

DÍVIDA PÚBLICA E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

As finalidades dos empréstimos externos contraídos pelo Estado de São Paulo (1888-1930)

Lara Feriotto (Mestranda em História Econômica – FFLCH USP)¹

Introdução

Durante a iniciação científica², o papel dos empréstimos externos contraídos pelos governos central e paulista no desenvolvimento do capitalismo no Brasil (1850 a 1930) foi estudado. Além da realização de vasta leitura bibliográfica sobre o tema da dívida pública e sobre o desenvolvimento econômico brasileiro, a pesquisa compilou diversos empréstimos externos, suas condições postuladas nos contratos com os bancos internacionais e suas finalidades. Quanto às finalidades, por meio de investigação em fontes primárias, maiores detalhes foram encontrados, o que abriu caminhos para este projeto, cujo enfoque são as operações paulistas.

A dívida externa do governo de São Paulo foi um importante instrumento de desenvolvimento econômico desde 1888, ainda no Império, ano em que o primeiro empréstimo foi contratado, com a casa bancária inglesa *Louis Cohen & Sons*. A historiografia, quando recorda a questão dos empréstimos externos paulistas contraídos até 1930, enfatiza os voltados à política de valorização do café ou atribui destaque aos constantes *déficits* no orçamento do Estado cobertos por endividamento público³. No entanto, operações

¹Mestranda em História Econômica no PPGHE – FFLCH USP. Projeto financiado pelo FAPESP (processo:22/15174-3).

²Entre 2019 e 2021, foi desenvolvida a pesquisa em iniciação científica "Economia cafeeira e endividamento público: o papel dos empréstimos externos dos governos central e paulista no desenvolvimento do capitalismo no Brasil (1850-1930)", financiada pela *Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo* (FAPESP) (processo nº 2019/18494-6).

³Dentre os trabalhos que discutem a questão, podem ser citados a título de exemplo: BOUÇAS, Valetim F. [Finanças do Brasil]. *Dívida externa, histórico dos empréstimos emitidos pelos Estados e ainda em circulação em 1934*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, v. 3, 1935; LUNA, Francisco Vidal; FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. 3ª Edição. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961; KLEIN, Herbert S. *História Econômica*

consideráveis também foram realizadas para reformas urbanas, imigração e construções de linhas férreas⁴. Vale ressaltar que a economia brasileira durante a Primeira República não foi mero apêndice da economia internacional e que o Estado brasileiro não se limitou a reproduzir os interesses dos grupos cafeeiros. Nesse sentido, as relações “mercado interno – mercado externo” e “Estado - grupos sociais” perpassam toda a investigação para, da melhor forma possível, compreender o papel dos empréstimos externos paulistas no desenvolvimento brasileiro.

Esse texto objetiva expor o projeto de mestrado em História Econômica *Dívida pública e desenvolvimento econômico*, que investiga as finalidades e aplicações dos empréstimos externos contraídos pelo governo paulista entre 1888 a 1930, para refletir sobre o desenvolvimento da economia. A pesquisa realiza diálogos com os debates sobre o processo de desenvolvimento econômico que procuram compreender a economia latino-americana⁵.

1. Dívida externa (do Império e da Primeira República) em debate

A bibliografia acerca da dívida pública brasileira contraída durante o Império e Primeira República possui vastas contribuições de estudiosos. Os primeiros trabalhos podem ser caracterizados como “resenhas orçamentárias”, isto é, amplas análises acerca do orçamento do Estado, cujos autores de destaque foram os políticos Liberato de Castro (1889)⁶ e Amaro Cavalcanti (1890)⁷. Também podem ser assim caracterizadas as publicações da série *Finanças do Brasil*, produto do esforço de uma comissão de técnicos encabeçada por Valentim F. Bouças, para compilar dados financeiros e econômicos dos Estados e Municípios durante a Era Vargas⁸. *História da Dívida Externa da União* (1955)⁹ se diferencia das demais

e Social do Estado de São Paulo 1850-1950. SP: Imprensa Oficial, 2019; e PRADO Jr., Caio. *História Econômica do Brasil*. 15ª Edição. São Paulo: Brasiliense, 1972.

⁴Cf: BOUÇAS, Valentim F. [Finanças do Brasil]. *Dívida externa, histórico dos empréstimos emitidos pelos Estados e ainda em circulação em 1934*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, v. 3, 1935.

⁵MELLO, João M. Cardoso de. *O capitalismo tardio*. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1982; PREBISH, Raúl. *Capitalismo periférico: crise e transformação*. México: Fondo de Cultura Económica. 1981; CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. *Dependência e desenvolvimento na América Latina*. 3ª Edição. Rio de Janeiro: Zahar Editores. 1975 e NORTH, Douglass C.; SUMMERHILL, William; WEINGAST, Barry R. Order, disorder, and economic change: Latin America versus North America. *Governing for prosperity*, p. 17-58, 2000.

⁶Cf: CARRERA, Liberato de Castro. *História Financeira e Orçamentária do Império no Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1980.

⁷Cf: CAVALCANTI, Amaro. *Resenha Financeira do Ex-Império do Brasil*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1889.

