

DÍVIDA EXTERNA: UM CAPÍTULO DA HISTÓRIA

Abdias Moura

da Universidade Federal de Pernambuco

Sabe-se, por informação de Graça Aranha, ter sido inspiração dele próprio e de Joaquim Nabuco, a iniciativa de "transpor o eixo da política internacional (do Brasil) para Washington, deslocando-o de Londres, onde estivera desde a Independência (...)" O encarregado dessa **transferência**, revelada em 1906, fora o Barão de Rio Branco. (*)

Portugal, com efeito, recusando-se a reconhecer a emancipação política da antiga colônia, criara uma situação delicada para o autor do Grito do Ipiranga, que se viu, assim, na contingência de negociar com o próprio pai um Tratado de Independência, afinal assinado, no Rio de Janeiro, a 29 de agosto de 1825, com o acréscimo de uma Convenção Secreta Adicional através da qual D. Pedro I, em nome do Brasil, assumiu a responsabilidade pelo pagamento à Inglaterra "do empréstimo contraído por Portugal em 1823, no valor de £ 1.400.000, com a obrigação de um resgate semestral de £ 25.000, e o pagamento a D. João VI da chamada conta das £ 600.000, que seria liquidada em 12 meses, com indenização das propriedades que, em nosso país, o mesmo possuía".

(*) — Graça Aranha — Machado de Assis e Joaquim Nabuco, p. 67. Ap. Wilson Martins, História da Inteligência Brasileira, Vol. V (1897-1914) — São Paulo, Cultrix — Editora da Universidade de São Paulo, 1978, pp. 294-5.

Observe-se que se esse **pacto de família** incluía a parcela de £ 600.000 referente a uma operação de crédito realizada por D. João VI em 1809, que Valentim Bouças esclarece ter sido garantida por "um depósito de 50.000 quilates de diamantes", no todo a obrigação de liquidar essas dívidas constitui "uma indenização a Portugal, entre cujas parcelas figurava a relativa ao empréstimo que, em Londres, aquele país havia tomado justamente para combater a Independência". (*)

É certo, também, que o total da dívida externa brasileira, no terceiro ano de sua proclamação de autonomia política, não se limitou aos valores citados. De fato, tendo assumido uma dívida de £ 2.000.000, constituiu-se o Brasil devedor de £ 3.686.200. E, como acentuava Valentim Bouças, "realizávamos nossa independência política e logo inauguramos nossa dependência às finanças estrangeiras". Tanto que, para resgatar aquele primeiro empréstimo, "foi lançado, em 1863, um outro ainda mais oneroso, na importância de £ 3.855.300 (...)." Então, como nos anos seguintes, "o princípio era este: pagar velhas dívidas, contraindo novas e maiores (...)".

Se, por um lado, o primeiro ministro da independência, Martim Francisco, considerava (em setembro de 1824) essa forma de atuar totalmente nociva ao país, isso não impediu que fosse feito o segundo empréstimo, para cuja garantia foram hipotecadas as rendas das Alfândegas do Rio de Janeiro, Bahia, Pernambuco e Maranhão.

"O Ministro Secretário da Fazenda Visconde de Maricá enviou um circular às províncias obrigadas, ordenando-lhes a remessa para Londres de 60.000 libras esterlinas pelas rendas de sua Alfândega, devendo achar-se metade desta quantia em aquela cidade no 1.º de abril, e metade no 1.º de outubro de cada ano". O mesmo Relatório que dá esses detalhes sobre quem pagaria os empréstimos — elaborado pela Comissão da Fazenda da Câmara dos Deputados — esclarece, ainda, com base nas informações prestadas ao Congresso, em junho de 1826, pelo Visconde de Baependi, Ministro da Fazenda, que o pagamento dos juros e capital do Empréstimo da Independência já estava garantido "com a remessa de 240.000 libras esterlinas anualmente, e com a remessa de vinte e quatro mil quintais de pau brasil, que devem ir das Províncias de Pernambuco, Alagoas, Paraíba e Rio Grande do Norte, e com os diamantes brutos, que sobrarem do trabalho da Fábrica".

