

A Emergência do Estado Desenvolvimentista Brasileiro: O Final do Século 19

NATHANIEL H. LEFF*

Introdução

Ao longo da maior parte do século 19 o Brasil não conseguiu atingir um nível elevado de desenvolvimento econômico⁽¹⁾. Por volta do final do século, entretanto, o País começou a trilhar um caminho de crescimento sustentado e de mudanças estruturais. Um fator crucial que o impediu de atingir um rápido desenvolvimento econômico du-

rante o referido século foi a ausência de transportes no Interior. Este sistema de transportes — como as ferrovias, por exemplo — era essencial para estimular a produção, tanto no setor de manufaturados quanto no vasto setor agrícola voltado para o mercado doméstico. Os retornos privados proporcionados por tal infra-estrutura eram demasiado baixos para estimular a sua oferta; a fim de que estes equipamentos fossem ofertados em escala significativa, colocavam-se como imprescindíveis os investimentos públicos e/ou programas de subsídios garantidos pelo governo. De fato, uma vez garantida pelo governo brasileiro uma crescente oferta de infra-estrutura para o desenvolvimento, o transporte a baixo custo tornou-se central na transição do País para um rápido crescimento econômico. A questão fundamental que se coloca, portanto, para uma compreensão adequada da história econômica e do desenvolvimento a longo prazo do Brasil é a seguinte: por que o governo brasileiro não desempenhou um papel desenvolvimentista e realizador de maior peso

*O autor pertence à Graduate School of Business, Columbia University.
Tradução de Paulo Mansur Levy.*

- Este estudo apóia-se num trabalho maior: LEFF, Nathaniel H. **Underdevelopment and development in Brazil, 1882-1947**. London, Allen and Unwin, 1982. O primeiro volume deste trabalho intitula-se **Economic structure and change**, o segundo volume **Reassessing the obstacles to economic development**. Este artigo é derivado do capítulo 5 do último volume.
- (1) Este parágrafo resume a análise e material empírico que estão apresentados em LEFF, Nathaniel H. **Economic structure and change**, *op. cit.*

SÉC. 19: O ESTADO DESENVOLVIMENTISTA

numa fase anterior daquele século, de modo a que o País pudesse ter desfrutado de um progresso econômico sustentado já a partir de algumas décadas antes? Responder a esta questão envolve a consideração da história, política e geografia brasileira. Algumas condições econômicas, particularmente em relação às finanças públicas, são também relevantes.

Algumas Possíveis Explicações

Na busca de compreender porque o Estado brasileiro não deu início a um grande programa de investimentos e realizações do setor público numa fase anterior do século 19, emergem algumas hipóteses. Algumas delas podem ser atraentes *a priori*, mas não se mostram consistentes com os registros históricos.

Por exemplo, pode-se sugerir que restrições ideológicas (p.ex., uma deferência indevida a doutrinas do tipo *laissez-faire*) teriam impedido o Estado de assumir um papel promocional mais ativo na economia. De acordo com esta interpretação, os formuladores de política brasileiros têm sido algumas vezes retratados como culturalmente alienados e subservientes a ideologias econômicas ortodoxas desenvolvidas em outras partes, mas inadequadas para países como o Brasil. Esta explicação, entretanto, não se apresenta como relevante na presente instância. Conforme discutido em outros trabalhos, a elite política brasileira freqüentemente exibiu uma heterodoxia considerável em suas políticas econômicas⁽²⁾. Por exemplo, o Estado interveio efetivamente na vida econômica ao subsidiar barcos a vapor, para navegação costeira, construção de estradas de ferro (em escala limitada), usinas de açúcar no Nordeste e a imigração européia. Embora os defensores da ortodoxia do *laissez-faire* se fizessem ouvir com freqüência no Brasil do século 19, a realidade da política

governamental mostrava-se normalmente muito diversa.

Contrastando com esta abordagem que privilegia o aspecto ideológico, pode-se aventar que freqüentemente as condições políticas poderiam agir no sentido de obstaculizar um papel promocional mais ativo por parte do governo. Neste sentido, pareceria anacrônico que o Estado brasileiro do século 19 pudesse manifestar um interesse maior no desenvolvimento econômico. A elite política e administrativa do País é vista geralmente como tendo-se interessado mais pela autopromoção e expansão burocrática do que pelo desenvolvimento econômico. Estas preocupações, entretanto, são perfeitamente compatíveis com um papel promocional significativamente mais amplo por parte do setor público. A expansão do investimento estatal e dos programas de subsídios teria significado mais empregos governamentais e um maior controle sobre os recursos econômicos da sociedade. Assim, razões fundadas neste tipo de preocupação autopromocional dificilmente podem ser consideradas como adequadas à explicação do malogro do Estado em perseguir uma política desenvolvimentista mais ativa.

Poder-se-ia ainda argumentar que o próprio quadro político teria constituído um fator de distorção a impedir a implementação de uma política racional de *infra-estrutura*. Os grandes proprietários de terra exerceram considerável influência sobre a formulação de políticas econômicas no Brasil durante o século 19, e estes grandes proprietários de terra brasileiros não são considerados em geral como constituindo um grupo muito progressista ou particularmente orientado para o desenvolvimento. Longe de fornecer uma explicação para o fracasso do governo brasileiro em proporcionar investimentos de *infra-estrutura* maiores, esta explicação "política" vem ao contrário aprofundar a questão. Pois, seguindo a abordagem de Schumpeter quanto à questão da convergência entre monopólio e socialismo, seria de se esperar que os grandes proprietários de terra

(2) Este ponto está documentado em LEFF, Nathaniel H. *Reassessing the obstacles to economic development*, op. cit., cap. 4.

fossem especialmente enérgicos na pressão por investimentos públicos⁽³⁾. Isto ocorreria devido ao fato de que, na condição de possuidores de grandes extensões e de poder de mercado, estes grandes proprietários de terra poderiam apropriar-se e internalizar a maior parte dos benefícios sociais do investimento em infra-estrutura. De fato, dado o número reduzido de grandes proprietários, uma disponibilidade maior de bens públicos deveria estar mais próxima do ótimo social do que numa sociedade mais igualitária, pois os retornos da participação individual nos assuntos públicos são maiores⁽⁴⁾. Conseqüentemente, a estratificação social e condições políticas no Brasil deveriam ter conduzido a investimentos governamentais *maiores* em infra-estrutura econômica.

A posição das elites sócio-econômicos no Brasil colocava claramente a possibilidade de que elas se apropriassem "da parte do leão" dos benefícios originados de um maior investimento em infra-estrutura econômica. Não obstante, as elites tradicionais do País poderiam ter, em princípio, levantado objeções a um desenvolvimento acelerado em função de uma outra razão: a preocupação de que no curso de um processo como este elas viessem a perder sua predominância social e política. Ainda que esta interpretação possa parecer atraente, ela não se mostra muito relevante no contexto histórico brasileiro. As elites brasileiras ingressaram no século 19 com amplos meios de assegurar sua posição política e social, e mantiveram um controle não questionado ao longo de todo período. Além das técnicas usuais de manutenção da dominação de uma elite, uma

característica especial que facilitava a estabilidade política e social no Brasil consistia num conjunto de políticas que mantinha uma oferta elástica de trabalhadores a baixo custo provenientes da Europa. Este fluxo gerou uma abundância de trabalho (barato) relativamente ao capital, constituindo uma grande constante da História do Brasil durante o século 19. De fato, quando eventualmente teve início o processo de aceleração do investimento em infra-estrutura e avanço econômico no Brasil, os fatores estabilizadores mencionados acima efetivamente operaram de forma que as elites do País foram capazes de continuar o seu predomínio sem desafios de qualquer natureza. Como a história viria a demonstrar, expansão econômica e mudança estrutural puderam ocorrer no Brasil com alterações mínimas nas relações fundamentais de poder. É difícil imaginar-se em que medida os desdobramentos sociais e políticos teriam sido diferentes caso um processo semelhante houvesse sido deslançado várias décadas antes⁽⁵⁾.