⁸O Decreto n. 20.631 de 9 de novembro de 1931 instituiu uma comissão de técnicos para proceder a realização de estudos financeiros e econômicos dos Estados e Municípios. Valentim Bouças foi nomeado Secretário Geral dessa comissão, que objetivava organizar a situação econômico-financeira do país, de modo a consolidar todas as informações econômicas relevantes, tais como, dívida externa, dívida interna. A Comissão era responsável por divulgar os dados acima especificados de todos os estados através da publicação da série *Finanças do Brasil*. Cf: LUCA DE, Julia Matta. *Bouças e as Finanças do Brasil na Era Vargas (1930-1945)*. Monografia de Conclusão

publicações da série ao apresentar uma narrativa sobre os empréstimos externos, centrada na contextualização política nacional, para discorrer sobre as negociações de cada operação, e sintetizar suas condições e finalidades. Embora diferentes, todas essas obras possuem um caráter compilatório em comum, o que justifica a utilização delas como fontes por outros trabalhos em história ou economia¹⁰.

Nos estudos mais recentes, as negociações entre as figuras políticas brasileiras e os grandes bancos internacionais continuam sob investigação. Carmem Palazzo (1999)¹¹ recorreu a fontes particulares, sendo um exemplo a correspondência de Campos Salles, para apreender, a partir da perspectiva da história das mentalidades, os fatores condicionantes das negociações do *funding loan* de 1898. Já Leonardo Weller (2018)¹², através da análise das negociações do Brasil e do México com os bancos internacionais durante as crises de suas dívidas externas, problematiza os debates acerca do desenvolvimento econômico na América Latina, por enfatizarem o mercado internacional enquanto determinante nas relações entre países centrais e periféricos. Seu argumento central é o de que os governos possuíram papel importante durante a realização dos contratos e, em diversos momentos, até impuseram seus requisitos aos credores, principalmente, quando ameaçavam decretar *default*.

Outro enfoque dado é ao da esfera de circulação, entrada e saída de capitais no país via dívida externa, e seus efeitos na economia brasileira, especialmente, na balança de pagamentos. Os textos de Marcelo Paiva de Abreu se enquadram nesse enfoque e buscam estimativas mais precisas sobre a dívida externa e seu fluxo de pagamentos do que em relação às fontes tradicionais, por exemplo Bouças¹³. Os textos de Abreu também aprofundaram a

de Curso. (Departamento de Economia). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2012.

⁹BOUÇAS, Valetim F. [Finanças do Brasil] (1824-1937). *História da dívida externa da União*. Rio de Janeiro: Jornal do Commercio Rodrigues & C, v. 19, 1955.

¹⁰Exemplo de trabalhos que recorreram a Liberato, Cavalcanti ou Bouças como fonte: CASTRO, Ana C. *As empresas estrangeiras no Brasil, 1860-1913*. Editora Zahar, 1979; DE PAIVA ABREU, Marcelo de Paiva. A dívida pública externa do Brasil, 1824-1931, *Estudos Econômicos*. Vol. 15, 1994, pp. 167-189; FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. 3ª Edição. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961; LEVY, Maria Barbara; DE SAES, Flávio Azevedo Marques. Dívida externa brasileira, 1850-1913: empréstimos públicos e privados. *História Econômica & História de Empresas*, v. 4, n. 1, 2001 e SUMMERHILL, William R. *Inglorious revolution*. Yale University Press, 2015.

¹¹Cf: PALAZZO, Carmen Lícia. A renegociação da dívida externa e os fatores condicionantes do empréstimo de consolidação de 1898. *história econômica & história de empresas* II. I(1999), 7-34.

¹²Cf: WELLER, Leonardo. *Sovereign Debt Crises and Negotiations in Brazil and Mexico, 1888-1914*. Palgrave Macmillan. 2018.

¹³Cf: DE PAIVA ABREU, Marcelo de Paiva. A dívida pública externa do Brasil, 1824-1931, *Estudos Econômicos*. Vol. 15, 1994, pp. 167-189.

pesquisa em pontos da temática antes pouco explorados, como o caso dos consideráveis empréstimos franceses contraídos durante a Primeira República¹⁴.

Ademais, há o artigo de Saes e Levy (2001)¹⁵, o qual chama atenção à maior complexidade dos empréstimos externos do que considerado na historiografia. Os autores problematizam o consenso historiográfico acerca do endividamento externo, centrado na relevância dos empréstimos públicos, em grande parte voltados à cobertura do *déficit* orçamentário, e na presença dos banqueiros ingleses da casa *Rothschild* como agentes típicos contratados. Em contraposição, alertam a participação de bancos franceses, as finalidades produtivas e os variados empréstimos privados, voltados não somente às atividades ligadas ao comércio internacional. O mencionado “consenso historiográfico” é, de certo modo, herança das considerações de Caio Prado Jr. e Celso Furtado sobre o tema. O segundo enfatizou o círculo vicioso na política financeira da Primeira República, pautado na ligação entre empréstimos externos, *déficits* orçamentários, emissões de papel-moeda- geralmente para financiar os *déficits* - e desequilíbrios da conta corrente da balança de pagamentos, por meio das flutuações da taxa de câmbio¹⁶. Já Prado Jr. atribuiu destaque à influência inglesa na economia, tendo em vista o monopólio da casa dos *Rothschild* na contratação de empréstimos com o governo brasileiro durante todo o Império e parte da República¹⁷.

Ainda, vale mencionar o estudo de William Summerhill, *Inglorious Revolution* (2015)¹⁸, que traz uma visão original sobre a questão da dívida pública do Império no Brasil. À luz da experiência inglesa, o autor investiga as causas do atraso financeiro brasileiro, apesar do governo ter cumprido fielmente suas obrigações de dívida ao longo de décadas e da criação de um mercado interno vibrante em títulos públicos.

