup>32</sup> Esse montante aumentou para 9,2% em 1910, mas a participação em investimentos fixos do Brasil cresceu a uma taxa similar, de tal maneira que o Estado brasileiro estava investindo uma fração duas vezes maior de suas rendas, as quais, por sua vez, eram, em termos *per capita*, duas vezes maiores.

## O esforço do Estado para atrair investimentos externos diretos

Contrariando freqüentes argumentos na literatura tradicional da "dependência", gostaríamos de defender aqui o ponto de vista de que a adoção de uma política da dívida consistente com os interesses dos investidores e dos banqueiros estrangeiros foi também essencial para atrair investimentos diretos do exterior. Nesse ponto, as políticas financeiras dos dois Estados foram importantes instrumentos para atrair capital estrangeiro não só para o setor público, mas também para os setores privados, o que pode ser verificado a partir da revisão de alguns dados sobre investimento externos nos dois países.<sup>33</sup>

O Brasil e o México tornar-se-iam dois dos maiores receptores de capital estrangeiro, no mundo. As estimativas dos investimentos estrangeiros costumam ser notoriamente pouco confiáveis. Os números para

<sup>31</sup> Castro Carreira, *História Financeira*, vol. 2, p. 614, 657; Carlos San Juan Victoria e Salvador Velásquez Ramirez, "El Estado y las políticas económicas en el Porfiriato" em Ciro Cardoso (ed.) *México en el Siglo XIX (1821-1920); historia económica y de la estructura social*. México: Editorial Nueva Imagen, 1980, p. 308.

<sup>32</sup> El Colegio de México, *Estadísticas económicas del Porfiriato: Fuerza de Trabajo*, p. 305, 311 e 323.

<sup>33</sup> Para uma compilação de estudos recentes da história dos investimentos estrangeiros na América Latina nesse período, veja-se Carlos Marichal, (ed). *Las Inversiones Extranjeras en América Latina, 1850-1930*. México: Fondo de Cultura Económica, 1995.

1888 não passam de indicadores muito gerais. Diferentes estimativas — relativas ao Brasil e México — apresentam valores que vão de \$250 milhões a \$550 milhões.<sup>34</sup> Norte-americanos e ingleses controlavam todas as estradas de ferro mais importantes do México e um grande número de suas minas. O comércio por atacado coube aos comerciantes alemães, franceses e espanhóis, os quais logo começaram a ter um papel importante nos primeiros bancos. Franceses e espanhóis dominaram o maior banco do México, o Banco Nacional de México, enquanto que investidores britânicos e, mais tarde, franceses, tiveram participações significativas no Banco de Londres y México. Capitais estrangeiros também começaram a ser investidos na agricultura, em terras e empresas de utilidade pública, embora ainda não em larga escala. Se calcularmos o estoque de capital, usando uma estimativa de Kuznets, segundo a qual esse estoque correspondia geralmente a um valor entre 11 e 22% do PNB, podemos avaliar a participação do capital estrangeiro no capital total. Uma suposição razoável seria a de que, já em 1888, um sexto de todo o estoque de capital fosse constituído de investimentos estrangeiros, com um limite superior maior do que um terço.<sup>35</sup>

Ao final do Porfiriato, que durou de 1897 a 1910, um Estado mais intervencionista e nacionalista mudou a natureza do investimento estrangeiro. Depois de 1900, embora os investimentos europeus não tivessem cessado, foram sendo reduzidos face ao grande afluxo de capitais norte-americanos. Os novos fundos foram, em geral, direcionados pelas grandes corporações para investimentos diretos, estimulados pelos cartéis de indústrias e de bancos que vieram a dominar a economia dos Estados Unidos. Até a depressão de 1907, o México tinha se tornado o mais importante campo de batalha para o capital financeiro internacional, recebendo a metade de todo o investimento externo de *portfolio* dos Estados Unidos. Ficou atrás apenas da Argentina, como país que recebeu mais investimentos estrangeiros no Terceiro Mundo, entre US\$1.7 e

<sup>34</sup> Irving Stone, "British Direct and Portfolio Investment in Latin America before 1914", *Journal of Economic History* 39 (dezembro, 1979):695; J. Fred Rippy, *British Investments in Latin America, 1822-1849* Hamden, Ct, ARChon Books, 1959, p. 25, 37, 68; Rippy, *The United States and Mexico*, NY, Crofts, 1926; *New York Times*, 7 de janeiro de 1888 e 5 de setembro de 1888 ;Luis Nicolau D. Olwer, "Las inversiones extranjeras" *Historia Moderna de México, El Porfiriato, la vida económica*. Cidade do México, 1965, p. 1161-1163.