Pelas razões discutidas, devemos buscar outras explicações para a atividade promocional restrita realizada pelo setor público no Brasil durante o século 19. Com base em considerações adicionais, a fonte do problema tornar-se-á aparente. Até as últimas décadas do século, os recursos fiscais disponíveis para investimento em infra-estrutura e programas de subsídios por parte do Estado brasileiro eram pequenos relativamente às necessidades que o desenvolvimento do País impunha. Esta restrição que as finanças públicas representavam para o gasto governamental dirigido à promoção do desenvolvimento tinha origem, por sua vez, em duas condições subjacentes. Por um lado, o Estado era alvo de pressões que o compeliavam a alocar os recursos em objetivos diversos do desenvolvimento econômico. Por outro, o nível do dispêndio governamental *total* era relativamente baixo.

(3) SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalism, socialism and democracy**. New York, 1942. Para uma confirmação (num país contemporâneo subdesenvolvido) da abordagem sugerida no texto, veja GUTTMAN, J.M. *Villages as interest groups: the demand for agricultural extension services in India*, *kyklos* 33 (1): 124-27, esp. 1980.

(4) OLSON, Mancur. **The logic of collective action: public goods and the theory of groups**, Cambridge, Mass., 1965 p. 22-36, 43-65.

(5) Com respeito a estas políticas e à oferta elástica de trabalho no século 19 veja LEFF. **Economic structure**, cap. 4.

A Restrição das Finanças Públicas sobre o Gasto com Desenvolvimento

A tabela 1 apresenta dados relativos ao dispêndio do governo central em décadas sucessivas do século. Dado que durante a maior parte desse século o sistema fiscal do País encontrava-se altamente centralizado, muito pode ser inferido a partir destas informações relativamente ao dispêndio total do setor público no Brasil. Até a década de 1880, as receitas de impostos do governo central eram aproximadamente 4,5 vezes maiores do que as dos governos provinciais⁽⁶⁾. A parcela do governo central no dispêndio total do setor público era ainda maior, pois aquele dispunha ainda de um maior acesso a empréstimos internos e no exterior. Embora alguma descentralização fiscal tenha ocorrido após 1891, ainda nos anos anteriores a 1913 as receitas de impostos do governo central permaneciam cerca de 3 vezes maiores do que aquelas referentes às províncias. Similarmente, os governos locais no Brasil do século 19 também possuíam uma parcela extremamente reduzida das receitas totais do setor público⁽⁷⁾. Conseqüentemente, os dados da tabela 1 proporcionam informações importantes com relação ao nível e crescimento do dispêndio total do setor público durante esse século.

Conforme indicado pela tabela 1, o nível de dispêndio do Estado brasileiro foi rela-

(6) Este valor foi computado a partir de dados contidos numa compilação que foi preparada para o seminário de Philippe Schmitter e John Coastworth em 1977 intitulado *Historical perspectives on the state, society, and economy in Latin America*. University of Chicago, 1977. p. 17 (mimeografado).

(7) Dados disponíveis para 1856 indicam que os governos respondiam por aproximadamente 3% do dispêndio total do setor público (este último definido como a soma dos dispêndios do governo central, dos governos provinciais e dos municípios). Em 1885-86, a proporção era de 5%. Estes dados são de CARVALHO, José Murilo de. *Elite and state building in Imperial Brazil* (Ph.D. Dissertation, Stanford University, 1974), p. 330.

tivamente baixo durante a maior parte do século 19. Os dispêndios anuais totais permaneceram abaixo de 5 milhões de libras esterlinas (aproximadamente 25 milhões de dólares) até a Guerra do Paraguai na década de 1860. Avançando-se mais no tempo, até a década de 1890, verifica-se que dispêndio anual do governo central não ultrapassa 15 milhões de libras esterlinas (cerca de 75 milhões de dólares). Iremos discutir abaixo algumas características do sistema fiscal que contribuíam para que o nível de dispêndio fosse tão baixo, e também a tendência ascendente que se segue e que se revela claramente na tabela 1. Note-se aqui que os recursos financeiros disponíveis para o governo central brasileiro revelam-se ainda mais escassos quando tomados relativamente ao tamanho da população, cujo bem-estar sua utilização deveria promover. A coluna 3 da tabela 1 apresenta os dados de dispêndio em termos *per capita*. Conforme indicado por esta coluna, para as quatro primeiras décadas após a independência o dispêndio governamental *per capita* ficou bem abaixo de 1 libra esterlina, vindo a superar este nível apenas com a Guerra do Paraguai. Foi apenas na primeira década do século que o dispêndio do governo central medido a preços correntes aproximou-se de 1,5 libras esterlinas *per capita*.

Diferentes padrões poderiam ser utilizados para avaliar estes níveis de dispêndio. Os dados brasileiros poderiam, por exemplo, ser comparados com o volume de dispêndio governamental em países pouco desenvolvidos, na mesma época. Nosso interesse mais direto, entretanto, não é um estudo comparativo de finanças públicas. No presente contexto, a comparação mais pertinente é entre a magnitude dos recursos fiscais do governo e o tamanho da tarefa desenvolvimentista com que o Brasil se deparava no século 19. As condições iniciais do País com relação ao capital social fixo eram deficientes⁽⁸⁾. Ao mesmo tempo, condições topográficas e geográficas difíceis traduziam-se em elevados

(8) LEFF *Economic structure*, cap. 2.

TABELA 1

VALOR EM LIBRAS ESTERLINAS DO DISPÊNDIO DO GOVERNO CENTRAL NO BRASIL, SÉCULO 19,
PREÇOS CORRENTES E CONSTANTES EM LIBRAS ESTERLINAS

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Período	Dispêndio médio anual a preços correntes medidos em libras esterlinas (Mil £)	Dispêndio per capita a preços correntes (£)	Dispêndio médio anual a preços constantes (1880) medidos em libras esterlinas (Mil £)	Dispêndio per capita a preços constantes (1880) (£)
1823-31	1,747	0,344	999	0,196
1832-41	2,377	0,401	1,703	0,286
1842-51	3,170	0,460	2,918	0,423
1852-61	4,919	0,614	4,534	0,566
1862-71	10,051	1,075	7,923	0,846
1872-81	13,769	1,252	12,483	1,128
1882-91	14,873	1,113	16,973	1,268
1892-1901	14,679	0,887	18,146	1,097
1902-1911	29,609	1,409	33,519	1,598

Fonte: Tabulação a partir de dados relativos ao valor, em mil-réis, do dispêndio do Governo Central apresentados em ONODY, Oliver, **A inflação brasileira, 1822-1958** Rio de Janeiro, 1960. p. 195-98, e a partir de dados sobre a taxa de câmbio brasileira. Para computar o valor do dispêndio do Governo Central a preços constantes medidos em libras esterlinas, foi utilizado um índice de preços de exportações do Reino Unido, principal fonte de importações do Brasil. Esta série encontra-se em IMLAH, Albert H. **Economic elements in the pax britannica**. Cambridge, Mass., 1958. p 94-98.

custos para a criação de um sistema de transportes utilizável. Enfocados sob este prisma, os recursos financeiros disponíveis ao Estado brasileiro até o final do século 19 parecem ter sido relativamente reduzidos.

