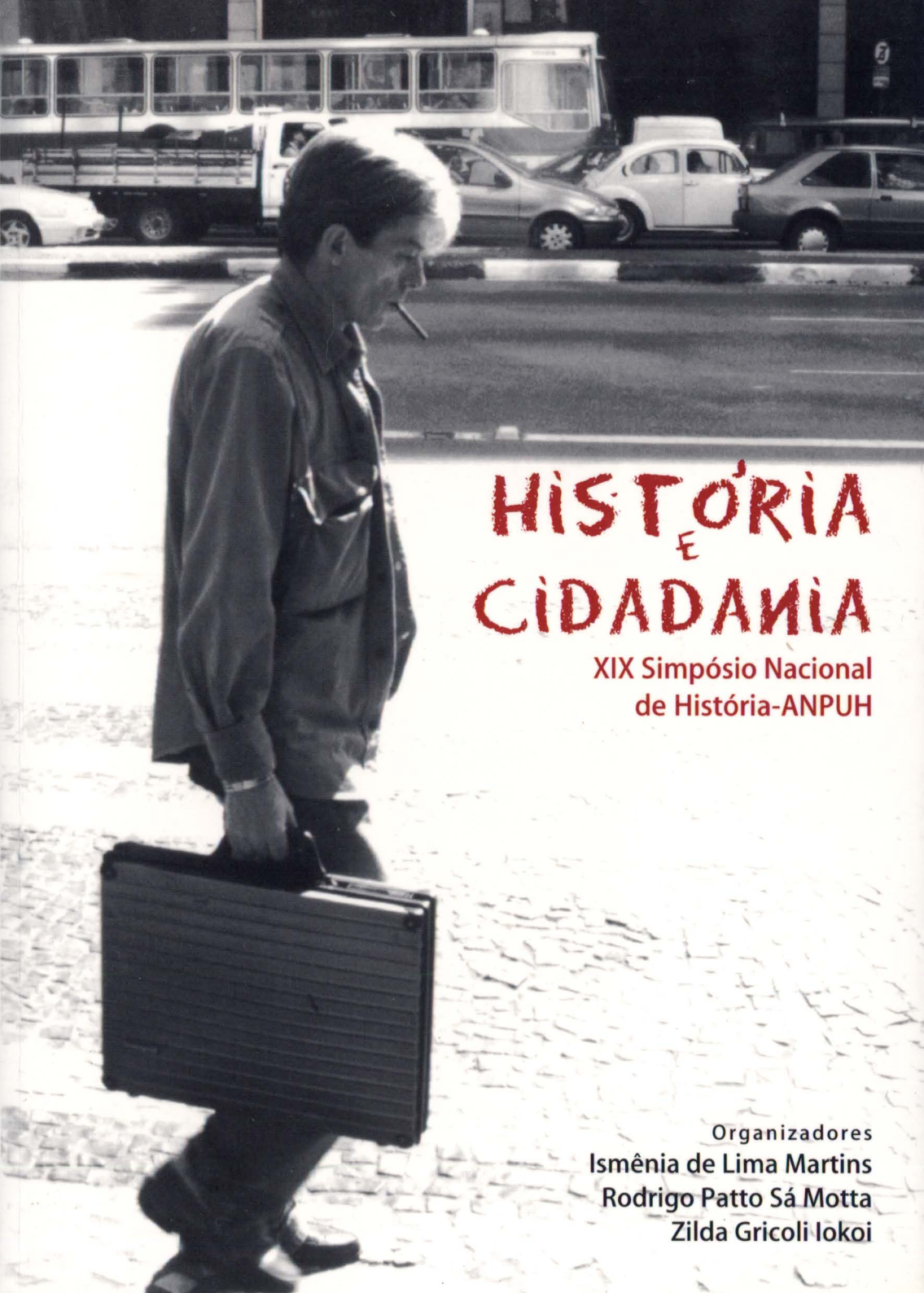




HISTÓRIA E CIDADANIA

XIX Simpósio Nacional
de História-ANPUH

Organizadores
Ismênia de Lima Martins
Rodrigo Patto Sá Motta
Zilda Gricoli Iokoi

HISTÓRIA E CIDADANIA

XIX Simpósio Nacional da ANPUH
Belo Horizonte - MG - julho de 1997

vol. II

ANPUH
Humanitas
PUBLICAÇÕES
#FLCH/USP

1998

Balcão de negócios: a operação financeira da independência

José Evaldo de Mello Doin
Universidade Estadual Paulista *Campus* de Franca

A gênese do endividamento público externo está diretamente articulada como o estabelecimento das bases iniciais e da consolidação do Estado Nacional e de seu papel de mediatizador da modernização, que passa pela híbrida constituição de suas elites, a constituição de uma dupla identidade do *burguês/aventureiro* de que nos fala Florestan Fernandes¹, o que me levou a conceituar as classes dominantes do Império de elite *bucaneira*, desprovida de uma ética capitalista².

