

*História
Econômica
&
História de
Empresas*

ISSN 1519-3314

v. 28 | n. 1

jan.-abr. | 2025



ASSOCIAÇÃO
BRASILEIRA DE
PESQUISADORES
EM HISTÓRIA
ECONÔMICA



ASSOCIAÇÃO
BRASILEIRA DE
PESQUISADORES
EM HISTÓRIA
ECONÔMICA

Diretoria (2023-2025)

PRESIDENTA: Cláudia Alessandra Tessari (UNIFESP)

VICE-PRESIDENTA: Milena Fernandes de Oliveira (UNICAMP)

PRIMEIRA-SECRETÁRIA: Renata Bianconi (UNIFAL)

SEGUNDO-SECRETÁRIO: Nelson Mendes Cantarino (UNICAMP)

PRIMEIRO-TESOUREIRO: Julio Cesar Zorzenon Costa (UNIFESP)

SEGUNDA-TESOUREIRA: Maísa Faleiros da Cunha (UNICAMP)

Conselho de representantes

REGIÃO CENTRO-OESTE: Fernando Tadeu de Miranda Borges (UFMT) e Déborah Oliveira Martins dos Reis (UnB); suplente: Caroline Gonçalves (UFMS)

REGIÃO NORDESTE: Glaudionor Gomes Barbosa (UFPE) e Idelma Aparecida Ferreira Novais; suplente: Augusto Fagundes da Silva dos Santos (UEFS)

REGIÃO NORTE: Siméia de Nazaré Lopes (UFPA) e Leila Mourão Lopes (UFPA); suplente: Danilo Araujo Fernandes (UFPA)

REGIÃO SÃO PAULO: Milena Fernandes de Oliveira (UNICAMP) e Guilherme Grandi (USP); suplente: Janaína Fernanda Battahin (UNESP)

REGIÃO SUDESTE: Rita de Cássia da Silva Almico (UFF) e Pérola Maria Goldfeder e Castro (UFOP/UEMG); suplente: Vitória Fernanda Schettini (UNIVERSO)

REGIÃO SUL: Fábio Faria de Moraes (CIASC) e Talita Alves de Messias (UNISINOS); suplente: Valter Lenine Fernandes (IFSUL, UFRGS)

De acordo com os Estatutos, também fazem parte do Conselho os ex-presidentes da ABPHE: Luiz Carlos Soares (1997-1999), Wilson Suzigan (2001-2003), João Antonio de Paula (2003-2005), Carlos Gabriel Guimarães (2005-2007), Josué Modesto dos Passos Subrinho (2007-2009), Pedro Paulo Zahluth Bastos (2009-2011), Armando João Dalla Costa (2011-2013), Ângelo Alves Carrara (2013-2015), Alexandre Macchione Saes (2015-2017), Luiz Fernando Saraiva (2017-2019), Alcides Goularti Filho (2019-2021) e Bruno Aidar (2021-2023).

História Econômica & História de Empresas

EQUIPE EDITORIAL

Ivan Colangelo Salomão (USP)

Marcos Taroco Resende (UFMG)

Rafael Galvão de Almeida (UFMG)

Talita Alves de Messias (UFF)

Revisão de texto: Jeferson Mello Rocha

Editoração eletrônica: Eva Maria Maschio

*História
Econômica
&
História de
Empresas*

ISSN 1519-3314

v. 28 | n. 1

jan.-abr. | 2025



www.hehe.org.br | hehe.abphe@gmail.com

História Econômica & História de Empresas / Associação
Brasileira de Pesquisadores em História Econômica – v. 1
São Paulo: ABPHE, 1998-
Quadrimestral
ISSN 1519-3314

Sumário

- 7 Brasil, 1918. O debate público em torno do Comissariado da Alimentação Pública: tabelamento de preços e restrições às exportações em meio à guerra e à gripe espanhola
Mauro Boianovsky, Alexandre Flávio Silva Andrada, Amaury Patrick Gremaud
- 42 Os primórdios da previdência social no Brasil: uma análise dos antecedentes e dos fundamentos da Lei Eloy Chaves (1923)
Luís Eduardo Afonso e Julio Cesar Arminini de Araujo Lima
- 76 Finanças públicas do município de São Paulo na República Velha (1889-1930)
Francisco Vidal Luna e Herbert S. Klein
- 128 Estrutura orçamentária e receita tributária nas derradeiras décadas da imperial província de Goiás
Deborah Oliveira Martins dos Reis
- 165 População e imigração no Brasil (1808-1920)
Tarcísio Rodrigues Botelho
- 202 *A economia em Machado de Assis*, de Gustavo Franco: uma leitura crítica
Andrey Borges Bernardes
- 235 A sociologia econômica e o capitalismo em Schumpeter
Bruno Pacheco Heringer e Áquilas Mendes
- 270 A dinâmica de crescimento da *Salesforce.com, Inc.*
Victor Pelaez e Leonardo Tomadon
- 301 Resenha bibliográfica – Formação de economistas políticos, puros e nacionais na Argentina
Fágner João Maia Medeiros
- 308 Resenha bibliográfica
Rafael Galvão de Almeida

Table of contents

- 7 Brazil, 1918. The public debate on the role of the *Comissariado da Alimentação Pública*: price controls and export restrictions amidst the war and the Spanish Flu
Mauro Boianovsky, Alexandre Flávio Silva Andrada, Amaury Patrick Gremaud
- 42 The beginning of social security in Brazil: an analysis of the antecedents and foundations of the Eloy Chaves Law (1923)
Luís Eduardo Afonso and Julio Cesar Arminini de Araujo Lima
- 76 Public Finances of the Municipality of São Paulo in the Old Republic (1889-1930)
Francisco Vidal Luna and Herbert S. Klein
- 128 Budget structure and tax revenue in the last decades of the imperial province of Goiás
Deborah Oliveira Martins dos Reis
- 165 Population and immigration to Brazil (1808-1920)
Tarcísio Rodrigues Botelho
- 202 *A economia em Machado de Assis*, by Gustavo Franco: a critical reading
Andrey Borges Bernardes
- 235 Economic sociology and capitalism in Schumpeter
Bruno Pacheco Heringer and Áquilas Mendes
- 270 The dynamic growth of Salesforce.com, Inc.
Victor Pelaez e Leonardo Tomadon
- 301 Book review – Training of Political, Pure, and National Economists in Argentina
Fágner João Maia Medeiros
- 308 Book review
Rafael Galvão de Almeida

Brasil, 1918. O debate público em torno do Comissariado da Alimentação Pública: tabelamento de preços e restrições às exportações em meio à guerra e à gripe espanhola*

Brazil, 1918. The public debate on the role of the Comissariado da Alimentação Pública: price controls and export restrictions amidst the war and the Spanish Flu

Mauro Boianovsky, Alexandre Flávio Silva Andrada, Amaury Patrick Gremaud**

Resumo: O artigo apresenta uma análise da criação, atuação e polêmicas em torno do Comissariado da Alimentação Pública, organismo implantado em junho de 1918 pelo presidente Wenceslau Braz e comandado pelo ex-ministro da Fazenda Leopoldo de Bulhões. O Comissariado buscava seguir o modelo de organismos semelhantes criados em países beligerantes, como Inglaterra e Estados Unidos, onde os governos passaram a fixar preços, restringir exportações e limitar a taxa de lucro de diversos setores. No Brasil, a carestia e a escassez estavam provocando uma grande agitação social, como testemunha a grande onda de greves de 1917. O Comissariado produziu tabelas exaustivas de preços máximos e restringiu exportações, medidas que geraram grande controvérsia. Em meio a esse cenário, o país foi atingido

* Submissão: 07/03/2024 | Aprovação: 08/10/2024 | DOI: 10.29182/hehe.v28i1.971

** Respectivamente: (1) Mauro Boianovsky (*In memoriam*). Departamento de Economia, Universidade de Brasília (UnB), Brasil | ORCID: 0000-0002-6874-7624 | (2) Alexandre Flávio Silva Andrada, Departamento de Economia, Universidade de Brasília (UnB), Brasil | ORCID: 0000-0003-0121-7773 | E-mail: afa@unb.br | (3) Amaury Patrick Gremaud, Departamento de Economia, Universidade de São Paulo (FEA-RP), Brasil | 0000-0002-2197-4168 | E-mail: agremaud@usp.br



pela pandemia da gripe espanhola, que resultou na ampliação dos poderes do Comissariado e intensificou as críticas à sua atuação.

Palavras-chave: Comissariado da Alimentação Pública. Tabela de Preços. Primeira Guerra Mundial. Gripe Espanhola.

Abstract: The article presents an analysis of the creation, actions, and controversies surrounding the Public Food Commissariat (*Comissariado da Alimentação Pública*), an institution established in June 1918 by President Wenceslau Braz and led by former Minister of Finance Leopoldo de Bulhões. The *Comissariado* sought to follow the model of similar institutions created in belligerent countries, such as England and the United States, where governments began setting prices, restricting exports, and limiting profit margins across various sectors. In Brazil, the high cost of living and scarcity were causing significant social unrest, as evidenced by the large wave of strikes in 1917. The *Comissariado* produced exhaustive tables of maximum prices and restricted exports, measures that sparked significant controversy. Amidst this scenario, the country was struck by the Spanish flu pandemic, which resulted in an expansion of the *Comissariado's* powers and intensified criticism of its actions.

Keywords: Comissariado da Alimentação Pública. Price Controls. World War I. Spanish Flu.

JEL: B1. N46.

Introdução

O artigo apresenta uma análise sobre as origens, a atuação e as polémicas em torno do Comissariado da Alimentação Pública (CAP), organismo fundado em junho de 1918 – oito meses após o Brasil declarar guerra ao Império Alemão – pelo presidente Wenceslau Braz¹ (1868-1966) e dirigido pelo ex-ministro da Fazenda José Leopoldo de Bulhões Jardim (1856-1928), cujo objetivo inicial era enfrentar a carestia e a escassez de produtos básicos no país. O Comissariado inspirava-se em instituições criadas em outros países beligerantes, como Inglaterra e Estados Unidos, onde os governos assumiram o controle da produção de alguns bens e serviços, como também passaram a fixar preços, controlar margens de lucros e restringir exportações. O organismo brasileiro publicou tabelas exaustivas de preços máximos para uma série de produtos, restringiu a exportação de outros, bem como realizou as chamadas “requisições” de mercadorias de particulares. Medidas estas que provocaram uma grande controvérsia entre políticos e analistas nacionais.

Apenas três meses após a criação do novo aparelho, o Brasil foi atingido por uma violentíssima onda da pandemia da gripe espanhola, que provocou o colapso dos serviços de saúde e funerários, a paralisação de negócios privados e públicos, além de agravar a inflação e a escassez de alimentos e fármacos. Diante desse cenário, que poderia se desenvolver numa imprevisível agitação em uma sociedade já em ebulição, o Comissariado ganhou ainda mais protagonismo.

Apesar de sua importância na história do desenvolvimento da burocracia econômica do país e do grande debate político-econômico que ensejou em seu tempo, o CAP é relativamente pouco analisado na historiografia. Excetuando-se Linhares e Silva (1979), que se debruçam sobre o tema com profundidade em uma obra infelizmente fora de catálogo, grande parte dos trabalhos que citam o organismo o fazem de forma tangencial. Skidmore (1998[1974], p. 162) diz que o Comissariado foi criado “*to cope with skyrocketing inflation of food prices*”, fenômeno que ele afirma ter sido ao menos em parte provocado “*by the rise in Brazil’s food exports to aid the Allies*”. Ribeiro (1994, p. 636) contextualiza a criação do CAP como uma “tentativa de conter a população, que, comprimida

¹ Nos jornais da época, encontramos duas formas usuais de grafar o nome do então presidente: Wencesláo e Wenceslau. Optamos por usar esta última.

pela fome, atacava os estabelecimentos comerciais”. Neto e Costa (2015) também tocam no assunto, ao analisar a correspondência entre o presidente e o prefeito de São Paulo – Altino Arantes e Washington Luís, respectivamente – à época da espanhola. Bercovici (2018, p. 31) o entende como uma manifestação da “preocupação constante do Estado brasileiro” com a questão do abastecimento, vendo-o como antecessor de instituições como a Superintendência Nacional do Abastecimento (Sunab).

Na construção de nossa narrativa, para além de documentos oficiais, como leis, decretos, relatórios e debates parlamentares, fez-se uso de uma ampla pesquisa em material de imprensa, como editoriais, reportagens e entrevistas, de jornais de diferentes praças do Brasil. A escolha dessas fontes deveu-se não apenas à sua riqueza intrínseca, mas também pelo fato de a cultura acadêmica, especialmente da área da Economia, ser ainda muito incipiente no Brasil daquele tempo (Boianovsky, 2021).

1. A guerra

Quando o sérvio Gavrilo Princip alvejou a tiros o arquiduque Franz Ferdinand e sua esposa Sophie, matando ambos no dia 28 de junho de 1914, uma série de forças foi posta em marcha, que acabaria por transformar o mundo. A Primeira Guerra Mundial (1914-1918) marca, por exemplo, os fins do “longo século XIX”, da *Pax Britannica*, da *Belle Époque* e da “primeira onda de globalização”. No campo da economia, ela também marca o início de uma nova era. Não é exagero afirmar que o Estado contemporâneo, do ponto de vista da intervenção nas questões econômicas e sociais, é fruto da guerra de 1914 e de seu segundo ato iniciado em 1939. Um exemplo concreto: as receitas tributárias como fração do PIB, que flutuaram entre 6% e 9% do PIB do Reino Unido entre meados do século XIX e 1910, saltam para 20% em 1920 e para 35,5% em 1945 (Piketty, 2014), patamar este próximo ao que vigora nos dias de hoje. Além disso, durante o conflito, o governo inglês, então fiador da ordem liberal vigente, assumiu o controle de negócios privados, como as ferrovias e a produção de carvão, bem como implementou uma série de intervenções na esfera econômica (Purseigle, 2004). Era o início do *Fim do Laissez-Faire*, anunciado por John M. Keynes em publicação de 1926. Analistas contemporâneos já percebiam essa mudança. Domeratzky (1919, p. 279) dizia: “we

are safe in assuming that the war will bring about revolutionary changes in the economic life of most countries”, destacando *“the overwhelming control exercised by the individual State over the principal phases of economic life”*.

Um expediente que tomou novas proporções foi o controle e tabelamento de preços. Apesar de a história da fixação de preços ser bastante antiga, Pigou (1949 p. 112) afirma que tal prática *“was unknown in modern times until the Great War”*. Garret (1920, p. 26) acreditava que os quatorze meses de participação dos Estados Unidos no conflito ficariam marcados como *“our initial great experience with Government price control”*.

Além de controlar a produção e o preço de insumos e serviços básicos para abastecer a máquina de guerra, o governo também intensificou a intervenção no preço dos alimentos. E a razão foi o salto extraordinário do custo de vida em diversos países; nos Estados Unidos, o índice de preços que flutuava em torno de 100 entre 1913 e 1915, sobe de maneira quase linear até atingir 200 ao final de 1918 (Mitchell, 1919); na França, o índice passou de 100 no segundo semestre de 1914, para mais de 350 ao final de 1918 (França, 1951); e na Grã-Bretanha, a inflação acumulada entre esses anos foi de 103%.

Além da carestia, também havia escassez de diversos produtos básicos, desde açúcar até gasolina. Os males da guerra, associados à penúria da população, produziam uma mistura potencialmente perigosa para a ordem social, como o caso da Rússia demonstrou de maneira ostensiva. O ano da Revolução Bolchevique foi marcado por uma grande onda de greves em países como Grã-Bretanha e Alemanha (Ritschl, 2005), além de França, Holanda e até mesmo no Brasil.

Na Inglaterra, os controles de preços começaram em 1915 e foram se aprofundando nos anos seguintes. Em agosto de 1916, o *Board of Trade* *“was empowered to inquire whether the amount of goods held by traders was in excess of normal requirement”*. Se o organismo entendesse que era esse o caso, e que isso feria o interesse nacional, ele requeria ao proprietário *“to dispose of them in such a manner and within such a period as might be specified”* (NYT, 1916, p. 3). Essa medida era o resultado direto da agitação social em torno do contínuo aumento do preço dos alimentos naquele país.

Nos Estados Unidos – que entrou na guerra em abril de 1917 – criaram-se diferentes organismos com autoridade de fixar preços, como

Price-Fixing Committee, Food Administration, Fuel Administration, War Trade Board, War Industries Board e Federal Trade Commission. Garrett (1920, p. 37-38) afirma que o *Food Administration*, criado em agosto de 1917, ganhou gradualmente “*control over virtually the whole food group including wheat, flour, and bread; sugar, live stocks and meats [...]; canned and dried foods; rice and rice flour; [...] coffee; ammonia; ice; and arsenic*”. Já o *War Industries Board* tinha controle sobre os preços “*of the great basic raw materials*”. Na cesta de bens analisada por Mitchell (1919), 573 mercadorias foram submetidas ao controle de preços nos Estados Unidos entre 1917 e 1918, enquanto outras 793 permaneceram livres.

Nos Estados Unidos, também foi implementada a chamada *reasonable margin-of-profit*, determinada com base na “*average percentage of profit made in prewar times*” (Garrett, 1920, p. 49-51). Houve também controle das margens de lucro de diversos setores, como o do aço, trigo e açúcar (Stoddard, 1920).

A opinião pública em vários países – inclusive no Brasil – acreditava que um dos fatores fundamentais da escassez e da carestia era a ação especuladora de alguns agentes econômicos, que obtinham lucros extraordinários e imorais à custa do bem-estar do povo. Mesmo economistas tradicionais como Pigou (1921, p. 118) entendiam que aquelas medidas intervencionistas tinham como propósito “*to stop ‘profiteering’ on the part of certain fortunately situated individuals against the general community*”. Alguns analistas afirmam que a implementação pioneira de tais medidas em países como França e Inglaterra ajudou a atenuar “*the conservative prejudice against Government control*” (Garrett, 1920, p. 35), ainda presente em diversas nações.

2. A carestia e a greve

O início da guerra na Europa agravou os problemas do balanço de pagamentos que o Brasil enfrentava desde 1912, interrompendo os fluxos rotineiros e desencadeando uma verdadeira fuga de capitais. Desde 1906, o país adotava um sistema monetário híbrido, em que notas conversíveis emitidas pela Caixa de Conversão circulavam em paralelo com papel-moeda sem convertibilidade. Com a guerra, os detentores das notas conversíveis correram à Caixa para trocá-las por moeda forte, o que re-

sultou no rápido esgotamento das reservas, no abandono do padrão-ouro e na insolvência externa do país. Nesse cenário, o governo federal fez vultuosas e controversas emissões de papel-moeda.

Entre 1914 e 1915, a taxa de câmbio libra/mil-réis recuou 15%,² enquanto o valor em libras esterlinas das importações brasileiras caiu mais de 47% entre 1913 e 1914. E apesar de alguma recuperação nos anos seguintes, em 1918 elas equivaliam a 78,6% do observado imediatamente antes da guerra.³ Esse estrangulamento na capacidade de importar, somada à existência de capacidade instalada, permitiu que o setor industrial brasileiro – cujo capital aplicado concentrava-se nos setores têxtil (65% do total), de bebidas (10,5%), fumos (5,3%) e calçados (5,2%) (Brasil, 1927) – se expandisse de forma espantosa. Entre 1914 e 1918, o PIB industrial avançou 35,4%.⁴ O governador de São Paulo celebrava a extraordinária “expansão industrial do estado [...] durante o período da guerra”, cujo valor da produção teria passado de 212 contos para 562 contos de réis entre 1914 e 1917 (Brasil, 1919e, p. 71). Além da produção, cresceu também a quantidade e o protagonismo político da classe operária brasileira.