As possibilidades para um programa de investimentos do setor público, e que teria um grande impacto no desenvolvimento, encontravam-se limitadas ainda por uma outra condição. Durante a maior parte do século 19, reivindicações de ordem diversa das relativas ao desenvolvimento econômico absorviam grande parcela dos recursos financeiros totais do Estado brasileiro. A tabela 2 mostra os usos a que se destinavam as despesas agregadas do governo central em determinados anos entre 1840 e 1889.

Algumas explicações quanto às cinco categorias utilizadas na tabela 2 podem ser úteis. A categoria "administrativa" refere-se principalmente às despesas com pessoal dos vários ministérios governamentais.

Em vista do interesse especial suscitado pelas despesas militares, a alocação a estes ministérios está agrupada em separado. Os pagamentos de juros e amortizações sobre a dívida interna e externa do País também estão tabulados em separado. Finalmente, a categoria "desenvolvimento econômico" engloba as despesas governamentais voltadas para objetivos como trabalhos públicos, saúde e educação, navegação a vapor e estradas de ferro.

A tabela 2 revela várias características importantes. Primeiro, o dispêndio com fins administrativos ou militares respondia por uma parcela relativamente grande do dispêndio do governo central, nos anos iniciais do período. Ao longo do tempo, entretanto, a percentagem destas duas categorias de dispêndio reduziu-se sensivelmente. Assim, a parcela do dispêndio administrativo e militar declinou de 72% do dispêndio do governo central em 1841-42, para 35% em 1889. Este declínio de longo prazo foi especialmente

TABELA 2
ALOCÇÃO DO DISPÊNIO DO GOVERNO CENTRAL SEGUNDO A FINALIDADE,
1841-1889

Anos	Administra- tivos	Militares	Serviço da Dívida (percentual)	Diversos	Desenvol- vimento Econômico
1841-42	19	53	17	3	8
1845-46	21	49	20	5	5
1850-51	41	27	18	4	10
1859-60	20	47	14	3	16
1865-66	13	67	9	3	8
1870-71	16	34	26	4	20
1880-81	12	19	29	14(a)	26
1889	12	23	27	5	33

Obs: (a) A parcela relativamente elevada da categoria "Diversos" em 1880-81 reflete gastos excepcionalmente altos com ex-escravos naqueles anos.

Fonte: Tabulado a partir de dados em CARVALHO, José Murilo de. *Elite and State Building in Imperial Brazil*. Dissertação de PhD, Stanford University, 1974. p. 578, 580, 581.

acentuado (com exceção dos anos da Guerra do Paraguai) para a parcela militar do dispêndio. Em segundo lugar, a tabela 2 mostra que no início do período, e ao longo da maior parte do século, a despesa voltada para o desenvolvimento econômico foi responsável apenas por uma pequena parcela do dispêndio total do governo central. Com exceção dos anos de guerra, entretanto, a tendência nesta categoria foi crescente. Por volta de 1889 a parcela do gasto com desenvolvimento econômico havia se elevado para 33% do total.

Duas condições básicas, portanto, explicam a limitação que as finanças públicas exerciam sobre a capacidade do Estado brasileiro de proporcionar ao País uma infraestrutura econômica mais adequada até o final do século 19. Os recursos financeiros governamentais eram reduzidos relativamente às necessidades que o desenvolvimento do País colocava, e a parcela do investimento em desenvolvimento no conjunto do dispêndio global do governo central permaneceu baixa durante a maior parte do período. Estas condições porém constituíam apenas as causas imediatas do problema. A fim de se compreender a situação de um modo mais completo, devemos considerar os fa-

tores subjacentes que determinaram tanto a gravidade inicial quanto o posterior relaxamento das restrições que as finanças públicas colocavam ao gasto com desenvolvimento no Brasil do século 19.

Padrões de Alocação Governamental

A razão determinante do padrão de alocação governamental indicado pela tabela 2 é imediata: o governo brasileiro conferiu prioridade à manutenção da estabilidade política e da unidade territorial, impedindo a secessão. Os aparatos militar e burocrático constituíam os principais instrumentos de política que o Estado utilizava para atingir os dois objetivos. Note-se, mais, que, se se atribui um valor elevado à integração política, então não se pode culpar o governo por alocar recursos com o intuito de atingir este objetivo. Na realidade, a estabilidade política constitui um bem público cuja importância para o desenvolvimento econômico foi há muito reconhecida. A manutenção da integridade territorial, por seu lado, era valorizada principalmente com base em aspectos não-econômicos. Aos norte-americanos que consideram excessiva a ênfase colocada pelos governos brasileiros sobre as atividades integrativas, talvez fosse interessante recordar

os elevados custos em que se incorreu durante a Guerra Civil nos Estados Unidos⁽⁹⁾. Em termos mais gerais, a prioridade concedida pelo Estado brasileiro à manutenção da unidade do País encaixa-se num padrão observado por Bert Hoselitz⁽¹⁰⁾. Ele sugeriu que novos Estados concentram-se inicialmente na integração política, para apenas mais tarde concentrarem-se em outras questões, tal como aquela representada pelo desenvolvimento econômico. Não obstante, a parcela relativamente grande do dispêndio governamental brasileiro que era gasta com a integração política teve efetivamente um importante efeito colateral. Esta padrão de alocação significou que durante a maior parte do século os recursos disponíveis para o investimento do setor público em projetos de desenvolvimento eram na verdade ainda

menores do que se pode estimar a partir dos baixos níveis absolutos de dispêndio governamental observados na tabela 1.

No curso do século 19, a composição das despesas do governo central no Brasil sofreu uma mudança acentuada. A parcela do gasto que era alocada para atividades integrativas caiu, e a participação do desenvolvimento econômico elevou-se (veja tabela 2). Mais ainda, esta tendência manteve-se mesmo após a década de 1880, cujos dados são mostrados na tabela 2. Informações relativas à alocação do dispêndio do governo central entre 1890 e 1913 indicam que a participação da formação de capital fixo aumentou de uma média anual de 7% na década de 1890 para 9% na de 1900. Por volta dos anos 1910-1913, esta parcela tinha-se elevado para 21%⁽¹¹⁾

(9) Pode ser que o Estado brasileiro tenha gasto mais com o aparato militar e burocrático do que seria necessário para atingir suas metas integrativas. Nota-se além do mais que comparações internacionais são de pouca ajuda para se fazer julgamentos sobre este ponto. Por exemplo, o pessoal militar correspondia a cerca de 0,3% da população total do Brasil em 1876, e 0,2% em 1889. Valores correspondentes para os Estados Unidos são 0,1% em 1871, e 0,06% em 1891. (Estes dados são de CARVALHO, José Murilo de. *Elite and state building*, p. 389-90). Em contraste, o valor médio para uma amostra de 18 países europeus em 1958 era 1% — uma taxa muito mais alta do que para o Brasil. (Este valor para os Estados europeus encontra-se em PRYOR, Frederic. *Public expenditures in communist and capitalist nations*. Homewood, 111., 1968, p. 101-102. Tais comparações internacionais, entretanto, não podem proporcionar uma base para inferências com relação à eficiência do dispêndio do setor público. Outras informações envolvendo necessidades "objetivas" de segurança, preferências das elites, e custos relativos de fatores são também necessárias para se distinguir as influências distintas sobre os padrões alocativos em casos específicos.