¹⁴Cf: DE PAIVA ABREU, Marcelo. A dívida pública externa brasileira em francos franceses, 1888-1956. No. 305. Texto para discussão, 1993.

¹⁵Cf: LEVY, Maria Barbara; DE SAES, Flávio Azevedo Marques. Dívida externa brasileira, 1850-1913: empréstimos públicos e privados. *História Econômica & História de Empresas*, v. 4, n. 1, 2001.

¹⁶O início desse círculo vicioso se dava pela redução da importância arrecadada pelo imposto das importações, cobrado por uma taxa fixa de câmbio, devido à frequente depreciação cambial. Dessa maneira, o governo era forçado a dedicar parte maior de sua receita em moeda nacional ao serviço da dívida externa e, assim, emitir papel moeda para custear os serviços públicos indispensáveis. Cf: FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. 3ª Edição. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961, p. 192-193.

¹⁷Para Caio Prado Jr., os primeiros empréstimos externos de origem inglesa possuíam o papel de garantir à Inglaterra a posição do Brasil como um mercado consumidor de suas manufaturas. Já em fins do Império e início da República esses empréstimos eram uma representação do Imperialismo inglês no país. Cf: PRADO Jr., Caio. *História Econômica do Brasil*. 15ª Edição. São Paulo: Brasiliense, 1972, p. 270-283.

¹⁸Cf: SUMMERHILL, William R. *Inglorious revolution: political institutions, sovereign debt, and financial underdevelopment in imperial Brazil*. Yale University Press, 2015.

Quanto à Província/ Estado de São Paulo, as discussões historiográficas atribuem ênfase aos empréstimos externos contraídos para a política de valorização do café¹⁹; até porque, do total de 20 operações realizadas entre 1888 e 1930, 7 foram contratadas com essa finalidade²⁰. Fora isso, o endividamento público paulista é recordado como um importante recurso ao equilíbrio da receita de pagamentos, marcada por *déficits* crônicos durante a Primeira República. A causa principal dos *déficits* foi o aumento desenfreado das despesas com expansão em serviços públicos, o apoio à imigração, a melhora e prolongamento do sistema de transportes e as políticas destinadas à intervenção no mercado cafeeiro²¹. Os *déficits* - como o de 1905, de 119% em relação à receita²² -, eram cobertos, por meio do endividamento público, principalmente no exterior. Dessa forma, no esforço de caracterizar a contratação de dívida externa pelos Estados brasileiros (1890-1930) como uma “paradiplomacia financeira”, Maia e Saraiva (2012) alegam que, entre 1919 e 1931, o valor líquido dos empréstimos de todos os Estados alcançou cerca de 2,584 milhões de contos de réis, superando, com ampla margem, o saldo acumulado dos *déficits* fiscais estaduais no período, de 2,266 milhões de contos de réis. Com base nos dados, os autores defendem que, sem os empréstimos externos, os estados brasileiros não conseguiriam financiar seus *déficits* fiscais e nem investir em obras de infraestrutura²³.

2. Dívida externa e o debate sobre o desenvolvimento econômico

Preocupados com as especificidades latino-americanas, os estudos das décadas de 1960 e 1970 no Brasil voltaram suas análises de desenvolvimento econômico ao fim do século XIX e início do XX, visto as profundas transformações do período²⁴. No âmbito internacional, elas dizem respeito à fase de expansão do capitalismo ao redor do globo a partir de 1850, propiciada pelas inovações tecnológicas, como, as estradas de ferro, os navios a

¹⁹São diversos os trabalhos que atribuem destaque aos empréstimos da valorização. Bouças (1935) deu grande ênfase a eles em seus trabalhos na série *Finanças do Brasil*, assim como Furtado (1961) e Prado Jr (1972).

²⁰Ao total, foram 8 os empréstimos externos destinados à política de valorização do café. Entretanto, 1 foi contraído pelo Governo Federal em 1922.

²¹LUNA, Francisco Vidal; KLEIN, Herbert S. História Econômica e Social do Estado de São Paulo 1850-1950. SP: Imprensa Oficial, 2019, p. 143.

²²LUNA; KLEIN, op. cit., p. 144-145.

²³MAIA, José N. B.; SARAIVA, José F. S. A paradiplomacia financeira no Brasil da República Velha, 1890-1930. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 55, n. 1, 2012, p. 128.

²⁴Dentre os estudos das décadas de 1960 e 1970, podem ser mencionados: FRANK, AndreGunder. *O desenvolvimento do subdesenvolvimento*. Sinal, 1968; MELLO, João M. Cardoso de. *O capitalismo tardio*. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1982; PREBISH, Raúl. *Capitalismo periférico: crise e transformação*. México: Fondo de Cultura Económica. 1981 e SILVA, Sérgio. *Expansão cafeeira e origens da indústria no Brasil*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1976.

vapor e os telégrafos²⁵. No interno, estão relacionadas à ascensão da produção e exportação de produtos primários, que desencadeou uma nova conjuntura ligada ao processo de acumulação de capital. Conseqüentemente, a época foi retratada como a de desenvolvimento do capitalismo na América Latina, caracterizado, ao longo da historiografia econômica regional, como: periférico, dependente e tardio. A discussão enfrenta o desafio de compreender, da melhor forma possível, como as relações capitalistas se desdobraram na realidade analisada, inserida na periferia do sistema internacional, com um passado colonial e constituída por diversas especificidades nacionais e regionais, desde o âmbito econômico ao cultural.