A exemplo do observado em outros países, o índice de custo de vida no Brasil passou de 100 para 217 entre 1914 e 1918 segundo estimativa de Lobo *et al.* (1971). E a carestia acabou sendo um dos motivos fundamentais do movimento grevista de 1917. Em 8 de junho daquele ano, trabalhadores de uma indústria têxtil localizada no bairro paulistano da Moóca, decidiram paralisar os trabalhos, sendo este o estopim para a maior demonstração de força do proletariado nacional até então. O movimento espalhou-se por outras fábricas, setores e cidades do país, como Porto Alegre, Rio de Janeiro, Salvador, Recife e Belém.⁵

No jornal anarquista *A Plebe*, um texto de meados daquele ano, dava conta da percepção dos trabalhadores em relação ao momento e ao movimento. Entendia-se que a “crise econômica” e a “falta de mercadorias” não eram causadas “pela paralisação na agricultura ou na indústria”, já

² Série “Taxa de câmbio média mensal da libra esterlina (réis por pence) na praça do Rio de Janeiro (RJ)”, compilada e disponibilizada pelo <www.ipeadata.gov.br>, a partir de diversas fontes (último acesso em 16 de agosto de 2024).

³ Importações (CIF). Frequência: anual de 1821 até 1939.

⁴ Produto interno bruto (PIB) – indústria: índice (média 1939 = 100).

⁵ Para uma análise histórica do movimento grevista ver Toledo (2017).

que estas estavam progredindo como nunca. A “falta de gênero de primeira necessidade” era creditada ao “açambarcamento feito por uma chusma de exploradores que remetem para a Europa e para os Estados Unidos a maior parte dos produtos”, privando a população brasileira “daquilo que precisa para satisfazer suas necessidades”. Os grevistas pediam o “imediato barateamento dos gêneros de primeira necessidade, providenciando-se, como já se fez em outras partes, para que os preços reduzidos, não possam ser alterados pela intervenção dos açambarcadores”. Demandavam ainda a “requisição de todos os gêneros indispensáveis à alimentação pública, subtraindo-os assim do domínio da especulação” (AP, 1917, p. 3).

Causava espécie na opinião pública o fato de o aumento do preço dos alimentos ocorrer concomitantemente com o crescimento da produção e das vendas para o exterior. Ou, como classificava Bulhões (1918, p. 397), uma “situação paradoxal da carestia da subsistência a acompanhar *pari passu* o excesso da produção”. As exportações de arroz, por exemplo, passaram de 2 toneladas em 1915 para 8.560 em 1917; as de feijão foram de 41 para 53.048 toneladas; as de carne congelada, de 381 para 29.621 toneladas (Toledo, 2017).

Não eram apenas os trabalhadores de viés anarquista ou socialista que reclamavam do aumento do custo de vida. Jornais conservadores como *O Paiz* faziam eco a essas questões. Em julho de 1917, o jornal afirmava que “era de se esperar que a insistência dos poderes públicos em não atenderem às reclamações pacíficas contra o abuso da excessiva elevação dos preços de todas as necessidades” acabasse por gerar “desengano pelas classes atingidas pela miséria, determinando a revolta, cujo alarme acaba de irromper em maiores proporções no estado de S. Paulo”. O jornal afirmava que produtos básicos, como “carne verde, charque, feijão, batata, arroz, farinha, açúcar”, haviam conquistado “foros de fidalguia”, sumindo “da mesa dos pobres, dos proletários” (OP, 1917, p. 7).

Em agosto de 1917, começou a ser discutido na Câmara dos Deputados um projeto para autorizar o governo a providenciar a intervenção sobre os gêneros de primeira necessidade. O projeto buscava atender aos clamores e às apreensões populares, pois, naquele momento de ameaças vindas da “eclosão violenta dos mais baixos instintos da cobiça mercantil”, muitos políticos passaram a acreditar na necessidade de relativizar a doutrina do “*laissez faire*” (Brasil, 1918a, p. 822).

3. O Comissariado

Parte das demandas do proletariado grevista foi atendida ainda em 1917, havendo aumento nominal dos salários e a retomada dos debates da criação de um código de leis trabalhistas. Isso, porém, não impediu que diversas greves continuassem a ocorrer ao longo de 1918, já que o preço dos alimentos seguia em alta.

Para complicar ainda mais a situação, em junho, uma forte geada atingiu diversos estados do Brasil. Em mensagem à Assembleia Legislativa, datada do mês subsequente, o presidente de São Paulo, Altino Arantes, lamentava a “violência devastadora” do fenômeno meteorológico, que havia destruído “a maior parte de nossos cafezais”. Estimava-se que algo entre 50% e 80% dos pés de café paulistas teriam sido afetados pela onda de frio. Além do café, a geada atingiu as culturas de mandioca, fumo, mamona, algodão e também “as pastagens destinadas à criação e engorda” do gado (BRASIL, 1918e, p. 106). Segundo o chefe do Executivo paulista, a cana-de-açúcar foi particularmente prejudicada, com a safra de 1917-1918 sendo equivalente a pouco mais de um terço do volume registrado na anterior. A queda foi tão significativa que São Paulo teve que importar “do Norte mais de 65.000 toneladas de açúcar”, para atender à demanda local, cifra equivalente a 27% do total colhido naquele ano de dificuldades (BRASIL, 1919d, p. 70).

Além da geada, outros males prejudicaram a produção agrícola nacional. Uma praga de gafanhotos atacou plantações no Rio de Janeiro, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, enquanto uma de lagartas atacou as plantações de algodão na Paraíba, Ceará e Rio Grande do Norte (BRASIL, 1920b, p. 5).

Naquele mesmo mês de junho de 1918, o presidente do estado de São Paulo, enviou um ofício público ao presidente da República, cobrando e propondo ações contra o aumento do custo de vida. O jornal carioca *Correio da Manhã* celebrou o documento, afirmando que as reclamações sobre “a vida cara” já não eram apenas “clamores da imprensa”, mas objeto de análise do “Presidente de um grande estado como S. Paulo”. Segundo o periódico, aquele era um sinal de que o ambiente econômico havia se tornado “irrespirável para o brasileiro, mesmo nos centros mais prósperos do país”. No documento, o dirigente paulista afirmava que a guerra havia provocado “a expansão de muitas indústrias”, conjuntamente

com o “crescente desenvolvimento da agricultura”. Porém, “em contraste com esse aumento de prosperidade” de industriais, comerciantes e lavradores, via-se “a manifestação da carestia cada vez mais acentuada de todos os artigos de consumo ordinário e indispensáveis ao povo”. Entendia-se que o lucro auferido por comerciantes e industriais exorbitava o necessário para “remunerar satisfatoriamente o capital e a atividade empregados” (CM, 1918a, p. 2).

O colunista Gil Vidal – pseudônimo de Leão Velloso, editor do *Correio* – citava o caso dos Estados Unidos, onde o Presidente Woodrow Wilson teria pedido “ao seu ministro dos Abastecimentos” uma lista dos produtores que haviam obtido lucros acima dos 15%, valor este que seria “nada para os lucros que se têm auferido no Brasil”. Conclui: “Se quando S. Paulo quer, tudo obtém da União, [...] como não ser ouvido agora, que reúne a sua voz prestigiosa aos justos clamores dos que [...] suplicam socorro para as vítimas da carestia de vida?” (Vidal, 1918, p. 2).

O País também repercutiu o ofício de Altino, dizendo que ali se apresentava “com precisão a natureza das causas da crise, que tanto preocupa os que se apercebem dos seus efeitos sociais”. Assim, o “chefe executivo do mais importante estado da União” instava Wenceslau Braz “a pôr em movimento as engrenagens do poder federal”, de modo a “restringir a ação dos especuladores interessados em promover uma alta artificial dos preços dos gêneros de primeira necessidade” (OP, 1918f, p. 4).

Em 12 de junho de 1918, por meio do Decreto nº 13.069, o presidente Wenceslau – cujo mandato encerrava-se em cinco meses – criou o Comissariado da Alimentação Pública, um organismo independente de todos os demais ministérios. No preâmbulo do documento, dizia-se que, apesar das exportações serem de crucial interesse não só para as finanças do país, mas também uma contribuição fundamental do Brasil para os Aliados, elas deveriam ser “mantidas dentro de certos limites”, de forma a não agravar “ainda mais a carestia de vida que já se faz sentir em alguns centros populosos do país”. Pois isto era algo que tornava “cada vez mais difícil a subsistência de todos, especialmente do operariado”. O documento listava os seguintes poderes do órgão: (i) “verificar semanalmente os *stocks* de gêneros alimentícios de primeira necessidade”; (ii) inquirir do custo de produção, de aquisição nos centros produtores e o preço de venda ao consumidor final; (iii) obter tais gêneros por meio de requisições

a desapropriação em caso de necessidade pública, “como medida excepcional do estado de guerra”; (iv) “Tomar quaisquer outras medidas atinentes ao justo equilíbrio entre as necessidades de exportação e as do consumo interno do país”. Ademais, previa-se que o ministro da Fazenda poderia não permitir a “exportação dessas mercadorias para o estrangeiro” (Brasil, 1918b).

A direção do órgão foi entregue a José Leopoldo de Bulhões Jardim, que havia sido ministro da Fazenda durante os governos Rodrigues Alves (1902-1906) e Nilo Peçanha (1909-1910). Uma publicação da Associação Comercial Paulista daquele ano o classificava como “incontestavelmente, entre os economistas brasileiros da atualidade, o que reúne o maior número de discípulos e admiradores” (RCI, 1918, p. 102-103).

Bulhões havia sido eleito para o Senado por seu estado natal, Goiás, mas acabou “degolado” pela Comissão de Verificação dos Poderes havia três meses apenas. Como seus auxiliares mais próximos, foram escolhidos Antonio de Barros Ramalho Ortigão (1869-1936) e Vivaldi Leite Ribeiro (1882-1946). Ortigão era formado em Ciências Jurídico-Comerciais pelo Instituto Superior de Comércio da Antuérpia (Torresini, 2011) e foi autor de obras como *A circulação: crise do xem-xem, evolução das leis monetárias. Crises de 1857 e de 1864, A moeda circulante no Brasil* e *O ano comercial, econômico e financeiro de 1917*. Era fundador da Liga do Commercio, da Sociedade Brasileira de Economia Política e membro do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro. Era classificado como o economista nacional “que mais tem produzido na imprensa diária do país”, já que colaborador do prestigioso *Jornal do Commercio* do Rio de Janeiro, além de seguidor da “mesma política de princípios da qual é expoente máximo o Senador Bulhões” (RCI, 1918, p. 103). Já Vivaldi era um prático: ainda jovem, em 1909, tornou-se diretor da carteira comercial do Banco do Brasil, tornando-se depois empresário, sendo em 1918 acionista e dirigente de algumas sociedades anônimas, principalmente do setor de energia (AN, 1948, p. 10).

O ex-ministro da Fazenda era visto como alguém de visão ortodoxa no campo das políticas fiscal, monetária e comercial. Em relatório de novembro de 1918, ao analisar o processo inflacionário do país, Bulhões (1918, p. 395) colocava como causa primeira “o aumento considerável do meio circulante inconvertível”, destacando que “a alta dos preços con-

sequentes às inflações monetárias é um fato tão constante e de verificação tão invariável, que dispensa a insistência sobre este ponto”. As duas outras causas, porém, eram as “dificuldades do transporte” e “a especulação”. Em linhas com essa interpretação, o Comissariado tinha duas divisões principais; uma era responsável por “levantar estatísticas da produção” de alguns alimentos, notadamente na praça do Distrito Federal, enquanto a outra estava encarregada do “estudo do problema do transporte terrestre e marítimo” (Bulhões, 1918, p. 397).

O *Paiz* classificou a indicação do ex-ministro como uma “felicíssima escolha” (OP, 1918d, p. 4). O periódico, contudo, não acreditava que a intervenção do CAP fosse capaz de fazer baixar o preço das mercadorias, pois isto só poderia ser obtido obedecendo-se às “condições inexoravelmente determinadas pela fatalidade das leis que regulam os fenômenos econômicos”. Afinal, “regularizar preços [...] não quer dizer fixar arbitrariamente o valor das mercadorias” (OP, 1918g, p. 4).

O *Correio da Manhã* recebeu com otimismo o decreto de criação do CAP, ciente de que ele não seria capaz de resolver “dum só golpe”, “todo o complexo problema da carestia”. Porém, celebrava-o como um “aparelho inteligente de equilíbrio, em virtude do qual a autoridade executiva livremente intervirá com a sua ação reguladora no mercado, todas as vezes que a especulação comercial concorrer para a alta do custo dos gêneros”. O *Correio*, porém, mostrou certo desânimo com relação ao chefe do CAP, classificando-o como um “teorista de gabinete”; alguém cujos discursos e relatórios seriam obras de um “esmerilhador de rubricas, um descobridor de déficits, um confrontador de estatísticas” (CM, 1918b, p. 2). Em linha análoga, o deputado Nicanor Nascimento, um dos mais engajados na causa operária no parlamento à época, ironizou: “Decreta-se o Comissariado [...] e imediatamente vai executá-lo o Sr. Bulhões, que é contrário a todos os artigos” (Brasil, 1919b, p. 197).

O jornal *A Razão* publicou, em 15 de junho, um editorial bastante crítico à escolha de Bulhões, posteriormente reproduzido pelo *O Estado de S. Paulo*. Referia-se ao comissário como alguém “cujos méritos são sempre lembrados, apesar de todos os fragorosos insucessos na pasta da Fazenda”, e também alguém que “durante trinta anos de vida parlamentar e administrativa, nunca fez coisa alguma que prestasse”. Para os editoriais, o goiano estava sendo retirado do “ostracismo a que fizera jus”, pois

o presidente da República queria recompensá-lo pela degola recente, simplesmente por força de uma “amizade cega e caprichosa”. Classificando Bulhões de “politiqueiro até a medula”, dizia que ele fora alçado a uma espécie “de super-ministro ou de ditador talhado à maneira prussiana”, “um ditador dos alimentos” (AR, 1918a, p. 1).

Em 20 de julho, Bulhões concedeu uma entrevista para o *Correio Paulistano*, em que afirmou que o primeiro trabalho do CAP foi o de realizar “uma enquete” sobre o nível de produção e preços de diversos bens, bem como do frete, impostos, estoques e nível de consumo nas diferentes praças do país. O trabalho havia começado pelo Rio de Janeiro, mas ele dizia que, adiante, voltaria suas atenções para São Paulo. Bulhões afirmou que simplesmente “não havia estatísticas dessa natureza, criadas no país” (CP, 1918, p. 2). De fato, uma das primeiras providências do órgão, ainda em meados de junho, foi determinar que todos os comerciantes do “Distrito Federal, Niterói e ilhas” deveriam “mandar procurar na sede do Comissariado [...] os boletins para a declaração de seus” estoques. A partir daí declarações semelhantes deveriam ser feitas semanalmente. A lista de mercadorias englobava quarenta e dois produtos, que iam desde alho, tapioca, até gasolina e querosene (AR, 1918b, p. 2). Nessa mesma entrevista, Bulhões admitia que o Comissariado era, de fato, “inspirado na lei francesa, na lei italiana e na americana. Sobretudo nesta última” (CP, 1918, p. 2). Apesar disso, não encontramos, porém, evidências que sugiram alguma forma de intercâmbio do organismo brasileiro com aqueles do exterior.

3.1 O tabelamento de preços

Em 29 de agosto, por meio do Decreto nº 13.167, o governo fixou “os preços máximos para a venda a varejo dos gêneros de primeira necessidade, no Distrito Federal” (BRASIL, 1918c). O documento trazia em anexo uma tabela de preços que deveria vigorar até o dia 15 de setembro. No preâmbulo, afirmava-se que a medida havia sido tomada após se considerar “que a alta crescente nos preços dos gêneros de primeira necessidade” prejudicava o bem-estar das classes trabalhadoras, provocando “um mal-estar capaz de acarretar perturbações da ordem pública”. Afirmava ainda que “o comércio” era merecedor de “um lucro razoável em suas transações”, mas que isso deveria se dar sem “aproveitar-se, porém, das

perturbações de ordem econômica para agravar as condições de vida da população”. Por fim, justificava-se o tabelamento por se considerar que, àquele nível, os negócios já teriam “margem suficientemente remuneradora entre o custo da produção e os preços de consumo” (BRASIL, 1918c).

Bulhões (1918, p. 397) afirma que, por ser “avesso, por convicção [...] à intervenção oficial na marcha ordinária dos fenômenos econômicos”, estava decidido “a evitar essa medida até o último momento”. E que também o presidente da República, descrito como “inclinado a seguir os ensinamentos [...] preconizados pela escola liberal”, queria de todo modo “evitar uma ingerência intempestiva ou imprudente no jogo natural dos fatores econômicos”. Porém, segundo ele, as medidas indiretas, como as intervenções nos transportes, não haviam se mostraram suficientes para controlar a carestia. Um dos motivos seria a tremenda especulação vigente no país, que no caso do açúcar, segundo Bulhões, teria havido “operações a prazo que lembraram os dias do encilhamento” (Bulhões, 1918, p. 397), em referência à mania especulativa do início da República.

Bulhões (1918, p. 397) afirma que o governo aguardava a aprovação do tabelamento de preços pelo Congresso, mas que diante da demora legislativa e do contínuo aumento de preço, “explodiu a desordem nas ruas”. Isso levou o governo a fazer uso das prerrogativas excepcionais concedidas ao Executivo por força do Decreto nº 3.361 de 1917, que formalizava a declaração de guerra à Alemanha. Para o comissário, o tabelamento tornara-se “urgente, para evitar a propagação da desordem e para garantia do próprio comércio, vítima já de depredações dos exaltados” (Bulhões, 1918, p. 397).

No dia 1 de setembro, o *Jornal do Commercio* do Rio de Janeiro repercutia o início da vigência do tabelamento, cujo objetivo, dizia, era “pôr cobro à exploração que vinha sendo feita”. A publicação afirmava ser o “povo [...] o melhor fiscal” das medidas, que as “autoridades municipais e policiais” atenderiam “prontamente a todos os chamados e reclamações” relativos a supostos descumprimentos da tabela. Os comerciantes que as desrespeitassem teriam “sumariamente cassadas as suas licenças e fechados os seus estabelecimentos” (JC, 1918a, p. 3). E, de fato, logo nos primeiros dias, algumas lojas foram encerradas na capital do país, acusadas de desrespeitar os preços máximos (JC, 1918b, p. 2).

O tabelamento de preços ficou inicialmente restrito ao Distrito Fe-

Figura 1 – Primeira tabela de preços do Comissariado da Alimentação Pública.