<sup>35</sup> Simon Kuznets, "Capital Formation in Modern Economic Growth and Some Implications for the Past" em Kuznets, *Population, Capital and Growth: Selected Essays*. Nova York: Norton 1973, p. 126-162.

\$2 bilhões.<sup>36</sup> Em nenhum outro lugar, nesse período, membros tão proeminentes da alta burguesia, como os Rothschild franceses e britânicos, os Gugenheim, os Speyer, J.P. Morgan, Bleichroeder, e John D. e William Rockefeller investiram capital de risco em maior escala. A política do Estado passou, então, não só a privilegiar os financistas da alta burguesia nacional e internacional e as grandes corporações, no lugar dos empresários burgueses, como antes, mas também procurou aumentar o controle central sobre a economia.

No Brasil, o investimento estrangeiro de longo prazo em 1888 estava, provavelmente, entre \$300 milhões e \$400 milhões, dos quais, possivelmente, cerca de cinco sextos vindos de Londres (embora, muitas vezes, propriedade de investidores do continente europeu).<sup>37</sup> Os empréstimos do governo constituíam a maior parte do investimento externo, compreendendo mais de um terço, mas menos do que metade do total. As estradas de ferro eram as maiores receptoras de capital estrangeiro de risco, mas muitas das principais linhas que transportavam café per-

<sup>36</sup> *Mexican Herald*, 5 de setembro de 1897, p. 1; Bárbara Stallings, *Banker to the Third World*, Berkeley: University of California Press, 1987 p. 125; Naomi R. Lamoreaux, *The Great Merger Movement in American Business, 1895-1904*, Cambridge University Press, 1985, p. 1; W. Arthur Lewis, *Growth and Fluctuations, 1870-1913*, London: George Allen & Unwin, 1978, p. 163; Jean Bouvier e René Girault (eds), *L'impérialisme français d'avant 1914*, Paris: Mouton Éditeur, 1976, p. 9, 309; Steven Topik "The Emergence of Finance Capital in México" em Virginia Guedea e Jaime Rodriguez eds. *Five Centuries of Mexican History/México en el medio milenio*, México: Instituto de Investigaciones Doctor José Maria Mora, 1992, p. 227-242.

<sup>37</sup> Esse valor pode ser um pouco mais alto. Várias estimativas falam em US\$500 milhões em 1889. Entretanto essas estimativas incluíam US\$200 milhões relativos a crédito de curto prazo o que parece exagerado uma vez que o total do comércio externo alcançou mais ou menos esse valor em 1888. Considerando que o crédito consistia em notas com prazos de apenas 90 dias, uma grande parcela do crédito comercial teria sido contada três vezes no mesmo ano em termos do valor do crédito concedido - o que, naturalmente não é o mesmo valor que capital fixo. Mas, mesmo excluindo o crédito de curto prazo, temos também a estimativa de Castro Carreira de que 30 mil contos eram anualmente repatriados do Brasil por imigrantes portugueses e italianos e por capitalistas. Isso equivaleria, numa taxa de 22 pence, a um total de aproximadamente 12 milhões de libras esterlinas. Se assumirmos que dois terços eram capital (uma vez que havia ainda poucos imigrantes com capacidade de remeter lucros) então os dividendos seriam de 8 milhões de libras esterlinas. E, admitindo-se que eles representavam lucros de 10% (duas vezes o que os britânicos estavam ganhando, mas havia menos investimentos fixos e por outro lado nem todos os lucros eram repatriados), então o investimento estrangeiro externo dos imigrantes seriam outros \$80 milhões, o que daria um total de investimento estrangeiro ao redor de \$400 milhões.