Eram, assim, na realidade, as "Províncias do Norte", em última análise, que arcavam com a maior parcela de esforço para efetuar o pagamento dos empréstimos contraídos no exterior pelo governo imperial.

Em livro recente, ocupando-se dos problemas econômicos do Brasil, o escritor Pinto Ferreira, salienta que "a história da dívida externa do Brasil é triste e dolorosa. Desde a Independência até a República o país viveu acorrentado aos seus credores, especialmente os banqueiros ingleses". E oferece o seguinte quadro da situação, nos primeiros anos de vida nacional brasileira: "Inúmeros empréstimos foram contraídos, três no Primeiro Reinado, um durante a Regência, treze durante o Segundo Reinado, ao todo 17 empréstimos". Conclui o capítulo dizendo que "o Brasil, ao fim do Império,

(*) — Alfredo Valadão, ap. Valentim F. Bouças — **História da Dívida Externa**, Edições Financeiras S.A., Rio, 2a. Edição, 1950, p. 39. Deste último autor são, igualmente os dados sobre o "empréstimo externo da Independência".

com os seus 17 empréstimos contraídos, ficou devendo a elevada soma de £ 30.419.500.

O conhecido constitucionalista explica que os juros anotados podem parecer baixos, mas que a cobrança antecipada do dinheiro, segundo os diferentes tipos de interesses ingleses, tornava a operação onerosa. "Se o tipo era, por exemplo, de 75, por uma apólice de 1.000 libras, o governo recebia 750 libras. Havia do outro lado gordas comissões pagas aos banqueiros contratantes dos empréstimos, afora outras vantagens.

"Por exemplo: o empréstimo de 1829 foi contraído ao tipo de 52, de modo que, para cada 1.000 libras nominativas, o Brasil recebeu apenas a metade, isto é 520 libras". (*)

A queda da Monarquia não modificaria essa situação.

Ao assumir o Ministério da Fazenda, no Governo Provisório, Rui Barbosa afirmou que deveria ser "o lema da República — fugir dos empréstimos e organizar a amortização, não contrair novas dívidas e reservar, ainda que com sacrifício, nos seus orçamentos, quinhão sério ao resgate". Essas palavras porém, não se concretizaram em iniciativas reais, pois "o Governo republicano (**)" não fez um movimento para as traduzir em realidade".

Os empréstimos recomeçaram logo em 1893, no governo do marechal Floriano Peixoto, "para a compra de armamentos e munições". (***) Com isso, a República iniciava uma nova fase de negociação com o exterior. Não tendo o Congresso autorizado uma operação de crédito para aquele fim, o Executivo utilizou um artifício (que depois seria repetido abundantemente), pelo qual o Tesouro Nacional assumiu a obrigação de principal pagador de um empréstimo que, no entanto, era concluído entre banqueiros ingleses e a Companhia Estrada de Ferro Oeste de Minas. Assim, ao mesmo tempo em que se declarava devedor de £ 3.710.000, tipo 80 e respectivos juros, o governo se comprometia a repassar recursos em moeda nacional, ao câmbio do dia, para aquela Estrada de Ferro que fora, legalmente, a tomadora daquelas libras esterlinas.

O ministro de Fazenda da época considerou tal operação como uma demonstração de prestígio do Brasil no exterior:

"Apesar da campanha de difamação contra o nosso país, — dizia o ministro, acrescentando a este, outros **apesares** — o empréstimo teve êxito satisfatório, e nem era de esperar outra coisa, atenta a pontualidade com que os governos têm sempre honrado os nossos compromissos no interior e exterior (...)" Pareceu evidente aos banqueiros ingleses: se a República vinha honrando os compromissos financeiros assumidos ao tempo do Império (da mesma forma que este assumira os do tempo da Colônia), com maior razão seriam pagos os valores cobrados por empréstimos feitos com a garantia do Governo Republicano do Brasil.

