

expansão do mercado interno e evolução institucional no processo de industrialização: uma análise comparativa brasil-estados unidos¹

Newton Paulo Bueno²

Departamento de Economia da Universidade Federal de Viçosa

Wilson Suzigan

Instituto de Economia da UNICAMP

RESUMO

O objetivo deste texto é contribuir para o debate sobre porque o Brasil não logrou, como os Estados Unidos, transformar-se em uma economia plenamente industrializada após o apogeu da sua fase agro-exportadora. A principal conclusão é a de que, basicamente devido a melhor distribuição da renda nacional, o setor externo exerceu um papel muito mais dinâmico em termos de geração de mercados internos nos EUA, induzindo um processo de transformação institucional, o qual reforçou o processo de expansão econômica que conduziu a economia norte-americana ao limiar da sua fase industrial *stricto sensu*. O trabalho finalmente sugere que uma melhoria do perfil distributivo continua sendo uma condição necessária, embora não suficiente, para o desenvolvimento econômico de países como o nosso.

Palavras-chave: distribuição de renda, desenvolvimento econômico, instituições, história econômica comparada, industrialização.

ABSTRACT

The purpose of this paper is to contribute to the debate on the factors which prevented Brazil from becoming a fully industrialized economy, as the United States did, after the culmination of its agrarian-export period. The main conclusion is that, in the U S A , basically due to its better domestic income distribution, the export sector played a much more dynamic role in generating domestic markets, thus inducing a process of institutional change which reinforced the process of economic expansion that eventually led the American economy to the threshold of its industrial phase *stricto sensu*. The paper finally suggests that an improvement on the income distribution profile continues to be a necessary condition, although not a sufficient one, for the economic development of countries like ours.

Key words: income distribution, economic development, institutions, comparative economic history, industrialization.

¹ Este texto foi apresentado em versão preliminar na sessão especial ANPEC/ABPHE no XXVIII Encontro Nacional de Economia da ANPEC, Campinas, 12-15 de dezembro de 2000. Os autores agradecem os comentários dos participantes e do professor Tamás Szmrecsányi, isentando-os naturalmente de qualquer responsabilidade pela versão final do trabalho. Agradecem também os comentários de dois pareceristas anônimos, cujas sugestões procuraram acatar e incorporar dentro do possível.

² Este autor agradece ao CNPq o auxílio financeiro à sua atividade de pesquisa.

Introdução

O objetivo deste texto é contribuir para o debate sobre porque o Brasil não logrou, como os Estados Unidos, transformar-se em uma economia plenamente industrializada após o apogeu da sua fase agro-exportadora. Para isso comparamos as duas economias nesse período de transição: da primeira metade do século XIX até a eclosão da Guerra Civil para os EUA, e o período 1875-1930 para o Brasil.

A principal conclusão é a de que o setor externo exerceu um papel muito mais dinâmico em termos de geração de mercados internos nos EUA, induzindo o processo de transformação institucional que reforçou o processo de expansão econômica, conduzindo a economia norte-americana ao limiar da sua fase industrial *stricto sensu*. No Brasil, ao contrário, esse processo de retro-alimentação foi muito menos pronunciado, não chegando a gerar as instituições conflitantes com o regime agrário-exportador que, nos EUA, somente puderam tornar-se simultaneamente consistentes no regime político-econômico que emergiu após a Guerra Civil.

Sugeriremos no texto que a natureza cumulativa do processo de transição norte-americano não foi acidental, tratando-se pelo contrário de uma característica necessária dos processos de industrialização bem sucedidos. Mostraremos, em segundo lugar, que a melhor distribuição inicial da renda foi uma das principais razões de porque o processo ganhou *momentum* nos EUA, e não no Brasil. Uma série de fatores naturalmente intervieram nesse processo, como o (muito) melhor nível educacional da população norte-americana, o qual permitiu que o impulso de demanda dado pelo mercado externo se materializasse em mudanças expressivas na base tecnológica da economia. Mas, o fato é que, sem a expansão do mercado interno que a melhor distribuição de renda induzia e, portanto, sem lucros potenciais crescentes a apropriar, muito do estímulo à inovação tecnológica e institucional ter-se-ia provavelmente perdido.

Assim, concluímos o trabalho sugerindo que uma melhoria do perfil distributivo continua sendo uma condição necessária, embora não suficiente, para o desenvolvimento econômico em países como o nosso.

Um resumo do argumento

O fio condutor do argumento a ser desenvolvido é o de que mudanças de trajetória histórica, como as que ocorrem quando uma economia agro-exportadora se transforma em industrial, não acontecem gra-

dualmente, mas sob a forma de processos cumulativos. Tais processos envolvem mudanças na estrutura econômica — por exemplo, alteração no padrão de distribuição regional ou setorial da atividade econômica — as quais induzem mudanças institucionais — como, por exemplo, o desenvolvimento de novos arranjos institucionais no que diz respeito ao financiamento dos investimentos correspondentes e à alocação dos recursos nacionais pela política pública. Essas mudanças institucionais, por outro lado, promovem mudanças nos preços relativos dos fatores e em outros elementos da estrutura nacional de incentivos, as quais, caso sejam suficientemente fortes, realimentam o processo de mudança da estrutura econômica, desencadeando os referidos movimentos cumulativos. Se um dos elos dessa cadeia for mais fraco — por exemplo, se a mudança na estrutura econômica não for seguida pelas transformações institucionais requeridas — um processo de industrialização embrionário pode ser abortado por falta de base política para um governo que tenta redirecionar recursos públicos para o setor industrial da economia.