tenciam a brasileiros ou ao Governo. Havia também minas razoavelmente grandes de proprietários britânicos, mas nada na escala do que sucedia no México. Capitalistas ingleses e franceses criaram igualmente diversas usinas de açúcar que vieram a fracassar. Investidores britânicos e portugueses controlavam vários dos bancos mais importantes e, junto com alemães e franceses, dominavam o comércio por atacado. Mas, embora os bancos estrangeiros tivessem tido um importante papel no financiamento das exportações via crédito comercial, raramente investiram diretamente na produção para a exportação. Portanto, usando o índice de Kuznets, o capital de risco estrangeiro pode ter constituído entre 4% e 17% dos estoques de capital nacional, com uma estimativa mediana de um doze avos. Embora essa estimativa seja muito precária e esteja sujeita a uma grande margem de erro, ela indica que, próximo ao final do século XIX, o investimento estrangeiro direto no México era cerca de duas vezes mais importante do que no Brasil e permaneceria assim até 1910 e a deflagração da Revolução Mexicana.

## **O Estado e a integração econômica nacional**

Até agora sustentamos ter sido possível observar, no último quartel do século XIX, uma notável convergência dos papéis econômicos dos Governos Centrais do México e do Brasil no que toca à integração na economia mundial. Nessa convergência incluem-se a promoção das economias de exportação, a negociação de empréstimos públicos com banqueiros estrangeiros e a atração de um crescente influxo de investimento externo direto. Mas, não há dúvida de que as elites políticas nacionais também tinham o objetivo de promover a integração nacional e o desenvolvimento econômico. Em outras palavras, políticos e burocratas procuravam defender a soberania nacional e a posição de seus países na economia mundial, embora, ao mesmo tempo, encorajassem, sem pôr em risco um sistema de classes sociais específicos, uma crescente e interligada acumulação de capital. Ao final do processo de construção do Estado no século XIX, a edificação da nação e o desenvolvimento econômico tinham se tornado projetos complementares.

O impulso à constituição de relações capitalistas e dos mercados nacionais eram os objetivos principais. A esse respeito, cabe observar que, a despeito da incorporação à economia mundial ao longo dos séculos e da importância fundamental dos setores exportadores, tanto o Brasil como o México ainda tinham economias em grande parte pré-industriais e auto-abastecidas. Cerca de 70 a 80% da atividade econô-

mica estavam fora do comércio internacional.<sup>38</sup> Os mercados internos de ambos os países eram dinâmicos, mas tinham estruturas bem diferentes. Padrões de urbanização distintos fizeram com que o México tivesse florescentes mercados locais, alguns mercados regionais importantes, mas não um mercado nacional. O deslocamento de uma região para outra, especialmente antes das estradas de ferro, era difícil. No Brasil, ao contrário, os mercados locais eram menos ativos, mas os regionais eram prósperos. Entretanto, a localização das maiores cidades do Brasil refletia sua dependência do comércio internacional: todas as suas dez maiores cidades eram portos, com exceção de São Paulo, que ficava na cabeceira da estrada de ferro que ligava o planalto ao porto de Santos. Essa estrutura litorânea e voltada para fora dos maiores mercados brasileiros também fazia que os mercados regionais pudessem ser ligados por um transporte marítimo relativamente barato. Ao contrário, entre as maiores cidades do México, somente Vera Cruz era um porto, fato que talvez explique por que a marinha mercante mexicana era significativamente subdesenvolvida.

Não obstante, quanto à integração dos mercados internos, provavelmente o meio mais importante de colocar as pessoas em contato no Brasil e no México, tenha sido a estrada de ferro. A primeira linha do Brasil foi construída em 1854. Significativamente, ligava a Corte à residência de verão do Imperador, na cidade de Petrópolis, nas montanhas. Nos anos 1860 e 1870, as estradas de ferro mais importantes do ponto de vista econômico começaram, partindo das maiores cidades portuárias, Recife, Salvador, Rio de Janeiro e Santos, a sair em busca dos produtos de exportação no interior do País. Os anos 1880 assistiram à mais intensa construção de estradas de ferro do século XIX e representaram a segunda maior década dessa construção da história do Brasil. Em 1888, o Brasil tinha a maior malha ferroviária da América Latina. Seus 9.583 quilômetros de trilhos colocavam-no em décimo segundo lugar no mundo, atrás de nove países europeus e norte-americanos e de duas colônias britânicas: Índia e Austrália. O sistema ferroviário brasileiro era maior do que o de toda a África junta e duas vezes o da Ásia, excluindo-se o da Índia.<sup>39</sup>

Surpreendentemente, um terço do sistema brasileiro era de propriedade do Estado. Frequentemente, a construção das linhas era iniciada e

<sup>38</sup> Esses números foram obtidos subtraindo do PNB todas as exportações e a metade das importações (para compensar o valor adicionado pelo comércio e transporte).