(*) — Pinto Ferreira — **Capitais estrangeiros e dívida externa do Brasil** — São Paulo, Editora Brasileira, 1965, pp. 93-8 e 100.

(**) — Valentim Bouças, obra citada, pp. 124-5. Na realidade, no texto consta "o governo imperial", que corrigimos para dar sentido à frase, pois trata-se, evidentemente, de lapso de linguagem do principal historiador de nossa dívida externa.

(***) — Pinto Ferreira — Obra citada p. 116.

O empréstimo seguinte, 1895, no valor de £ 7.442.000, "se destinava a satisfazer os muitos compromissos e encargos do país no exterior, e, principalmente, os contratos para construções novas e fornecimentos de material à marinha de guerra (...)". (*)

E duas outras operações externas (de curto prazo) vieram a ser feitas, nos dois anos subsequentes, uma com o Banco Francês, para pagamento em um ano, e outra com os credores habituais, de Londres, pelo prazo de dois anos, embora fosse evidente que o Brasil não poderia, desta vez, cumprir tais compromissos, de tão curtos prazos.

Não havendo como pagar em dia todos os juros que se iam acumulando, além da amortização do principal, o governo brasileiro foi levado a assinar, então, um acordo com os banqueiros ingleses, pelo qual obteve um prazo de carência de 13 anos (a recomençar em 1 de julho de 1911), comprometendo-se, de sua parte, a pagar "os juros de todos os empréstimos externos e garantias de juros, inclusive das ferrovias inglesas no Brasil) não em dinheiro, mas em títulos consolidados (...)" — segundo anota, com frieza tecnocrática, o historiador das Finanças Valentim Bouças.

Esse contrato, celebrado a 15 de junho de 1898, representou a institucionalização da interferência do capitalismo inglês na economia do país.

"Efetivamente, que havia proposto o Governo?" — pergunta Benardino de Campos, Ministro da Fazenda de Prudente de Moraes, em artigo pela imprensa, ao refutar a crítica de que o acordo fora idéia dos banqueiros ingleses.

Ele mesmo responde:

"Um grande empréstimo, cujo produto ficasse depositado em Londres para ocorrer a todo o serviço externo, libertando o Brasil da remessa de letras de câmbio e ficando assim suprimida a enorme verba das diferenças respectivas".

E, como se isso fosse o suficiente para encerrar a questão, assegura que foi Prudente de Moraes "o iniciador do acordo de 15 de junho".

De fato, em carta dirigida a Campos Sales, em 18 de fevereiro de 1898, o presidente da República confirma a informação do seu ministro acrescentando que chegara a convidar Rodrigues Alves para a missão de "ir à Europa colher informações, estudar a oportunidade e aplicar os meios para essa operação". Tendo aquele político (depois, presidente da República) se furtado ao convite, alegando motivos de saúde, o Governo utilizara Bernardino de Campos para *insinuar* a proposta junto aos banqueiros ingleses, "em correspondência direta e cautelosa".

Quem afinal, se dispôs a ir a Londres, acertar os termos do acordo, foi o destinatário dessa correspondência, já então candidato indicado para a sucessão presidencial, a quem portanto, caberia assumir os compromissos por ele mesmo assumido em nome do seu antecessor. Quando, porém, Campos Sales seguiu para a Europa (a 19 de abril de 1898), já era público que os banqueiros ingleses haviam indicado um seu representante para apresentar diretamente ao Governo brasileiro, no Rio de Janeiro, uma contra-proposta, que afinal foi aceita, com algumas alterações.

(*) — Valentim Bouças, obra citada pp. 154-158.

"No dia 15 de junho de 1898 foi celebrado o contrato definitivo, fechando assim o governo (Prudente de Moraes) **com chave de ouro**, no dizer do Sr. Campos Salles, esse período da sua administração". (*)

Por esse acordo, o Brasil ficava impedido de "contrair empréstimos no estrangeiro, dar garantias a qualquer operação de crédito e lançar empréstimos internos com juros pagáveis na Europa, até junho de 1901".