Assim, as fases críticas de tais processos, por envolverem mudanças institucionais e econômicas simultâneas, tendem a ocorrer em cadeia e a concentrar-se em curtos períodos do tempo histórico. Nossa tese é que tal processo cumulativo ocorreu nos EUA na primeira metade do século XIX, culminando com o choque entre as instituições do Norte industrial e as do Sul agrário;³ no Brasil, pelo contrário, principalmente devido ao reduzido dinamismo gerado pelo setor externo para o restante

³ Alguns dados são suficientes para evidenciar a rapidez e a profundidade do processo de industrialização norte-americano na primeira metade do século XIX (Fontes: North, 1966, e Sellers et al., 1985). Entre 1790 e 1815, a população total dos EUA mais que dobrou, atingindo aproximadamente a cifra de 8,5 milhões de pessoas em 1815, com cerca de 6% delas residentes em localidades com mais de 2.500 habitantes. Em 1860, a população total saltou para mais de 30 milhões de pessoas, cerca de 18% do total residindo em áreas urbanas. Nos Estados industrializados do Norte, o grau de urbanização chegou a mais de 35%, com uma parcela apreciável (mais de 10% da população das 5 maiores cidades) empregada em atividades fabris; a cidade de Nova York ultrapassou a marca de um milhão de habitantes e a de Filadélfia, a de 600 mil (em 1820, as populações de Nova York e Filadélfia atingiam, respectivamente, quase 125 mil e 112 mil pessoas). A malha ferroviária aumentou de 9,6 mil Km de trilhos até a década de 1840, para 48 mil Km em 1860; nesse mesmo período, a produção de ferro gusa quadruplicou e, apenas na década de 1850, a produção de bens manufaturados dobrou. A agricultura comercial, excluindo o algodão, também se expandiu espetacularmente, principalmente nos Estados do Meio-Oeste e do Norte; a produção de trigo nessa região, por exemplo, passou de 30 milhões de *bushels* em 1850 para quase 100 milhões em 1860.

da economia, jamais chegaram a se produzir as mudanças institucionais que poderiam ter sustentado um processo bem sucedido de transição para a industrialização.

O argumento pode ser resumido no seguinte: no período imediatamente anterior à plena maturação da economia do algodão, os EUA já tinham uma renda muito melhor distribuída (devido a fatores que não tentaremos explicar em profundidade aqui) do que o Brasil no período correspondente à consolidação do café como principal produto de exportação do País. Os enormes investimentos norte-americanos na abertura de canais e as inovações na tecnologia de navegação fluvial, que permitiram navegar rio acima, possibilitaram integrar (mesmo antes das estradas de ferro) o Sul algodoeiro, o Oeste produtor de alimentos, e o Nordeste, produtor de manufaturas, num grande mercado interno em que milhões de pessoas dispunham desde o início de um substancial poder aquisitivo.

Nessas condições, quando o valor das exportações de algodão aumentava, grande parte da receita das exportações fluía para o mercado interno, tanto para o Oeste quanto para o Nordeste. Como a renda era bem distribuída, parte desses fluxos retornava à circulação internacional sob a forma de importações, mas uma parcela significativa fluía para o consumo interno, que, por sua vez, estimulava o crescimento da produção doméstica de manufaturas e de alimentos, realimentando o processo, segundo o bem conhecido efeito multiplicador. Disso resultava que o setor externo dinamizava a economia interna, a qual aos poucos foi adquirindo impulso próprio. Já em 1840, o eixo dinâmico da economia norte-americana passou a ser a indústria têxtil, e não o setor exportador, de modo que o mercado do Nordeste sozinho já era capaz de sustentar uma base industrial substancial (North, 1966:206). A partir de meados daquela década, embora o algodão continuasse importante, o crescimento industrial diversificou-se por vários ramos, de tal maneira que se pode afirmar que o eixo dinâmico sofreu nesse período um novo deslocamento da indústria têxtil para a indústria em geral.

À medida que o mercado interno se expandia, alargava-se também o espaço (e os incentivos para se apropriar dos lucros potenciais) para a construção de novas instituições ou para o rearranjo das instituições existentes, destinadas a sustentar o avanço da industrialização no plano econômico. Uma das fases críticas do processo correspondeu ao equacionamento do financiamento dos canais que ligaram o Meio-Oeste produtor de alimentos e o Nordeste cada vez mais especializado na produção manufatureira.

A construção do primeiro desses canais, o Erie, teria sido impossível no início da década de 1820 se o Estado de Nova York não tivesse emitido títulos da dívida pública para esse fim (Davis e North, 1971, cap. 6). Esses títulos foram adquiridos inicialmente pelos proprietários de terra às margens do canal, que perceberam mais claramente as vantagens em termos de valorização de suas propriedades que o canal traria. O sucesso do empreendimento, entretanto, atraiu imensas somas de capital para esse tipo de investimento. Nos vinte anos seguintes, quase todos os Estados do Sul, do Oeste e um pouco menos do Leste foram capazes de fazer investimentos em infra-estrutura de transporte, financiando-os com títulos da dívida pública, colocados a baixas taxas de desconto.

Paralelamente aos títulos públicos, e devido ao enorme poder mobilizador de capital que esses investimentos provaram ter, desenvolveu-se um dinâmico mercado de créditos privados (*private transport securities*), que um pouco mais tarde viria a ser a principal fonte de fundos para os investimentos em ferrovias. Do total de US\$ 4,5 milhões de investimentos iniciais previstos para a construção da estrada de ferro Baltimore-Ohio, uma das primeiras linhas, apenas 25% tiveram de ser financiados pelo Estado de Maryland e pela cidade de Baltimore (idem, p. 141).