(10) HOSELITZ, Bert F. Economic policy and economic development. In: AITKEN, Hugh G. J. (ed.). *The state and economic growth*. New York. Social Science Research Council, 1959, esp. p. 333-34, 339.

Quatro hipóteses (complementares) podem explicar esta mudança na composição do dispêndio do governo central no Brasil no século 19. Em primeiro lugar, os valores e preferências da liderança política do País podem ter-se alterado. Talvez como reflexo de novas correntes ideológicas, elas possam ter começado a atribuir prioridade ao desenvolvimento econômico. Alternativamente, podemos pensar não em termos de preferências que teriam se modificado, mas em termos de que o desenvolvimento econômico constituiria um "bem de luxo" para as elites econômicas do País, e que, conseqüentemente, mesmo diante de preferências inalteradas, o governo alocaria uma proporção maior de seu dispêndio ao desenvolvimento à medida que seu dispêndio total atingisse níveis absolutos mais elevados.

(11) Dados computados a partir de VILLELA, Anibal & SUZIGAN, Wilson. *Política do governo e crescimento da economia brasileira, 1889-1945*. Rio de Janeiro, IPEA, 1973, p. 414. Note que a categoria "desenvolvimento econômico" da tabela 2 difere da categoria "formação de capital fixo" da fonte citada acima. A primeira categoria inclui itens como o dispêndio em educação pública e subsídios às estradas de ferro.

Uma outra possibilidade é que as instituições e hábitos desenvolvidos no período anterior, caracterizado por uma atividade mais intensa de construção do Estado, tenham tido um efeito cumulativo e inter-temporal. Conseqüentemente, um dispêndio relativamente mais baixo com propósitos integrativos, em anos mais recentes, atingiria o mesmo nível de tranqüilidade política. Finalmente, algumas despesas com propósitos integrativos podem ter apresentado um aspecto de "custo fixo" Ou seja, uma vez que determinados níveis-limite fossem alcançados (por exemplo, os níveis de contingentes militares), então economias de escala passariam a ocorrer. De modo semelhante, resultados políticos similares poderiam ser obtidos sem que isto acarretasse aumentos proporcionais nas despesas governamentais.

A apresentação destas quatro hipóteses pode ajudar-nos a evitar uma abordagem extremamente simplista para explicar a mudança no padrão de alocação do governo brasileiro durante o século 19. Um exame dos seus méritos relativos, entretanto, levaria a presente discussão para muito longe de nosso ponto. Além disso, quaisquer que possam ter sido as causas da mudança, seu efeito no presente contexto é claro: tornar disponíveis recursos adicionais para o investimento do setor público. Paralelamente à elevação no dispêndio governamental total, a alteração alocativa conduziu a um padrão de aceleração do dispêndio governamental com o desenvolvimento econômico no Brasil à medida que se avançava para o final do século.

A Limitação dos Recursos Fiscais Totais

O outro principal fator que determinou a pequena escala do investimento do setor público durante a maior parte do século 19, foi o baixo nível geral do dispêndio do governo brasileiro. Esta condição refletia algumas características básicas da situação com a qual se confrontava o Estado brasileiro em seus esforços para elevar as receitas de

impostos. Em economias mais desenvolvidas, a demanda por serviços do setor público é normalmente um determinante importante do volume de despesas do governo. Contrastando com esta situação, em países subdesenvolvidos os níveis das finanças públicas são freqüentemente restringidos por condições de oferta — a escassez das bases tarifárias, as quais proporcionam as receitas, proporcionalmente aos custos de recolhimento dos impostos. Isto é, algumas condições que prevalecem tipicamente em países subdesenvolvidos (veja abaixo) freqüentemente conduzem a custos de recolhimento de impostos proibitivamente elevados para a obtenção de receitas fiscais adicionais. Conseqüentemente, o dispêndio governamental é impedido de alcançar a escala que seria socialmente ótima caso tais "custos de transação" não tivessem de ser considerados⁽¹²⁾.

Tal rigidez parece ter limitado os níveis de finanças públicas no Brasil do século 19. Conforme observado anteriormente, o Estado brasileiro tinha importantes incentivos (ainda que considerados apenas em termos de sua própria autopromoção) para ampliar o volume de recursos econômicos à sua disposição. Os proprietários de terra do País, que seriam os principais elementos a se apropriar dos benefícios originados de um aumento do investimento do setor público, também colocavam-se numa posição de ganhadores em potencial. Porém, um aumento agudo da penetração fiscal no interior da sociedade considerada em termos mais amplos também envolvia custos econômicos significativos. Conseqüentemente, os benefícios sociais marginais líquidos de uma expansão das finanças públicas eram muito baixos, e como resultado tal expansão fiscal compreensivelmente (e racionalmente) encontrou resistências por parte das elites sócio-econômicas do Brasil.

(12) MUSGRAVE, Richard A. *Fiscal systems* New Haven, 1969, p. 118-19; LOTZ, J.R. & MORSS, E.R. A theory of tax levels determinants in developing countries, *Economic Development and Cultural Change*, 18, April 1970.

Devido às grandes distâncias, comunicações rudimentares e baixas taxas de alfabetização que caracterizavam este vasto país agrícola, os custos envolvidos em se atingir a maioria das bases fiscais potenciais eram elevados. Em contraste, impostos sobre importações e exportações eram relativamente fáceis de se coletar. Por esta razão, as receitas e despesas do governo brasileiro dependiam pesadamente dos encargos que recaíam sobre o comércio exterior. Entre 1830 e 1885, cerca de 70% das receitas do Estado originaram-se de impostos sobre importações e exportações. Conforme indicado por este dado, impostos generalizados sobre a terra agrícola não constituíam uma fonte importante de receita para o governo no Brasil do século 19. A este respeito, o Brasil contrastava consideravelmente com países como a Índia ou Japão, durante o mesmo século⁽¹³⁾. O poder político dos proprietários de terra brasileiros não parece ser a explicação relevante para esta diferença. Encargos sobre importações e exportações eram *efetivamente* arrecadados pelo setor de comércio exterior, o qual inclui os proprietários de terra mais poderosos do País. E, conforme observado anteriormente, os grandes proprietários de terra teriam se apropriado da maior parte dos ganhos de uma situação na qual os benefícios de maiores gastos governamentais excedessem os custos. Em vista destas condições, uma razão mais complexa se faz necessária para explicar a ausência de taxaçaõ generalizada sobre a terra no Brasil.