Tabella annexa ao decreto n. 13.167, desta data :

	Preços maximos
Arroz de 1.a qualidade	\$900
Arroz de 2.a qualidade	\$800
Arroz de 3.a qualidade	\$700
Arroz inferior	\$600
Assucar da 1.a, refinado	1\$000
Assucar de 2.a, refinado	\$900
Assucar de 3.a.	\$800
Assucar mascavo	\$600
Carne secca ou xarque especial .	2\$200
Carne secca ou xarque de outras qualidades, 1\$800 a	2\$000
Carne verde superior	1\$200
Café moido	1\$100
Feijão preto e mulat. novo sup.	\$440
Feijão preto e mulat. novo bom	\$360
Feijão de cor, de \$300 a	\$600
Farinha mandioca fina superior.	\$650
Farinha mandioca fina	\$550
Farinha mandioca grossa super .	\$450
Farinha mandioca grossa	\$400
Banha (lata de 2 kilos).	4\$000
Banha (um kilo)	1\$800
Sabão virgem	1\$200
Sal (sacco de 2 kilos)	1\$000
Pão, kilo.	\$800
Kerozene: caixa 26\$900; lata 15\$, litro 1\$000 e garrafa.	\$700
Gazolina: caixa 32\$300; lata . . .	16\$500

Fonte: *Revista de Commercio e Indústria* (São Paulo), ed. 45, 1918, p. 12.

deral. Criaram-se, porém, as chamadas Juntas de Alimentação nos estados do Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais, responsáveis por criar listas de preços para algumas praças locais.

O jornal *O Estado de S. Paulo*, no início de setembro, dizia que o comércio do Rio havia aceitado “sem revolta, a tabela dos preços máximos”, mas quem, em São Paulo, “a notícia de que o Comissariado” iria agir por lá “dentro de poucos dias”, teria levados alguns “stockistas” a se desfazerem de seus produtos, principalmente açúcar e arroz, receosos com uma possível desvalorização quando do tabelamento. O periódico, porém, afirmava que os “preços fixados pelo Comissariado” eram “muito altos, salvo uma ou outra exceção” (OESP, 1918, p. 6).

Não encontramos nenhum registro sobre a regra utilizada para fixar esses preços máximos. O mais provável – que ocorre com grande frequência nesse tipo de episódio em diferentes espaços e tempos – é que os preços máximos refletissem, grosso modo, a estrutura de preços médios vigentes, de forma a tentar evitar a continuação da escalada inflacionária. Congela-se, assim, inevitavelmente, uma estrutura de preços algo distorcida. Por isso mesmo havia a previsão de que a tabela poderia ser “modificada periodicamente”, e que aqueles valores valeriam apenas para “as vendas a dinheiro e as a crédito, até 30 dias” (BRASIL, 1918c).

Enquanto durasse o estado de guerra, o Decreto nº 3.533, de 3 de setembro de 1918, autorizava o poder “a usar a propriedade particular imóvel; a desapropriar toda sorte de bens; a requisitar qualquer quantidade de gêneros de primeira necessidade, e a tomar outras providências” (BRASIL, 1918d). O governo outorgava-se o direito de tomar tais medidas pagando aos proprietários preços por ele mesmo fixados. O Executivo poderia ainda suspender importações e exportações; fixar preços máximos de venda e suspender o tráfego de mercadorias; assumir a administração de empresas de transporte terrestre, marítimo ou fluvial. Aos infratores, previam-se multas pecuniárias e até mesmo a prisão, de um mês até um ano.

Poucos dias após a publicação dos decretos, reuniu-se com Bulhões “no salão da Caixa de Conversão” – onde estava sediado o CAP – um grupo de políticos e especialistas em assuntos econômicos. Segundo relato da imprensa, Bulhões teria exposto aos presentes que o “governo não podia deixar de agir diante do clamor público e assim lançou mão do recurso extraordinário, que lhe foi dado, no sentido de minorar o mal da carestia da vida”. Não havia “outro remédio senão o do decreto da tabela de preços a varejo”. Francisco Leal, um dos participantes, criticara a medida, afirmando que “o decreto caíra de surpresa, de modo a acarretar efeitos desastrosos”. Já Miguel Calmon acreditava que “o momento era excepcional”, mas que “as fontes produtivas já se sentiam balançadas, diante da expectativa de uma insegurança”. O deputado Simões Lopes disse que o fator fundamental do aumento de preços era “a exportação”, mas questionava se “era lícito estancá-la de repente” (OP, 1918b, p. 4).

3.2 As restrições às exportações

O Comissariado havia iniciado a restrição às exportações de gêneros considerados de primeira necessidade, como o açúcar, o algodão e o charque. Em documento, Bulhões afirmava ser “pela exportação, sempre que a produção” apresentasse um superávit em relação à demanda doméstica. Diante da incerteza sobre a safra, o chefe do Comissariado se dizia favorável à suspensão da “exportação de açúcar [...] até que seja ultimada a verificação” dos dados relativos à produção vindoura (JC, 1918c, p. 8). Essa medida provocou um grande descontentamento em partes das elites regionais do país.

Os gaúchos, em especial, manifestaram insatisfação tanto com o preço fixado para o charque quanto com a proibição da exportação do produto. O então presidente do estado, Antônio Augusto Borges de Medeiros, enviou um telegrama a Bulhões em meados de setembro, criticando as medidas. Sobre as exportações, o dirigente afirmava que tais medidas prejudicariam enormemente seu estado, que, ao contrário de São Paulo, não possuía ainda “nenhum frigorífico” (JC, 1918d, p. 2), de forma que não tinha sequer a possibilidade de exportar carne congelada, cujas vendas não haviam sido restringidas. Ele também argumentava que os preços estabelecidos no Rio de Janeiro para a carne verde e o charque tornavam este último economicamente inviável. Sobre esse tema, o parlamentar gaúcho Lindolfo Collor (1918, p. 1) escreveu um longo artigo, divulgado em diversos jornais do país, com críticas ácidas ao chefe do Comissariado, a quem classificava como “economista dos nossos de maior renome”. Collor apontava a inconsistência do preço fixado pelo Comissariado. Afirmava que na produção de um quilo de charque, consumiam-se dois quilos de carne verde. Porém, o preço fixado pelo governo para a carne verde era de 1\$200, enquanto o do charque era de 2\$000. Collor, dirigindo-se a Bulhões, dizia que ele não deveria, “armado dos poderes ditatoriais que lhe foram concedidos”, “subverter leis econômicas que v. ex. sabe reais e imutáveis”. Para Collor, a intenção do Comissariado era a de causar o “desaparecimento” do setor.

Apontando a contradição entre o histórico liberal de Bulhões e sua atitude intervencionista, Collor (1918, p. 1) ironicamente afirmava que sendo este um “economista de boa escola clássica”, o chefe do CAP não buscava colocar em prática as ideias de “Patter” – autor cujo primeiro

nome não é citado, mas que Collor reputa como “discípulo inconsciente do subtilíssimo [Friedrich] List”, segundo o qual, as leis da economia política variavam “de acordo com as circunstâncias de lugar e tempo”, o que seria “dar ganho de causa aos que sustentam que” aquela disciplina, “rotulada de ciência, nada mais é do que um complexo de observações empíricas”. Ou seja, o gaúcho acreditava que ainda que a aplicação das leis econômicas pudesse variar, “as leis” em si eram “invariáveis”. Cremos que o nome “Patter” seja uma gralha, e que Collor referia-se ao economista norte-americano Simon Nelson Patten, autor de obras como *The Economic Basis of Protection*, de 1890, em que faz uma crítica às teorias de livre-cambismo (Patten, 1896).

Collor (1918, p. 1) encerra o texto com uma provocação: “o projecto economista não tomará à sua responsabilidade a perpetração de tão monstruoso paradoxo econômico”.

Representantes do Nordeste, especialmente do Ceará, também reclamavam da situação do algodão, produto que “nunca mereceu da parte do governo federal qualquer auxílio para sua valorização, ao contrário do que tem acontecido com outros produtos nacionais”. Para os produtores, a proibição das exportações só beneficiaria os industriais, cuja “exportação de fazenda para as repúblicas vizinhas” provocara “uma procura maior que a oferta”. Isso, pois, enquanto o algodão teria suas vendas externas proibidas e constava da lista de produtos requisitados, tais medidas não se aplicavam à indústria têxtil. As incertezas diante das medidas do governo, diziam os produtores, provocara uma queda de 8% no preço do produto nas praças de Fortaleza e Aracati. O “pânico está causando incalculáveis prejuízos aos agricultores”. A alta do preço do algodão, derivada de fatores conjunturais e não de especulação, diziam, beneficiava o agricultor pobre, “de uma parte do território nacional quase sempre castigado pelas inclemências meteorológicas” (OP, 1918c, p. 4).

O deputado paulista Rafael Sampaio Vidal – advogado versado em questões econômicas – fez fortes manifestações contra a proibição da exportação de algodão. Ao repercutir suas falas, o jornal *O Paíz* afirmava que “a proibição da exportação, do modo radical como foi decretada, é um atentado clamoroso”, que só provocaria “desvantagens e gravíssimas perturbações no trabalho das fábricas e na vida do proletariado” (OP, 1918h, p. 4).

Mas as reações mais estridentes parecem ter vindo de Pernambuco. A proibição das exportações de açúcar foi alvo de críticas por parte dos representantes daquele estado, maior produtor do país daquele gênero à época. Os usineiros apelavam ao Ministro da Agricultura, João Gonçalves Pereira Lima, nascido naquele estado, para que intervisse junto ao governo e ao Comissariado. O principal argumento era de que a produção nacional era **mais do que o dobro** do consumo médio verificado nos dois anos anteriores, de forma que era possível atender ao mercado doméstico sem sustar por completo as exportações.

No *Jornal do Recife*, dizia-se que as providências tomadas por Bulhões em relação ao algodão e ao açúcar eram um sinal inequívoco de que o “governo federal” estava “disposto a reduzir Pernambuco à miséria”. Ou ainda, que aquilo revelava que o presidente da República tinha “entrañado ódio ao [...] estado”. O periódico também voltava sua artilharia contra o governador Manoel Borba, acusando-o de haver reduzido o estado a “uma colônia do sul”. Concluía, de modo algo hiperbólico, que “se os pernambucanos” não eram brasileiros, “se não têm direitos, se são colonos, devem se emancipar, como fazem os povos viris”; e como “o Sul” estaria querendo reduzir o estado “a uma feitoria”, vaticinava que “dia a dia a semente do separatismo irá ganhando forças” (JR, 1918, p. 1). E essas palavras não foram apenas exageros retóricos da pena de jornalistas. O governador do estado enviou um telegrama ao vice-presidente da República em meados de novembro, afirmando – segundo reportagem da época –, que Pernambuco “não obedeceria as determinações” do Comissariado, e que estava disposto até mesmo a “aconselhar a separação do estado da federação” (AN, 1918a, p. 3).

Em outubro, porém, o Comissariado afrouxou a regra, permitindo a exportação de açúcar, fixando quotas para os grandes centros produtores. Segundo Bulhões (1918), aquele era um bem de primeira necessidade cujo aumento havia sido o mais extraordinário, de 167% desde julho de 1914. A proibição das exportações era entendida como uma medida temporária, apenas de forma a se verificar os números da safra, dos estoques, e do consumo nacional, exatamente de forma a saber o quanto poderia ser exportado sem prejudicar o país. Sobre o charque, produto visto como “parte indispensável da dieta das classes mais pobres”, Bulhões via sua fixação em patamares acessíveis a esse grupo como “mais do que

uma questão comercial”, mas uma “questão de ordem pública”. Bulhões contesta, de modo indireto, as críticas feitas por autores como Collor. Porém, visto que entendia não ser “possível alterar o preço do charque, sem renovar a agitação popular e as perturbações da ordem”, a saída encontrada havia sido a redução do frete marítimo e ferroviário para o produto (Bulhões, 1918, p. 398).

Nos fins de setembro, os editorialistas de *O Paiz* já haviam começado a mudar o tom em relação a Bulhões e ao seu Commissariado. Dizia o jornal àquela altura que, “embora” tivessem “acolhido, com simpatia, a intervenção do governo na questão da carestia”, já não era mais possível “acompanhar o coro entusiástico dos que esperavam do ilustre financista goiano a reprodução [...] do milagre da multiplicação dos pães”. Ademais, dizia não ter sido ainda “alcançado um único resultado positivo, que justifique [...] o ônus assumido pelo Estado, ao tomar sobre si a responsabilidade de intervir nos mercados, fixando preços e submetendo os fatos da atividade mercantil ao arbítrio de atos empíricos do poder governamental”. Os editorialistas diziam ser “uma impertinência” de sua parte, “insistir com um estudioso de assuntos econômicos, como o Sr. Bulhões, sobre a complexidade e a delicadeza extremas do problema envolvido na determinação do preço de uma mercadoria”. Porém, Bulhões estaria fixando preços “com um desembaraço e uma desdenhosa indiferença”, que permitia aos jornalistas terem a impressão que ele havia aplicado “o regime suspensivo da lei marcial à influência da sua bem conhecida erudição técnica em assuntos econômicos”. Ou seja, *O Paiz* acreditava que as ações do Commissariados podiam se tornar “um fator de anarquia econômica e uma causa de inquietação social” (OP, 1918a, p. 4).

Foi em meio a esse cenário de severas críticas por parte de importantes frações das classes conservadoras que o Commissariado se viu na contingência de lidar com a pandemia de gripe que grassou no país no último quarto do ano.

4. O Commissariado durante a gripe espanhola

A gripe espanhola já circulava pela Europa conflagrada desde abril de 1918, mas os primeiros óbitos de brasileiros foram registrados em setembro, quando o navio da missão médica e naval enviado para o ce-

nário de guerra, ainda atracado no porto senegalês de Dacar, foi atingido pelo vírus. Logo foram vitimados médicos, oficiais militares e marinheiros, havendo uma ampla cobertura da imprensa nacional sobre este ocorrido.

Já a tese mais usual para a chegada da doença no território brasileiro é a de que ela teria vindo a bordo do navio inglês de nome *Demerara*, que aportou no Recife no dia 16 de setembro, seguindo, então, para Salvador e Rio de Janeiro (Spinney, 2017). Os primeiros registros da doença teriam sido feitos na capital baiana, no dia 26 de setembro, enquanto Rio e Niterói assinalam seus primeiros casos quatro dias adiante. Entre os dias 8 e 12 de outubro, começam a surgir notificações de doentes em São Paulo, Pernambuco, Pará e Rio Grande do Sul. Borges de Medeiros, ao relatar o espalhamento da doença em seu estado, narra o caminho mais comum da doença no país, diz que, a “invasão da terrível epidemia” havia começado “pelo porto do Rio Grande”, seguindo então pela “estação ferroviária de Marcelino Ramos” (BRASIL, 1919e, p. 13).

Segundo os dados oficiais, as duas primeiras mortes por gripe espanhola na cidade do Rio de Janeiro foram registradas no dia 7 de outubro, respondendo por menos de 3% dos falecimentos ocorridos na cidade. A partir daí a doença ganhou uma força extraordinária. Do dia 13 para o dia 14 de outubro, os óbitos por gripe saltaram de 17 para 87. No dia 22, atingiu-se o pico, com 901 falecimentos. Em meados de novembro, os óbitos haviam recuado para a casa das poucas dezenas. Esse quase um mês de pico da doença provocou uma verdadeira hecatombe, causando a morte de 1% da população de cidades como Rio e São Paulo, segundo números oficiais. Mais numerosos ainda foram os que caíram doentes. Por falta de trabalhadores e consumidores, diversos negócios públicos e privados, de todos os ramos de atividade, foram sendo paralisados. A revista *O Malho* de 26 de outubro destacava: “nunca se viu o Rio de Janeiro como agora”, com “todos os serviços perturbados, muitos totalmente paralisados, as casas comerciais em grande parte fechadas por falta de pessoal, as ruas quase desertas”. Comparando com epidemias anteriores, a publicação afirmava que “nenhuma dessas grandes calamidades produziu o abalo material de agora” (OM, 1918, p. 10).

Os problemas de produção e abastecimento contra os quais o Comissariado lutava, agravaram-se sobremaneira. Em relatório dirigido ao presidente Wenceslau, Bulhões (1919, p. 399) confessaria que a “irrupção

da epidemia determinou logo o alargamento da ação do Commissariado a certos campos para os quais não estava aparelhado”. As dificuldades foram majoradas pelo fato de “o seu pessoal” estar também “desfalcado pela doença”, bem como pela “desorganização geral da vida urbana”.

Diante dos problemas de abastecimento no Rio, o Commissariado zerou o frete para o transporte de produtos básicos de alimentação através das estradas de ferro Central do Brasil e Oeste de Minas, bem como através do *Lloyd Brasileiro*. Nesses itens básicos estavam incluídos o arroz, aves, banha, batatas, farinha de mandioca e de milho, feijão, fubá, leite, milho, ovos, galinha, toucinho e charque. Adiante, houve o tabelamento do preço de diferentes tipos de frangos e galinhas, alimentos que junto com leite e ovos, eram vistos como remédios contra a enfermidade. Houve também o tabelamento de produtos farmacêuticos, como o quinino, sulfato, cloridrato, aspirina, óleo canforado, cafeína, limonada purgativa de citrato de magnésio e água vienense. Este último tabelamento, porém, foi alvo de críticas, notadamente do jornal *Gazeta de Notícias*, por supostamente ter fixado os preços acima dos de mercado, levando os comerciantes a praticarem preços maiores que os anteriormente vigentes (GN, 1918b, p. 1).

O CAP também começou a fazer diversas requisições de cargas de frangos e galinhas que estavam em armazéns das estações São Diogo e Praia Formosa. Em alguns casos, a carga era vendida ali mesmo, no local; em outros, era encaminhada para hospitais da cidade. A falta de organização desse processo, que gerou alguns episódios de vandalismo por parte da população, foi motivo de críticas por grande parte da imprensa local.

Em meio à pandemia, a *Gazeta de Notícias* dizia que enquanto enterravam-se os mortos, “o sr. Bulhões” estaria “ajudando a acabar com os vivos, com as suas medidas destemperadas”. Segundo a publicação, “todas as providências que o Commissariado tomou nesta grave emergência só serviram para prejudicar ainda mais o povo”. “Falta carne [...] não há leite no Rio de Janeiro”, “e o povo sente cada vez mais as consequências da fome, da peste” (GN, 1918c, p. 1).

Dias antes, *O Paiz* já havia feito crítica similar, afirmando que o Commissariado deveria “ser responsabilizado por uma parte considerável” do “pânico popular”. Afirmava não ser exagero “dizer que o extravagante aparelho burocrático chefiado pelo Sr. Leopoldo de Bulhões, concorreu e concorre para tornar mais grave a epidemia”. O periódico classificava

como contraproducentes as medidas tomadas pelo órgão, sugerindo ser ele o responsável pela piora no abastecimento da capital do país: “o problema econômico-social criado pelo Commissariado é tão grave que, diante dele, a ‘espanhola’ não passa de um contratempo”. Dizia-se que ao longo dos três meses de atuação do CAP os estoques da cidade haviam sido esgotados: “escasseia o trigo e o pão está sendo vendido em rações diminutas”, a carne havia desaparecido do mercado, “o leite, indispensável numa crise desta natureza, escasseia também”. Para os editorialistas, era “graças ao Commissariado” que se tinha “fome no sentido literal da palavra” na capital do país. Os “preços teóricos” das “tabelas platônicas” de Bulhões haviam conseguido “espantar da nossa capital o pão e a carne”, substituindo “o espectro de uma carestia” pela fome (OP, 1918i, p. 3).