O restante da história é bem conhecido (Chandler, 1965). As estradas de ferro completaram a unificação do mercado interno norte-americano, ensejando, no final do século XIX, o surgimento das primeiras grandes empresas industriais modernas capazes de aproveitar as enormes economias de escala que esse mercado prometia. Tais empresas tornaram-se as pioneiras da forma institucional dominante na primeira metade do século XX — a empresa multi-departamental, que passaria a integrar dentro de uma única unidade organizacional os principais processos econômicos: a produção ou aquisição de insumos e produtos intermediários, a produção de bens finais, a distribuição e as finanças.

Essa industrialização avançou muito mais rapidamente no Norte, em parte, é claro, devido às seqüelas deixadas pela Guerra Civil; mas, um outro fator parece também ter sido importante. No Norte, o sistema de crédito desenvolveu-se basicamente em um espaço vazio, introduzindo uma miríade de inovações financeiras, que permitiram centralizar o capital antes disperso para financiar quase qualquer projeto economicamente viável.⁴ No Sul, as atividades de crédito eram histórica-

⁴ De acordo com Chandler (2001:106-107): *"To meet the needs of American railroads seeking funds and those of Europeans looking for investments, a number of importing and*

mente realizadas diretamente pelas casas comissárias exportadoras de algodão, as quais tentaram restringir ao máximo o desenvolvimento dos bancos comerciais, principais veículos das inovações financeiras. A repressão financeira, que perdurou até pelo menos o final da Guerra Civil, pode ser contabilizada portanto como um dos fatores que restringiram o desenvolvimento industrial do Sul, tornando-se o elo fraco da reação em cadeia que configura um processo de industrialização bem sucedido.⁵

exporting firms located in New York, particularly those concentrating on the buying and selling of foreign exchange, began to specialize in handling railroad securities... As agents for a railroad they sold its securities for a straight fee or on commission, acted as its transfers agent in New York, and advised their railroad client on financial markets... At the same time, they became agents for larger European investors who had purchased or were planning to buy American railroad stocks and bonds.

As soon as the American capital market became centralized and institutionalized in New York City, all the present-day instruments of finance were perfected; so too were nearly all the techniques of modern securities marketing and speculation. Bonds became the primary instrument to finance railroad construction. The promoters of the American roads and those initial investors who lived along their Unes preferred to maintain control over their investment by owning stock; the Eastern and European money-men however, believed that bonds assured a safer and more regular income. Railroad builders inevitably underestimated the cost of construction, causing first-mortgage bonds to be followed by second- and third-mortgage bonds. Then came income and debenture bonds. At the same time, to attract a somewhat different set of customers, bonds which could be converted into stock appeared, as did a variety of preferred stocks.

The great increase in railroad securities brought trading and speculation on the New York Stock Exchange in its modern form. Before the railroads the volume of stocks in banks, insurance companies, and state and federal bonds was tiny... By the mid- 1850's the securities of railroads, banks, and also municipalities from all parts of the United States were being traded in New York.

The new volume of business brought modern speculative techniques to the buying and selling of securities. Traders sold 'long' and 'short' for future delivery. The use of puts and calls was perfected. Trading came to be done on margin... By the outbreak of the Civil War, the New York financial district, by responding to the needs of railroad financing, had become one of the largest and most sophisticated capital markets in the world."

⁵ Segundo Davis e North (1971:47): "In other areas there were no existing institutional arrangements capable of effecting intra-regional capital transfers, as well as their primary business of interregional mobilization. Although commercial banks were more efficient intra-regional mobilizing agents than the factors, the existence of factors meant that the profits from the innovation of commercial banking were lower in the South than in other areas. The result, as one might expect, was that banks were innovated in the South much more slowly than elsewhere. When the existing arrangement structure (the cotton factors) declined (as they did after the Civil War) the pace of arrangement innovation quickened — profits from innovation in the South were now comparable to those in other regions".

O avanço acelerado da industrialização no Norte evidentemente aumentava o peso político dos interesses industriais na formulação da política pública. O conflito entre os interesses industriais e os agrários atingiria seu ponto culminante na década de 1860, mas já em 1824, na votação da lei de tarifas, que elevou os direitos aduaneiros sobre produtos têxteis em 33,3% e aumentou violentamente a alíquota sobre o ferro, a polarização de interesses já estava bem clara. O Sul se opôs à lei por 57 votos a um na Câmara, mas o Nordeste, com exceção dos representantes dos comerciantes internacionais e armadores, conseguiu fazer passar o projeto com margem apertada, cerrando fileiras com os representantes do Meio-Oeste, que haviam se convencido que o crescimento da indústria poderia criar um florescente mercado interno para os seus produtos (Sellers et al., 1985:131).