O período do Império, dentro da ótica financeira, pode ser visto como o período em que se delineia a constituição da dívida pública externa brasileira. Dentro dessa perspectiva, o Estado age, por ser o único com capacidade de endividar-se, de garantir, com sua massa de rendas advindas de fontes tributárias ou de seu poder emissor, os mais variados negócios e empreendimentos, tornando-se, portanto, mais do que um simples representante das elites, ou seja, agindo como o principal agente de acumulação. A atuação do Estado brasileiro cria uma área extremamente porosa entre as esferas pública e privada, gestando condições para o desenvolvimento do capitalismo no país.

Não foram poucas, nem de pequena monta, as derrotas dos pioneiros do bucaneirismo nacional no processo de afirmação e

consolidação do capitalismo em terras cabralinas desde o período colonial. Os problemas do comércio de produtos importados e dos percalços na implantação de manufaturas tornam mais complexas as explicações da crise financeira que se acentuou no início do Primeiro Reinado.

Como regra geral, até 1860 a balança comercial era deficitária³, o ouro e a prata, amoedados ou não, eram usados como remessas para cobrir créditos comerciais contraídos com as importações. A crise financeira, a falta de um produto que garantisse um firme crescimento das exportações, as crescentes despesas do Estado, as despesas com a ocupação e com a guerra no Uruguai e as “compensações” devidas a Portugal por ocasião da Independência provocam a necessidade de empréstimos externos.

554

Para obter o reconhecimento de Portugal e das outras nações como Estado soberano, o país teve de assumir, pela Convenção Secreta Adicional, do Tratado de Paz e Aliança, de 29 de agosto de 1825, a responsabilidade do empréstimo contraído por Portugal em Londres, em 1823, que era da ordem de um milhão e quatrocentos mil libras. Além desse empréstimo, o governo Imperial teve de concordar em assumir o pagamento, para D. João VI, de seiscentas mil libras, a serem liquidadas em 12 meses, à guisa da indenização, pelas propriedades que este possuía no Brasil. A responsabilidade total, com a indenização e o empréstimo português, montava a dois milhões de libras.

A ação predatória se fez presente desde o processo constitutivo do Estado-Nação, e são ilustrativos desse espírito de rapinagem os motivos que fundamentavam a lamentação do então Príncipe Regente a D. João VI, através de carta datada de 21 de setembro de 1821:

(...) O Banco, desacreditaram-no seus delapidadores, que eram os mesmos que o administravam (...) De parte nenhuma vem nada; todos os estabelecimentos e repartições ficaram; os que comem da nação são sem número (...) é necessário pagar tudo quanto ficou estabelecido, como são: o Estado Maior; tribunais etc.; não há dinheiro, como já ficou exposto; não sei o que hei de fazer.⁴

A situação calamitosa das finanças e do banco oficial impeliavam o jovem regente à cunhagem do cobre retirado de embarcações, ou seja, o Tesouro Público concorria com os particulares no derame de moeda falsa.

O endividamento como forma de obtenção de recursos para fazer frente às demandas exigidas ao novo império inventado nos trópicos, passa desde muito cedo a ser cogitado pelo alto escalão do governo da Corte. Ainda com a Assembléia Constituinte em funcionamento, já se cogitava de um empréstimo externo.

Manoel Jacinto Nogueira da Gama, então ministro da Fazenda, já aconselhava, para custeio das grandes despesas extraordinárias, um empréstimo externo⁵.

Após ter dissolvido a Assembléia, e antes mesmo de reconhecer a Constituição, D. Pedro determina o início das negociações para a obtenção do empréstimo e nomeia os *Ministros Plenipotenciários* para negociarem o pretendido empréstimo de três milhões de libras⁶.