Com base nessa perspectiva e com relação à dívida externa, Sérgio Silva defende que, quando as exportações de capitais se tornaram dominantes, o avanço da produção capitalista foi realizado em proporção mundial e, para compreender o fenômeno, é necessária a análise a partir da periferia com atenção à reprodução do capital²⁶. Assim, para refletir sobre a relação dos empréstimos externos - umas das formas de exportações de capitais do século XIX e XX - com o desenvolvimento capitalista, a análise não deve se limitar ao âmbito da entrada e saída de capitais em sua forma monetária. Nesse contexto, no Brasil, a dívida externa, além de representar uma saída estrutural de capitais ao exterior - devido aos juros, amortizações e preços de emissão de títulos - representaria, também, internamente, instrumento de acumulação de capital. Em outras palavras, a necessidade de cumprir com o serviço da dívida para garantir o crédito perante os principais bancos internacionais fez com que boa parte do excedente produzido internamente fosse apropriada pelos credores; e, mais, o recurso dos empréstimos externos - a entrada de capitais - foi direcionado para diferentes atividades econômicas ligadas ao processo de desenvolvimento capitalista no Brasil.

Debates mais atuais, a partir de uma crítica a essa visão estruturalista e à luz das experiências dos países desenvolvidos, procuram observar o desenvolvimento latino-americano a partir das instituições e políticas econômicas ao longo do tempo²⁷. Leonardo Weller (2018) problematiza a ênfase atribuída pelas teorias vigentes na América Latina sobre o mercado internacional enquanto o determinante das relações econômicas. Sobre o debate da dívida externa, procura demonstrar, com os casos do Brasil e México, que os governos, o lado

²⁵HOBSBAWM, E. J. *A era do capital, 1848-1875*. 5ª. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982, p. 49.

²⁶SILVA, Sérgio. *Expansão cafeeira e origens da indústria no Brasil*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1976, p. 30.

²⁷Cf: NORTH, Douglass C.; SUMMERHILL, William; WEINGAST, Barry R. Order, disorder, and economic change: Latin America versus North America. *Governing for prosperity*, p. 17-58, 2000 e SUMMERHILL, William R. Big social savings in a small laggard economy: railroad-led growth in Brazil. *The Journal of Economic History*, v. 65, n. 1, p. 72-102, 2005.

da demanda, também tiveram papel importante no mercado da dívida pública e, muitas vezes, até impuseram aos credores seus requisitos.

Já Summerhill em *Inglorious Revolution* (2015)²⁸ relaciona dívida pública e desenvolvimento, a partir de uma problemática: no Brasil do século XIX, diferente da Inglaterra, Estados Unidos e Holanda, nenhuma revolução nas finanças privadas aconteceu, apesar do fiel compromisso do governo com suas obrigações de dívida ao longo de décadas, e da existência de um mercado interno vibrante de títulos públicos. Enquanto os novos países da América Latina decretavam *default* com frequência, o Brasil conseguia se financiar interna e externamente. Contudo, as instituições imperiais restringiram a criação de corporações e a competição bancária, limitando as opções dos empresários que buscavam criar ou expandir negócios, e dificultando a capacidade das empresas de levantar capital²⁹. Mesmo com o sucesso imperial no endividamento público, as barreiras para mobilizar capital via empresas resultaram na restrição financeira; portanto, a mesma organização sócio-política do país que garantiu a solidez nas finanças públicas restringiu o ambiente de negócios ao ponto de impedir a promoção do desenvolvimento pelos agentes econômicos. Em contrapartida, a Inglaterra, não apenas garantiu o *status* de propriedade dos credores do Estado, procurou atender às demandas dos empresários para criarem negócios e recrutarem capitais³⁰. Logo, com referência à *Revolução Gloriosa* (1688), teria ocorrido durante o Império no Brasil uma “revolução ingloriosa”.

Desse modo, as reflexões sobre a contribuição do endividamento público no desenvolvimento econômico de São Paulo entre 1888 e 1930 será realizada, tendo em vista as discussões acima levantadas.

3. Dívida externa e desenvolvimento econômico

A partir da década de 1870, as plantações do Oeste paulista passaram a liderar as exportações de café nacional; conseqüentemente, houve um deslocamento geográfico do centro econômico, antes voltado ao Vale do Paraíba fluminense, para o Estado de São Paulo³¹. O deslocamento geográfico não foi o único fato que marcou o período: sobretudo em 1880, o

²⁸Cf: SUMMERHILL, William R. *Inglorious revolution: political institutions, sovereign debt, and financial underdevelopment in imperial Brazil*. Yale University Press, 2015.

²⁹SUMMERHILL, op. cit., p. 9.

³⁰SUMMERHILL, op. cit., p. 10-11.