É claro que, no Brasil, a partir do último quartel do século XIX, quando se completou a gestação da economia cafeeira, o setor externo também passou a dinamizar a economia interna através do efeito multiplicador. Mas, como a concentração de renda era maior, o aumento induzido da demanda interna e das importações de bens de consumo era muito menor. Assim, aqui, o aumento das exportações (ou a melhoria dos termos de troca) gerava normalmente um superávit comercial porque o efeito multiplicador era pequeno (a propensão a consumir média era menor). A maior parte das receitas de exportação que não eram destinadas ao consumo de produtos domésticos foi então canalizada em parte para o consumo de mercadorias importadas (o que evidentemente não tinha qualquer efeito indutor interno) e em parte para a importação de máquinas e equipamentos, utilizados principalmente no transporte e beneficiamento de café e na indústria têxtil — demanda esta que, devido a ausência de estímulos, não se expandia a ponto de ameaçar os superávits comerciais. Os déficits comerciais somente apareciam, como explicou Furtado em sua *Formação Econômica do Brasil*, quando as exportações caíam ou os termos de troca pioravam.

O reduzido dinamismo econômico gerado pelo setor externo implicou num processo muito mais lento de mudança institucional. De um lado, o sistema de crédito desdobra-se a partir do grande comércio, cujo centro estava na atividade de exportação e importação (Silva, 1978:95). A própria indústria encontra-se desde o início umbilicalmente ligada aos interesses do comércio; os primeiros industriais importantes — Matarazzo, os irmãos Jafet e Crespi, por exemplo — começaram no setor de importação. Fica claro então porque, primeiro, o sistema financeiro nacional, como no Sul dos EUA, jamais tenha apresentado o

dinamismo exibido pelos bancos do Norte daquele país. Isto se devia ao fato de que aqui as inovações do crédito tiveram que concorrer com práticas já estabelecidas, as quais contemplavam preferencialmente os interesses então dominantes, associados de uma ou outra parte ao grande comércio. Em segundo lugar, explica-se porque os industriais brasileiros nunca tiveram, durante a República Velha, realmente um grande peso na formulação da política econômica nacional. Mesmo as tímidas tarifas sobre produtos importados, impostas a partir do início do século XX, não podem ser consideradas medidas protecionistas,⁶ mas apenas medidas necessárias para honrar os compromissos assumidos pelo Governo, em nome do capital cafeeiro, com os banqueiros internacionais. Não é de surpreender, portanto, que os interesses industriais tenham tido um papel tão ambíguo na Revolução de 1930, que supostamente representaria o final da hegemonia política do capital cafeeiro.⁷

A conclusão desta seção é a de que muito do que se considera ser o "espírito capitalista" do norte-americano médio parece ter sido forjado durante o processo de mudança econômica da primeira metade do século XIX, como resultado da enorme expansão do espaço do mercado interno daquele país, induzida pelo mercado externo.⁸ Esse "espírito capitalista" estava transbordando do Norte para o restante dos EUA mesmo antes da Guerra Civil; por essa época, o Partido Republicano, que representava esse espírito, era:

" ... an amalgam of entrepreneurs, farmers, lawyers, and professionals who believed in opportunity, hard work, and self-help; these were people from medium-sized farms. They disliked the South, not because they wished to help blacks or even to eliminate slavery, but because the South and slavery symbolized the very opposite of 'Free Soil, Free Labor, Free Men'. By accelerating the pace of industrialization, the Civil War altered the internal balance of the Party and tipped it toward control by industrialists. By mobilizing national emotions against the South, the Civil War fused North

⁶ As tarifas alfandegárias no período não se pautavam por critérios de seletividade e eram reduzidas sempre que o equilíbrio financeiro do governo federal era alcançado (Silva, 1978:107), não chegando nunca, portanto, a se constituir em uma efetiva política compensatória à política global de valorização do café.

⁷ Veja-se a respeito, por exemplo, o trabalho clássico de Boris Fausto (1976).

⁸ Isto não significa, evidentemente, que a ética protestante dos pais fundadores não tenha tido importância, mas que a disseminação do que Weber denominou de espírito do capitalismo ocorreu maciçamente nesse período.

and West together, locking the voter into the Republican Party. Men who had been anti-business and Jacksonian prior to 1860 became members of a coalition dominated by business." (Gourevitch, 1986:110).

O Brasil, ao contrário, como observa Gilberto Freyre, já no início do século XX impressionava os viajantes europeus por ser um país jovem, mas com passado. Nas palavras de um deles:

"É-se menos expatriado no Brasil... não se tem ali a sensação de surpresa ou de espanto que nos causam a Argentina e os Estados Unidos, com a sua sociedade mal firme, sem hierarquia e sem raízes e orientada exclusivamente pelo gosto da independência individual e pela preocupação de fortuna."⁹

Na próxima seção concentramos o foco da análise no mecanismo econômico que se constitui no fator propulsor das mudanças institucionais examinadas acima: o efeito dinamizador diferenciado do setor externo sobre a economia dos dois países.

A evidência empírica

Para efeito de argumentação, comparamos a evolução dos dois países em dois períodos distintos. Denominamos o primeiro período de industrialização induzida (embora, como vimos, no fim desse período, a economia norte-americana já fosse independente da evolução do seu setor externo). Nos EUA, esse período compreendeu a primeira metade do século XIX, com a maturação e expansão do setor algodoeiro, e no Brasil, o período que principia com a conclusão da gestação da economia cafeeira na década de 1870 e vai até 1913. Chamamos o segundo período de industrialização endógena, compreendendo os anos de 1870-1913 para os EUA e 1913-1950 para o Brasil (mesmo que a industrialização brasileira não tivesse de fato se tornado plenamente endógena no período). A Tabela 1, a seguir, mostra que o efeito indutor do setor externo sobre a industrialização foi muito mais importante nos EUA do que no Brasil. E isso explica porque, mesmo com taxas de crescimento do PIB *per capita* comparáveis na fase de industrialização endógena, ao final deste último período, o Brasil continuasse sendo um dos países mais subdesenvolvidos da América Latina. Por essa mesma época (1950), os

⁹ Pierre Denis, *Le Brésil au XXe Siècle*, apud Freyre (1962:609).