Uma circunstância que se mostra relevante neste contexto é a abundância de terras no Brasil, e a baixa relação entre trabalho e terra que se seguia para o setor agrícola do País voltado para o mercado interno. Com fracas pressões malthusianas da população sobre a terra, a renda ricardiana, que

constitui a base para a taxaçaõ da terra, era baixa⁽¹⁴⁾. Ao mesmo tempo, comunicações rudimentares e baixas taxas de alfabetização no Brasil significavam que os custos administrativos para se arrecadar um imposto sobre a terra eram elevados. (Pesquisas cadastrais constituíam obviamente apenas uma parte destes custos administrativos). Estas condições, que contribuíam para altos custos de transações e baixo excedente econômico, significavam que os rendimentos fiscais líquidos gerados pela taxaçaõ generalizada da terra no setor agrícola interno do Brasil teriam sido pequenos. Em contraste, a escassez de terras em alguns países asiáticos conduziu a uma situação na qual as rendas ricardianas eram suficientemente grandes para prover uma fonte importante de receitas fiscais e despesas do setor público.

No setor de comércio exterior brasileiro, entretanto, as circunstâncias eram bastante diferentes. Neste setor, os custos de transação não eram grandes o suficiente, em relação ao tamanho do excedente econômico, para rebaixar de modo muito acentuado os ganhos sociais líquidos derivados da taxaçaõ. Em virtude da diferença de condições que prevaleciam no setor de mercado externo e no setor agrícola interno, é que as receitas e dispêndio governamentais dependiam tão pesadamente do valor do comércio internacional do País. As taxas de impostos que recaíam sobre esta base não podiam, no entanto, ser fixadas em níveis arbitrariamente altos, a fim de que exportações e importações não declinassem ao ponto em que a receita total de impostos cairiam. Mais ainda, ao longo da maior parte do século 19 o valor do comércio exterior do Brasil mostrou-se muito reduzido para proporcionar um grande volume de recursos fiscais. Uma perspectiva comparativa com os Estados Unidos desse século apresenta-se útil neste contexto. O governo central

(13) BIRD, Richard. **Taxing agricultural land in developing countries**, Cambridge, Mass., 1974, cap. 5 and *ibid.*, Land taxation and economic development: the model of Meiji Japan, *Journal of Development Studies* 23, Jan., 1977, esp. tabela 1.

(14) DOMAR, Evsey. The causes of slavery or serfdom: a hypothesis, *Journal of Economic History*, 30, March, 1970.

dos Estados Unidos, então, também repousava largamente em encargos sobre importações como uma fonte de receita fiscal. Mas o valor do comércio exterior nos Estados Unidos era tão maior do que no Brasil, que proporcionava uma base fiscal superior⁽¹⁵⁾.

O Estado brasileiro buscava suplementar suas receitas fiscais por meio do endividamento, tanto internamente quanto no exterior. Em 1864, antes da Guerra do Paraguai, a dívida governamental brasileira montava a 2,1 libras esterlinas por pessoa no Brasil⁽¹⁶⁾. Em 1870, após o violento aumento do dispêndio e do endividamento que ocorreram durante a guerra, este valor elevou-se para 4,1 libras esterlinas. Além do mais, o endividamento do governo brasileiro não estava limitado a fontes no exterior. Entre 1841 e 1889, a parcela de pagamentos sobre obrigações mantidas internamente em relação ao total de pagamentos relativos ao serviço da dívida do governo variou de 42 para 62%⁽¹⁷⁾. Embora a tomada de empréstimos permitisse ao Estado brasileiro um acréscimo de curto prazo a seus recursos fiscais, ela não resolvia os problemas de finanças públicas do País. De fato, o serviço da dívida acabou por constituir-se num importante fator de pressão sobre o dispêndio governamental (veja tabela 2). Além disso, a extensão do endividamento era também, em última instância, limitada pela capacidade de serviço da dívida, e conseqüentemente pelas receitas fiscais. Durante a maior parte do século 19 estas não permitiram um nível elevado de dispêndio governamental *per capita* no Brasil.

(15) Quanto a estes pontos, veja LEFF, *Economic Structure*, cap. 5, esp. p. 80-81.

(16) Estes dados foram completados a partir de BUESCU, Mircea. *300 Anos de Inflação*. Rio de Janeiro, APEC, 1973. p. 201.

(17) Computado a partir de dados em CARVALHO, José Murilo de. *Elite and state building*, *op. cit.* p. 570, 580-581.

O Crescimento dos Recursos Fiscais do Governo

Nossa discussão enfatizou a importância do comércio exterior brasileiro como fonte predominante de recursos governamentais durante o século 19. A base de impostos subjacente a este sistema fiscal eram as exportações, que proporcionavam uma oportunidade para arrecadação de impostos sobre as mesmas. Também as importações, que se tornavam possíveis a partir das exportações, abriam a oportunidade de arrecadação de taxas. Além do mais, exportações mais elevadas aumentavam a capacidade do Estado em tomar empréstimos. E, finalmente, o crescimento das exportações tinha um impacto indireto ao estimular a expansão de atividades urbanas (e talvez também algumas rurais) que poderiam ser taxadas a um custo relativamente baixo. Estas considerações podem ser plausíveis *a priori*, mas é essencial assegurar-se se uma abordagem que enfatiza o papel das exportações nas finanças públicas brasileiras no século 19 está consistente com os dados empíricos relativos à expansão fiscal que ocorreu no curso da experiência histórica real do País. Entre 1822 e 1913, o dispêndio do governo central, expresso em *mil-réis* nominais, elevou-se a uma taxa geométrica de 4,8% ao ano. Em termos *per capita*, o dispêndio governamental elevou-se a uma taxa anual de 3,1%. (O crescimento do dispêndio governamental em termos reais foi obviamente mais baixo na medida em que o Brasil experimentou uma inflação de preços de longo prazo durante o século 19)⁽¹⁸⁾.

(18) Conforme discutido em outro trabalho (LEFF, *Economic structure*, cap. 6), entre 1822 e 1913 a taxa geral de crescimento dos preços no Brasil foi provavelmente algo em torno de 2,5% ao ano. Aquele capítulo indica ainda que a taxa interna de inflação de preços, incluindo produtos do setor agrícola doméstico, excedeu o ritmo ao qual a taxa de câmbio do País depreciou-se. Conseqüentemente, o poder de compra interno do governo elevou-se muito menos do que se pode inferir a partir dos valores em libras esterlinas apresentados na tabela 1.

Duas questões destacam-se para fins de testes empíricos. Em que medida o crescimento do comércio exterior brasileiro durante o século explica, em termos estatísticos, a expansão fiscal do Estado brasileiro durante este período? E uma outra questão que também se coloca é *em quanto* o crescimento das exportações contribuiu para a expansão do dispêndio e receitas do governo central? Para responder a esta questão, devemos estimar as elasticidades relevantes, que mostram o grau pelo qual uma dada variação percentual nas receitas de exportação do País está associada com uma variação nas receitas ou despesas do governo central⁽¹⁹⁾.

O modelo econométrico utilizado para responder a estas questões está apresentado em outro trabalho nosso⁽²⁰⁾. Estas análises mostram uma correlação muito próxima entre o crescimento das exportações brasileiras e o crescimento das receitas e despesas do governo central. Mais ainda, devido às técnicas estatísticas utilizadas, os resultados relativos à correlação não refletem o fato de que todas as séries temporais apresentam fortes tendências. Além disto, em função da natureza das variáveis especificadas a direção de causalidade é clara: da expansão do comércio exterior para o crescimento dos recursos fiscais do governo central. Finalmente, os parâmetros estimados também nos permitem calcular as elasticidades de longo prazo do dispêndio e receita do governo central com respeito às exportações. Ambas elasticidades estão próximas da unidade.