O Relatório do Ministro e Secretário de Estado dos Negócios da Fazenda, Manuel Jacinto Nogueira da Gama, apresentado à sessão da Câmara dos Deputados de 6 de outubro de 1823, tratava do estado em que se encontrava o Tesouro Público e propunha que se contratasse o empréstimo que havia sido oferecido, espontaneamente, por Charles Oxenford⁷. Nogueira da Gama era explícito na sugestão para que se aceitasse a oferta de Oxenford, encontrando uma série de vantagens e benesses para o país, contrariando posições como as de Martim Francisco:

(...) se não tiver quanto antes á sua disposição meios, e grandes meios, para com elles habilitar o chefe constitucional deste nascente imperio a firmar a nossa independencia (...) verá V. M. Imperial o offerecimento de um emprestimo da grande somma de 2.500.000£ e as condições exigidas para a sua prompta realisação (...) dispôr-se da somma de cem mil libras sterlinas por mez, que equivale a perto de um milhão de cruzados, e isto por cinco mezes consecutivos, e ainda antes de estar definitivamente arranjado todo o systema deste emprestimo (...) o que, concluido, ficará á disposição da nação brasileira o resto de todo o emprestimo (...)⁸

O documento acima apontado marca o início da trajetória seguida pela sociedade brasileira ao longo de toda a sua história independente, o endividamento externo como forma de crescimento, como instrumento gerador de liquidez para a atividade econômica como um todo, como veículo para a interiorização das relações capitalistas, como meio do Estado exercer o seu papel de agente de acumulação e de modernização. Acoplado aos vasos comunicantes das esferas pública e privada, na medida em que acentua o processo de exclusão social, de apropriação por uma diminuta parcela que se consolida como elite, ao invés do *conformismo na igualdade* na lição de Hanna Arendt⁹, impondo um *jogo* de sombras e penumbras que atua na construção do *Homo ludens tropical*¹⁰ estabelece-se o universo cultural que viabiliza o advento e a consolidação de sua hegemonia.

O PRIMEIRO EMPRÉSTIMO

556

As necessidades financeiras do governo imperial, a penúria do Tesouro Público e as insistentes investidas de Nogueira da Gama para que se aceitassem as ofertas britânicas levaram o assunto da contratação de um empréstimo a ser contraído na praça de Londres ao Conselho de Estado. Examinando o assunto, o Conselho sugeriu a realização de um empréstimo externo e, por consequência dessa sugestão, foi baixado o Decreto de 05 de janeiro de 1824, rubricado por D. Pedro I e assinado por Mariano José Pereira da Fonseca, ministro e secretário de Estado dos Negócios da Fazenda:

Reconhecendo não ser possível ocorrer com as rendas dinárias as despesas urgentes e extraordinárias, que exigem a defeza, segurança e estabilidade deste Imperio (...) Hei por bem, (...) Mandar contrahir na Europa um emprestimo de tres milhões de libras sterlinas (...) e Nomear para negociadores do dito emprestimo, e Meus Plenipotenciarios ad hoc a Felisberto Caldeira Brant Pontes e Manoel Rodrigues Gameiro Pessoa (..) Ministro e Secretario de Estado dos Negocios da Fazenda e Presidente do Thezouro Publico, o tenha assim entendido e o faça executar com os despachos

e instruções propostas (...) Com a rubrica de Sua Magestade o Imperador. Mariano José Pereira da Fonseca¹¹

Devido à decisão do imperador de contrair um empréstimo em Londres e em decorrência do Decreto de 05 de janeiro de 1824, o ministro da Fazenda baixou uma Portaria, dando as instruções aos Plenipotenciários designados para negociarem o empréstimo:

Sua Magestade Consigna, e Hypotheca para pagamento dos juros, o principal do sobredito Empréstimo a renda de todas as Alfândegas do Imperio, e com especialidade a da Alfândega da Côrte, e Cidade do Rio de Janeiro (...) Também ficão authorizados para convencionar sobre as commissões (...) podendo tomar nellas aquella parte, que lhes possa, ou dever competir na qualidade de negociadores (...) ¹²

As cláusulas do primeiro empréstimo revelam como sempre foi tênue a separação do universo público em relação aos interesses privados no *capitalismo bucaneiro* então em gestação. Ao lado da enorme autonomia que o mandato imperial conferia aos Plenipotenciários, que por si só, era um convite à fraude, havia a autorização oficial que permitia que estes fossem beneficiados materialmente com a efetivação da operação financeira, tornando-se ambos portanto um misto de corretores/representantes do Estado brasileiro, que encaravam a operação de crédito como um botim a ser conquistado:

Por quanto D. Pedro I (...) tem resolvido fazer um emprestimo na Europa de £ 3.000.000 (...) Nomear ao dicto Marechal Felisberto Caldeira Brant, e o Cavalleiro Manoel Rodrigues Gameiro Pessoa, seus Plenipotenciarios, para esse fim (...) solicitado e requerido a assistencia dos ditos Srs. Bazett, Tarquhard, Crawford & C.², Fletcher, Alexander & C.², Thomaz Wilson & C.² para a negociação do dicto emprestimo (...) adiantarão e pagarão ao dicto Felisberto Caldeira Brant e Manoel Rodrigues Gameiro Pessoa (...) a somma de £ 300.000, alem do premio por uma terça parte do emprestimo, (...) Septima - Que se concederá e pagará uma commissão de 4% sobre a somma do dinheiro posto ao credito do dicto General Felisberto Caldeira Brant e o Cavalleiro Manoel Rodrigues Gameiro Pessoa (...) e convem-se que uma quarta parte do pro-

ducto liquido da dicta comissão, dedusindo as despezas, será paga ao dicto Felisberto Caldeira Brant, seus testamenteiros, administradores, e procuradores; e outra quarta parte ao dicto Cavaleiro Manoel Rodrigues Gameiro Pessoa, seus testamenteiros, administradores, e procuradores, que são expressamente autorizados por suas instruções de S. M. Imperial (...) e as duas quartas partes restantes aos dictos Bazett, Tarquhard, Crawford & C.^a, Fletcher, Alexander & C.^a, Thomaz Wilson & C.^a ¹³

Pela cláusula nona, Felisberto Caldeira Brant e Manoel Gameiro Pessoa, acordavam com os banqueiros um verdadeiro assalto aos recursos públicos do país, praticamente arrendando sua capacidade de compra e, o que causa espécie, colocando claramente em um documento oficial as suas intenções e os meios pelos quais intentariam essa meta:

Nona (...) ajustaram usar de toda sua influencia com o Governo e Ministerio S. M. Imperial para que os dictos Bazett, Tarquhard, Crawford & C.^a, Fletcher, Alexander & C.^a, Thomaz Wilson & C.^a sejam empregados em comprar os effeitos e generos que se embarcarem por conta de S. M. Imperial (...) as dictas casas poderão receber as commissões costumadas sobre compras, embarques, pagamentos ou remessas de dinheiro quaesquer serviços, que dellas forem requeridos (...) 2½% sobre as compras ou vendas de quaesquer mercadorias recebidas ou embarcadas - 1% sobre a compra ou venda de ouro ou prata em barra (...) 1% sobre todas as letras de cambio remettidas para o Brazil, ou mandadas de lá para Londres, 1/2% sobre todos os seguros para o embarque de fazendas ou mercadorias, 1/2% sobre todos os seguros para o embarque de ouro ou prata (...) ¹⁴.

Uma série de medidas cautelares amarrava o governo brasileiro aos interesses financeiros dos agentes:

S. M. Imperial especialmente empenha as rendas de suas Alfandegas, e mandará ao Administrador desse Ramo da Renda Publica em o Rio de Janeiro que estabeleça um fundo particular dos direitos alli recebidos como tambem dos outros seus portos de mar... ¹⁵.

Felisberto e Manoel Rodrigues tinham tal autonomia que firmaram o contrato três meses antes do decreto imperial aceitando as imposições dos agentes¹⁶.

Como o consórcio de banqueiros não exerceu a opção de completar a solicitação brasileira de três milhões de libras, limitando-se a um terço deste montante, os representantes brasileiros contrataram o restante com o negociante londrino Nathan Mayer Rotschild, cuja casa se tornou, até o declínio da hegemonia britânica, o principal agente financeiro do Brasil. Ambos os Plenipotenciários dividiram com Nathan 4% sobre o empréstimo, de comissão por serviços prestados¹⁷.

AS REPERCUSSÕES NEGATIVAS

Não foi pacífica a alternativa do endividamento externo, tanto para cobrir os *déficits* governamentais, como para salvar o Banco do Brasil, ou resolver os problemas de numerário e expandir a máquina governamental. Nem Caldeira Brandt, nem Gameiro Pessoa ficaram livres de críticas e censura.