Estados Unidos já eram havia muito o país mais rico do mundo. Como mostra a Tabela 2, seu produto *per capita* era quase duas vezes maior do que a média dos países desenvolvidos, e aproximadamente seis vezes maior do que o brasileiro.

Tabela 1. Taxas de crescimento anuais médias (%) do produto *per capita*

Países	Fase 1	Fase 2
	Industrialização Induzida*	Industrialização Endógena**
EUA	1,2	1,8
Brasil	0,3	2,0

* EUA: 1820-1860, Brasil: 1870-1913; ** EUA: 1870-1913, Brasil: 1913-1950.

Fonte: Maddison (1995).

Tabela 2. PIB *per capita* de países latino-americanos e dos Estados Unidos (US\$ a preços de 1985)

Países	1820	1870	1913	1950
Argentina	n.d	1039	2370	3112
Brasil	556	615	697	1434
México	584	700	1121	1594
Média da América Latina	570	785	1350	2180
Estados Unidos	1219	2244	4846	8605
Média dos Países Desenvolvidos	1055	1723	3068	4813

Fonte: Maddison (1995).

Recuperando o essencial da discussão realizada na primeira parte, a tese que procuramos fundamentar a seguir é a de que boa parte da explicação das trajetórias divergentes de Brasil e EUA, durante os dois períodos considerados, encontra-se na distribuição inicial da renda nesses países. No caso norte-americano, a melhor distribuição de renda permitiu que os impulsos gerados pelo setor externo se transmitissem para o restante da economia, induzindo o surgimento de atividades mais diversificadas. No Brasil, embora isso também tivesse ocorrido em alguma medida, a distribuição muito mais desigual fazia com que os "vazamentos" da renda gerada no setor externo para a economia doméstica fossem muito menos significativos.

Não iremos tentar explicar em maior profundidade porque a renda era menos concentrada nos EUA. Mencionaremos apenas que isso pareceu dever-se fundamentalmente a três causas.

A primeira foi a forma como se iniciou e se difundiu a colonização do nordeste e do oeste daquele país, baseada não em *plantations*, mas em

propriedades familiares que, com a tecnologia da época, constituíam a escala mais eficiente para produzir alimentos. Assim, a renda gerada pelo setor externo afetava uma parcela maior da população nessas regiões do que no Sul (North, 1966:154).

Uma segunda causa residiu no maior preparo intelectual da mão-de-obra norte-americana, que possuía um dos mais altos níveis de alfabetização do mundo, o que lhe permitia agregar mais valor ao produto final e, em muitos casos, criar e introduzir inovações que abriam possibilidades ao estabelecimento de negócios individuais.

Mas, a causa mais importante parece ter sido o padrão de articulação econômica regional, induzido pela construção de canais ligando o Oeste e o Nordeste, e financiados pelos Estados,¹⁰ bem como pela inovação da navegação fluvial a vapor, que permitiu integrar o Oeste e o Sul através do rio Mississippi. Essa malha fluvial, acoplada às estradas de ferro ligando o Nordeste e o Oeste no início da década de 1850, promovia a canalização de boa parte da renda gerada pelas exportações de algodão do Sul para o Oeste e para o Nordeste, que se especializaram respectivamente na produção de alimentos e de manufaturas, exportados em boa parte para os Estados sulistas. Assim como a produção de alimentos no Oeste tendia a gerar uma renda menos concentrada do que no Sul, a expansão da manufatura no Nordeste gerava uma renda menos concentrada do que no Oeste, na medida em que, num país com imensa disponibilidade de terras, os salários tendiam a ser elevados, para poder atrair e reter a mão-de-obra.

Nessas condições, de renda pouco concentrada e de elevada integração regional, o efeito multiplicador da renda monetária gerada no setor externo tendia a ser muito mais alto do que no Brasil. Por isso, o consumo interno ampliava-se via de regra significativamente mais do que o crescimento das exportações, o que, se induzia um aumento das importações, era também um poderoso estímulo para a produção doméstica. Os déficits comerciais tendiam, assim, a ser mais altos nos períodos de bonança do comércio de algodão, e não quando os volumes exportados ou os preços internacionais do algodão caíam, como era o caso do café no Brasil, mas exatamente pelo motivo contrário. Quando o volume exportado de algodão aumentava, ou os termos de troca melhoravam, a renda "vazada" para o setor doméstico era tão grande (por causa da

¹⁰ O primeiro desses canais foi o Erie, completado por volta de 1830, que ligava a região dos Grandes Lagos com Nova York; os canais Ohio e Pennsylvania foram completados no início da década de 1840.

melhor distribuição de renda) que a produção interna não conseguia atender a demanda doméstica.¹¹ Disso resultava que os déficits comerciais apareciam exatamente quando as exportações mais cresciam; ou, se quisermos colocar de outro modo, os déficits surgiam não porque as exportações diminuía, mas porque as importações cresciam. Os dados da Tabela 3, abaixo, evidenciam essa dinâmica.