³¹DELFIN NETTO, Antônio. *O problema do café no Brasil*. 3ª. ed. Campinas: Ed. FACAMP/ Ed. UNESP, 2009, p. 25.

café passou a ser o centro motor do desenvolvimento capitalista no Brasil³². A situação favorável da balança de pagamentos proporcionada pelas exportações de café permitiu maior estabilização das contas externas e, como resultado, os empréstimos deixaram de destinarem-se somente a cobrir *déficits* e a resgatar dívidas antigas, mas passaram a proporcionar, direta ou indiretamente, investimentos internos³³. Os primeiros a serem contraídos para fins produtivos foram destinados às estradas de rodagem e de ferro³⁴. As estradas de ferro não representaram unicamente a expansão territorial, mas também as modificações no processo produtivo, por serem um ramo tipicamente capitalista e por terem elevado a produtividade conjunta da produção cafeeira³⁵. Especialmente a partir da década de 1880, outros setores surgiram, principalmente, nas cidades, ligados às grandes empresas de serviços urbanos, ao comércio e aos bancos³⁶. Entretanto, é a partir de 1890 que o grande capital cafeeiro³⁷ se expandiu, se diversificou e aprofundou seus domínios fora da grande lavoura³⁸.

Tendo em vista esse contexto, para a realização da proposta, é preciso levar em consideração algumas questões. A primeira, elencada por Saes e Levy, diz respeito a que boa parte dos estudiosos da dívida externa se limitam a afirmar que, quando os recursos da dívida externa foram utilizados para finalidades produtivas, eles se concentraram em obras de infraestrutura (estradas de ferro ou reformas de portos) destinadas a promover o comércio internacional³⁹. Seguindo essa lógica, a dívida externa teria contribuído para reforçar a

³²SILVA, op. cit., p. 49.

³³PINTO, Virgílio Noya. Balanço das transformações econômicas no século XIX. In: MOTA, Carlos Guilherme(org.) *Brasil em perspectiva*. 3ª ed. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1971, p.139.

³⁴O primeiro empréstimo com finalidade produtiva foi o de 1858, realizado em 19 de maio, para levantar a terça parte do capital da Companhia da Estrada de Ferro de D. Pedro II para empreender as obras de sua 2ª seção; o segundo empréstimo foi o de 1860 para levantar o capital de 1.200 contos de réis, que serviu para a encampação da Companhia de Comercio e Navegação do Mucury; o de 6.000 contos para à Companhia União e Indústria, dos quais serão aplicados 3.000 contos à conclusão da estrada de rodagem de Petrópolis à cidade da Parhaybuna e o restante ao pagamento do que ela deve por letras caucionadas com títulos garantidos pelo Governo, e por letras endossadas pela Tesouraria da Província do Rio de Janeiro, e £ 400.000 para a Estrada de Ferro de Recife a São Francisco. Cf: FERIOTTO, Lara. Relatório Final II. Economia Cafeeira e endividamento público: o papel dos empréstimos externos dos governos central e paulista no desenvolvimento do capitalismo no Brasil (1850-1930). Projeto de Iniciação Científica. Processo FAPESP Nº 2019/18494-6. Período de vigência: outubro/ 2019 a março/2021, p. 24.

³⁵SAES, Flávio A. M. de. *A Grande Empresa de Serviços Públicos na Economia Cafeeira 1850-1930*. São Paulo: Editora Hucitec, 1986, p. 281.

³⁶SAES, op. cit., p. 80.

³⁷A categoria “capital cafeeiro” abarcava os capitais agrário, industrial, mercantil e financeiro. Devido à acumulação de capital propiciada pela cafeeicultura e atividades correlatas, os investimentos não se restringiram mais à produção e exportação de café, mas passou a incluir outros setores, como, serviços públicos, construção civil e imprensa. Cf: SALLUM JÚNIOR, Brasília. *Capitalismo e cafeeicultura: oeste paulista 1888-1930*. São Paulo: Livraria Duas Cidades, 1982, p 10 e SILVA, Sérgio. *Expansão cafeeira e origens da indústria no Brasil*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1976, p. 54.

³⁸SAES, op. cit., p.103.

³⁹LEVY, Maria Barbara; DE SAES, Flávio Azevedo Marques. Dívida externa brasileira, 1850-1913: empréstimos públicos e privados. *História Econômica & História de Empresas*, v. 4, n. 1, 2001, p. 51.

incapacidade de uma acumulação endógena e a economia brasileira não passaria de um apêndice do sistema capitalista mundial⁴⁰.

Acerca dos empréstimos paulistas, as finalidades não se limitaram às atividades ligadas ao comércio internacional e isso não será ignorado na futura investigação. Empréstimos consideráveis foram direcionados ao abastecimento de água e reformas nas grandes cidades, em especial São Paulo, que foi parte integrante de grandes complexos agroexportadores ao ligar litoral portuário e zonas rurais⁴¹, mas também local com dinâmicas próprias, onde se desenvolveram indústrias e mercados internos. As ferrovias e seus serviços possuíram papel importante no crescimento de São Paulo em variados níveis, conferindo-lhe o caráter de ponto de conversão entre litoral e o interior; e transformando-lhe em área tributária privilegiada, atraindo fazendeiros e incrementando mão-de-obra, o que demandava moradia e instaurava um mercado consumidor⁴². Acrescentava-se, então, à vida urbana uma série de novos serviços e funções, respondendo à demanda de fazendeiros migrados para a Capital, e também aos serviços requeridos por indivíduos em busca de trabalho⁴³.

Dessa forma, desde 1870, a cidade já era atendida por uma série de empresas nacionais de serviços públicos – com a exceção da companhia inglesa *The São Paulo Gás Co.* Porém, na transição para o século XIX, houve uma tendência à concentração das empresas de serviços urbanos, como por exemplo, no setor de energia elétrica, um dos principais meios para a realização do processo de urbanização, que foi disputado por duas companhias: a *São Paulo Light* e a *Docas de Santos*⁴⁴. A industrialização⁴⁵ foi outro fator de importância no

⁴⁰LEVY; DE SAES, op. cit., p. 51.