O *Jornal do Recife* dizia que “ao imbecil do Commissariado do sr. Leopoldo de Bulhões”, havia se juntado a “epidemia reinante”, razão pela qual estavam todos “diante de uma crise comercial e agrícola, cujos efeitos” não se podiam calcular. Tais eram as razões para “o retraimento do capital”, o qual, “desconfiado que é, se conserva aferrolhado nos bancos”, o que provocava “a paralisação comercial com todas as suas consequências e desastres” (JR, 1918a, p. 1).

O *Paiz* publicou no final de outubro um balanço dos cem primeiros dias daquilo que chamou de “ditadura do Sr. Leopoldo de Bulhões” à frente do Commissariado. O jornal o culpava pela “desorganização econômica” reinante. Os editorialistas afirmavam que o Commissariado estava “provocando o pânico entre os produtores e agravando a situação social do país”, tendo paralisado “o comércio interno”, criado “obstáculos à exportação”, desorganizado a indústrias e cortado “o surto promissor que iam tendo as atividades agrícolas da nação”. Em resumo: “a fome é apenas o símbolo em que se sintetiza todo o mal que o Sr. presidente da República fez ao Brasil com o seu Commissariado” (OP, 1918e, p. 3).

5. A extinção do Commissariado

Com atuação controversa, o Commissariado colecionou críticas pelo país. Para representantes do Sul e do Nordeste, o aparelho agia de forma a favorecer as praças do Rio de Janeiro e de São Paulo, à custa de seus sacrifícios. Grande parte da imprensa do Rio o considerava culpado pelo

agravamento dos problemas de abastecimento da cidade, inclusive durante a terrível onda de gripe espanhola. Conservadores, como os editorialistas d'*O Paiz*, culpavam o órgão por ter desorganizado “a vida econômica do país”, graças à sua “obstinação doentia” em desobedecer “claros preceitos” rudimentares da “ciência econômica” (OP, 1919b, p. 3). Mas também progressistas, como o deputado Nicanor Nascimento, clamavam por sua extinção, culpando-o por “anarquizar toda a economia nacional” (BRASIL, 1919c, p. 190).

Rodrigues Alves, eleito presidente, em entrevista datada de outubro, teceu críticas ao Comissariado. Dizia estranhar sua independência em relação aos ministérios. Ademais, afirmava acreditar que o governo era capaz de corrigir os abusos mercantis sem a necessidade de manter um órgão específico como aquele (GN, 1918a, p. 1).

Ainda no final de 1918, começou a circular na Câmara Federal um projeto de lei solicitando a extinção do CAP. O deputado Eduardo Tavares, em dezembro de 1918, afirmava que bastava “o espetáculo que esta cidade [Rio de Janeiro] presenciou durante a última epidemia, para não termos um momento de dúvida, um minuto de hesitação, em votarmos esse projeto de extinção do aparelho malfadado que aqui procurou estabelecer a fome” (BRASIL, 1920a, p. 113).

Poucas semanas antes, Bulhões havia concedido uma entrevista ao jornal *A Noite*, em que rebatia os pedidos “para a extinção imediata” do CAP. Argumentava que havia sido “o estado de guerra” que levara “a criação, aqui como em outros países”, daquele tipo de organismo, mas que assim como havia sido o Congresso que o criara, caberia ao Congresso, de modo autônomo, decidir pelo seu término (AN, 1918b, p. 2). No seu relatório de novembro, o comissário insistia no sucesso do tabelamento no que dizia respeito a “sustar o aumento da carestia”. Munido de estatísticas levantadas pela Associação Comercial de São Paulo, dizia que “os fatos desmentiram as profecias pessimistas” de que o tabelamento “deprimiria a produção nacional” (Bulhões 1918, p. 399).

Apesar de ter apresentado seu pedido de exoneração na véspera da posse do novo presidente da República, Bulhões foi mantido no cargo.

No final do ano, a Comissão de Constituição e Justiça da Câmara aprovou um projeto de extinção do Comissariado, de autoria do deputado mineiro Francisco Valladares, crítico do órgão, especialmente por conta

de suas políticas relativas ao algodão. O texto do projeto, porém, continha um aditivo que permitia transferir suas funções para outros órgãos da administração pública.

O vice-presidente em exercício, Delfim Moreira, vetou a extinção do órgão. Por meio do Decreto nº 13.388 de 6 de janeiro de 1919 – cujo preâmbulo afirmava que o CAP “não tem preenchido os fins a que o legislador o destinou” –, transferiu o organismo para alçada do Ministério da Agricultura, Indústria e Commercio, por este concentrar “todos os elementos estatísticos precisos” para o conhecimento dos “diversos mercados do país” (BRASIL, 1919a). A medida foi celebrada pelo jornal *O Paiz*, que afirmava que, naquele formato, “reduzido às proporções razoáveis de uma modesta dependência” daquele ministério, o órgão poderia “prestar excelentes serviços” (OP, 1919a, p. 3). A revista *Brasil Industrial* foi outra que aprovou a mudança e criticou os que reclamavam o fim do órgão, dizendo ser ainda necessário “o funcionamento de um aparelho governamental” que amparasse o povo “contra a ganância e a exploração do comércio de subsistência”. A revista, porém, classificava Bulhões – finalmente exonerado da chefia do Comissariado – como um “politiqueiro desabusado” (BI, 1919, p. 72-73).

O comando do Comissariado foi entregue então a outro famoso economista brasileiro, Luiz Raphael Vieira Souto (1849-1922), que era professor de Economia Política na Escola Politécnica do Rio de Janeiro, sendo classificado à época como “partidário das ideias protecionistas e um dos condutores prediletos dos industriais manufatureiros do país” (RCI, 1918, p. 101). Em entrevista, Vieira Souto disse que a tabela vigente seria “conservada e modificada, se assim for exigido”. Ademais, o serviço de fiscalização seria “mantido em toda a linha e com máximo rigor” (AE, 1919, p. 3). Pouco adiante, novas tabelas foram confeccionadas, despertando ainda a crítica de organismos como da União Comercial dos Varejistas de Secos e Molhados e a Liga do Comércio, ambas do Rio. Diante dessas reclamações, Vieira Souto (1919, p. 53) afirmou que a maioria dos comerciantes defendia a manutenção das tabelas e do Comissariado, pois este atuava “como um poder moderador, um para-choque contra possíveis, senão prováveis, explosões da massa popular”, funcionando ainda como “uma muralha protetora do próprio comércio”. Segundo ele, o consumidor prejudicado, em vez de voltar sua ira contra o lojista, dirigia sua queixa

ao Comissariado, “consolando-se de ver punido o autor da traficância que o prejudicou”. Eleito presidente da República, Epitácio Pessoa manteve Vieira Souto no cargo até janeiro de 1920. No mês seguinte, o organismo seria rebatizado, primeiro como Superintendência da Alimentação Pública e, adiante, Superintendência do Abastecimento, ficando o comando de Dulphe Pinheiro-Machado (1885-1972), que viria a ser Ministro do Trabalho nos anos 1940. Ainda em 1920, o novo organismo “extinguiu o controle das exportações” e “suspendeu [...] todas as tabelas de preços máximos” (BRASIL, 1928, p. 312).

Epitácio Pessoa (1957, p. 509) deixou registrado suas críticas ao Comissariado, dizendo que “reinava grande balbúrdia” em relação à política de restrição das exportações, não havendo critérios objetivos e conhecidos para permitir ou proibir a saída de uma mercadoria, e assim ensejava-se a corrupção, pois “falava-se abertamente em venda de licenças”. Além disso, dizia que os “maus resultados desta desorganização faziam-se sentir cada vez mais sérios”, com os produtores fugindo “do mercado da Capital”, em favor de “outros centros consumidores, onde se não fizesse sentir a ação do Comissariado”. Razão esta que teria provocado ainda mais carestia e escassez no Rio de Janeiro, como afirmavam alguns outros críticos à época da espanhola.

A lei que criou a Superintendência do Abastecimento a definia como “o aparelho administrativo incumbido de regular a exportação dos gêneros de primeira necessidade”, de modo a executar medidas “para impedir a elevação exagerada dos preços” de tais mercadorias (OP, 1920b, p. 8). O documento autorizava o novo organismo a manter as prerrogativas do CAP, incluindo não apenas as restrições de exportações, mas também o tabelamento de preços. Por isso mesmo, as críticas continuaram. A Liga do Comércio, em março de 1920, encaminhou uma carta aberta ao Ministério da Agricultura reclamando do fato de o setor ser “vítima desse aparelho, criado durante o estado de guerra, e cuja ação já deveria ter cessado” (OP, 1920a, p. 4). A Superintendência, porém, só seria extinta em dezembro de 1926, no início da gestão de Washington Luís, estando ainda sob o comando de Dulphe Pinheiro-Machado.

À semelhança de outras intervenções na economia ao longo do século XX, a atuação do CAP deixou passivos jurídicos que se arrastaram por anos após sua extinção. Em 1928, comerciantes de açúcar receberam

a resposta a uma ação movida contra o governo federal, na qual exigiam uma indenização de 650,5 contos de réis, alegando terem sido obrigados, em 1918, a vender sua mercadoria abaixo do preço de custo e a romper contratos previamente firmados. O Judiciário considerou que o decreto que fixou preços máximos para as mercadorias violou “o direito de propriedade” e que, diante dos prejuízos “decorrentes da imposição do preço da tabela do governo”, o Estado deveria, de fato, indenizar os requerentes (OP, 1928, p. 17).

6. Conclusão

A Primeira Guerra Mundial marca o início do chamado *breve século XX*, e de fato, muitas transformações que tiveram início ou se aceleraram a partir daquele evento. Uma delas diz respeito ao desenvolvimento da burocracia econômica e à intervenção do Estado. À medida que o conflito avançava, mais agências governamentais de controle foram criadas. Isso ocorreu tanto em países tradicionalmente mais intervencionistas, como a Alemanha, quanto em outros mais liberais, como a Inglaterra. Foi o tempo da doutrina da economia de guerra (*Kriegswirtschaft*), e dos debates em torno do “*war socialism*” (Keynes, 1926). Um dos elementos centrais dessa estratégia foi a gestão dos alimentos. Nos Estados Unidos, o indicado para comandar a *Food Administration* foi Herbert Hoover (1874-1964), que chegaria à presidência do país em 1929. Em relatório de 1918, Hoover dizia que o princípio básico da economia de guerra em seu país era que nenhuma pessoa tinha o direito de ter um lucro um por cento maior naquele cenário do que o teria em tempos de paz. E concluía: “*Every cent taken beyond this standard is the money abstracted from the blood and sacrifice of the American people*”; era lucro que custava “*the blood of the boys we are sending to France*” (Hoover, 1918, p. 11).

Essa necessidade de controle parece também ter revelado o pouco conhecimento que os governos tinham sobre suas economias, o que levou ao surgimento de diversas instituições dedicadas à análise e estatísticas econômicas. Nos Estados Unidos, o *National Bureau of Economic Research* (NBER) foi criado em 1920 e teve sua direção confiada a Wesley C. Mitchell (1874-1948), um dos acadêmicos pioneiros na coleta e interpretação de dados macroeconômicos naquele país. Foi graças ao NBER, nos anos

1930, sob a liderança intelectual de Simon Kuznets (1901-1985), que se fizeram as primeiras estimativas oficiais do PNB daquele país.

A criação do Commissariado da Alimentação Pública insere-se também nesse contexto global, como resposta à agitação social provocada pelo aumento do custo de vida e pela escassez de mercadorias no cenário de guerra, destacando-se o protagonismo político obtido pela classe operária nacional, que teve como um de seus marcos a greve de 1917. O objetivo inicial do CAP era identificar os gargalos nos transportes, levantar informações sobre custos, preços e quantidades produzidas e armazenadas pelo país, começando pela então capital do país. Seu controle foi entregue a dois dos mais renomados economistas do Brasil à época, Bulhões e Ortigão, que, inspirados principalmente nas leis norte-americanas, decidiram-se por fixar preços máximos para uma série de mercadorias, bem como restringir exportações e fazer requisições de alguns produtos, como aves e gado bovino. Sua atuação gerou controvérsia, algo que só se agravou durante o período da grande onda da gripe espanhola no país.

O Commissariado é parte da origem de órgãos como a Comissão Federal de Abastecimento e Preços (Cofap), criada em 1951, e da Superintendência Nacional de Abastecimento (Sunab), criada em 1962. Aliás, são evidentes as semelhanças da política implementada pelo CAP em 1918, com as da Sunab durante, por exemplo, o Plano Cruzado de 1986.

Referências

Textos de Jornal (sem autoria)

A Noite (AN). Nomes que a cidade não esquecerá. Rio de Janeiro. 20 de janeiro de 1948, p. 10.

A Plebe (AP). O que reclamam os operários. São Paulo, 21 de junho de 1917, p. 3.

Brasil Industrial (BI). O Commissariado de Alimentação. Rio de Janeiro, 24 de janeiro de 1919, p. 72-73.

Correio da Manhã (CM). O sr. Altino Arantes apela para o presidente da República. Rio de Janeiro, 10 de junho de 1918a, p. 2.

Correio da Manhã (CM). A questão das subsistências. Rio de Janeiro, 14 de junho de 1918b, p. 2.

Correio Paulistano (CP). O dia político. São Paulo, 20 de junho de 1918, p. 2.

Jornal do Commercio (JC). Alimentação pública. Rio de Janeiro, 1º de setembro de 1918a, p. 3.

Jornal do Commercio (JC). Alimentação pública. Rio de Janeiro, 2 de setembro de 1918b, p. 2.

Jornal do Commercio (JC). A exportação do açúcar. Rio de Janeiro, 3 de setembro de 1918c, p. 8.

Jornal do Commercio (JC). Rio Grande do Sul. Um telegrama do presidente do estado. Rio de Janeiro, 15 de setembro de 1918d, p. 2.

Jornal do Recife (JR). Agora é o algodão. Recife, 4 de setembro de 1918a, p. 1.

Jornal do Recife (JR). A praça de Pernambuco. Recife, 31 de outubro de 1918b, p. 1.

Jornal do Recife (JR). O Commissariado. Rio de Janeiro, 14 de outubro de 1918a, p. 1.

Gazeta de Notícias (GN). Lágrimas de crocodilo. Rio de Janeiro, 28 de outubro de 1918b, p. 1.

Gazeta de Notícias (GN). Em plena desorganização. Rio de Janeiro, 25 de outubro de 1918c, p. 1.

O Estado de São Paulo (OESP). A carestia. São Paulo, 4 de setembro de 1918, p. 6.

O Malho (OM). Notas da semana. Rio de Janeiro, 26 de outubro de 1918, p. 10.

O Paiz (OP). A acção do Commissariado. Rio de Janeiro, 30 de setembro de 1918a, p. 4.

O Paiz (OP). A carestia da vida e a acção do governo. Rio de Janeiro, 7 de setembro de 1918b, p. 4.

O Paiz (OP). A carestia da vida e a acção do governo. Sobre o algodão. Rio de Janeiro, 12 de setembro de 1918c, p. 4.

O Paiz (OP). O commercio varegista e o Commissariado. Rio de Janeiro, 25 de março de 1919a, p. 3.

O Paiz (OP). O Commissariado. Rio de Janeiro, 8 de Janeiro de 1919b, p. 3.

O Paiz (OP). Felicíssima escolha. Rio de Janeiro, 15 de junho de 1918d, p. 4.

O Paiz (OP). Governo as avessas. 27 de outubro de 1918e, p. 3.

O Paiz (OP). A intervenção de S. Paulo. Rio de Janeiro, 11 de junho de 1918f, p. 4.

O Paiz (OP). Jurisprudência. Rio de Janeiro, 14 de outubro de 1928, p. 17.

O Paiz (OP). Um paralelo instrutivo. Rio de Janeiro, 25 de junho de 1918g, p. 4.

O Paiz (OP). O problema do algodão e a acção do Commissariado. Rio de Janeiro, 10 de outubro de 1918h, p. 4.

O Paiz (OP). As reclamações do comércio contra a Superintendência de Abastecimento. Rio de Janeiro, 25 de março de 1920a, p. 4.

O Paiz (OP). Regulamento da Superintendência de Abastecimento. Rio de Janeiro, 30 de janeiro de 1920b, p. 8.

O Paiz (OP). Secção Commercial. Rio de Janeiro, 16 de julho de 1917, p. 7.

O Paiz (OP). A situação. Rio de Janeiro, 22 de outubro de 1918i, p. 3.

Revista de Commercio e Indústria (RCI). *O Brasil: sua civilização, seu commercio, suas industrias, suas riquezas*. São Paulo: Olegário Ribeiro & C. p. 102-103, 1918.

The New York Times (NYT). Britain will curb high food profits. Nova Iorque, 22 de agosto de 1916, p. 3.

Documentos oficiais

BRASIL. Annaes da Câmara dos Deputados. Sessões de 1 a 20 de agosto de 1917, v. 4. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1918d.

BRASIL. Decreto nº 13.069, de 12 de Junho de 1918. Cria o Commissariado da Alimentação Pública e dá outras providências. Rio de Janeiro: Diário Oficial da União, 1918b.

BRASIL. Decreto nº 13.167, de 29 de agosto de 1918. Fixa os preços máximos para a venda a varejo dos gêneros de primeira necessidade no Distrito Federal. Rio de Janeiro: Diário Oficial da União, 1918c.

BRASIL. Decreto nº 13.193, de 13 de setembro de 1918. Regula as atribuições do Commissariado da Alimentação Publica. Rio de Janeiro: Diário Oficial da União, 1918d.

BRASIL. São Paulo. Mensagem apresentada ao Congresso Legislativo em 14 de julho de 1918, pelo Dr. Altino Arantes, presidente do Estado de São Paulo. São Paulo: Diário Oficial, p.1-109, 1918e.

BRASIL. Decreto nº 13.388, de 6 de janeiro de 1919. Transfere para o Ministério da Agricultura, Indústria e Commercio o Commissariado da Alimentação Pública. Rio de Janeiro: Diário Oficial da União, 1919a.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Discurso do Deputado Nicanor Nascimento. *Annaes da Câmara dos Deputados*. Sessões de 1 a 29 de junho de 1918. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1919b.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Discurso do Deputado Nicanor Nascimento. *Annaes da Câmara dos Deputados*. Sessões de 1 a 16 de dezembro de 1918. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1919c.

BRASIL. São Paulo. Mensagem apresentada ao Congresso Legislativo em 14 de julho de 1919, pelo Dr. Altino Arantes, presidente do Estado de São Paulo. São Paulo: Diário Oficial, p. 1-112, 1919d.