"O governo da União — acentua Valentim Bouças — obrigava-se também a retirar da circulação do papel-moeda soma equivalente (...) aos títulos emitidos do empréstimo, com o fim de ser incinerado, e a constituir em Londres um fundo de garantia (...)".

A redação da cláusula que dispunha sobre o assunto é, por sinal, tão pouco sutil, que dispensa qualquer comentário adicional:

"O papel-moeda depositado será ou retirado da circulação e destruído ou, quando o câmbio por favorável, empregado na compra de letras a favor dos Srs. N. M. Rothschild & Sons, que serão levadas ao crédito de um Fundo concernente ao futuro pagamento em ouro dos juros sobre os empréstimos e as garantias de Estradas de Ferro". (**)

Para fazer frente aos compromissos assumidos com o **funding-loan**, Campos Sales tomou uma série de medidas que incluíram:

- incineração de cem mil contos (***) de papel-moeda;
- cobrança em ouro de uma parte dos direitos aduaneiros;
- desenvolvimento dos impostos de consumo;
- criação de coletorias federais nos Estados, para aumentar a arrecadação;
- modificações no imposto do selo, com aumento da participação da União;
- supressão de serviços públicos considerados pouco urgentes; e
- arrendamento das estradas de ferro.

Com isso, foi possível acumular em Londres "recursos que se elevaram a mais de dois milhões esterlinos; amortizar títulos de 1883, 1888 e 1879 no valor de £ 700.000 e títulos internos de 1889 e 1868, ouro, no valor de mais de dois milhões e meio de esterlinos (...)".

O Visconde de Ouro Preto haveria, porém, de dizer, no "Relatório de 1901", enfeixado na publicação a **Década Republicana**:

(*) — A frase final, entre aspas, é do ministro Bernardino de Campos, somente o nome entre parênteses é nosso. Cf. Valentim F. Bouças, obra citada, p. 17 e 172.

(**) — Valentim Bouças, obra citada, pp. 163/4. À página 171, há uma referência ao fato de que o Governo brasileiro "opôs-se irredutivelmente à inclusão da Estrada de Ferro Central entre as garantias".

(***) — Nominalmente, um conto correspondia mil cruzeiros, na moeda atual.

"O que queriam os nossos credores era exatamente o que queriam todos os brasileiros: era a restauração financeira e econômica do Brasil, tornando possível não só a satisfação dos nossos compromissos externos, mas ainda o desenvolvimento e o progresso da República".

No seu Relatório de 1901, Joaquim Murinho, o implacável executor daquele acordo, explica como o governo, com a nova política econômica dele resultante, pôde, entre outras coisas, arrendar estradas de ferro, pagar prestações ainda devidas pela construção de navios de guerra e liquidar compromissos da guerra civil".

As primeiras ferrovias inglesas encampadas pelo Governo brasileiro, logo no início do século XX, foram a Estrada de Ferro Recife a São Francisco e a Bahia a São Francisco. Segundo a queixa do ministro da Fazenda do Governo Campos Sales (1899-1902), "as condições em que foram realizadas as operações sobre aquelas duas estradas foram criticadas de um modo (...) veemente e até injurioso (...)". Não obstante, dizia-se Joaquim Murinho "convencido de que foram elas as operações financeiras mais felizes do nosso país".

Com o acordo de "finding", o Governo brasileiro se comprometera "a não contrair, temporariamente, qualquer outro empréstimo ao estrangeiro". Para contornar esse compromisso, pensou-se em obter créditos externos através da encampação das estradas de ferro que gozavam de garantia de juros. Assim, pôde Campos Sales, em 1901, assinar com aqueles mesmos banqueiros que houvera visitado em Londres, antes de assumir a Presidência, um contrato de financiamento, no valor de £ 16.619.320, recursos esses que naturalmente não vieram para o Brasil (e muito menos para Pernambuco e Bahia) mas ficaram na Inglaterra, a título de indenização pela intempestiva **Rescission** (rescisão) do contrato de concessão às duas ferrovias, que na época ainda estavam sendo construídas, na direção do rio São Francisco. (*)