Martim Francisco Ribeiro de Andrada, tanto antes da Independência, como após esta, quando ministro, resistiu o quanto pôde ao assédio de espertos intermediários dos banqueiros e, mesmo quando exilado, teceu severas críticas à possibilidade do Império endividar-se.

Em carta escrita de Bordéus, a 12 de setembro de 1824, afirmava:

Estou e sempre estive convencido de que a teoria dos empréstimos era um abismo (...) que um empréstimo contraído por qualquer Estado é sempre um sintoma de prodigalidade do seu governo (...) o Brasil resistiu a Portugal e prosperou sem empréstimo e jaz hoje no estado o mais calamitoso com ele (...) via Portugal cada vez mais fraco e decrépito (...) e com a sua saída o termo da grande dívida que nos devorava; via por último o Brasil livre de outros inimigos (...) e concluía de tudo que não havia necessidade de contrair empréstimos.(...)¹⁸.

Sobre Felisberto Caldeira Brandt, afirmava na mesma carta:

(...) entendia-se com os capitalistas de Londres (...) Note mais que neste tempo eu o recusei com o prêmio de 5% e o juro de

5%, (...) que não havia moeda e baixa fabricada em Londres; que não havia dividendos retidos, nem as usuras das £ 300.000 adiantadas e nem as comissões de Felisberto (...) recusei o empréstimo e disse a José (Bonifácio) que Felisberto pelos fatos acima referidos (...) de notória lesão dos interesses do Brasil, deveria ser mandado recolher (...)”¹⁹

Na Câmara temporária, repercutiu desfavoravelmente o procedimento dos Plenipotenciários brasileiros. A Comissão da Fazenda da Câmara elaborou um Relatório em resposta ao do governo. Em 27 de junho de 1826, a Comissão apresentou seu relatório, que era marcado pela ambigüidade e pela tibieza de suas recomendações. Contudo, os membros da comissão não deixaram de registrar a sua estranheza em relação às concessões aos banqueiros e, em especial às vantagens consignadas aos dois Plenipotenciários.

É notável neste negócio a comissão de 2% que tiveram os negociadores brasileiros (...) Os interesses que os dois comissários perceberam montando pouco mais ou menos a 59.998.10, custaram logo à Nação 72.000 libras e há de custar o seu pagamento final bem perto de 180.000 libras (...) mas que os agentes brasileiros (...) por ela pagos e remunerados, e honrados exijam, uma comissão pelo serviço em que os empregou a Nação que os pagava e honra, parece extraordinário, e impatriótico (...) Relatório do atual Ministro a esta Câmara acham-se as seguintes palavras: “resta-me ponderar que o pagamento do juro e capital do empréstimo contraído em Londres, e do que acresceu em consequencia da convenção de agosto de 1825 com Portugal já se acha providenciado não somente - os fundos ali existentes, mas com a remessa de 240.000 libras esterlinas anualmente (...)”²⁰.

A situação financeira do novo Estado não se aliviou com o empréstimo de 1824/25. Pelo contrário, além de permanecerem dificuldades com os papéis de circulação forçada do Banco do Brasil, a guerra na Cisplatina e as constantes rebeliões oneravam insuportavelmente o Tesouro, afora o uso cada vez mais ousado da esfera pública por interesses privados dos detentores do poder que invertem o que Hanna Arendt definiu como público, ou seja o que é visto, o que aparece:

Uma vez que a nossa percepção da realidade depende totalmente da aparência, e portanto da existência de uma esfera pública na qual as coisas possam emergir da treva da existência resguardada, até mesmo a meia-luz que ilumina a nossa vida privada e íntima deriva, em última análise da luz muito mais intensa da esfera pública²¹.

A bucaneria cabocla sempre preferiu as sombras como forma de agir na esfera do domínio público, servindo-se do banquete das facilidades e apropriando-se dos recursos do Estado e realizando no cotidiano a construção de um espaço público privatizado, como a esfera literária e burguesa de Habermas²². Por essas razões o Império recém-nascido penava com o ônus do pagamento de trezentas mil libras anuais para honrar os compromissos externos. Essa situação, já de si bastante sombria, era agravada pelos compromisso da Convenção Adicional ao Tratado de 29 de agosto de 1825, pelo qual nossa independência foi reconhecida por Portugal.