Tabela 3. Saldos da Balança Comercial, Exportações de Algodão e Relações de Troca dos EUA

Períodos	Saldos da Balança Comercial ¹	Taxas de Crescimento (%) das Exportações de Algodão ²	Relações de Troca ³
1820-1830	-2,9	3,1	99
1831-1840	-18,2	8,6	127
1841-1850	-2,3	1,1	129
1851-1860	-50,4	10,4	138

1: valores anuais médios da década em U\$ milhões; 2: taxas geométricas médias anuais; e 3: valor anual médio da razão entre o índice de preços dos produtos exportados e o índice médio de preços dos produtos importados.

Fonte: North (1966).

Observe--se ainda que o resultado acima não pode ser atribuído à inflação medida em dólar: na mesma base, o índice de preços por atacado norte-americano em 1860 era menor do que em 1820. Uma evidência adicional de que a expansão das exportações aumentava significativamente o tamanho do mercado interno, e assim estimulava a produção nacional, é o aumento da participação das importações de bens de consumo de massa no total das importações, como mostra a Tabela 4.

Tabela 4. Importações anuais médias de bens de consumo de massa em relação ao total das importações dos Estados Unidos (%)

Períodos	Importação de Alimentos ¹	Importação de Produtos Têxteis	Participação conjunta no total das importações
1820-1830	20,7	11,4	32,1
1831-1840	15,5	9,7	25,2
1841-1850	21,4	8,9	30,3
1851-1860	20,8	16,4	37,2

1: Alimentos *in natura* e industrializados.

Fonte: North (1966).

A demanda interna por produtos manufaturados já era expressiva no início do período de industrialização induzida. No início da década de 1820, em resposta a uma

Estes dados sugerem que a propensão a consumir, além de ser alta a princípio, não caiu com o aumento do nível de renda. Esta é, acreditamos, a prova mais evidente de que a expansão da economia algodoeira ampliava consistentemente o mercado interno dos EUA como um todo.

O resto da história é conhecido e baseia-se no argumento smithiano clássico: a ampliação do mercado aumenta as oportunidades de divisão do trabalho, alargando simultaneamente o espaço para a construção de instituições de mercado, como foi visto na seção anterior. Disso resultou que, já por volta de 1860, a indústria para o mercado interno assumisse o papel de núcleo dinâmico da economia norte-americana. A partir de então, a demanda de manufaturas e a de alimentos, bem como o próprio crescimento da economia, passaram a depender mais das relações entre o Nordeste e Oeste do que das exportações do Sul algodoeiro.

No Brasil, a industrialização induzida já partiu de condições iniciais mais desfavoráveis. Uma delas foi a própria natureza do produto exportado, que gerava efeitos indutores sobre a economia doméstica muito menos expressivos do que o algodão, matéria-prima vital para o sistema industrial emergente no mundo.¹²

Um outro fator que reduziu os impactos favoráveis do setor externo foi a precariedade da infra-estrutura de transportes do País. É certo que a extensão da malha ferroviária cresceu significativamente entre meados do século XIX e 1930: de apenas 15 milhas para 20 mil milhas nesse último ano (Suzigan, 2001). Mas, se este número impressiona em termos absolutos, em termos comparativos ele se torna bem menos expressivo. Em apenas seis Estados do Meio-Oeste norte-americano, as estradas de ferro aumentaram em 10 mil milhas na década de 1850. Além disso, diferentemente dos Estados Unidos, as linhas construídas freqüentemente não apenas não se interligavam, como seus traçados eram totalmente anti-econômicos. Acrescente-se a isso tudo que a maior parcela da malha ferroviária brasileira foi construída na região do café, o que de certa forma isolou ainda mais o restante do País em relação ao Sudeste cafeeiro. Mais do que fatores independentes, essas condições parecem refletir as restrições institucionais que o próprio crescimento

piora temporária das relações de troca e refletindo os efeitos da imposição de tarifas sobre importações, a indústria têxtil passou por um impressionante surto de crescimento: segundo North (1966:192-193), em menos de cinco anos o número de fusos em operação nos Estados Unidos aumentou em quatro vezes: de cerca de 200 mil para 800 mil.

¹² Veja-se a este respeito, entre outros, o estudo de Graham (1983).

baseado no setor agro-exportador implicava, por exemplo, a reduzida flexibilidade do sistema financeiro para financiar atividades não ligadas diretamente à exportação de café.

Mas, a condição inicial que parece ter sido mais importante para o débil efeito dinamizador do setor externo foi a pior distribuição inicial da renda interna. A concentração de renda já era mais alta no Brasil no último quartel do século XIX. A razão é que a maior abrangência do trabalho escravo formou ao longo dos séculos uma mão-de-obra relativamente amorfa (nos dizeres de Furtado em *Formação Econômica do Brasil* [1977:153]) e abundante, constituindo um reservatório altamente elástico de mão-de-obra à disposição dos cafeicultores.

Essa tendência acentuou-se a partir do início do século XX, com as políticas de valorização do café, na medida em que, se os lucros auferidos na prosperidade não eram repassados para os salários (devido à alta elasticidade da oferta de mão-de-obra), os prejuízos eram socializados na recessão, via desvalorizações cambiais que reduziam os salários reais. Além disso, as grandes somas de recursos transferidas para o setor cafeeiro, às expensas de atividades capazes de melhorar o perfil distributivo nacional, principalmente da agricultura voltada para o mercado interno e da indústria, implicavam um crescimento muito lento do emprego nessas atividades. O aumento da participação do setor café no produto interno, por outro lado, agravava o problema de excesso de capacidade do setor, que iria culminar na trágica crise do café em 1929.