<sup>39</sup> Mulhall, *Dictionary of Statistics*, p. 495, 496.

planejada pelo Governo Central. Não obstante, em 1888, nenhuma das estradas de ferro tinha ido além de duzentas milhas da costa. As várias regiões do País tampouco tinham sido ainda integradas. A falta de planejamento e a dispersão que caracterizavam a rede ferroviária eram atenuadas pelo fato de vários centros urbanos serem portos (ou, no caso de São Paulo, ligado ao porto de Santos). Conseqüentemente, estavam interligados pelas linhas de navegação costeira, que cresceram significativamente nos anos 1880. Assim, toda a frota mercante, costeira e ultramarina, cresceu cerca de 400% entre 1843 e 1883, enquanto que as exportações caíram de um quarto para 16% da carga.<sup>40</sup> O comércio marítimo doméstico estava crescendo mais rapidamente do que o internacional.<sup>41</sup>

Depois de 1889, as estradas de ferro cresceram rapidamente, de tal maneira que, em 1910, o total nacional era de 21.325 quilômetros. Inicialmente esse crescimento se deveu a empresas estrangeiras que não somente estabeleceram novas companhias, mas também passaram a controlar algumas importantes linhas do Estado. Mas, as crises econômicas do começo do século XX, geradas pela queda do preço do café, levaram o Governo Federal e, em menor grau, os governos estaduais a assumir o controle e a administração das companhias falidas. Em 1930, dois terços do sistema ferroviário eram de propriedade do Estado, e a metade era administrada pelo Estado.<sup>42</sup> O sistema integrou o País, uma vez que a maior parte do tráfego visava o consumo interno, e não, as exportações, e as linhas passavam pelos centros populacionais.

O México foi mais lento na criação de um sistema moderno de transportes. Antes de 1880, somente uma linha importante foi construída, a que ligava a Cidade do México a Vera Cruz. Sua construção, financiada por capitalistas mexicanos e ingleses, começou à época de Maximiliano e terminou em 1873. Essa linha de estrada de ferro facilitou o próspero comércio de importação e exportação realizado por

<sup>40</sup> Calculado com base em dados do IBGE, *Anuário Estatístico, 1939/1940*, p. 49,86 e 87.

<sup>41</sup> Chegamos a essa conclusão supondo que as importações - cujo valor acompanhava as exportações —, e a exportações tinham uma relação constante em termos de peso. É verdade que quando o preço do café dobrou, a mesma quantidade de café passou a comprar duas vezes mais importações. Entretanto, por outro lado, o preço do açúcar caiu 30%. Além disso, cabe observar que as importações incorporavam cada vez uma maior quantidade de trabalho, reduzindo a relação entre toneladas exportadas e valor das importações.

<sup>42</sup> Julian Duncan, *Public and Private Operations of Railways in Brazil*. Nova York: Columbia University, 1932, p. 87.

intermédio de Vera Cruz, mas não contribuiu significativamente para a expansão dos mercados internos. Essa situação mudou no início da década de oitenta, quando uma intensa construção de linhas férreas partindo dos Estados Unidos em direção ao sul levou ao estabelecimento de três grandes, troncos de linhas férreas ligando o México à economia dinâmica de seu vizinho do norte. Assim, em 1888, o México tinha um sistema ferroviário quase tão grande quanto o do Brasil.