Com essa operação financeira, ao mesmo tempo em que assumiu um compromisso que deveria ser resgatado pelas gerações seguintes, num prazo de 61 anos, a Fazenda Nacional se livrou, porém, de garantia dos juros das duas empresas, uma das quais — a da Bahia — era considerada como "estrada má", por Joaquim Murinho, ao contrário da ferrovia de Pernambuco, que para ele era uma "estrada boa". (**)

"De todos os sistemas adotados para auxiliar a construção de estradas de ferro, — diria Joaquim Murinho, para justificar a transação — nenhum é mais desastrado do que o da garantia de juros por parte do Estado sobre o capital empregado na construção".

E acentuava, citando a experiência brasileira, que nessas circunstâncias, "procuraram-se nas construções os traçados mais longos e dispendiosos para poder empregar todo o capital garantido, e ninguém se preocupa nem com os produtos a transportar nem com a administração econômica, porque os cálculos estão feitos para assegurar, os juros e a amortização do capital empregado com os recursos dos juros garantidos pelo governo".

(*) — A de Pernambuco, por sinal, jamais alcançou o rio, conforme se previa inicialmente.

(**) — Em 1918, a Rede Viação F. Bahia iria aparecer entre as que deram lucro, ao lado das Estradas de Ferro Paraná, Rio Grande do Sul, Sul Mineiro e D. Teresa Cristina. Cf. Valentim F. Bouças, obra citada p. 252.

Continua em seu arrazoado, o controvertido ministro da Fazenda de Campos Sales:

"O emprego do capital deixa de ser industrial para tornar-se em verdadeiro empréstimo. Foi infelizmente o sistema adotado pela monarquia e seguido pelo governo da República, sistema que deu em resultado pagarmos juros integrais a estradas que funcionam há mais de 40 anos. Daí resultou para o governo do Brasil o encargo anual enorme de mais de um milhão de libras esterlinas só para garantir em ouro, soma que está muito longe de corresponder aos benefícios que estas estradas têm produzido no desenvolvimento e progresso do país". (*)

A encampação, porém, sucedera-se de imediato o arrendamento das mesmas estradas de ferro encampadas, aos seus antigos proprietários ingleses.

Embora frisando que essa operação **não corra pela sua pasta**, mas pela do seu colega da Viação, justificou-se o ministro da Fazenda com o fato de que, "tratando-se de uma rede importante, não podíamos deixar de lado a idoneidade concorrente, (sic) e as duas companhias inglesas, continuando proprietárias das respectivas estradas que hoje lhes pertencem, ofereciam evidentemente maiores garantias ao arrendamento (...)" — argumento válido, tanto para as estradas de Pernambuco e Bahia, como para outras que passaram a ser arrendadas depois.

Justificando, em seguida, a eliminação do frete diferencial em favor de Alagoas, em consequência da encampação da Estrada de Pernambuco e consequente arrendamento do trecho alagoano à **Great Western**, Murtinho diz que a separação da rede em dois fragmentos seria contrário ao "plano do governo, qual o da formação de uma grande linha ligando quatro Estado da União".

Ademais, para ele, uma estrada de ferro não "tem o dever de baixar as suas tarifas, diminuir as suas rendas, até mesmo arruinar-se, contanto que se salve a la-