(19) Os governos provinciais brasileiros também arrecadavam algumas tarifas alfandegárias sobre o comércio exterior. Isto dificilmente poderia, no entanto, viciar a presente análise, pois o grosso dos impostos que recaíam sobre o comércio exterior era realmente arrecadado pelo governo central. Mais ainda, conforme indicado no texto, as receitas de exportações são aqui interpretadas também como uma proxy para o tamanho da base das finanças públicas no setor avançado da economia.

(20) LEFF, *Reassessing the obstacles*, p. 119-121.

Assim, as finanças públicas do País expandiram-se ao longo de um caminho quase que totalmente paralelo à expansão das exportações brasileiras. Conforme indicado por este resultado, o crescimento do dispêndio do Estado no Brasil ao longo do século 19 encontrava-se limitado pelo ritmo vagaroso com que o comércio exterior do País expandiu-se durante a maior parte do período.

Por volta do final do século o dispêndio do governo central apresentou um salto notável: entre 1898 e 1913 o dispêndio do governo, medido em libras esterlinas a preços constantes, cresceu a uma taxa geométrica de 10% ao ano. Em certa medida esta expansão fiscal extraordinária reflete a recuperação de uma queda cíclica. Uma mudança na base tarifária no sentido de se atingir o setor industrial também desempenhou certo papel neste crescimento. Mas, mesmo num momento já avançado como 1913, a participação da indústria no produto agregado brasileiro era ainda pequena demais para constituir uma fonte importante de receitas tarifárias. Mais importante, a análise econométrica mencionada anteriormente indica que a rápida elevação no dispêndio governamental que ocorreu nos últimos 15 anos de nosso período pode ser explicada em parte pela concomitante elevação nas exportações brasileiras. Além do mais, ocorreram importantes alterações políticas que facilitaram o relaxamento das restrições que as finanças públicas impunham durante estes anos (veja abaixo).

Este crescimento rápido no dispêndio governamental por volta do final do século teve importantes conseqüências para o desenvolvimento do Brasil. A aceleração ocorreu conjuntamente com a mudança, já observada acima, no padrão de alocação do governo. Estas duas mudanças foram multiplicativas em termos de seu impacto na magnitude do investimento governamental em infra-estrutura econômica. Juntamente, elas constituíram uma não-linearidade importante que estimulou o processo de desenvolvimento no Brasil na virada do século 19.

Estrutura Constitucional e Mudança

Até este ponto, nossa discussão sobre os baixos níveis de dispêndio do governo central durante a maior parte do século enfatizou principalmente os fatores econômicos. As condições políticas também foram importantes, em particular condições relacionadas à integração política e suas influências nos arranjos constitucionais do País, e conseqüentemente sobre a capacidade de mobilizar receitas tarifárias. Entre 1834 e 1840, o Brasil viveu a experiência de um sistema político descentralizado ("federal"). Todavia, sérias pressões centrífugas emergiram, e uma estrutura constitucional fortemente centralizada foi reinstituída. Ao longo da maior parte do século 19, portanto, a estrutura política brasileira caracterizou-se mais pelo elemento unitário do que pelo federal. Particularmente relevante para nosso estudo é que os controles sobre os instrumentos de política econômica eram altamente centralizados no sistema unitário, especialmente quanto a questões envolvendo taxaço e empréstimos no exterior.

Esta estrutura política centralizada não pode ser ignorada como um importante epifenômeno legal, pois os arranjos constitucionais afetavam de duas formas as finanças públicas e o nível de dispêndio agregado com o desenvolvimento. Em primeiro lugar, os governos provinciais brasileiros não eram capazes de assumir o grande papel de promotores do investimento público que os estados desempenharam nos Estados Unidos⁽²¹⁾. Embora os governos locais e provinciais brasileiros fossem responsáveis pelo fornecimento de educação primária, e pudessem também realizar outros investimentos promocionais e subsidiar empreendimentos privados, sob a estrutura constitucional vi-

gente lhes faltavam os recursos fiscais necessários para que cumprissem as responsabilidades com o desenvolvimento que envolvessem gastos de larga escala.

Em segundo lugar, a estrutura constitucional unitária pode ter limitado o volume de recursos fiscais que as elites sócio-econômicas desejavam conceder ao governo *central*. Esta hipótese decorre de bases tanto empíricas quanto teóricas. A teoria de finanças públicas tem enfatizado que mesmo sob condições favoráveis a oferta de bens públicos será provavelmente subótima de um ponto de vista social, pois é improvável que os indivíduos participantes politicamente revelem suas verdadeiras preferências com relação à disponibilidade de bens públicos. Este problema padrão, entretanto, foi grandemente exacerbado num contexto histórico em que predominavam condições derivadas da estrutura política centralizada. Devido à sua dispersão geográfica, os participantes políticos no Brasil tinham preferências muito diferentes com relação aos benefícios líquidos de projetos de investimento potenciais do setor público a serem localizados em diversas províncias. Estas preferências específicas quanto à localização podem ser acomodadas no contexto de um sistema político cujas funções fiscais estejam descentralizadas⁽²²⁾. Mas, com uma estrutura unitária e uma grande dispersão geográfica dos participantes políticos — situação que prevaleceu no Brasil durante a maior parte do século — a oferta de bens públicos apresenta uma maior probabilidade de localizar-se num nível especialmente subótimo.

Além do mais, considerações teóricas indicam que num sistema descentralizado de democracia representativa o governo se mostra mais propenso a responder às pre-

(21) Veja, por exemplo, BROUDE, Henry W. *The role of the state in American economic development, 1820-1890*. In: AITKEN (ed.), *The state and economic growth*, p. 12; GOODRICH, Carter. *Government promotion of American canals and railroads, 1800-1890*. New York, 1959.

(22) HEAD, John G. *Public goods and multi-level government*. In: DAVID, W. I. (ed.) *Public finance, planning and economic development*. New York, 1973. esp. p. 25.

ferências dos participantes políticos⁽²³⁾. Em contraste, numa estrutura centralizada o Estado pode atingir uma maior autonomia *vis-à-vis* outros agentes políticos. No entanto, os participantes numa estrutura altamente centralizada têm menor segurança de que irão (cada um, em relação aos demais participantes) beneficiar-se da forma pela qual seus impostos são utilizados. Desta forma, por causa desta incerteza os agentes políticos numa estrutura unitária não irão concordar racionalmente com níveis de taxaço mais elevados, conforme ocorreria num sistema descentralizado. Neste último caso, o contribuinte possui um controle maior sobre as decisões alocativas e, conseqüentemente, uma certeza maior de que seus impostos serão gastos de acordo com seus próprios desejos.

Estas perspectivas analíticas são de fato corroboradas pelo comportamento contemporâneo das finanças públicas em países menos desenvolvidos. Mantidas constantes outras condições, a participação da taxaço total do governo no PNB é menor em países menos desenvolvidos que possuem uma organização fiscal mais centralizada⁽²⁴⁾. Assim, parece plausível que fatores decorrentes da vontade dos indivíduos politicamente participantes, e cujo alcance era determinado

pela estrutura constitucional brasileira, tenham limitado o volume das receitas e despesas do governo central durante o século 19.