BRASIL. Rio Grande do Sul. Mensagem e proposta de orçamento enviadas à Assembleia dos Representantes do estado do Rio Grande do Sul pelo governador Antonio Augusto Borges de Medeiros. 3ª sessão ordinária da 8ª legislatura, em 20 de setembro de 1919. Porto Alegre: Oficinas gráficas d'A Federação, 1919e.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Discurso do Deputado Eduardo Tavares. *Annaes da Câmara dos Deputados*. Sessões de 17 a 26 de dezembro de 1918, vol. XIII. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1920a.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio. Relatório do ano de 1921, apresentada ao presidente da República pelo Ministro de Estado Idelfonso Simões Lopes. Rio de Janeiro: Papelaria e Typographia Villas Boas & C., 1920b.

BRASIL. Directoria Geral de Estatística. *Recenseamento do Brazil*: realizado em 1 de setembro de 1920: indústria. Rio de Janeiro: Typ. da Estatística, 1927.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio. Relatório apresentado pelo Ministro de Estado Germiniano L. Castro ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil, ano de 1926. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1928.

FRANÇA. L'inflation en France depuis 1914. *Etudes et conjoncture* –

Union française/Economie française. La France et l'inflation, 6^e année, n. 3. p. 13-86, 1951.

Artigos e Livros

BERCOVICI, G. A ordem econômica constitucional e a política agrícola. *Revista de Direito Agrário*, v. 21, n. 22, p. 27-38, 2018.

BOIANOVSKY, M. Economists, scientific communities, and pandemics: an exploratory study of Brazil (1918-2020). *Economia*, v. 22, n. 1, p. 1-18, 2021.

BULHÕES, L. A carestia da vida e o Commissariado da Alimentação Pública. *Revista de Commercio e Indústria*, p. 395-399, 1918.

COLLOR, L. O xarque e a tabella do commissariado. *A Federação*. Porto Alegre, 19 de setembro de 1918, p. 1.

DOMERATZKY, L. The problem of government control. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, v. 83, n. 1, p. 274-286, 1919.

GARRETT, P. W. Government control over prices. *War Trade Board*, 1920.

HOOVER, H. Food control a war measure. *United States Food Administration Bulletin* n. 15. Washington: Government Printing Office, 1918.

KEYNES, J. M. *The end of laissez-faire*. London: Prometheus Books, 1926.

LINHARES, M. Y. L.; SILVA, F. C. T. *História Política do Abastecimento (1918-1974)*. Brasília: Binagri, 1979.

LOBO, E. M. Lahmeyer *et al.* Evolução dos preços e do padrão de vida no Rio de Janeiro, 1820-1930: resultados preliminares. *Revista Brasileira de Economia*, v. 25, n. 4, 235-266, 1971.

MITCHELL, W. C. *History of prices during the war: summary*. US Government Printing Office, 1919.

NETO, L. C. D.; COSTA, L. A. T. da. A epidemia de gripe espanhola de 1918 na “Metrópole do Café”: a partir do diálogo entre Washington Luís e Altino Arantes. *Temporalidades*, v. 7, n. 2, p. 606-631, 2015

PATTEN, S. N. *The economic basis of protection*. Philadelphia: J. B. Lippincott Company, 1895.

PESSOA, E. *Obras completas de Epitácio Pessoa*. Vol. 21. Pela Verdade. Tomo I. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura, 1957.

PIGOU, A. C. *The political economy of war*. [s.l.]: Macmillan, 1921.

PIKETTY, T. *Capital in the 21st Century*. Cambridge: Harvard University Press, 2014.

PURSEIGLE, P. The First World War and the transformations of the state. *International Affairs*, v. 90, n. 2, p. 249-264, 2014.

RIBEIRO, G. S. “Por que você veio encher o pandulho aqui?”. Os portugueses, o antilusitanismo e a exploração das moradias populares no Rio de Janeiro da República Velha.” *Análise Social*, p. 631-654, 1994.

RITSCHL, A. *The pity of peace: Germany’s economy at war, 1914–1918 and beyond*. In BROADBERRY, S.; HARRISON, M. (ed.). *The Economics of World War I*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 41-76, 2005.

SKIDMORE, T. *Black into white*. Race and Nationality in Brazilian Thought. 3rd printing. Durham: Duke University Press, 1998[1974].

SPINNEY, L. *Pale rider: The Spanish flu of 1918 and how it changed the world*. New York: PublicAffairs, 2017.

STODDARD, C. F. Price Fixing by the Government During the War. *Monthly Labor Review*, v. 10, n. 5, p. 21-45, 1920.

TOLEDO, E. Um ano extraordinário: greves, revoltas e circulação de ideias no Brasil em 1917. *Estudos Históricos* (Rio de Janeiro), v. 30, p. 497-518, 2017.

TORRESINI, E. R. *Advocacia na Caixa Econômica Federal: trajetória de 150 anos*. Brasília: Advocef, 2011.

VIDAL, G. Afinal? *Correio da Manhã*. Rio de Janeiro, 12 junho de 1918, p. 2.

VIEIRA SOUTO, L. R. O Commercio e o Commissariado. *Brasil Industrial*. Rio de Janeiro, ed. 25, p. 45-53, 1919.

Os primórdios da previdência social no Brasil: uma análise dos antecedentes e dos fundamentos da Lei Eloy Chaves (1923)*

The beginning of social security in Brazil: an analysis of the antecedents and foundations of the Eloy Chaves Law (1923)

Luís Eduardo Afonso e Julio Cesar Arminini de Araujo Lima**

Resumo: O artigo analisa a Lei Eloy Chaves, aprovada em 1923, marco da previdência no Brasil. O primeiro objetivo é examinar a tramitação do projeto no Congresso. O segundo é analisar a progressividade da lei. O terceiro é estudar a implantação da Caixa de Aposentadorias e Pensões (CAP) da Companhia Paulista de Estradas de Ferro (CPEF). Os principais achados são: (i) a lei foi aprovada, apesar das imperfeições; (ii) atendeu aos interesses da elite e privilegiou reduzido grupo de trabalhadores; (iii) a existência de uma CAP por empresa se assemelha a um plano fechado de previdência; (iv) havia destinação compulsória de recursos para a dívida pública; (v) a regra de cálculo das aposentadorias não atendia ao objetivo de progressividade; (vi) a CPEF amortizou parte de sua dívida externa com recursos do seu fundo de pensão; (vii) na CPEF o ônus contributivo foi maior para os passageiros do que para a empresa.

Palavras-chave: Previdência social. Lei Eloy Chaves. Proteção social. História da previdência. Progressividade.

Abstract: We analyze the Eloy Chaves Law, approved in 1923, a landmark for social security in Brazil. The first objective is to examine the project's evaluation in Congress. The second is to analyze the progressivity of the law.

* Submissão: 11/07/2024 | Aprovação: 03/11/2024 | DOI: 10.29182/hehe.v28i1.994

** Respectivamente: (1) Departamento de Contabilidade e Atuária. Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Atuária. Universidade de São Paulo, Brasil. Bolsista de Produtividade Nível 2 do CNPq | ORCID: 0000-0003-4639-8299 | E-mail: lafonso@usp.br | (2) Departamento de Contabilidade e Atuária. Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Atuária. Universidade de São Paulo, Brasil | ORCID: 0000-0002-4799-1513 | E-mail: julio.lima@usp.br



The third is to study the implementation of the old-age and survivors fund (CAP) of the Companhia Paulista de Estradas de Ferro (CPEF). The main findings are: (i) the law was approved despite its imperfections; (ii) it served the interests of the elite and a small group of workers; (iii) the existence of one CAP per company is similar to a closed pension plan; (iv) there was a compulsory allocation of resources to public debt; (v) the old-age calculation rule didn't meet the objective of progressivity; (vi) CPEF amortized part of its external debt with resources from its CAP; (vii) in CPEF the contributory burden was greater for passengers than for the company.

Keywords: Social security. Eloy Chaves Law. Social protection. History of social security. Progressivity.

JEL: H55. N30. J32.

Introdução

No dia 24 de janeiro de 1923 foi sancionado o Decreto nº 4.682, que estabeleceu a criação de uma Caixa de Aposentadoria e Pensão (CAP) em cada empresa ferroviária privada do país. Mesmo que os segurados da Lei Eloy Chaves (como ficou conhecido este decreto, em homenagem ao deputado federal responsável por sua proposição) fossem somente os ferroviários de um reduzido número de empresas e os seus dependentes, esse decreto é considerado por diversos autores (Silva; Costa, 2016; Leite, 1970; Oliveira; Teixeira, 1989) como o marco inicial da previdência social no Brasil. O motivo principal é a institucionalização, pela primeira vez, dos direitos previdenciários a trabalhadores do setor privado. Este é um evento de grande importância para a estrutura de proteção social do Brasil.

A escolha das características das instituições de previdência social não pode ser dissociada do contexto econômico e político. O surgimento de uma classe de trabalhadores assalariados nas cidades, principalmente os ferroviários, é um elemento importante, porque estes são parte de um setor com crescente importância econômica. Ao mesmo tempo, o Estado brasileiro tinha no início do século XX uma postura liberal, com reduzida interferência nas atividades produtivas e nas relações de trabalho.

Este trabalho tem três objetivos principais. O primeiro é entender como ocorreu a tramitação do projeto no Legislativo, desde a versão original, em outubro de 1921, até a sua sanção em janeiro de 1924. Isso é feito por meio da análise de fontes primárias, como os Diários do Congresso e os Anais do Senado. O segundo objetivo é analisar a progressividade da regra de cálculo das aposentadorias. O terceiro objetivo é entender como se deu a implantação da Caixa de Aposentadorias e Pensões na Companhia Paulista de Estradas de Ferro (CPEF).

Entende-se que este trabalho tem dois diferenciais. O primeiro é empregar fontes primárias para analisar o nascimento das primeiras instituições de previdência social para trabalhadores do setor privado. O segundo diferencial é a análise dos Relatórios Anuais da diretoria da CPEF, que trazem valiosos e, até onde se tem conhecimento, inexplorados dados e informações sobre a implantação da CAP nessa empresa.

Este artigo está dividido em cinco seções, incluindo esta introdução. Na segunda seção são apresentadas algumas características da economia brasileira no início do século XX. Na seção seguinte é apresentada a forma

como se deram a proposição, a tramitação e a aprovação da Lei Eloy Chaves, bem como os seus aspectos mais relevantes. Na seção 4 são analisadas informações da Caixa de Aposentadoria e Pensões da Companhia Paulista de Estradas de Ferro, uma das principais ferrovias da época. Concluindo, apresentam-se os comentários finais.

1. A economia brasileira no início do século XX

São apresentadas algumas características da economia brasileira no início do século XX. Destacam-se o contexto histórico e as condições em que teve origem a proposição da Lei Eloy Chaves.

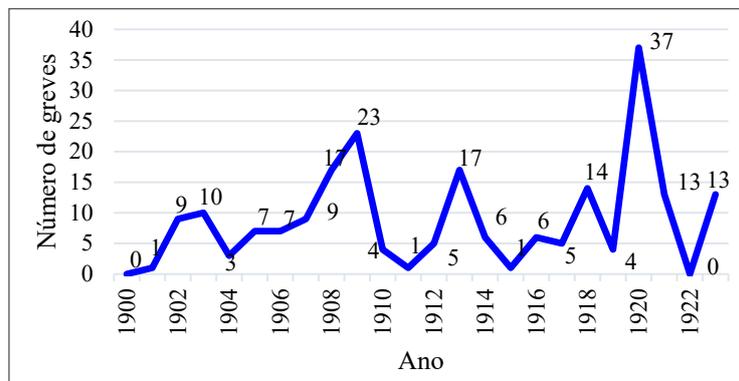
1.1 Contexto histórico

Faz-se aqui uma descrição sucinta do contexto econômico de parte do regime republicano (1889-1930). O foco é a relação entre a produção cafeeira e o desenvolvimento das linhas férreas (Costa, 1976; Matos, 1974; Saes, 1981). Esse tema evidencia o encadeamento entre a acumulação de capital cafeeiro e a expansão das ferrovias, o que tornou a região Sudeste, em especial o estado de São Paulo, o maior polo industrial do país (Furtado, 1975; Grandi, 2010; Prado Júnior, 1980).

A economia cafeeira desempenhou papel central na expansão do comércio e da infraestrutura de transporte e de exportação, com geração de excedentes para a indústria. (Carvalho, 1995). É nesse contexto que emergem os setores secundário e terciário no país, com o surgimento de uma classe operária urbana.

A formação da classe trabalhadora em São Paulo gera pressão por direitos sociais, que se manifesta em diversas greves realizadas nas duas primeiras décadas do século XX, principalmente após a Primeira Guerra Mundial (Carvalho, 1995). Com base no levantamento de Simão (1966), tem-se a Figura 1, que mostra o número de greves no estado de São Paulo nos primeiros anos do século XX. Há dois períodos com mais mobilizações: entre 1907 e 1909, e entre 1917 e 1920, ano no qual se atinge o valor mais elevado da série, 37 greves.

Figura 1 – Número de greves ocorridas por ano: estado de São Paulo (1900-1923)



Fonte: adaptado de Simão (2012).

Há dois períodos de elevação da inflação, quando a taxa anual supera a barreira dos dois dígitos. O primeiro período ocorre a partir de 1916; o segundo, a partir de 1920, como reportado na Tabela 1. De acordo com Oliveira (2015), as greves tiveram repercussão na classe média, que também sofria com a elevação dos preços. A crescente urbanização, com o aumento do número de operários, é um dos fatores que explica a ampliação no número de reivindicações (Oliveira, 2015).

Tabela 1 – Índice de preços anual: Brasil (1913-1923)

Ano	Taxa (%)
1913	2,0
1914	0,0
1915	0,0
1916	16,7
1917	10,1
1918	12,1
1919	3,4
1920	9,9
1921	3,0
1922	9,3
1923	10,1

Fonte: Abreu (2014, p. 407).

Obs.: não há dados para o período anterior a 1913.

1.2 A nascente proteção social

O protecionismo tarifário e a manutenção de taxas de câmbio desvalorizadas, ao mesmo tempo que se configuravam como mecanismos de incentivo ao aumento da produção industrial doméstica (Saes, 1989), geravam custo de vida mais elevado. Era uma situação que extravasava o movimento operário e adentrava no modo em que estavam se desenvolvendo as atividades de comércio e indústria. Assim, os debates sobre a legislação social tinham dois polos. O primeiro era representado pelas demandas do movimento operário. O segundo era ligado aos interesses do empresariado, que buscava se proteger da competição externa e reduzir os custos da mão de obra (Oliveira, 2015).

Constituiu-se no Brasil até os anos 1920 um modelo norteado pelos princípios do liberalismo econômico no mercado de trabalho, que prezava pela não intervenção nas relações de trabalho (Carvalho, 1995; Oliveira; Teixeira, 1989). A atuação do Estado deveria estabelecer condições para a livre concorrência, inclusive no que se refere ao mercado de mão de obra. Contrapõem-se forças em sentidos opostos: de um lado, a política de não intervenção do Estado nas relações de trabalho; do outro, as reivindicações da classe trabalhadora urbana.

Esse liberalismo no mercado de trabalho implicou a quase inexistência de normas relacionadas às questões trabalhistas até a década de 1910. Parlamentares propuseram 22 projetos ou leis sobre este tema, até 1917 (Oliveira, 2015). Esses projetos envolviam temas como indenização por acidentes de trabalho, férias e criação de juntas de conciliação e arbitragem. Nem sempre os projetos foram aprovados, mas o número de proposições evidencia o aumento da relevância da agenda social (Oliveira; Teixeira, 1989). As reivindicações por melhores condições laborais repercutiam além da temática social, já que as greves afetavam o escoamento do café e outros produtos de exportação.

Em que pese a relevância do tema, a proteção social ainda não estava consolidada em uma única área. Um exemplo, apontado por Silva (2019), é que a própria Lei Eloy Chaves, na mensagem presidencial enviada ao Congresso Nacional em 1923, está citada na seção referente ao Ministério da Viação e Obras Públicas. Mas a Lei de Acidentes de Trabalho, publicada em 1919, estava enquadrada nos assuntos do Ministério da Agricultura.

Há na literatura ao menos duas correntes para entender o contexto

em que a Lei Eloy Chaves foi analisada. Para Zanirato (2003), esse ato legal pode ser compreendido como um instrumento de coerção, pois almejava o esvaziamento de sindicatos mais radicais, dado que os benefícios previdenciários só poderiam ser obtidos por aqueles que não estivessem em greve. De maneira complementar, Oliveira (2015) entende que houve mudança gradual da postura do Estado diante da questão social no período pré-1923, representada pelo aumento da intervenção governamental.

Silva (2019) avalia que a hipótese de coerção dos trabalhadores não exclui o movimento de expansão dos direitos sociais, dada pela mudança do entendimento sobre a questão social. A constituição das instituições de previdência para os ferroviários foi uma forma de a elite política e econômica coagi-los ao fim das greves. Isso teria possibilitado, na visão do autor, uma mudança na agenda política na Primeira República, em particular no que se refere à previdência.

Em contraposição à hipótese coercitiva, Malloy (1977) entende que o deputado Eloy Chaves elaborou a lei como uma tentativa de dissipar os conflitos sociais, ou seja, uma hipótese de concessão. As agitações sociais teriam sido suficientemente fortes para serem compreendidas como uma ameaça ao sistema vigente. Dessa forma, as políticas sociais foram iniciadas a partir da elite, por meio de uma postura paternalista, ao empreender esforços para desmobilizar os trabalhadores e proteger o *status quo* (Malloy, 1977). Esse entendimento coaduna-se com o próprio perfil de Eloy de Miranda Chaves. Além de ter sido promotor, deputado federal por vários mandatos, secretário estadual de justiça e segurança pública, era também fazendeiro e empresário, sendo sócio da Empresa da Força de Luz de Jundiaí, cidade que era a sua base eleitoral (Ministério do Trabalho e Previdência, 2022).

2. A Lei Eloy Chaves: da proposição à aprovação

Nesta seção visa-se entender como se deu a aprovação da Lei Eloy Chaves, desde o projeto que lhe deu origem, até a sua sanção, em 24 de janeiro de 1923. De maneira geral, deseja-se explorar três aspectos:

- a tramitação do Projeto de Lei nº 446 de 1921, que deu origem ao Decreto nº 4.682;

- as principais características da Lei Eloy Chaves;
- a possível progressividade inerente à regra de cálculo das aposentadorias.

2.1 A tramitação no Congresso Nacional

Nesta seção é apresentada como foi a tramitação do Projeto nº 446, que deu origem ao Decreto nº 4.682. O deputado Eloy Chaves apresentou o seu projeto em 5 de outubro de 1921 (IN, 1921a). O congressista destaca que, atendendo a “necessidades imperiosas da alma humana, criando as pensões para as famílias dos empregados de estrada de ferro e as aposentadorias para estes”,¹ orientou-se pela lei previdenciária argentina, criada em 1915. E que “aproveitou, e muito, as ideias e ponderações de dois eminentes amigos”: Francisco de Monlevade, inspetor-geral e engenheiro da Companhia Paulista de Estrada de Ferro; e Adolpho Pinto, chefe do escritório-geral da mesma empresa. E menciona que na parte jurídica houve contribuições do deputado federal Prudente de Moraes Filho, um dos filhos do ex-presidente da República Prudente José de Moraes Barros.