O processo de resgate do Empréstimo da Independência ultrapassou o prazo estipulado para sua extinção que era de trinta anos, devendo ser liquidado em 1854, o que não ocorreu efetivamente, tendo sido negociado o adiantamento, por dez anos, do resgate das duas parcelas da primeira operação financeira do país no mercado londrino. Do empréstimo como um todo, foram resgatados 3.173.000 libras até 31/12/1853²³. O compromisso remanescente deveria, portanto, ficar liquidado em 1º de abril de 1864, entretanto, o que ocorreu foi o inverso do pretendido, pois em 31 de dezembro de 1863, a dívida externa brasileira alcançava a soma de £7.001.500²⁴ a parcela correspondente ao empréstimo de 1824 montava a £2.358.600.

A percepção da impossibilidade de se honrar os contratos já firmados para a liquidação do Empréstimo da Independência de 1824/25 e de seu prolongamento, o de 1843, leva o governo a solicitar do Legislativo a contratação de mais um empréstimo externo no valor de £361.300. Segundo o relatório da Contadoria Geral da República o empréstimo líquido negociado foi onze vezes maior, sendo que o capital nominal foi de 3.855.300 libras.

O empréstimo foi utilizado para a liquidação do de 1824 e no resgate do empréstimo de 1843, cujo saldo era de £362 mil libras além da diminuição de parte da dívida flutuante do Tesouro. Somente sessenta e cinco anos depois, em 1890, é que o empréstimo foi liquidado, pagando-se juros em todo o período. Outro ônus decorrente do Empréstimo da Independência foi o residual em circulação de 2.357.900 libras que fez parte da operação financeira efetuada em 1863, acarretando ao Brasil prejuízos decorrentes da taxa de emissão – 88% – e das comissões e demais vantagens concedidas aos banqueiros²⁵.

NOTAS

¹ FERNANDES, Florestan. *A revolução burguesa no Brasil*. 3ª ed. Rio de Janeiro, Zahar, 1981 (Biblioteca de Ciências Sociais).

² WEBER, Max. *História geral da economia*. Tradução de C. Pajuaba. São Paulo, Mestre Jou, 1968.

³ PINTO, Virgílio Noya. "Balanço das transformações econômicas no século XIX". In MOTA, Carlos Guilherme. *Brasil em perspectiva*. 2ª edição. São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1969, p. 143.

⁴ BRASIL. a- MINISTÉRIO DA FAZENDA (Conselho Técnico de Economia e Finanças). *História da dívida externa da União* (1ª Parte: 1824-1937). Rio de Janeiro, Jornal do Commercio, 1946 (Série Finanças do Brasil; vol. XV), pp. 12-13.

⁵ *Idem*, pp. 27-28.

⁶ *Idem*, pp. 27-28.

⁷ BRASIL b- MINISTÉRIO DA FAZENDA (Contadoria Geral da República). *Dívida externa: análise, legislação e documentos elucidativos*. Análise, compilação e notas de Claudionor de Souza Lemos. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1946, pp. 46-48.

⁸ *Idem*.

⁹ ARENDT, *op. cit.*, p. 49.

¹⁰ HUIZINGA, 1993.

¹¹ BRASIL - b: 1946. p. 48.

¹² *Idem*, 48-49.

¹³ *Idem*, pp. 49-50.

¹⁴ *Idem*.

¹⁵ BRASIL - b, *op. cit.*, p. 49-50

¹⁶ *Idem*.

¹⁷ *Idem*.

¹⁸ *Idem.*

¹⁹ BRASIL - b, *op. cit.*, pp. 49-50.

²⁰ BRASIL - a, *op. cit.*, pp.30-34

²¹ ARENDT, Hanna. *A condição humana*. Tradução de Roberto Raposo; posfácio de Celso Lafer. Rio de Janeiro, Forense/Universitária, 1991, p. 61.

²² HABERMAS, J. *Mudança estrutural da esfera pública*: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Tradução de Flávio Kothe. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1984 (Biblioteca Tempo Universitário; n° 76. Série Estudos Alemães).

²³ Relatório de 1854 do Senhor Ministro da Fazenda. Apud BRASIL - b: *op. cit.*, pp. 50-52.

²⁴ Relatório de 1854 do Senhor Ministro da Fazenda. Apud BRASIL - b: *op. cit.*, pp. 50-52.

²⁵ Relatório de 1854 do Senhor Ministro da Fazenda. Apud BRASIL - b, *op. cit.*, p. 52.