A experiência fiscal do Brasil durante a Guerra do Paraguai apóia esta interpretação. A guerra colocou as elites brasileiras diante da necessidade de um bem público clássico — a defesa nacional — a qual aparentemente beneficiaria todos os participantes políticos. A tabela 3 apresenta informações quanto ao dispêndio do governo central, e quanto às suas receitas fiscais, antes, durante e depois dos anos de guerra (1864-1870). Esta tabela indica que as receitas e despesas elevaram-se acentuadamente durante os anos de guerra. Portanto, a disponibilidade de um bem público generalizado parece ter superado os impedimentos políticos à oferta de fundos públicos discutidos acima. A tabela 3 sugere ainda um outro efeito volitivo que seria influenciado pelas condições institucionais, produzindo um movimento sincronizado distinto (*ratchet effect*) sobre as finanças públicas brasileiras. As receitas governamentais acompanharam a elevação acentuada do dispêndio e atingiram um nível muito mais elevado nos anos de guerra. Mais ainda, esta mudança ascendente continuou no período pós-1870. Uma vez que o acesso por parte do Estado brasileiro a recursos de finanças públicas tenha aumentado, (por meio da guerra), seus ganhos não foram completamente revertidos.

A discussão anterior observou a importância das condições políticas e institucionais para a restrição das finanças públicas no Brasil do século 19. Esta interpretação está sustentada pelo curso subsequente dos fatos no Brasil. Seguindo importantes mudanças constitucionais em 1889, o País deslocou-se de um regime imperial centralizado, e que foi discutido anteriormente, para uma República federativa. Este deslocamento envolveu mais do que uma mudança de fachada, pois conduziu a duas alterações que são importantes no presente contexto. Em primeiro lugar, a nova estrutura descentrali-

(23) BRETON, Albert. *The economic theory of representative government*. Chicago, 1974. p. 44-48; 113-116; 156, n. Os participantes políticos na democracia representativa brasileira do século 19 pertenciam, obviamente, apenas às classes superiores.

(24) LOTZ & MORSS. *Tax level determinants in developing countries* p. 334-38. Conforme enfatizado por LOTZ & MORSS (p. 338, n.) este resultado sustenta-se apenas para países menos desenvolvidos. Veja também os resultados estatísticos apresentados por PRYOR. *Public expenditure*, p. 438-40; e OATES, Wallace. *Fiscal federalism*. New York, 1972. p. 210-11, 219. As diferenças nos resultados estatísticos, como por exemplo entre amostras de países desenvolvidos e menos desenvolvidos, possivelmente refletem diferenças de integração política e de facilidade de acesso às bases tarifárias.

TABELA 3

DESPESAS E RECEITAS DO GOVERNO CENTRAL
ANTES, DURANTE E DEPOIS DA GUERRA
DO PARAGUAI

Período	Dispêndio Médio anual do Governo (em milhões de mil-réis)	Receitas Médias anuais do Governo
1858-59 a 1860-61	52,6	46,9
1861-62 a 1863-64	55,5	51,9
1864-65 a 1866-67	108,7	60,1
1867-68 a 1869-70	152,8	84,5
1870-71 a 1872-73	107,8	103,0

Nota: Os dados anuais da tabela 3 são apresentados de acordo com o sistema anual fiscal brasileiro. Os dados grifados referem-se aos anos de guerra.

Fonte: Tabulação a partir de dados em ONODY, Oliver, *A inflação brasileira*. Rio de Janeiro, 1958. p. 197-98.

zou funções e poderes, concedendo aos estados uma autonomia consideravelmente maior em assuntos fiscais e endividamento externo. Alguns governos estaduais (e locais) responderam ativamente às oportunidades oferecidas pelo novo ordenamento institucional, e um volume total consideravelmente maior de atividades promocionais e investimentos do setor público parece ter se seguido⁽²⁵⁾. O federalismo conduziu tanto à elevação dos impostos arrecadados por alguns estados, quanto a um aumento importante no endividamento externo dos estados e municípios, destinados principalmente a investimentos em infra-estrutura⁽²⁶⁾. Entre 1888 e 1915, o endividamento externo do setor público brasileiro como um todo elevou-se de 33 milhões de libras esterlinas pa-

(25) Celso Furtado também observou aspectos relativos à descentralização no regime pós-1889, e seu impacto no desenvolvimento econômico subsequente. Veja seu *Formação econômica do Brasil*. 5.a ed., Rio de Janeiro, 1963. cap. 29, p. 200-201.

(26) Veja, por exemplo, WIRTH, John. *Minas Gerais in the Brazilian Federation, 1889-1937*, Stanford, 1977. p. 262-65.

ra 172 milhões de libras esterlinas. O endividamento dos estados e governos locais contribuiu com 42% deste grande aumento. Similarmente, o programa de 1906 para valorização do café consistiu principalmente de um esforço dos principais estados produtores, e talvez não tivesse sido viável sob a estrutura centralizada anterior⁽²⁷⁾

De igual importância foram os aspectos "republicanos" da nova constituição, que também ampliaram enormemente a sensibilidade do governo central aos interesses do setor privado. A nova estrutura apresentava como característica a eleição do chefe de Estado pelas elites sócio-econômicas brasileiras — uma mudança em relação ao sistema anterior de sucessão hereditária. Além do mais, o chefe do executivo não poderia mais desempenhar esta função por toda a vida, como ocorria no Império. As elites do setor privado ganhavam em ambas as mudanças, pois não apenas poderiam exercer mais poder na escolha inicial do chefe do executivo, como também teriam esta influência aumentada em vista de eleições recorrentes⁽²⁸⁾.

A maior sensibilidade aos interesses do setor privado sob a nova estrutura constitucional parece ter facilitado um certo número de políticas de esforço promocional nas décadas subseqüentes. Já tivemos oportunidade de observar a elevação da parcela da formação de capital no dispêndio total do governo central durante este período. Em parte como resultado dos programas de subsídios e investimentos implementados pelos governos central e dos estados, a constru-

(27) Note, entretanto, que a nova estrutura descentralizada da constituição não possibilitou ao Nordeste escapar de seu declínio regional. Veja a discussão em LEFF. *Reassessing the obstacles*. cap. 2. p. 29-30.

(28) BRETON. *The economic theory of representative democracy*, p. 48-49. Note-se, no entanto, que mesmo sob o regime imperial, as elites sócio-econômicas tinham alguma influência (através de eleições parlamentares) sobre a nomeação do Presidente do Conselho de Ministros.

ção de estradas de ferro acelerou-se acentuadamente. Em 1889 o Brasil contava aproximadamente com 9.600 quilômetros de estradas de ferro, elevando-se este número para 24.600 em 1913. Outras ações governamentais, classificadas como favoráveis ao desenvolvimento, também foram instituídas sob o novo regime, entre outras a proteção tarifária crescente para a indústria e para o setor agrícola de mercado interno, e as medidas que conduziram à expansão do crédito e ao *boom* da bolsa de valores no início da década de 1890 (o "encilhamento"). Finalmente, este controle político aumentado que a constituição republicana concedia às elites sócio-econômicas brasileiras pode também ter contribuído para que o governo central desempenhasse um papel mais efetivo nas finanças públicas. Com uma maior certeza de que seus impostos seriam utilizados segundo propósitos de sua preferência, os interesses do setor privado podem ter-se mostrado mais dispostos a conceder ao governo os recursos necessários ao relaxamento da restrição representada pelas finanças públicas. Estas condições provavelmente contribuíram para a aceleração acentuada do dispêndio do governo central que observamos nos anos pós-1898.