No texto comemorativo dos 100 anos da previdência no Brasil (Brasil, 2022b), menciona-se que William John Sheidon, engenheiro da São Paulo Railway Company, havia trazido da Argentina o texto da lei que criava a *Caja de Jubilaciones* neste país. Em 1921, a lei traduzida havia sido publicada no jornal *O Estado de S. Paulo*. Isso permite supor que havia apoio por parte das elites da época para a criação de uma legislação social mais adequada.

Chaves menciona que o projeto “está moldado com um largo espírito liberal”. O autor aponta que o projeto é de urgência, sendo bastante enfático em sua argumentação:

À áspera luta de classes figurada e aconselhada pelos espíritos extremados ou desvairados por estranha e complicadas paixões, eu anteponho, confiado no seu êxito final, a colaboração íntima e pacífica de todos, em benefício da pátria comum e dentro da ordem. [...]

Estamos em novos tempos; as classes menos favorecidas aspiram mui justamente um maior quinhão de vida e

¹ Foi mantida a grafia original, nesta e em todas as demais citações.

conforto. Cumpre atendê-las com espírito liberal e amigo [...]. (IN, 1921, p. 35)

O “largo espírito liberal” mencionado por Chaves (IN, 1921, p. 36) aparece em vários trechos do Projeto 446. Um exemplo imediato é o Artigo 1º: “Fica creada em cada uma das Emprezas de estradas de ferro de concessão federal, *sem ônus algum para os cofres públicos*” (grifo nosso).

Um ponto a ser destacado é a ausência de embasamento técnico ou menção a fundamentos atuariais no projeto. Na apresentação feita por Eloy Chaves (IN, 1921a), não há nenhuma alusão a possíveis cálculos que tenham sido feitos para subsidiar os parâmetros propostos para as alíquotas de contribuição, idades de aposentadoria ou cálculo do valor dos benefícios.

Em que pese um apelo de Chaves para que a análise do projeto tivesse pronto andamento (IN, 1921b), isso não parece ter ocorrido. As eleições presidenciais de 2022 desaceleraram a tramitação. O projeto permaneceu na Comissão de Legislação Social por mais de um ano, como uma maneira de dissociá-lo dos candidatos, particularmente do derrotado Nilo Peçanha, cujo programa era mais ligado à área social (Vieira, 1978). Conforme aponta Segura (2017), o projeto foi submetido à discussão somente no dia 22 de novembro de 1922. Recebeu parecer favorável do relator Mauricio de Medeiros. Entretanto, este apontou restrições ao aumento das tarifas dos usuários de ferrovias e à transferência do ônus dos acidentes de trabalho para as Caixas (IN, 1922c). Como será mostrado posteriormente, as restrições do deputado mostraram-se fundamentadas.

No dia 4 de dezembro de 1922, após algum debate, o agora Projeto 362 foi aprovado em segunda discussão. Eloy Chaves solicitou e conseguiu a dispensa do interstício regimental. Dessa forma, o projeto foi levado à terceira discussão já no dia seguinte (IN, 1922a).

No dia 5 de dezembro, o texto, já com algumas modificações, foi alvo de alguns questionamentos. Críticas foram apresentadas por um único deputado. Alvaro Baptista inicialmente indagou sobre a ausência de estudos que embasassem o projeto (IN, 1922b): “Era necessario saber, primeiro, qual o numero de ferroviários, quantos morrem por anno [...] é necessario saber quanto podem dar as fontes de renda a que S. Ex. Recorre...”. Eloy Chaves responde de maneira pouco convincente: “Tenho dados a respeito

[...] Estou prompto a trazer á Camara amplas explicações [...] Attenderei a V. Ex., em ocasião opportuna”. Posteriormente, Baptista reflete “Para S. Ex. Só existem proletarios ferro-viários. S. Ex. podendo estender a sua bandeira de protecção aso milhões de proletarios que existem no Brasil, S. Ex. se deteve, apenas, junto daqueles que, provavelmente, vê todos os dias passar em S. Paulo”; e indaga: “serão menos dignos aquelles que trabalham em nossas costas, na navegação, nos nossos mares?” E, finalmente, clama pelo “proletariado agrícola, para o qual, aliás, ninguém olha.” (IN, 1922b, p. 6499).

A celeridade solicitada no ano anterior por Eloy Chaves finalmente parece ter produzido resultados. No dia 26 de dezembro de 1922, o agora denominado Projeto 362 B (substitutivo do projeto 362) é aprovado na Câmara, sendo enviado ao Senado (Brasil, 1922a).

Já no dia 27 de dezembro, o Expediente do Senado registra a Proposição 189, que traz o texto aprovado na Câmara (IN, 1925a). A presteza na tramitação na Câmara encontra paralelo no Senado, muito embora pareça haver um *tradeoff* entre a presteza dos senadores e o rigor na análise do texto. No dia 28, “Dadas a urgencia do projecto e a angustia de tempo”, a Comissão de Legislação e Justiça dessa casa recomenda a aprovação da Proposição 189 (IN, 1925b, p. 339).

O relator Irineu Machado também recomenda que “a medida deve ser estendida ao pessoal “das empresas de construção ou exploração de portos, de tramways electricos e de illuminação publica”. Entretanto, de forma algo incongruente, não inclui essa recomendação na proposição, mencionando que “Offerecerá por isso, em tempo opportuno, e no orçamento da Fazenda, emenda tornando extensivos os favores e direitos de que trata a presente proposição, ao pessoal das empresas de portos.” (IN, 1925b, p. 339). Ou seja, alude a diversos grupos adicionais de trabalhadores, mas menciona a intenção de agregar somente os portuários. Cabe destacar a expressão “favores e direitos” empregada pelo deputado. Essa é uma evidência que fortalece os argumentos de Malloy (1977) sobre a hipótese de concessão no que se refere à proposição desse projeto.

No dia 29 de dezembro, o Senador Paulo Frontin clama ao Presidente do Senado e aos seus pares urgência para votar e aprovar o projeto. Faz esse apelo, “embora muitos o julguem com defeitos”. Diz que é preferível aprová-lo “deixando-se para resolução ulterior, que poderá ser

apresentada no decorrer da próxima sessão legislativa, as modificações que a pratica aconselhar, uma vez posto em execução o projecto” (IN, 1925b, p. 367). É apoiado enfaticamente pelo relator Irineu de Carvalho, que diz atender ao apelo dos ferroviários. Este menciona que a Comissão de Legislação e Justiça solicita que o projeto seja aprovado sem alterações. O relator afirma que apesar de ter um compromisso com os portuários, estes serão incluídos somente em medida posterior, dada a “escassez de tempo” (IN, 1925b, p. 369).

As iniciativas desses senadores foram bem-sucedidas. No dia 29 de dezembro, os *Annaes do Congresso Nacional* registram a aprovação do projeto (IN, 1925b). Em 24 de janeiro de 1924, foi sancionado o Decreto nº 4682, a Lei Eloy Chaves. Silva (2019) nota que a tramitação foi mais rápida do que a dos projetos que dariam origem, respectivamente, à Lei de Acidentes de Trabalho e ao Código Trabalhista. O primeiro foi proposto em 1915; o segundo, em 1917. Ambos, após a incorporação de diversas emendas, foram aprovados somente em 1919.

2.2 O Decreto nº 4.682: a Lei Eloy Chaves

Uma vez apresentada a tramitação do projeto do deputado Eloy Chaves, faz-se aqui a apresentação dos principais trechos do Decreto nº 4.682. Procura-se, sempre que possível, fazer a ligação com os elementos da literatura de cunho atuarial que trata do desenho de sistemas previdenciários.

A Lei Eloy Chaves criou um sistema de seguro social de caráter bismarckiano, no qual a condição de exigibilidade dos benefícios de aposentadoria é condicionada à existência de vínculo empregatício e à realização de contribuições sobre a folha de salários (Pagés; Rigolini; Robalino, 2013). Conforme já destacado anteriormente, há pulverização da estrutura de proteção, pela criação de 24 Caixas, com reduzido número de segurados em cada uma. Essa é uma primeira evidência de que o nascente arranjo previdenciário não era o mais adequado para o gerenciamento de riscos ligados à geração de renda, dado que não se beneficiou das economias de escala inerentes aos seguros e aos mecanismos de proteção social (Barr, 2012; Bikker, 2017; Feldstein; Liebman, 2002).

Art. 1º Fica creada em cada uma das empresas de estradas de ferro existentes no paiz uma caixa de aposentadoria e pensões para os respectivos empregados. (IN, 1923)

Diferentemente do modelo bismarckiano, optou-se por múltiplas fontes de financiamento. Não obstante, apenas as três primeiras fossem, de fato, relevantes, conforme mostram algumas evidências apresentadas na seção 4:

- a) uma contribuição mensal dos empregados, correspondente a 3% dos respectivos vencimentos;
- b) uma contribuição annual da empresa, correspondente a 1% de sua renda bruta;
- c) a somma que produzir um aumento de 1,5% sobre as tarifas da estrada de ferro [no mínimo igual às contribuições dos trabalhadores];
- d) as importancias das joias pagas pelos empregados na data da criação da caixa e pelos admitidos posteriormente, equivalentes a em mez de vencimentos e pagas em 24 prestações mensaes;
- e) as importancias pagas pelos empregados correspondentes à diferença no primeiro mez de vencimentos, quando promovidos ou aumentados de vencimentos, pagas também em 24 prestações mensaes;
- f) o importe das sommas pagas a maior e não reclamadas pelo público dentro do prazo de um anno;
- g) as multas que atinjam o público ou o pessoal;
- h) as verbas sob rubrica de venda de papel velho e varreduras;
- i) os donativos e legados feitos à Caixa;
- j) os juros dos fundos accumulados. (IN, 1923)

O rol de benefícios para os empregados ferroviários, contribuintes às Caixas, está definido no Artigo 9º. Com base em Afonso (2003) e Oliveira e Teixeira (1989), parece correto apontar que o sistema criado, além de ser limitado por ofertar benefícios somente para ferroviários, era não focado, por ofertar serviços médicos e benefícios de risco, e generoso,

por repor uma parcela elevada da renda com idades baixas de aposentadoria, e prover medicamentos a preços especiais.

1. socorros médicos em casos de doença em sua pessoa ou pessoa de sua família, que habite sob o mesmo tecto e sob a mesma economia;
2. medicamentos obtidos por preço especial determinado pelo Conselho de Administração;
3. aposentadoria [ordinária ou por invalidez];
4. pensão para seus herdeiros em caso de morte. (IN, 1923)

Esses argumentos são reforçados por meio de uma sucinta comparação com o *Social Security Act* (1935), o marco inicial da previdência social nos Estados Unidos. Como apontam Martin e Weaver (2005), já com as modificações feitas na legislação em 1939, a pensão para a viúva de um trabalhador falecido equivalia a somente 50% do seu benefício de aposentadoria. E a viúva ainda deveria ter pelo menos 65 anos.

É interessante notar que o Artigo 12 definia as condições que foram posteriormente conceituadas na literatura como *Normal retirement age* (item a), *Early retirement age* (item b) e uma aposentadoria algo similar a um *Partial retirement* (item c) (Tracy, 1979). A idade mínima apresentada no item “a” é bastante inferior aos 65 anos definidos no *Social Security Act* (Martin; Weaver, 2005).

- a) completa, ao empregado ou operario que tenha prestado, pelo menos, 30 anos de serviço e tenha 50 anos de idade;
- b) com 25% de redução, ao empregado ou operario que, tendo prestado 30 anos de serviço, tenha menos de 50 anos de idade;
- c) com tantos trinta avos quanto forem os anos de serviço até o máximo de 30, ao empregado ou operario que, tendo 60 ou mais anos de idade, tenha prestado 25 ou mais, até 30 anos de serviço. (IN, 1923)

A lei também definia a forma de cálculo do benefício de aposentadoria. Essa característica costuma ser pouco destacada na literatura sobre história da previdência do Brasil, que dá mais destaque à definição da

idade mínima. Dois aspectos merecem ser destacados. O primeiro é que o valor do benefício é uma função do histórico de rendimentos, e não do histórico contributivo. Isso caracteriza um regime do tipo *benefício definido*. O segundo é o fato de a reposição de renda ser decrescente com a renda, conforme descrito no Artigo 11º. Isso caracteriza, a princípio, o desenho escolhido como *progressivo* (Leimer, 1995), atendendo a um dos objetivos dos sistemas previdenciários, que é a redistribuição de renda (Barr; Diamond, 2006).

Art. 11. A importância da aposentadoria ordinária se calculará pela média dos salários percebidos durante os últimos cinco anos de serviço, e será regulada do seguinte modo:

1. até 100\$000 de salário, 90/100;
2. salário entre 100\$000 e 300\$000, 90\$000 mais 75/100 da diferença entre 101 e 300\$000;
3. salário de mais de 300\$000 até 1:000\$000, 250\$000 e mais 70/100 da diferença entre 301\$000 e a importância de 1:000\$000;
4. salário de mais de 1:000\$000 até 2:000\$000, 250\$000 e mais 65/100 da diferença entre 301\$000 e a importância de 2:000\$000;
5. salário de mais de 2:000\$000, 250\$000 e mais 60/100 da diferença entre 301\$000 e a importância do salário. (IN, 1923)

Um ponto relevante, apesar de virtualmente ignorado na historiografia (Malloy, 1977; Oliveira; Teixeira, 1989; Segura, 2017; Silva, 2019) e mesmo em documentos oficiais (Brasil, 2022), refere-se a um elemento fulcral do desenho do sistema, ou seja, a combinação entre as formas de financiamento e de cálculo do benefício. Embora não haja menção explícita ao termo *capitalização*, os termos apresentados na lei remetem a essa forma de financiamento. Isso pode ser notado nos Artigos 3º (“Formarão os fundos da Caixa...”), 6º (“Os fundos e as rendas que se obtenham por meio desta lei serão de exclusiva propriedade da Caixa...”) e 7º (“Todos os fundos da Caixa ficarão depositados em conta especial do Banco escolhido...”). Esse mesmo artigo já apresentava, inclusive o direcionamento

dos recursos: “[...] serão aplicados [...] na aquisição de títulos de renda nacional ou estadual, que tenham a garantia da Nação ou dos Estados”. Entretanto, apesar dessas evidências, há que se ter cautela nessa linha de raciocínio, por dois motivos: (i) a lei é pouco explícita em relação à forma de financiamento; (ii) é natural que um regime em estágio inicial apresente receitas maiores do que despesas, com a geração de recursos que deverão ser investidos.

Como o Artigo 12º apresentava tipicamente um arranjo do tipo *benefício definido*, o desenho apresentava uma pouco usual combinação de financiamento com elementos de capitalização e cálculo do valor por benefício definido. É bastante questionável se esse arranjo teria sido o mais adequado naquele contexto. Um regime de capitalização implica acumulação de recursos. Para isso, é necessário um mercado de capitais bem desenvolvido e com regulação adequada, que permita a alocação adequada de recursos. Isso é feito com base na adequada combinação de rentabilidade e risco, bem como a provisão de proteção contra riscos como inflação e aplicações inadequadas. Parece pouco provável que o sistema financeiro brasileiro do início dos anos 1920 tivesse essas características. Como aponta Prado Júnior (1980, p. 263): “Não se chegara a formar no Brasil nada que se parecesse com um mercado de capitais semelhante ao de todos os outros países industriais da atualidade”.

Há outro ponto correlato, não tratado pela historiografia: o direcionamento das receitas, para o financiamento do setor público. O Artigo 7º, apresentado previamente, fazia o direcionamento dos recursos para os entes públicos. Essa compulsoriedade não fornece os incentivos ao desenvolvimento do mercado de capitais. Novamente, nas palavras de Prado Júnior (1980, p. 264), “O Estado, sempre grandemente necessitado de recursos, e oferecendo uma aplicação de capital muito mais certa e segura do que as indústrias, absorverá todas as disponibilidades das modestas poupanças acumuladas”.

Falta ainda um arcabouço regulatório adequado, dado que a legislação concedeu bastante liberdade administrativa às CAPs. Somente em dezembro de 1923 foi criado o Conselho Nacional do Trabalho, responsável justamente pela tarefa fiscalizatória. E, adicionalmente, a pulverização das Caixas e a escassez de mão de obra qualificada limitavam sobremaneira a expertise dos responsáveis pelo gerenciamento dos recursos.

A apresentação das principais características da Lei Eloy Chaves dá origem a um novo questionamento, até mesmo tendo como base a ausência de fundamentação técnica e atuarial. Até que ponto o desenho das Caixas era compatível com a estrutura de remuneração vigente na época? Em particular, o foco está nas faixas de valores de reposição das aposentadorias ordinárias (Artigo 11º da lei). Esse é o ponto que se deseja explorar na seção seguinte. Para isso, é necessário um breve olhar para a mão de obra da época.

2.3 A força de trabalho no início do século XX

2.3.1 Características da mão de obra

O objetivo desta seção é tentar analisar, da forma possível, se as faixas de valores de reposição das aposentadorias, apresentadas do Artigo 11º da Lei Eloy Chaves, são adequadas, tendo-se em vista a estrutura de remuneração vigente na época. Para isso, foram utilizadas as Estatísticas Históricas do IBGE e do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio. Inicialmente, serão apresentadas algumas informações de cunho geral. Na sequência serão apresentados dados mais específicos sobre remuneração.

Em 1920, o Brasil possuía 30.636.000 habitantes, sendo que 21.447.000 eram maiores de 10 anos de idade. Para esse mesmo ano, verifica-se que as pessoas trabalhando na indústria representam apenas 4% do total de indivíduos maiores de 10 anos, sendo que para a agricultura esse valor é de 30%. É válido notar que entre 1900 e 1920 o número de trabalhadores no setor industrial aumentou 146%. Essa é uma evidência do rápido processo de industrialização por que passava o país. Verifica-se, nesses 20 anos, um crescimento anual médio de 4,6% da população empregada nesse setor, frente a um crescimento de 1,15% ao ano para o setor agrícola.

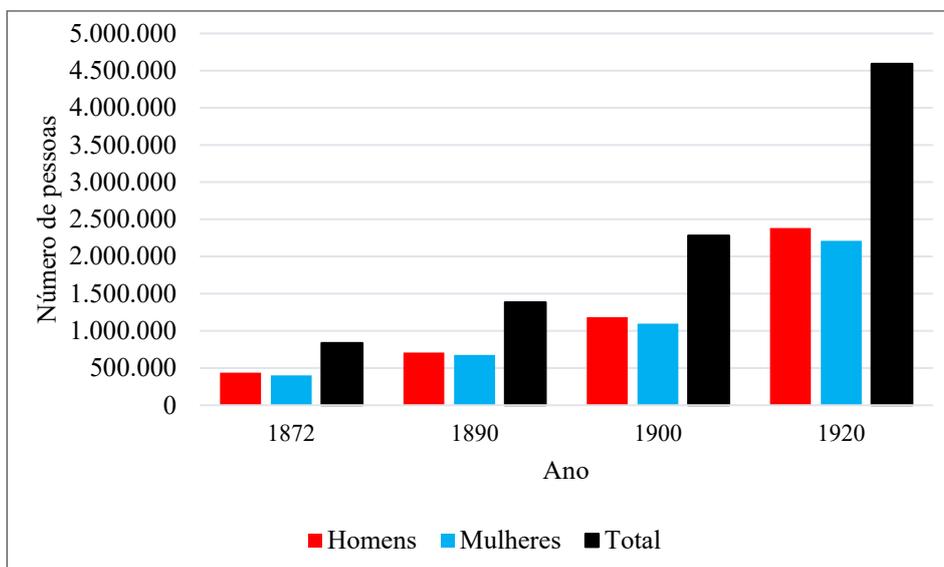
Em 1920, a população do estado de São Paulo era de 4.592.188 pessoas, ante 2.282.279 indivíduos no início do século XX. Houve, em um intervalo de 20 anos, uma variação de 101%, o que configura um crescimento anual médio de 3,56%. A Figura 2 mostra a evolução da população no estado de São Paulo nos anos de Censo Demográfico.