A dinâmica da economia brasileira, devido ao reduzido poder dinamizador do setor externo, resultante dos fatores acima indicados, era oposta à da economia norte-americana. A balança comercial foi sempre positiva após a plena maturação da economia cafeeira, exatamente porque devido à má distribuição de renda, a renda "vazada" para a economia interna era pequena. A Tabela 5 expressa essa relação.

A tendência crescente dos saldos comerciais, por outro lado, explicava-se cada vez mais pelas políticas de desvalorização cambial, na medida em que o excesso de capacidade ia se acumulando, principalmente após a eclosão da Primeira Guerra Mundial. O significado disso é que o crescimento das exportações encarecia progressivamente as importações em termos da moeda nacional. Compare-se essa evolução com a da economia norte-americana no período anteriormente analisado. Lá os maiores déficits comerciais ocorreram entre 1851 e 1860, quando as exportações em volume de algodão e as relações de troca encontravam-se nas condições mais favoráveis de todo o período. Concluímos que isso acontecia porque a demanda interna induzida pelo setor externo

Tabela 5. Saldos da Balança Comercial, Taxas de Crescimento Anual Médias do Valor das Exportações e Taxas de Câmbio Anual Médias do Brasil

Períodos	Saldos da Balança Comercial ¹	Taxas de Crescimento do Valor Exportado ²	Variações Percentuais das Taxas de Câmbio ³
1874-1879	3385	0,4	3,4
1880-1895	2937	5,2	4,9
1896-1901	7424	0,2	-1,3
1902-1913	13496	5,2	-2,9
1914-1918	15632	-15,6	4,4
1919-1929	14431	10,2	7,4

1: Valores anuais médios em milhões de libras esterlinas; 2: taxas de crescimento percentual calculadas com uma defasagem de um ano; 3: mil-réis por libra esterlina (as variações negativas expressam uma valorização do mil-réis).

Fonte: Suzigan (2001)

— i.e. o efeito multiplicador — era tão grande que a produção doméstica era insuficiente para supri-la, o que fazia crescer as importações e induzia o crescimento da produção doméstica. No Brasil, ao contrário, os saldos comerciais aumentavam em condições de dificuldades crescentes de expansão do volume exportado, o que significa que esses saldos foram obtidos em grande parte sacrificando as importações. Dados de Marcelo de Paiva Abreu (1992) mostram que, de fato, enquanto as importações cresceram em média cerca de 6% ao ano entre 1899 e 1913, essa taxa caiu para 1,8% anuais após este último ano até 1929.

Se, então, considerarmos que as importações representam o excedente da demanda interna sobre a produção doméstica, mesmo levando em conta a substituição de importações que ocorreu no período, podemos concluir que a demanda interna cresceu muito mais lentamente do que as receitas de exportações. Isto é, o efeito multiplicador do setor externo sobre os mercados internos, devido à má distribuição de renda, foi muito menos significativo do que nos EUA. A crise que eclodiu em 1929, portanto, nada teve a ver com um crescimento interno excessivo, que teria levado a economia brasileira a um aumento explosivo de importações. Mas, sim com as dificuldades de realização dinâmica do setor cafeeiro, como aliás é sobejamente conhecido.

Diferentemente dos EUA, portanto, como já mencionamos, a expansão do setor externo no Brasil produziu uma expansão menos do que proporcional dos mercados internos — o que, segundo o argumento smithiano clássico, em boa parte parece explicar porque os primeiros conseguiram fazer a transição bem sucedida de uma economia agrária para uma economia industrial apoiada nos mercados internos, e o Brasil não.

Conclusões e perspectivas

No final da década de 1980, Fernando Fajnzylber publicou um texto, o qual, naquela época, destacava um dado empírico que a maioria dos trabalhos sobre desenvolvimento econômico dos países latino-americanos desconsiderava. Influenciados pela aparente solidez dos resultados obtidos por Kuznets, mais de vinte anos antes, acreditava-se (mesmo que isso muitas vezes ficasse implícito por ser politicamente desconfortável) que não havia muita saída, a não ser aceitar um aumento do grau de desigualdade temporário para alcançar um ritmo de crescimento mais alto em níveis sustentáveis em nossos países. Fajnzylber mostrou algo bem diferente: não apenas que os países desenvolvidos lograram combinar crescimento com equidade distributiva, mas também que um número expressivo de economias de tamanho comparável às maiores da América Latina conseguiram alcançar a combinação, não-observada em qualquer das nossas sociedades, de elevadas taxas de crescimento com distribuição de renda entre 1970 e 1984. Entre elas, estavam as de alguns dos países que hoje ostentam as maiores taxas de crescimento entre os países de nível de desenvolvimento intermediário, como a Coreia do Sul e a Espanha.¹³ O fato de que as economias latino-americanas que apresentavam elevadas taxas de crescimento com má distribuição de renda, como o Brasil, terem ao contrário estagnado economicamente a seguir somente veio confirmar a suspeita que os dados de Fajnzylber despertaram — isto é, que a relação teórica entre crescimento e equidade estava, pelo menos, imperfeitamente especificada.

A partir daí, a roda começou a girar. No começo da década de 1990, a CEPAL publicou um documento extremamente influente, coordenado por Ramos (1992), no qual se identificou a existência de complementaridades entre crescimento econômico, progresso técnico e equidade distributiva. A seguir, Persson e Tabellini (1992) e Clarke (1992) concluíram que, uma vez controladas outras variáveis, a desigualdade distributiva tem um efeito negativo sobre o desenvolvimento econômico, e Deininger e Squire (1995a e 1995b) produziram uma nova base de dados contestando a validade da curva de Kuznets para a maioria dos países em que é possível reunir dados comparáveis. A própria nova teoria do crescimento endógeno, por outros motivos é verdade, também vem crescentemente reconhecendo a associação positiva entre equidade distributiva e crescimento econômico (Solimano, 1998).