A discussão anterior sugere que pode não ter sido uma mera coincidência que o início do desenvolvimento econômico sustentado no Brasil tenha se seguido à mudança do regime imperial para o republicano. Os perigos deste raciocínio *post hoc ergo propter hoc* são evidentes. No entanto, propusemos também as conexões de causalidade necessárias: o relaxamento da restrição representada pelas finanças públicas e a crescente sensibilidade do governo aos interesses do setor privado da economia que emergiram com uma estrutura constitucional republicana e descentralizada.

Uma questão importante permaneceu sem resposta. As mudanças na forma constitucional brasileira não podem ser consideradas como independentes das forças econômicas e políticas subjacentes. Qual foi a direção de

causação no processo que conduziu à formação de uma estrutura mais racional ligando o sistema político à economia? As tensões puramente políticas que precederam a mudança constitucional foram consideráveis. Conseqüentemente, parece tentador jogar a primazia sobre o político. Mas alterações econômicas importantes também estavam ocorrendo no Brasil neste momento⁽²⁹⁾. Uma causação mutuamente reforçante entre forças políticas e econômicas é obviamente uma outra hipótese plausível. As direções de causalidade aqui permanecerão como ponto a ser esclarecido.

Conclusões

O governo brasileiro durante o século 19 foi relativamente eficiente na manutenção da unidade do País e da estabilidade política e social. A política governamental foi também bem-sucedida em proporcionar uma oferta elástica de trabalho a baixo custo proveniente do exterior. Esta foi uma orientação que teve importantes implicações para os retornos da terra e do capital, e também para a distribuição da renda do Brasil do século 19.

Durante a maior parte do século, entretanto, o desempenho do Estado brasileiro foi muito menos efetivo no campo do investimento em infra-estrutura. Até o final do período o governo não conseguiu promover o investimento em larga escala em capital social fixo, e particularmente num sistema de transportes a baixo custo. A ação pública neste caso mostrava-se particularmente importante diante de um quadro em que os retornos privados dos investimentos em infra-estrutura se mostravam aparentemente tão baixos na maioria das vezes que a oferta destes equipamentos dependia fundamentalmente da intervenção direta (ou por meio de subsídios) do Estado. Não obstante, até

(29) Veja LEFF. *Economic structure*, cap. 7, p. 146-61; e cap. 6, p. 117-20.

o final do século o governo não logrou fornecer ao País o capital social fixo necessário em escala suficiente para permitir o rápido crescimento econômico.

Duas hipóteses apresentam-se como explicações prováveis, numa primeira aproximação, para a oferta limitada de bens públicos no Brasil no século 19: uma deferência excessiva a doutrinas do tipo *laissez-faire*, e às pressões de interesses dominantes. Como pudemos observar, no entanto, nenhuma destas explicações pode ser responsabilizada pela incapacidade da política pública em criar aquela oferta. Ao contrário, um programa de investimentos públicos em larga escala parece ter sido obstaculizado principalmente pelos poucos recursos fiscais que as elites sócio-econômicas brasileiras e o Estado alocaram para fins desenvolvimentistas durante a maior parte do século. A restrição das finanças públicas reduzia tanto o volume das atividades de investimento do próprio Estado, quanto a escala de um programa de subsídios que poderia ser oferecido aos investimentos privados.

Três conjuntos de condições, por sua vez, explicam a severidade inicial e posterior relaxamento das restrições que pesavam sobre o gasto governamental voltado para o desenvolvimento. Conforme observado, a principal fonte de receitas fiscais do Estado brasileiro no século 19 era o setor de comércio exterior do País. Esta dependência quanto aos direitos alfandegários que se originavam das atividades de comércio exterior limitava seriamente a magnitude das finanças públicas do País, pois até o final do século as importações e exportações brasileiras foram muito pequenas para proporcionar receitas governamentais substanciais. Em segundo lugar, o Estado alocou inicialmente a maior parte de seu dispêndio agregado para os aparatos burocrático e militar. Foi apenas já por volta do final do século que a parcela do desenvolvimento econômico no dispêndio do governo central elevou-se a níveis mais altos.

Finalmente, como parte de seu esforço de manter a integridade territorial do País, o Estado organizou-se segundo um sistema político unitário em vez de favorecer uma descentralização efetiva do poder. Em particular, as decisões de finanças públicas estiveram em grande medida sob o controle do governo central. Esta estrutura constitucional parece ter reduzido a oferta total de bens públicos no Brasil no século 19. Não apenas os governos locais e provinciais encontravam-se limitados em sua capacidade de mobilizar recursos fiscais, mas o sistema como um todo teve também restringido o volume de fundos públicos que as elites sócio-econômicas brasileiras estariam dispostas a fornecer ao Estado. A mudança que ocorreu no Brasil após 1889, no sentido de uma estrutura federativa e republicana, envolveu alterações importantes naquele contexto. Além da ampliação do raio de ação para iniciativas dos governos provinciais, a mudança constitucional ampliou a sensibilidade do governo às pressões do setor privado no sentido de medidas desenvolvimentistas.

Estas explicações — o volume de comércio exterior do País e a base tarifária efetiva, o padrão alocativo do governo e os efeitos da estrutura constitucional em distorcer ou facilitar a sensibilidade do governo — deveriam ser obviamente encaradas como complementares em vez de alternativas. Sua credibilidade é aumentada pelo fato de explicarem tanto os baixos níveis iniciais de dispêndio governamental com o desenvolvimento, quanto o subsequente relaxamento da restrição representada pelas finanças públicas, por volta do final do século.

A experiência brasileira durante o século 19 também sugere algumas conclusões de alcance mais amplo. Uma implicação clara é que a oferta de recursos fiscais pode ser de importância estratégica para o desenvolvimento econômico. A elite política brasileira parece ter aprendido bem esta lição, e o resultado foi o estabelecimento, num período subsequente, de um sistema fiscal que

viria a proporcionar ao setor público uma parcela relativamente grande da renda nacional do País⁽³⁰⁾ Uma outra conclusão envolve a importância das instituições no processo de desenvolvimento. Condições derivadas da sociologia política brasileira conduziram inicialmente à formação de uma estrutura política unitária, e posteriormente a um regime mais descentralizado. Conforme tivemos oportunidade de observar, entretanto, tais arranjos institucionais tiveram importantes efeitos colaterais, primeiro exacerbando e depois relaxando a restrição que as finanças públicas impunham ao desenvolvimento econômico. Esta experiência sugere que as instituições podem representar mais do que uma fachada para as condições sócio-políti-

cas, e que podem ter efeitos independentes na modulação das pressões políticas das elites sócio-econômicas.

Finalmente, este estudo sugere também uma resposta exploratória no caso brasileiro à clássica questão sobre a relação, se existir, entre um governo representativo e o desenvolvimento econômico. Pelas razões discutidas, o Brasil do século 19 poderia ter experimentado um desenvolvimento econômico sustentado já numa etapa anterior, e a uma taxa mais alta, se o País tivesse sido governado por um regime mais sensível a pressões da sociedade tomada num contexto mais amplo.

(30) MAHAR, Dennis J. & REZENDE, Fernando. The growth of public expenditure in Brazil, 1920-1969. *Public Finance Quarterly*. 3 Oct. 1975; CHELLIAH, R.J. Trends in taxation in developing countries, *IMF Staff Papers*. July 1971.