Analisando a classe dos trabalhadores das ferrovias no Brasil, nota-se

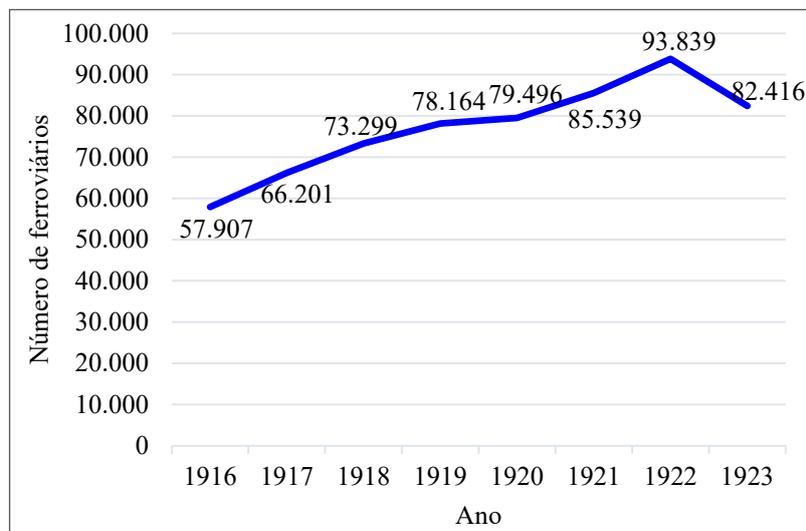
que em 1910 existiam 45.869 pessoas empregadas nas estradas de ferro do país, seja de administração pública ou privada. Seis anos depois verifica-se que esse número cresceu para 57.907 trabalhadores, o que configura um crescimento superior a 26%. A partir de 1916 existem dados anuais, sendo possível apresentar na Figura 3 os valores, até 1923.

Entre 1916 e 1923 há um crescimento de 46% no número de ferroviários, caracterizado por um crescimento contínuo até 1922, quando são contabilizados quase 94 mil trabalhadores em todas as ferrovias do país. No ano de 1920, com base nos dados do Censo, verifica-se que a porcentagem de trabalhadores das estradas de ferro em relação ao número de pessoas que trabalhavam no setor industrial é de 10,07%. Essa relação fornece uma evidência sobre a relevância das ferrovias para a economia. Esse modal tinha grande importância no escoamento da produção cafeeira, cujos interesses estavam intimamente ligados ao desenvolvimento das ferrovias (Saes, 1981).

Figura 2 – População do estado de São Paulo (1872-1920)



Fonte: elaboração própria, com base em IBGE (1990, p. 34).

Figura 3 – Número de ferroviários: Brasil (1916-1923)

Fonte: IBGE (1990, p. 460).

Entre 1916 e 1923, há crescimento de 46% no número de ferroviários, caracterizado por elevação contínua até 1922, quando são contabilizados quase 94 mil trabalhadores em todas as ferrovias do país. Em 1920, com base nos dados do Censo, verifica-se que a porcentagem de trabalhadores das estradas de ferro em relação ao número de pessoas que trabalhavam no setor industrial é de 10,07%. Esse modal tinha grande importância no escoamento da produção cafeeira, cujos interesses estavam ligados ao desenvolvimento das ferrovias (Saes, 1981).

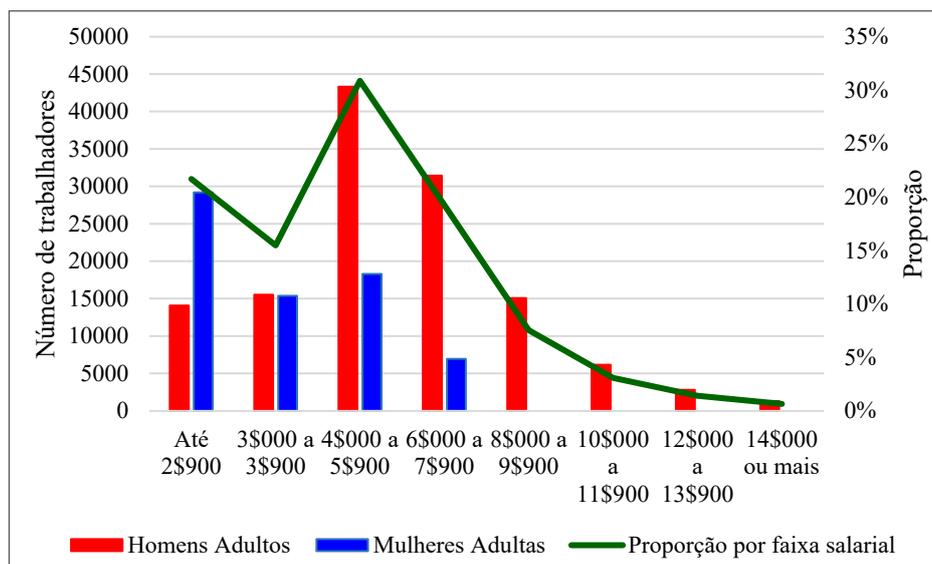
2.3.2 A regra de cálculo do benefício é progressiva? Uma exploração inicial

Conforme aponta Lanna (2016), o acesso aos registros dos salários dos empregados das empresas ferroviárias não é algo trivial. A autora relata que as fontes primárias a que conseguiu ter acesso estavam espalhadas em arquivos das empresas ferroviárias ou nas *fês-de-ofício*. Ou então só puderam ser obtidas nos relatórios anuais. A responsabilidade pelo gerenciamento das cadernetas de vencimentos era de responsabilidade de cada empresa privada. Muitas informações se perderam no tempo, o que dificulta a reconstrução da estrutura de remuneração dos ferroviários. Por esse motivo, nesta seção serão realizadas algumas aproximações.

A Figura 4 mostra o número de operários, divididos por oito faixas salariais e por sexo, no eixo vertical esquerdo (barras azuis e vermelhas).

No eixo direito, são reportadas as proporções que cada grupo representa em relação ao total (linha verde). À exceção da primeira faixa, o número de homens é sempre superior ao de mulheres. Nas três faixas de renda mais elevada há apenas homens. Há forte concentração nas quatro primeiras faixas de renda, que concentram mais de 87% do contingente de trabalhadores.

Figura 4 – Número e proporção de operários da indústria por faixa salarial diária (1920)



Fonte: Brasil (1928, p. 4-5).

Uma vez tendo-se os valores de remuneração diária, o próximo passo é tentar obter uma *proxy* dos rendimentos mensais, da maneira possível com as informações disponíveis. Com esse intento, foi feita a suposição de uma jornada de trabalho de seis dias por semana, sendo cada mês composto por quatro semanas. A partir dessas premissas, obteve-se uma medida da remuneração mensal desse conjunto de trabalhadores, apresentada na Tabela 2. Para cada faixa de renda é apresentado o número de trabalhadores e a sua proporção em relação ao total. Como há uma descontinuidade nos valores das faixas de renda originais, obtidos de Brasil (1928), foi feita uma pequena correção nos valores dos limites inferiores da Tabela 2, sem que isso afete o exercício feito a seguir.

Tabela 2 – Remuneração mensal e proporção de trabalhadores, por faixa (Brasil, 1920)

Remuneração mensal (mil réis)	Número de trabalhadores	Proporção (%)
até 72\$000	43.272	21,69
72\$000 até 96\$000	30.897	15,48
96\$000 a 144\$000	61.625	30,88
144\$000 a 192\$000	38.386	19,24
192\$000 a 240\$000	15.072	7,55
240\$000 a 288\$000	6.165	3,09
288\$000 a 336\$000	2.810	1,41
336\$000 ou mais	1.309	0,66

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados de Brasil (1928, p. 4-5).

Nesse exercício (de caráter bastante exploratório e preliminar), o objetivo é tentar analisar a adequação da regra de cálculo das aposentadorias ordinárias, comparativamente à estrutura de remuneração vigente na época. Em outras palavras, deseja-se verificar se a regra de cálculo, com taxa de reposição decrescente por faixa de renda, é progressiva, na prática. Para isso, será necessário adotar algumas premissas simplificadoras e fazer algumas suposições. Deve ser ressaltado que esses dados se referem à massa de empregados na indústria, e não ao grupo de ferroviários, o que reduz a força de eventuais evidências encontradas.

Vamos analisar somente dois casos. No primeiro, suponha-se um indivíduo que tenha a renda de 121\$343, que é o valor da renda média dos operários. Essa média é calculada com base nos dados da Tabela 2. Para tal, foi feita a suposição de que, em cada faixa, a renda dos indivíduos é igual à média dos valores extremos. Valendo a regra descrita no Artigo 11º da Lei Eloy Chaves, seu benefício será de 116\$007. Isso configura uma elevada taxa de reposição de quase 96%. Já o segundo caso é de um indivíduo com renda de 192\$000, o que corresponde ao valor máximo da quarta categoria. Mais de 87% dos trabalhadores têm renda inferior a esse valor. Ou seja, trata-se de alguém que está nos decis superiores da distribuição de renda. Para essa pessoa, a taxa de reposição será de 88%, o que também é um valor muito elevado, bem acima dos 51,25% reportados por Martin e Weaver (2005) para o caso análogo dos Estados Unidos.

Embora não seja possível calcular a taxa interna de retorno associada aos benefícios das CAPs, os resultados aqui reportados geram evidências sobre um *windfall* para as primeiras gerações de aposentados, nos moldes relatados para os Estados Unidos (Hurd; Shoven, 1985).

Embora tenham sido feitas muitas simplificações para a realização desses cálculos (incluindo o não tratamento da evolução da renda ao longo do ciclo de vida), os resultados lançam algumas luzes sobre a regra de cálculo do benefício. Aparentemente, as porcentagens de reposição, e os valores das faixas de renda, definidos no Artigo 11º, são muito elevados, tendo-se em vista a distribuição de renda da mão de obra industrial. O resultado é que a regra acaba gerando, possivelmente, taxas de reposição muito elevadas para a maior parte dos trabalhadores, e não somente para aqueles de renda mais baixa. Dessa forma, os objetivos redistributivos, inerentes aos valores do Artigo 11º, podem não se concretizar. Pode-se então inferir que o desenho original das CAPs não seja de todo adequado. Se essa conclusão se sustentar, então o recém-criado sistema de previdência pode ser considerado como generoso, o que vai ao encontro dos argumentos apresentados inicialmente na seção 3.2.

3. Alguns *insights* sobre as primeiras CAPs: o caso da Companhia Paulista de Estradas de Ferro

Nesta seção, nossa atenção volta-se para a CAP criada em uma das empresas, para as quais existe informação de boa qualidade: a Companhia Paulista de Estradas de Ferro (CPEF). Os relatórios anuais da diretoria permitem construir o panorama de início da operação desta CAP.

A CPEF foi fundada em 1868, sendo a primeira grande empresa sem capital estrangeiro no país (Grandi, 2010). Inicialmente, unia Campinas e Jundiaí (esta última, a base eleitoral de Eloy Chaves). Em 1923, transportou quase 3,5 milhões de passageiros e 1,75 milhão de toneladas de mercadorias, das quais 400 mil toneladas eram de café (Grandi, 2010). Era uma das nove ferrovias de *1ª Categoria* (com receita superior a 20 mil contos de réis). Desse grupo, sua malha de 1.271 quilômetros em 1923 representava quase 26% do total do estado de São Paulo e mais de 7% do total do país (Brasil, 1923). Era, portanto, uma ferrovia bastante importante.

A CPEF já dispunha desde 1909 de um Fundo de Pensões para seus

funcionários, nos moldes de um típico *occupational plan* (entidade fechada de previdência complementar, ou fundo de pensão, na forma usualmente apresentada) (Yermo, 2002). Com a Lei Eloy Chaves, a empresa, que anteriormente já “havia tomado a iniciativa de estabelecer em favor do pessoal que trabalha em suas linhas todas as *regalias* agora decretadas pelo poder publico”, entende que o seu “fundo especialmente destinado á assistência do pessoal” havia se tornado dispensável. Por esse motivo, resolve, de forma pouco usual, “transferir a sua dotação, na importância de 2.200:000\$000 de réis, para o fundo de amortização da dívida externa, que assim ficará elevado a 24.386:027\$051 réis” (CPEF, 1923, p. 5). Com isso, a empresa aumentou em 9,9% o valor do fundo e deixou de despendar anualmente 100:000\$000 réis na rubrica do Fundo de Pensões.

A dívida externa era um problema para a empresa, particularmente devido às variações cambiais: “[...] queda do cambio ás taxas mais vis que o paiz tem visto em toda a sua vida, affectando a nossa des-pesa ferroviária e agravando seriamente o custeio da dívida externa da Companhia.”. Em 1922, o dispêndio com os juros dessa dívida representou de 3.374:206\$060 réis (CPEF, 1923, p. 6-8).

Aparentemente (CPEF, 1923), a empresa manteve o custeio das 188 pensões vigentes no seu *Fundo de Pensões* em 1921, último ano em que há informações (CPEF, 1922). Entretanto, não foram encontradas informações mais detalhadas sobre a fonte de recursos empregada para custear esse dispêndio.

Outro ponto a ser destacado é a posição da empresa, bastante favorável em relação à criação das CAPs. Em vários trechos do seu relatório anual de 1923 constam elogios à lei Eloy Chaves: “É digna de encomios a iniciativa do congresso federal [...] empregados de todas as empresas de estradas de ferro existentes no paiz, certamente das classes servidoras do publico uma das mais esforçadas” (CPEF, 1923, p. 46). Há também reconhecimento sobre a institucionalização da proteção social: “A lei, porém, teve o merecimento não só de uniformizar as medidas existentes como de assental-as sobre bases mais largas e seguras.” (CPEF, 1923, p. 47). Há apenas uma manifestação breve sobre eventuais problemas: “É possível que tenha falhas e defeitos” (CPEF, 1923, p. 48).

A CPEF parabeniza o deputado que propôs a lei: “[...] as disposições votadas fazem honra á legislação nacional, sendo merecedora de louvor a

iniciativa do illustre deputado pelo Estado de S. Paulo, Sr. Dr. Eloy Chaves” (CPEF, 1923, p. 24). As menções feitas pela CPEF em seu relatório anual corroboram a abordagem de Malloy (1977), de que a Lei Eloy Chaves foi uma concessão das elites, visando contrapor-se aos movimentos sociais de busca por melhores condições de trabalho.

A direção da CPEF é bastante enfática ao expressar sua satisfação com o funcionamento da sua CAP: “[...] a Caixa funcionando regularmente, com o bom resultado que era de esperar das previdentes e benéficas medidas estabelecidas na lei”; “[...] a Caixa iniciou seus trabalhos sob bons auspícios, o que é tanto mais digno de consideração quanto é certo já apresentar ella, para a primeira etapa de seu funcionamento, uma larga folha de serviços prestados ao pessoal da Companhia, composto de 6.857 empregados e aos membros de suas famílias formando um total de 19.809 pessoas.” (CPEF, 1924, p. 37).

A companhia reporta que já em 1923 foram concedidas 267 aposentadorias (valor médio de 198\$437) e 16 pensões (valor médio de 77\$600). E também relata as atividades com benefícios médicos (15.162 receitas, a preço de custo, em duas farmácias próprias, com “22 residencias, cada uma servida por um medico”). E menciona o número de ferroviários atendidos em decorrência de acidentes de trabalho (724), o que representa elevados 10,6% do seu quadro de 6.857 funcionários (CPEF, 1924, p. 38). Essas informações reforçam a visão de que as CAPs nasceram com um problema de focalização, na medida em que tinham por obrigações ofertar benefícios médicos e de risco, conforme apontado por Afonso (2003) e Oliveira e Teixeira (1989). E também trazem luz sobre o reduzido número de possíveis filiados a cada CAP, mesmo para grandes empresas como a CPEF. Há muito já era sabido que riscos são gerenciados de forma mais adequada para grupos maiores (Lewin, 2001).

Vale uma reflexão sobre a forma como as CAPs administravam as suas receitas. Essas Caixas operavam em um regime que pode ser entendido como de capitalização, ainda que não apresentado de forma clara na Lei Eloy Chaves. Para que esse regime possa desempenhar adequadamente as suas funções é necessário que haja algum instrumento de transferência de poder de compra intertemporal. Não parece haver no país, nessa época, um mercado financeiro bem desenvolvido, que pudesse desempenhar essa função, em particular com atuação relevante de agentes privados.

Nos relatórios anuais da CPEF não foram encontradas menções à destinação dos recursos das CAPs. Mas no relatório de 1922 (CPEF, 1922, p. 8-9) a empresa relata que o seu Fundo de Pensões tinha reservas de 2.200:000\$000, “empregada em grande parte em apólices da dívida pública do Estado de S. Paulo”. Parece razoável supor que os recursos das CAPs tivessem destinação semelhante: financiar o endividamento público. Lembre-se que o texto da Lei Eloy Chaves já previa esse direcionamento, no seu Artigo 7º.

Concluindo esta seção, cabe uma breve análise sobre a representatividade das fontes de financiamento definidas na Lei Eloy Chaves. O Artigo 3º define que diversas fontes deveriam formar os fundos das CAPs. Entretanto, dados do relatório de 1924 da CPEF (CPEF, 1924) mostram que há forte concentração em três rubricas, como pode ser notado na Tabela 3.

Tabela 3 – Despesas e receitas da CAP da Companhia Paulista de Estradas de Ferro (1923)

Rubrica	Valor (mil réis)	%
Receita Total	2.424:584\$039	100,0
Multas	58:922\$580	2,4
Excessos não reclamados	73\$900	0,0
Varreduras	35:156\$970	1,5
Contribuição de 1% sobre receita da estrada	488:085\$764	20,1
Produto de tarifa adicional à razão de 1,5%	730:812\$909	30,1
Jóias, porcentagem sobre vencimentos e outros*	1.111:531\$916	45,8
Despesa Total	505:008\$835	
Saldo	1.919:575\$204	

Fonte: elaboração própria, a partir de CPEF (1924, p. 6, 37-38).

* Valor deduzido com base nas informações do relatório.

As contribuições sobre a receita das empresas (20,1%), dos trabalhadores, incluindo jóias (45,8%), e dos consumidores, por meio do aumento das tarifas (30,1%), representaram mais de 96% do total. Parcela expres-

siva do ônus do custeio das CAPs (quase um terço) recai sobre agentes não beneficiados pelo sistema de previdência, os consumidores. É uma proporção mais elevada do que a arcada pela própria empresa. Nesse primeiro ano, as contribuições da empresa representaram apenas 0,83% da receita total de 58.900:204\$152 mil réis, possivelmente porque a CAP não foi implantada de imediato.