⁴¹GARCIA, Afrânio; PALMEIRA, Moacir. Rastros de casas-grandes e senzalas: transformações sociais no mundo rural brasileiro. In: SACHS, I; WILHEIM, J; PINHEIRO, P. S. *Brasil: um século de transformações*. São Paulo: Companhia das Letras, 2001, p. 42.

⁴²Além disso, a ferrovia, por meio da redução dos custos de viagens de passageiros, gerou economias adicionais para a economia brasileira. Apesar dos ganhos terem sido pequenos em relação aos benefícios dos serviços de frete ferroviário, os serviços de transporte ferroviário de passageiros contribuíram para o crescimento da economia, melhorando a integração do mercado de trabalho. Cf: SUMMERHILL, William R. *Order against progress: government, foreign investment, and railroads in Brazil, 1854-1913*. Stanford: Stanford University Press, 2003, cap. 05.

⁴³SANTOS, op. cit., p. 56.

⁴⁴SAES, Alexandre Macchione. *Conflitos do capital: Light versus CBEE na formação do capitalismo brasileiro (1898-1927)*. 2008. 422 p. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP, p. 311-312.

⁴⁵Muito se discute na historiografia sobre a industrialização durante a Primeira República. Para Warren Dean, no interior dos negócios e dos ganhos provenientes do café, consolidou-se uma classe de industriais, formada por imigrantes com algum recurso que se diferenciavam do restante destinado às fazendas. Sérgio Silva aponta a emergente burguesia industrial como proveniente, não da acumulação da pequena empresa, mas do comércio cujo centro estava na atividade de importação e exportação, onde o imigrante rico encontrou fácil espaço. Em contraposição a Dean, desloca a importância do grupo imigrante a um grau secundário, ressaltando o grande comércio e o capital dele proveniente enquanto os responsáveis pela origem da indústria paulista. Ao encontro com a posição de Silva, Cardoso de Mello e Wilson Cano apontam que o capital industrial foi gerado no interior do complexo cafeeiro, incluindo o comércio importador e exportador, no qual o principal agente era o

crescimento da Capital do Estado, nela se formaram os primeiros aglomerados de operários para a nascente indústria, que se dirigiam às regiões mais baratas e próximas das fábricas, como, o Brás e, posteriormente, aos seus sucessivos desdobramentos e ocupações das regiões vizinhas, como, o Belenzinho, a Mooca, o Bom Retiro, Barra Funda e Ipiranga⁴⁶. A referida zona, com acesso ao serviço das ferrovias, recebeu as primeiras instalações fabris; e era de início, preponderantemente, ocupada por italianos. Desenhavam-se os locais de aglomeração dos pobres, insalubres e considerados “perigosos”, alvo das intervenções urbanas por parte das autoridades preocupadas com as epidemias e o alastramento da “sujeira” alcançando o outro lado, os elegantes bairros nobres das elites paulistas, por exemplo, Campos Elíseos e Higienópolis⁴⁷. Enfim, será necessária atenção a esse contexto para a compreensão das operações de crédito destinadas às reformas urbanas, as de 1904, 1926 e 1928⁴⁸.

Outra questão a ser considerada é a relação entre Estado e grupos sociais. A contratação dos empréstimos externos beneficiou determinados grupos paulistas e, majoritariamente, os ligados à economia cafeeira. Porém, é preciso evitar a simplificação de que o aparelho do Estado respondia diretamente a esses grupos, sem possuir ele mesmo interesses próprios. Perissinotto afirma que a alta burocracia paulista, a partir da República, constituiu-se em um grupo propenso a agir autonomamente, com o objetivo de fortalecer as prerrogativas do aparelho estatal, em detrimento das prerrogativas de classe, gerando conflitos importantes com o grande capital cafeeiro⁴⁹. Tendo em vista a importância central da economia exportadora especializada, não somente aos cafeicultores, mas ao conjunto da sociedade, havia uma relação objetiva entre o Estado e a economia exportadora cafeeira. Assim, o apoio à acumulação cafeeira e o controle de seus mecanismos não foram determinados imediatamente pelo objetivo de aumentar os lucros dos agentes econômicos, mas sim com vistas a assegurar os recursos financeiros do Estado, a estabilidade de seu orçamento e o equilíbrio da balança de contas⁵⁰.

cafeicultor. Cf: CANO, Wilson. *Raízes da concentração industrial em São Paulo*. 2ª ed. São Paulo: T. A. Queiroz, 1981; DEAN, Warren. *A industrialização de São Paulo, 1880-1945*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1991; MELLO, João M. Cardoso de. *O capitalismo tardio*. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1982 e SILVA, Sérgio. *Expansão cafeeira e origens da indústria no Brasil*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1976.

⁴⁶SANTOS, op. cit., p. 66.

⁴⁷SANTOS, op. cit., p. 67

⁴⁸Cf: BOUÇAS, Valetim F. [Finanças do Brasil] (1934) *Dívida externa, histórico dos empréstimos emitidos pelos Estados e ainda em circulação em 1934*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, v. 3, pt. 2, 1935.

⁴⁹Cf: PERISSINOTTO, Renato M. *Estado e capital cafeeiro: burocracia e interesse de classe na condução da política econômica (1889-1930)*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1997.