Entretanto, ao contrário do Brasil, nenhuma das primeiras estradas de ferro no México foi propriedade do Estado. As autoridades mexicanas preferiram adotar o sistema de subsídios financeiros estatais para estimular investidores estrangeiros (britânicos e norte-americanos) a construir as linhas principais. O complexo e dispendioso sistema de subsídios — entre outros fatores — se, por um lado, levou a repetidas crises financeiras e fiscais em 1885, 1890 e 1893, pelo outro, contribuiu para criar um extenso e moderno sistema de transportes, que estimulou o comércio externo e a expansão dos mercados domésticos. Segundo os cálculos de John Coatsworth, em estudo clássico por ele realizado, a metade da carga transportada pelas maiores estradas de ferro mexicanas destinava-se ao comércio internacional. Mas, estudos mais recentes mostraram uma participação ainda maior do transporte para o comércio interno.<sup>43</sup>

Nos anos noventa do século XIX, o governo mexicano começou a participar mais diretamente na promoção de estradas de ferro e de outros projetos importantes de infra-estrutura. Vultosos contratos foram firmados, especialmente com uma grande empresa britânica de engenharia, chefiada pelo empresário Sir Weetman Pearson, que se encarregou da construção de uma estrada de ferro através do Istmo de Tehuantepec, da modernização do porto de Vera Cruz e das grandes obras de drenagem no vale Central da Cidade do México.<sup>44</sup> Em todos esses casos, o Governo emitiu, continuamente, obrigações em prata (*silver bonds*) para os empreiteiros a fim de garantir o empreendimento e, desse modo, terminou por assumir uma participação importante em todos esses grandes projetos de obras públicas.

<sup>43</sup> John Coatsworth, *Growth Against Development: The Economic Impact of Railroads in Porfirian México*. Dekalb: Northern Illinois University Press, 1981. Ver também: Sandra Kuntz, *Empresa Extranjera y Mercado Interno. El Ferrocarril Central Mexicano, 1880-1907*. El Colegio de México, 1995.

<sup>44</sup> Priscilla Connolly, *Weetman Pearson: el contratista de Don Porfirio*. México: Fondo de Cultura Económica, 1998.

Assim, a despeito de sua preferência inicial por participação indireta em estradas de ferro, o Estado Mexicano acabou por se envolver bem mais diretamente. Neste sentido, o evento mais importante foi a nacionalização de várias das principais linhas-tronco que ligavam o México aos Estados Unidos. Diversos historiadores têm debatido as razões dessas primeiras nacionalizações e enfatizado os problemas financeiros das companhias estrangeiras, os quais, aparentemente, levaram o Estado a se tornar proprietário de estradas de ferro. Mas, a preocupação com a interferência dos *trusts* ferroviários dos Estados Unidos na soberania nacional e a necessidade de integrar o País de maneira a poder mobilizar tropas rapidamente, foram, sem dúvida, os motivos-chaves dessa nacionalização.

A despeito de um aumento semelhante do papel do Estado nas estradas de ferro, um setor que — deve ser enfatizado — compreendia as maiores empresas modernas, tanto no Brasil como no México, havia, até 1910, importantes contrastes entre sistemas ferroviários nacionais desses dois países. Embora fossem quase do mesmo tamanho, as companhias brasileiras transportavam duas vezes mais carga e tinham lucros brutos quatro vezes maiores.<sup>45</sup> As estradas de ferro mexicanas, por sua vez, eram empresas de baixos lucros e grandes débitos, um fato que estava certamente ligado à topografia montanhosa do País e aos contínuos obstáculos à integração regional de seus mercados.

## **O papel dos Estados brasileiro e mexicano no mercado monetário e no sistema bancário**

Embora tenhamos sustentado até agora que, a partir do final do século XIX, o papel do Estado no Brasil e no México havia se tornado cada vez mais importante nas áreas do comércio, da tributação, da dívida e da integração econômica, certa atenção deve também ser dada à influência do Estado nos sistemas monetários e nas primeiras estruturas bancárias desses países. Uma vez mais, parece valer a pena enfatizar que, a despeito de uma significativa divergência entre os dois Estados nos três primeiros quartéis do século XIX, a convergência entre ambos tornou-se clara na virada do século, tanto em relação ao estabelecimento de sistemas monetários e de políticas cambiais semelhantes, quanto no que se refere à regulação bancária.