(*) — Se em outras passagens do seu Relatório, Murtinho sugere ao leitor atento que era adepto do "evolucionismo social" de Spencer, que tanto entusiasmo causou entre os empresários capitalistas, nesta poderia, por paradoxal, estar repetindo certos raciocínios marxistas contra a forma de atuação dos grupos capitalistas. Segundo Engels, com efeito, a exploração "das estradas de ferro, das minas, das fábricas siderúrgicas, etc. (...) tem que conformar-se algumas vezes com os interesses da produção direta, porém outras também com as necessidades dos acionistas na medida em que estes são banqueiros". E, depois de lembrar que "a exploração dos ferrocarris na América do Norte depende totalmente das operações de bolsa que em determinado momento fazem" (os grandes banqueiros europeus), acentua: "Inclusive aqui na Inglaterra temos visto durante dezenas de anos diferentes sociedades ferroviárias lutar entre si pela posse de regiões em que se encontravam uma com a outra; ao largo dessas lutas se gastaram somas enormes, não no interesse da produção e do transporte, mas tão só devido a uma rivalidade que, na maioria dos casos, não tinha outra finalidade que permitir operações de bolsa por parte dos banqueiros que possuíam ações". K. Marx — F. Engels — **Cartas sobre el Capital** — Editorial Laia, Barcelona, segunda ediccion bolsillo — 1974, pp. 275-6.

voura ou a indústria cujos produtos lhe são dados a transportar". E arremata que "seria um contrasenso autorizar um arrendamento e executá-lo com o firme propósito de arruinar o arrendatário".

A compra de navios referida por Joaquim Murinho estaria ainda ligada às providências tomadas no Governo de Prudente de Moraes para pôr fim à "Revolta da Armada", em 1893, no Governo do marechal Floriano Peixoto, que sucedera o marechal Deodoro, proclamador da República e alagoano como ele.

"A guerra civil", que ajudou a arruinar as finanças brasileiras, obrigando ao sacrifício de uma geração e à maior subordinação do país aos interesses estrangeiros, fora, simplesmente, a concentração dos beatos em Canudos, no interior da Bahia, referida em documento oficial como tendo acontecido no ano de 1897, no final do quadriênio Prudente de Moraes, que meses antes (novembro de 1846) passara o governo ao vice-presidente, por motivos de saúde. Como é sabido, o Governo republicano contra ela lança diversas expedições militares, fortemente armadas, que terminaram arrasando o arraial de Antônio Conselheiro. A obra clássica sobre o assunto é, sabidamente, o livro de Euclides da Cunha, **Os Sertões**. (*)

De que o Brasil vinha cumprindo religiosamente os compromissos assumidos com ingleses, no acordo do **funding**, a melhor demonstração não está certamente nos Relatórios do ministro de Fazenda, mas antes no desejo ardente, declarado pelos banqueiros Rothschild a Campos Sales, de "que o vosso sucessor adira à sábia política que com tanto êxito iniciastes". É certo que a excepcionalidade da situação criada com aquele acordo se encerraria em 1901. Mas, daí em diante é que teria de começar a amortização da dívida. E, para que isso acontecesse, o presidente em final de mandato empenhou-se vivamente em que seu sucessor fosse o mesmo Rodrigues Alves que, três anos antes, havia rejeitado o convite formulado pelo então Presidente da República (Prudente de Moraes) para ir à Europa estudar a possibilidade de obter o empréstimo de que resultara o **Fundings Bonds**, missão oficial executada por Campos Sales, que o fez suceder no cargo presidencial.

E Campos Sales não apenas obteve a indicação de Rodrigues Alves à Presidência da República, mas considerou indispensável que este, em sua plataforma de Governo, definisse "claramente a sua orientação" sobre a necessidade de continuidade administrativa, em termos de política financeira e econômica. A História da Dívida Externa iria ter continuidade. Até os dias atuais.

(*) — Com base em Euclides da Cunha, o peruano Mario Vargas Llosa escreveu **A Guerra do Fim do Mundo**, que bem justifica o sub-título da edição brasileira: "A saga de Antônio Conselheiro na maior aventura literária do nosso tempo". Sua versão romanceada, porém, vem sendo objeto de críticas do chamado, "revisionismo histórico", por minimizar o papel social de Antônio Conselheiro, na condução de uma sociedade comunitária de sertanejos. Entre os vários livros existentes sobre o assunto, popularizaram-se os de Edmundo Muniz, que compara o beato cearense ao herói mexicano Zapata.