⁵⁰PERISSINOTTO, op. cit., p. 400.

Ademais, Perissinotto aponta a existência da lavoura, do grande capital cafeeiro, do capital estrangeiro (em suas diversas formas) e da burguesia industrial como forças sociais ativas; o que não nos permite entender a economia exportadora, por meio de termos globalizantes como “burguesia cafeeira” ou “oligarquia regional”⁵¹. Se a “burguesia cafeeira” for considerada uma classe dominante homogênea que utiliza o Estado como um instrumento para atingir seus desejos, não terá como compreender qual grupo social específico se beneficiou com a contratação de um determinado empréstimo externo e nem qual foi a relação da alta burocracia paulista nesse cenário.

A partir dos pontos discutidos, a proposta da presente pesquisa é investigar as finalidades e aplicações dos empréstimos externos contraídos pelo governo paulista entre 1888 e 1930, para refletir acerca da relação entre dívida externa e o desenvolvimento econômico sem resultar em simplificações.

4. Justificativa, fontes e metodologia

(...) Apenas a Província resolveu emprender o importante melhoramento de substituir o braço escravo pelo livre, -- mesmo antes da Lei de 13 de Maio, não olhando para sacrifícios nos auxílios que assim prestou e tem continuado a prestar á lavoura --, o empréstimo consolidado se impunha como uma necessidade indeclinável, por não ser possível distrahir as rendas ordinárias com despesas superiores, e fora das previsões orçamentárias. (...) A nossa Província é, assim, a primeira do Brazil que contrahe, sob sua propria responsabilidade, um empréstimo no exterior⁵².

O referido empréstimo na passagem acima do *Relatório do Presidente da Província de São Paulo de 1889* foi contraído em 1888, ainda no Império, com a casa bancária inglesa *Louis Cohen & Sons* no valor de £ 787.500 e inaugurou a trajetória de endividamento externo do governo paulista. Esse foi o primeiro governo provincial no Brasil a levantar, por conta própria, um empréstimo no exterior, algo que conseguiu com grande facilidade e com propostas de várias casas bancárias⁵³. Nesse sentido, o recorte temporal proposto parte do ano de 1888, tendo em vista a data do primeiro empréstimo externo contraído por São Paulo. O longo período de tempo delimitado, de 1888 até 1930, se deve à atenção ao processo de desenvolvimento econômico.

⁵¹PERISSINOTTO, Renato M. *Classes dominantes e hegemonia na República Velha*. Campinas: Editora da UNICAMP, 1994, p. 243-247.

⁵²Relatório apresentado à Assembleia Legislativa Provincial de São Paulo pelo presidente da província, dr. Pedro Vicente de Azevedo, no dia 11 de janeiro de 1889, p. 147.

⁵³Idem, p. 147-150.

O foco nas operações do governo paulista é por conta da relevância desta Província/Estado no contexto nacional: no final da Primeira República, a dívida externa paulista respondia por 46% do total da dívida externa dos estados⁵⁴, além disso, São Paulo foi o centro motor do desenvolvimento brasileiro na época, por meio dos desdobramentos da economia cafeeira.

A escolha das fontes possui fundamento na experiência da iniciação científica, durante a qual muitos detalhes foram encontrados acerca das finalidades dos empréstimos externos contraídos pelo governo central nos documentos de seus órgãos administrativos: relatórios ministeriais e na legislação neles mencionada. Acredita-se que, no caso de São Paulo, esses pormenores também estarão registrados nos acervos de seus órgãos administrativos, no caso, das secretarias da Província/ Estado.

Por fim, é certo que diversos trabalhos já realizaram o esforço de compilar dados acerca da dívida externa paulista, como fez Bouças (1935)⁵⁵, ou de compreender a economia brasileira. Entretanto, após um levantamento bibliográfico, notou-se a reduzida historiografia acerca dos empréstimos públicos fora do âmbito descritivo e delimitado a uma resenha orçamentária e financeira dos governos. No caso dos empréstimos externos contraídos pelo governo paulista, os debates, majoritariamente, se limitam a destacar as operações para a valorização do café ou recordar o importante papel da dívida pública em cobrir os *déficits* orçamentários⁵⁶. Pode-se dizer, portanto, que o tema proposto inova ao propor uma investigação aprofundada sobre as finalidade e aplicações do endividamento público, viés até certo ponto escasso como objeto central nas discussões historiográficas especializadas.

Para a realização da proposta, pesquisa observa os efeitos materiais ligados à modernização da época (imigração, ferrovias, urbanização e etc.) da dívida pública externa paulista na economia brasileira para ser possível estabelecer sua relação com o desenvolvimento econômico, discorrido na literatura já comentada. Vale salientar que o presente projeto não considera desenvolvimento econômico e *déficits* orçamentários uma dicotomia: no caso paulista, boa parte dos *déficits* representavam investimentos do governo

⁵⁴BOUÇAS, Valentim F. [Finanças do Brasil]. *História da dívida externa da União*. Rio de Janeiro: Jornal do Commercio Rodrigues & C, v. 19, 1955, p. 24.

⁵⁵BOUÇAS, Valentim F. [Finanças do Brasil] (1934) *Dívida externa, histórico dos empréstimos emitidos pelos Estados e ainda em circulação em 1934*. Rio de Janeiro:Imprensa Nacional, v. 3, pt. 2, 1935.