E comum afirmar-se que a moeda é um símbolo emblemático da

<sup>45</sup> Mulhall, *Dictionary of Statistics*, p. 496.

soberania nacional. Se isso for verdade, a história dos sistemas monetários pode ser um importante guia para a história política ou, mais especificamente, para a história dos Estados. Para a América Latina, essa afirmação é certamente verdadeira, mas deve-se notar que cada uma das nações do subcontinente passou por diferentes trajetórias monetárias depois da Independência. Os casos do Brasil e do México retratam essas diferentes tendências no início do século XX.

O sistema monetário do México após a Independência era, para todos os fins e propósitos, idêntico ao que prevalecera durante os trezentos anos do domínio colonial. Sendo o maior produtor de prata no mundo, a base da circulação monetária no México era simplesmente a moeda de prata, com um volume pequeno e complementar de moedas de cobre para pequenas transações. Durante o período colonial, a cunhagem da prata era um privilégio real que só podia ser exercido pela Casa Real da Moeda na Cidade do México. Após a Independência e, então, sob o controle do Governo Central, a casa da moeda da Cidade do México manteve sua importância, mas surgiram também casas da moeda regionais, controladas pelos governos dos Estados, o que não é surpreendente, dada a estrutura federativa da nova República. Não obstante, as decisões importantes relativas ao volume da moeda em circulação não cabiam ao Governo (central ou local) mas eram frutos dos ciclos de produção das minas de prata. Assim, o Estado não podia regular eficientemente a circulação da moeda, embora reivindicasse a soberania monetária. E essa situação foi se tornando cada vez mais difícil nos anos oitenta do século XIX, quando, finalmente, foi constituído um sistema bancário no México, o que possibilitou o início da circulação de papel moeda — na forma de notas bancárias — paralelamente às moedas de prata.

As disputas entre os vários bancos nas últimas décadas do século XIX forçou o governo mexicano a começar a regular os mercados monetário e financeiro, inicialmente com os Códigos Comerciais de 1884 e 1889, em seguida, com a Lei Bancária Nacional de 1897. Essa lei estabeleceu regras comuns para todo o sistema bancário e reduziu os privilégios do mais poderoso banco, o Banco Nacional de México — o qual vinha funcionando como banqueiro virtual do Governo desde 1884. Assim, por intermédio da regulação, o Estado mexicano ajudou os mercados financeiros locais a operarem mais livre e eficientemente.

O Brasil oferece um evidente contraste com o México no que se refere ao período inicial de sua história monetária. Durante a primeira metade do século XIX, a economia brasileira sofreu uma grande es-

cashez de moeda metálica, já que só lhe era possível contar com uma pequena produção de ouro, na região de Minas Gerais, e com moedas estrangeiras obtidas no comércio internacional. Conseqüentemente, havia uma grande demanda por instrumentos monetários alternativos, fazendo com que, através da criação, em 1808, do primeiro banco latino-americano, o Banco do Brasil, o papel-moeda começasse a circular mais cedo. Tratou-se de papel-moeda que não desapareceu após a falência desse banco em 1828. Antes pelo contrário, o Governo continuou não só a imprimi-lo como também permitiu que os primeiros bancos comerciais privados colocassem suas notas em circulação. Assim, o sistema monetário brasileiro, à época, mostrou-se mais complexo do que o de outros países latino-americanos.

Nos anos 1860 e 1870, houve um importante debate sobre as vantagens de uma emissão bancária livre *vis-à-vis* o monopólio de emissão pelo Governo.<sup>46</sup> De fato, o Estado brasileiro permitiu uma curiosa combinação dos dois sistemas na medida em que, em alguns anos, os bancos comerciais eram encorajados a emitir suas notas a fim de atender a demanda do comércio e, em outros, o Estado assumia o papel dominante — juntamente com o novo Banco do Brasil — na emissão de papel moeda para financiar os déficits públicos.