¹³ Veja-se a respeito, por exemplo, Yoon e Souza (2001).

Não se quer dizer que essa associação já esteja plenamente compreendida teoricamente e empiricamente estabelecida de forma definitiva. Mas, é possível afirmar, com razoável dose de certeza, que há sérios indícios de que a concentração de renda parece ser mais um fator de subdesenvolvimento do que de desenvolvimento econômico. O ponto que tentamos estabelecer neste trabalho pode ser considerado, portanto, como mais uma evidência dessa hipótese.

É sempre arriscado tentar extrair lições da história comparada para o mundo contemporâneo. Mas, parece tentador acreditar que hoje, até talvez mais do que ontem, um maior grau de equidade seja uma condição *sine qua non* para que o Brasil possa vir a alcançar uma trajetória de desenvolvimento sustentado. O problema é que políticas distributivas implementadas isoladamente parecem incapazes de garantir esse resultado. Isto pelo simples fato de que, embora nossa economia seja obviamente muito mais industrializada do que no início do século, não contamos hoje com um setor externo em condições de dinamizá-la, o que coloca a recuperação da competitividade internacional como condição necessária (mas não suficiente, como nossa história demonstra) para retomar o crescimento, desta vez com menos concentração de renda.

Com um setor exportador forte, pode ser até que uma melhor distribuição da renda provoque um aumento da demanda interna que pressione as contas externas via aumento de importações, exatamente como aconteceu nos Estados Unidos na época da transição. Mas, uma coisa é financiar um déficit em transações correntes com exportações crescentes, com o mercado internacional em expansão, como nos Estados Unidos naquela época.¹⁴ E outra, completamente diferente, é financiar esse déficit quando toda a economia internacional está em crise. E nesses momentos que normalmente se manifesta a restrição externa ao crescimento de economias como a nossa, nas quais o efeito dinamizador do setor externo é pouco expressivo. Tentamos mostrar que isso aconteceu no Brasil no período de transição principalmente devido ao fato do modelo de desenvolvimento não ter se apoiado nos mercados internos fortes que a equidade distributiva viabiliza. Não temos razões para acreditar que o quadro se tenha alterado substancialmente desde então.

¹⁴ A dívida externa norte-americana aumentou em cerca de quatro vezes e meia entre 1820 e 1860, sem causar qualquer crise de balanço de pagamentos (North, 1966:238).

Referências bibliográficas

- Abreu, M. P. A *Ordem do Progresso*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- Chandler, A. The railroads: the first modern business enterprises, 1850s-1860s. Adaptado de *The Visible Hand* (1977) por Beatty, J. *Colossus — how the Corporation changed America*. New York: Broadway Books, 2001.
- _____. The railroads: pioneers in modern corporate management. *Business History Review*, vol. 39, Spring, 1965.
- Clarke, G. R. More Evidence on Income Distribution and Growth. Washington, D.C.: Banco Mundial (working paper, n. 1064), 1992.
- Deininger, K. e Squire, D. Measuring Income Inequality: a new data base. Washington, D.C.: Banco Mundial (mimeo), 1995a.
- _____. Inequality and Growth: results from a new data-base. Washington, D.C.: Banco Mundial (mimeo), 1995b.
- Davis, L. e North, D. *Institutional Change and American Economic Growth*. Cambridge, Mass.: Cambridge University Press, 1971.
- Fajnzylber, F. *Industrialización en America Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío"*. Santiago do Chile: CEPAL, 1989.
- Fausto, B.A *Revolução de 1930*. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1976.
- Freyre, G. *Ordem e Progresso*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1962.
- Gourevitch, P. *Politics in Hard Times — comparative responses to international economic crises*. Ithaca: Cornell University Press, 1986.
- Graham, R. Escravidão e desenvolvimento econômico: Brasil e sul dos Estados Unidos no século XIX. *Estudos Econômicos*, vol. 13 (1), 1983.
- Maddison, A. *Explaining the Economic Performance of Nations*. Aldershot: Edward Elgar, 1995.
- North, D. *The Economic Growth of the United States, 1790-1860*. New York: Norton & Company, 1966.
- Persson, T. e Tabellini, G. Growth, distribution and politics. *European Economic Review*. Amsterdam: North Holland Publishing Company, n. 36, 1992.
- Ramos, J. *Equidad y Transformación Productiva: un enfoque integrado*. Santiago do Chile: CEPAL, 1992.
- Sellers, C, May, H. e McMillen, N. *A Synopsis of American History*. Boston: Houghton Mifflin Co., 1985.
- Silva, S. *Expansão Cafeeira e Origens da Indústria no Brasil*. São Paulo: Alfa-Omega, 1978.
- Solimano, A. Crecimiento, justicia distributiva y política social. *Revista de la CEPAL*, n. 65, 1998.
- Suzigan, W. The domestic market and industrial growth in Brazil, 1830s to 1920s. *Revista de Ciências Humanas* (Universidade Federal de Viçosa), vol. 01, n. 1, fevereiro, 2001.
- Yoon, T. D. e Souza, N. J. Uma análise empírica sobre os fatores do desenvolvimento econômico da Coréia do Sul: 1961-1990. *Estudos Econômicos*, vol 31 (2), 2001.