⁵⁶A título de exemplo, podem ser citados: BOUÇAS, Valetim F. [Finanças do Brasil]. *Dívida externa, histórico dos empréstimos emitidos pelos Estados e ainda em circulação em 1934*.Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, v. 3, 1935; LUNA, Francisco Vidal; FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil*.3ª Edição. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961; KLEIN, Herbert S. *História Econômica e Social do Estado de São Paulo 1850-1950*. SP: Imprensa Oficial, 2019; e PRADO Jr., Caio. *História Econômica do Brasil*.15ª Edição. São Paulo: Brasiliense, 1972.

em imigração, obras públicas e ferrovias⁵⁷. Desse modo, a ideia é investigar as consequências produtivas até mesmo dos empréstimos cujas finalidades descritas nos contratos se limitam a termos genéricos, como, “para cobrir créditos especiais” ou “para cobrir despesas extraordinárias”. A experiência da Iniciação Científica demonstrou que, no caso do governo central, parte de tais empréstimos com finalidades genéricas registradas em contrato foi destinado a uma série de gastos com obras e atividades econômicas, percorridas na legislação e nos Relatórios do Ministério da Fazenda (1821-1949). Portanto, com base em pesquisa anterior, o objetivo procurará ser consumado, por meio da busca das finalidades e das aplicações do recurso proveniente da dívida externa contidas nos relatórios das secretarias de governo.

Durante a Iniciação Científica, foi traçada uma investigação cujo primeiro momento consistiu na busca das finalidades dos empréstimos externos em Liberato de Castro (1889)⁵⁸ e em obras da série *Finanças do Brasil* para, em seguida, complementá-las com os detalhes encontrados em fontes primárias, como, nos *Relatórios do Ministério da Fazenda* (1821-1949), nas *Mensagens dos Presidentes do Estado de São Paulo* (1835-1930) e nas legislações mencionadas ao decorrer dos primeiros dois documentos. No caso da dívida externa paulista, a pesquisa não encontrou maiores detalhes sobre as finalidades, tendo em vista a falta de acesso às fontes, problema a ser reparado nesta pesquisa. Portanto, a ideia é, primeiramente, a partir das finalidades já compiladas, procurar seus detalhes em outras fontes primárias. Com base na pesquisa já realizada, onde muitos dados foram encontrados nos relatórios administrativos do Governo Imperial e Federal, acredita-se que, no caso de São Paulo, esses pormenores também estarão registrados nos acervos de seus órgãos administrativos: nos *Relatórios da Secretaria de Governo da Província de São Paulo* (1823-1892) (RSG) (SP), e nos *Relatórios da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo* (1892-1930) (RSF) (SP).

Os *Relatórios da Secretaria de Governo* é muito extenso e variado, refletindo as numerosas atribuições daquele órgão até a sua extinção em 1892, mas a análise nesse acervo será pontual, voltada mais para a investigação do empréstimo de 1888, o único contraído antes de 1892. Já os *Relatórios da Secretaria da Fazenda* (1892-1930) (RSF) (SP) possuem diversas informações referentes à economia de cada ano orçamentário. Os pormenores das finalidades das operações e as legislações que compuseram o trâmite de contração de dívida

⁵⁷LUNA, Francisco Vidal; KLEIN, Herbert S. *História Econômica e Social do Estado de São Paulo 1850-1950*. SP: Imprensa Oficial, 2019, p. 143.

⁵⁸CARRERA, Liberato de Castro. *História Financeira e Orçamentária do Império no Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1980.

serão o foco da busca, essas últimas, de acordo com a experiência na iniciação científica, podem fornecer maiores detalhes sobre os fins de cada empréstimo⁵⁹.

Porém, aqui um passo a mais é feito em relação à Iniciação Científica, fora o levantamento das finalidades no momento da contratação do empréstimo, também são investigados os destinos materiais que o recurso teve. Assim, relatórios das demais secretarias do Estado de São Paulo são importantes para acompanhar a aplicação do capital recebido ao longo do tempo.

Para isso, os *Relatórios da Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo* (1891 – 1930) (RSA) (SP) e os *Relatórios da Secretaria de Viação e Obras Públicas* (1927⁶⁰-1930) (RSVDP) (SP) são os recorridos. Quanto aos primeiros, é relevante, especialmente, seu período de 1891-1927, que, em grande parte, diz respeito às obras públicas e refletem o investimento do governo estadual nas obras de saneamento e melhorias urbanas. Parte desse acervo exprime o trabalho de fiscalização e atuação do governo na supervisão das concessionárias de serviços de imigração, colonização, saneamento, água e transporte, especialmente na construção e na expansão das ferrovias. A partir de 1927, as atividades de transporte e urbanização passam a ser documentadas pelos relatórios da *Secretaria de Viação e Obras Públicas* (1927-1983). Tendo em vista as já conhecidas finalidades dos empréstimos paulistas, cuja parte considerável serviu ao financiamento de obras de abastecimento de água e elaboração de rede de esgotos, da imigração, de estradas de ferro e da política de valorização do café, os acervos, devido ao seu conteúdo, trazem respostas acerca da reprodução do capital recebido por empréstimos externos públicos.

⁵⁹A legislação estadual, do Império e República do Brasil são encontradas em plataformas digitais. Cf: [Legislação Estadual](#) e www2.camara.leg.br.

⁶⁰Desmembra da SACOP (Secretaria de Agricultura, Comércio e Obras Públicas) em 1926.