Na década de 1880 e no início dos anos noventa, uma expansão econômica extraordinária, acompanhada por um *boom* no setor bancário, provocou uma crescente expansão monetária que levou, finalmente, a uma crise financeira. Em conseqüência, no final do século, as elites políticas e financeiras do País decidiram que seria necessário instituir uma série de reformas para combater os efeitos da instabilidade monetária, da inflação e da rivalidade bancária desenfreada. Como resultado, e com a ajuda dos banqueiros britânicos, foram implementados planos para consolidar o déficit público (o que foi conseguido pelo *Funding Loan* de 1898), e para estabilizar e regular o sistema bancário — basicamente pela reforma do Banco do Brasil em 1905. Cabe observar que, embora o Governo tivesse participação direta no banco, essa participação não implicava em conflito com o liberalismo, uma vez que ele não se beneficiava de quaisquer privilégios legais.<sup>47</sup>

<sup>46</sup> Para uma discussão desse debate no Brasil e em outros países da América Latina, em meados do século XIX veja-se Carlos Marichal e Pedro Tedde, (eds.) *La Banca Comercial en América Latina: Antecedentes Históricos*. Madrid: Banco de España, 1994, vol. 1, p. 131-150.

<sup>47</sup> Steven Topik, *The Political Economy of Brazil*, p. 40.

Como se pode ver, não só orientações gerais semelhantes foram adotadas pelos governos brasileiro e mexicano com respeito a políticas financeiras e bancárias, mas também, logo após a virada do século, ambos os países resolveram adotar um padrão-ouro no câmbio, o mais próximo que conseguiram chegar de um padrão-ouro plenamente amadurecido.<sup>48</sup> O governo mexicano ratificou uma reforma monetária (1905) que reconhecia oficialmente a depreciação do preço da prata em 50% e desmonetizava a prata, para evitar futuras quedas. Ao mesmo tempo, para assegurar o pagamento dos empréstimos estrangeiros tomados para sustentar os preços do café, o Governo Brasileiro estabeleceu a Caixa de Conversão (1906), que emitia notas conversíveis a taxas melhores do que as do mercado para a troca de divisas conversíveis em ouro.<sup>49</sup> Foi assim então que, à mesma época, na virada do século, o Estado liberal, tanto no Brasil quanto no México, afirmou sua soberania monetária, adotando esse símbolo preeminente do sistema do livre comércio, o padrão-ouro.

## Conclusão

Durante a primeira metade do século XIX, a intervenção direta do Estado nas economias brasileira e mexicana foi relativamente limitada, exceto nos campos da política fiscal e da dívida pública. Entretanto, mais tarde - no final do século XIX e princípio do século XX —, os governos (tanto em âmbito nacional quanto provincial e até mesmo municipal) começaram a ter uma participação mais ativa em um grande número de áreas. Esse fato tem a ver com uma maior capacidade de ação dos Estados, graças a um aumento de suas rendas disponíveis, o qual, por sua vez, se deve ao crescimento das economias de exportação e ao acesso a um maior volume de recursos disponíveis no exterior para empréstimos, fruto de uma intensificação nos fluxos de capital internacional. Entretanto, é importante notar que um Estado mais ativo, que promovia simultaneamente as modernizações econômica e política

<sup>48</sup> Para uma breve discussão veja-se Carlos Marichal e Daniel Diaz, "The Origins of Central Banking in Latin América, 1900-1930" em Jaime Reis, (ed.), *The Origins of Central Banking: Essays in Comparative Economic History*. Cambridge University Press (no prelo).

<sup>49</sup> Steven Topik, "Los lazos que ataron: Brasil y Mejiço em la economía mundial, 1880-1910" em *América Desarrollo y Dependencia Diputación Provincial de Granada and the Sociedad de Historiadores Mexicanistas*. Granada: Imprenta Provincial (1990), p. 181-215.

ca, não implicou um abandono da ideologia liberal. Ao contrário, da segunda metade do século XIX até 1930, o liberalismo e o ideal de um estado parlamentar foram os paradigmas predominantes das elites no Brasil e no México, assim como no resto da América Latina.

Em resumo, os Estados no Brasil e no México, embora guiados pela teoria do liberalismo, desempenharam, de fato, papel central no desenvolvimento econômico. As ligações com a economia internacional forçaram, paradoxalmente, algumas políticas intervencionistas, tais como a participação no mercado de *commodities*, a proteção tarifária e a nacionalização das estradas de ferro. Os ocupantes de cargos públicos não eram direcionados somente pela ideologia, e suas ações foram se modificando ao longo do tempo. A soberania nacional e a paz política eram tão imperativas quanto o Balanço de Pagamentos e o PNB *per capita*. Os mercados não funcionavam isoladamente, mas careciam da orientação dos Estados.