Também é digno de nota que já no primeiro ano (incompleto) de operação, as despesas com benefícios representem mais de 20% das receitas. É uma proporção elevada para um regime *imaturato*. Talvez o otimismo mostrado pela direção da empresa no ano seguinte, “a Caixa funcionando regularmente, com o bom resultado” CPEF, 1924, p. 37), tenha sido um pouco prematuro.

4. Considerações finais

Este trabalho visou explorar os antecedentes e a implantação da Lei Eloy Chaves. Foram empregados documentos originais e fontes primárias, como os Diários do Congresso e os Anais do Senado, e os relatórios da diretoria da Companhia Paulista de Estradas de Ferro. Não parece haver na literatura nacional trabalhos que tenham feito uma análise histórica dessa natureza, nem que explorem aspectos atuariais e empregam demonstrativos contábeis de uma empresa ferroviária.

Entende-se que a pesquisa gerou alguns resultados interessantes. O primeiro é a forma açodada com que a lei foi aprovada, mesmo sabendo que havia problemas em sua formulação, após ter ficado mais de um ano parada na Câmara dos Deputados. O segundo achado, baseado em diversas afirmações e ações de agentes relevantes, é que a lei atendeu mais aos interesses da elite do país do que aos trabalhadores. Essa conclusão vai ao encontro do argumento de Malloy (1977), que enfatiza uma reforma para acomodar a crescente tensão social. Outras evidências vão na mesma direção: são os termos “regalia”, empregado nas demonstrações financeiras da CPEF para se referir ao Fundo de Pensões da empresa, e “favores e direitos”, empregado pelo deputado Irineu Machado para designar o conteúdo da proposição que acabou por se tornar a Lei Eloy Chaves.

Conforme evidenciado pelo próprio desenho do sistema, a existência de uma Caixa por empresa ferroviária (que já constava no projeto original

de Eloy Chaves) é inadequada, pois gera grande número de entidades e não permite o gerenciamento adequado de riscos. Faltam informações mais precisas no texto legal sobre a forma de financiamento escolhida. Aparentemente, esta era feita nos moldes de um regime de capitalização, o que pode não ser a escolha mais apropriada, dado que o mercado de capitais era pouco desenvolvido. Como agravante, o Artigo 7º destinava os recursos ao financiamento da dívida pública dos governos federal e estadual. Isso não gera desenvolvimento do mercado de capitais nem cria uma fonte de financiamento consistente de recursos aos agentes privados. Mas também deve ser lembrado que, muito possivelmente, um sistema de previdência em seus estágios iniciais deve gerar superávits, que precisam ser investidos para preservar o equilíbrio intertemporal.

É válido mencionar que há uma similaridade, nesse quesito, entre a Lei Eloy Chaves e o *Social Security Act*, marco da criação da previdência nos Estados Unidos (1935). Neste país, o excesso de receitas em relação às despesas deveria ser investido em títulos do tesouro, com taxa de juros de 3% ao ano. Mas nos Estados Unidos havia a necessidade de um relatório atuarial anual sobre os ativos e passivos do plano (Witte, 1937). Isso é bastante diferente do caso brasileiro.

Foram encontradas evidências, por meio do cálculo das taxas de reposição, de que a regra de cálculo das aposentadorias era generosa e não atendia aos objetivos de progressividade. Faz-se, entretanto, a ressalva de que essas evidências foram obtidas com o emprego de suposições e premissas bastante restritivas. Informações mais detalhadas poderiam permitir uma análise mais acurada da progressividade da Lei Eloy Chaves.

Os achados permitem fazer uma breve reflexão sobre se a Lei Eloy Chaves realmente criou um sistema de previdência social no Brasil. A organização escolhida foi a criação mandatória de uma CAP nas empresas ferroviárias privadas, com reduzido número de trabalhadores contemplados. Ou seja, esse arranjo se assemelha muito mais a um conjunto de entidades de previdência complementar de filiação obrigatória (*mandatory occupational plans*, nos termos de Yermo (2002)), com aposentadorias pagas em regime de benefício definido. Ou, de outra forma, nos termos do trabalho clássico do Banco Mundial (TWB, 1994), é como se tivéssemos criado o segundo pilar de um sistema de proteção social, sem que o primeiro pilar, mais voltado à proteção social e à redistribuição, houvesse sido instituído.

Parece que uma postura mais liberal, com menor ingerência do Estado na economia, acabou prevalecendo no desenho da estrutura de proteção previdenciária. Ou seja, o marco inicial da previdência no Brasil introduziu o acesso diferenciado de alguns grupos aos benefícios previdenciários e aos mecanismos de proteção social, característica que se mantém, de alguma forma, até os dias atuais.

Na seção 4 foram analisadas as demonstrações financeiras da CPEF, que trazem algumas informações sobre a forma com que a CAP dessa empresa teve início. A CPEF já tinha um fundo de pensão. Aproveitou a Lei Eloy Chaves para transferir os recursos desse fundo para um outro, que tinha finalidade totalmente diferente, que era a amortização de sua dívida externa, que havia crescido, por causa das desvalorizações cambiais. Finalmente, foi possível calcular a parcela de cada uma das fontes de financiamento nas receitas da sua CAP. A fonte mais relevante foram as contribuições sobre a folha de salários (45,8%), seguidas do aumento das tarifas (30,1%) e da receita da empresa (20,1%). Esse resultado mostra que os passageiros das ferrovias arcaram com quase um terço do ônus associado à criação da CAP, sem que se beneficiassem diretamente da sua criação. Essa acabou sendo, na prática, uma forma de repasse de encargos a terceiros, com base no texto legal.

Em seu conjunto, esses resultados permitem afirmar que, embora a Lei Eloy Chaves seja um inequívoco marco na estrutura de proteção social no país, também tinha uma série de imperfeições. Ou seja, a falta de fundamentação técnica e atuarial adequada pode ter levado à criação de uma estrutura com algumas características inadequadas. A inclusão de um limitado conjunto de trabalhadores de um setor importante da economia parece ser a mais evidente delas.

O trabalho tem algumas limitações. Não foram obtidas informações mais detalhadas sobre a remuneração dos ferroviários. Caso esses dados fossem obtidos, teria sido possível obter evidências mais sólidas, com base nos cálculos da taxa de reposição, apresentados na seção 3.3.2. Isso permitiria maior assertividade nas afirmações sobre a progressividade inerente à regra de cálculo das aposentadorias, item da maior relevância na agenda sobre previdência social.

Outra limitação refere-se ao fato de ter sido analisada somente uma empresa, a CPEF. Caso fossem obtidas as demonstrações financeiras de

outras empresas, ou mesmo de outras CAPs, isso permitiria uma generalização das conclusões. Essa é uma sugestão para pesquisas futuras. Da mesma forma, caso sejam obtidas informações, poderia ser aprofundada a análise sobre a forma de financiamento dos benefícios das CAPs.

Referências

- ABREU, M. de P. *A ordem do progresso*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.
- AFONSO, L. E. *Um estudo dos aspectos distributivos da previdência social no Brasil*. São Paulo: USP, 2003 (Tese de Doutorado da USP). Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12138/tde-08022004-153104/>>. Acesso em: 10 jul. 2013.
- BARR, N. *Economics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- BARR, N.; DIAMOND, P. The Economics of Pensions. *Oxford Review of Economic Policy*, v. 22, n. 1, p. 15-39, 2006. Disponível em: <<http://oxrep.oxfordjournals.org/cgi/doi/10.1093/oxrep/grj002>>. Acesso em: 17 jun. 2013.
- BIKKER, J. A. Is there an optimal pension fund size? A scale-economy analysis of administrative costs. *Journal of Risk and Insurance*, v. 84, n. 2, p. 739-769, jun. 2017. Disponível em: <<http://doi.wiley.com/10.1111/jori.12103>>.
- BOMMIER, A. *et al.* Who wins and who loses? Public transfer accounts for US generations born 1850 to 2090. *Population and Development Review*, v. 36, n. 1, p. 126, mar. 2010. Disponível em: <<http://doi.wiley.com/10.1111/j.1728-4457.2010.00315.x>>.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. *Annaes da Camara, 26 de dezembro de 1922*. Rio de Janeiro: Câmara dos Deputados, 1922a. Disponível em: <https://imagem.camara.leg.br/dc_20b.asp?selCodColecaoCsv=A&Datain=26/12/1922#/>.

BRASIL. Ministerio da Agricultura, Industria e Commercio. *Recenseamento de 1920 (4º Censo geral da população e 1º da agricultura e das industrias)*. Rio de Janeiro: Directoria Geral de Estatistica, 1928. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv6480.pdf>>.

BRASIL. Ministerio da Viação e Obras Publicas. *Estatistica das estradas de ferro do Brasil relativa ao anno de 1923 (Tomo XXVI)*. Rio de Janeiro: Inspectoria Federal Das Estradas, 1923.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência. *Os 100 anos da previdência social*. Brasília: Ministério do Trabalho e Previdência, 2022b. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/livro-os-100-anos-da-previdencia-social/livro_os_100_anos_da_previdencia_social_web.pdf>.

CARVALHO, Angela Maria Carneiro De. *A “política” de previdência e o mito da seguridade no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 1995 (Dissertação de Mestrado da FGV). Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10438/8093>>.

COMPANHIA PAULISTA DE ESTRADAS DE FERRO (CPEF). *Relatorio nº 73 da Companhia Paulista de Estradas de Ferro*. São Paulo: Companhia Paulista de Estradas de Ferro, 1922.

COMPANHIA PAULISTA DE ESTRADAS DE FERRO (CPEF). *Relatorio nº 74 da Companhia Paulista de Estradas de Ferro*. São Paulo: Companhia Paulista de Estradas de Ferro, 1923 de Ferro. Disponível em: <[https://memoriaferroviaria.assis.unesp.br/memoriaferroviaria/documentos/COMPANHIA PAULISTA DE ESTRADAS DE FERRO/BR_APESP_BIBLIO_CPEF_REL_1923_JUN.pdf](https://memoriaferroviaria.assis.unesp.br/memoriaferroviaria/documentos/COMPANHIA_PAULISTA_DE ESTRADAS_DE FERRO/BR_APESP_BIBLIO_CPEF_REL_1923_JUN.pdf)>.

COMPANHIA PAULISTA DE ESTRADAS DE FERRO (CPEF). *Relatorio nº 75 da Companhia Paulista de Estradas de Ferro*. São Paulo: Companhia Paulista de Estradas de Ferro, 1924. Disponível em: <[https://memoriaferroviaria.assis.unesp.br/memoriaferroviaria/documentos/COMPANHIA PAULISTA DE ESTRADAS DE FERRO/BR_APESP_BIBLIO_CPEF_REL_1921_JUN.pdf](https://memoriaferroviaria.assis.unesp.br/memoriaferroviaria/documentos/COMPANHIA_PAULISTA_DE ESTRADAS_DE FERRO/BR_APESP_BIBLIO_CPEF_REL_1921_JUN.pdf)>.

COSTA, Wilma Peres. *Ferrovias e trabalho assalariado em São Paulo*. Campinas: Unicamp, 1976 (Dissertação de Mestra em Sociologia da Unicamp). Disponível em: <<https://repositorio.unicamp.br/Busca/Download?codigoArquivo=497636>>.

FELDSTEIN, M.; LIEBMAN, J. B. Social Security. In: AUERBACH, A. J.; FELDMAN, M. (Org.). *Handbook of Public Economics*. V. 4. Amsterdam: North-Holland, p. 2245-2324, 2002.

FURTADO, C. *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1975.

GRANDI, G. *Estado e capital ferroviário em São Paulo: a Companhia Paulista de Estradas de Ferro entre 1930 e 1961*. São Paulo: USP, 2010 (Tese de Doutorado em História Econômica da USP). Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8137/tde-19092011-133824/>>.

HURD, M. D.; SHOVEN, J. B. The distributional impact of social security. In: WISE, D. A. (Org.). *Pensions, labor, and individual choice*. V. 1. Boston: NBER, p. 193-222, 1985. Disponível em: <<http://www.nber.org/chapters/c7134.pdf>>.

IMPrensa Nacional (IN). *Annaes do Congresso Nacional*. Sessões de 20 a 27 de dezembro de 1922. 1925a. Disponível em: <https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/pdf-digitalizado/Anais_Republica/1922/1922_Livro10.pdf?_gl=1*5z3vt9*_ga*Mjg5NjcwMTk1LjE3MDU5NjA2NjU.*_ga_CW3ZH25XMK*MTcwNjc5MTQ1NC43LjEuMTcwNjgyMzgzOS4wLjAuMA>.

IMPrensa Nacional (IN). *Annaes do Congresso Nacional*. Sessões de 28 a 29 de dezembro de 1922. 1925b. Disponível em: <https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/pdf-digitalizado/Anais_Republica/1922/1922_Livro_11.pdf?_gl=1*16blkz5*_ga*Mjg5NjcwMTk1LjE3MDU5NjA2NjU.*_ga_CW3ZH25XMK*MTcwNjc5MTQ1NC43LjEuMTcwNjgyMzgwOS4wLjAuMA>.

IMPrensa Nacional (IN). *Decreto nº 4.682 de 24 de Janeiro de 1923 – Lei Eloy Chaves*. Rio de Janeiro: Congresso Nacional do Brasil, 1923. Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/23/1923/4682.htm>>.

IMPrensa Nacional (IN). *Diário do Congresso Nacional, 5 de Dezembro de 1922*. Rio de Janeiro: Congresso Nacional do Brasil, 1922a. Disponível em: <<https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD-05DEZ1922.pdf#page=>>>.

IMPrensa Nacional (IN). *Diário do Congresso Nacional, 6 de Dezembro de 1922*. Rio de Janeiro: Congresso Nacional do Brasil, 1922b. Disponível em: <<https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD-06DEZ1922.pdf#page=>>>.

IMPrensa Nacional (IN). *Diário do Congresso Nacional, 6 de Outubro de 1921*. Rio de Janeiro: Congresso Nacional do Brasil, 1921a. Disponível em: <<https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD06OUT1921.pdf#page=>>>.

IMPrensa Nacional (IN). *Diário do Congresso Nacional, 22 de Dezembro de 1921*. Rio de Janeiro: Congresso Nacional do Brasil, 1921b. Disponível em: <https://imagem.camara.leg.br/dc_20b.asp?selCodColecaoCsv=D&DataIn=22/12/1921#>>.

IMPrensa Nacional (IN). *Diário do Congresso Nacional, 24 de novembro de 1922*. Rio de Janeiro: Congresso Nacional do Brasil, 1922c. Disponível em: <<https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD-24NOV1922.pdf#page=>>>.

LANNA, Ana Lucia Duarte. Trabalhadores das ferrovias: a Companhia Paulista de Estrada de Ferro, São Paulo, 1870-1920. *Varia Historia*, v. 32, n. 59, p. 505-545, 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-87752016000200505&lng=pt&tlng=pt>.

LEIMER, D. R. A Guide to Social Security Money's Worth Issue. *Social Security Bulletin*, v. 58, n. 2, p. 3-20, 1995. Disponível em: <<https://www.ssa.gov/policy/docs/workingpapers/wp67.pdf>>.

LEITE, C. B. Social security in Brazil. *International Social Security Review*, v. 23, n. 3, p. 387-424, 1970. Disponível em: <<http://doi.wiley.com/10.1111/j.1468-246X.1970.tb00496.x>>.

LEWIN, C. The creation of actuarial science. *Zentralblatt für Didaktik der Mathematik*, v. 33, n. 2, p. 61-66, 2001. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1007/BF02652740>>.

MALLOY, J. M. Social security policy and the working class in twentieth-century Brazil. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, v. 19, n. 1, p. 35-60, 1977. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/174860>>.

MARTIN, P. P.; WEAVER, D. A. Social security: a program and policy history. *Social security bulletin*, v. 66, n. 1, p. 1-15, 2005. Disponível em: <<https://www.ssa.gov/policy/docs/ssb/v66n1/v66n1p1.html>>.

MATOS, O. N. De. *Café e ferrovias: a evolução ferroviária de São Paulo e o desenvolvimento da cultura cafeeira*. V. 2. São Paulo: Alfa-Omega, 1974.

OLIVEIRA, J. A. de A.; TEIXEIRA, S. M. F. *(Im)previdência social: 60 anos de história da previdência no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1989.

OLIVEIRA, L. G. *Coerção e consenso: a questão social, o federalismo e o legislar sobre o trabalho na Primeira República (1891-1926)*. São Paulo: USP, 2015 (Dissertação de Mestrado da USP). Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-16032016-133752/>>.

PAGÉS, C.; RIGOLINI, J.; ROBALINO, D. Book review: Social insurance, informality and labor markets: how to protect workers while creating good jobs. *IZA Discussion Paper Series*, v. 7879, p. 1-18, 2013. Disponível em: <<https://docs.iza.org/dp7879.pdf>>.

PRADO JÚNIOR, C. *História econômica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1980.

SAES, F. A. M. de. A controvérsia sobre a industrialização na Primeira República. *Estudos Avançados*, v. 3, n. 7, p. 20-39, 1989. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141989000300003&lng=pt&tln=pt>.

SAES, F. A. M. de. *As ferrovias de São Paulo 1870 - 1940: expansão e declínio do transporte ferroviário em São Paulo*. São Paulo: Hucitec, 1981.

SEGURA, F. F. *A questão previdenciária na Primeira República: a excepcionalidade da Lei Eloy Chaves*. Araraquara: Unesp, 2017 (Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais da Unesp). Disponível em: <https://agendapos.fclar.unesp.br/agenda-pos/ciencias_sociais/4201.pdf>.

SILVA, A. A. C. B. *A Lei Eloy Chaves no contexto da Primeira República: a refração entre a cooptação e a expansão dos canais sociais*. Viçosa: UFV, 2019 (Dissertação de Mestrado da UFV). Disponível em: <https://www.locus.ufv.br/bitstream/123456789/26915/1/texto_completo.pdf>.

SILVA, L. L. da; COSTA, T. de M. T. da. A formação do sistema previdenciário brasileiro: 90 anos de história. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 1, n. 3, p. 159-173, 2016. Disponível em: <<https://periodicos.ufv.br/ojs/apgs/article/view/4896>>.

SIMÃO, A. *Sindicato e Estado: suas relações na formação do proletariado de São Paulo*. São Paulo: Dominus Editora; Edusp, 1966.

SIMÃO, A. *Sindicato e Estado: suas relações na formação do proletariado de São Paulo*. São Paulo: Hucitec, 2012.

THE WORLD BANK (TWB). *Averting the old age crisis: policies to protect the old and promote growth*. Washington, D.C: The World Bank, 1994. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/1994/09/698030/averting-old-age-crisis-policies-protect-old-promote-growth>>.

TRACY, M. B. Trends in retirement. *International Social Security Review*, v. 32, n. 2, p. 131-159, 1979. Disponível em: <<http://doi.wiley.com/10.1111/j.1468-246X.1979.tb00145.x>>.

VIEIRA, H. Pio. *Eloy Chaves: precursor da Previdência Social no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

WITTE, E. E. Old age security in the social security act. *Journal of Political Economy*, v. 45, n. 1, p. 144, 1937. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/1824054>>.

YERMO, J. *Revised taxonomy for pension plans, pension funds and pension entities*. Paris: OECD. 2002.

ZANIRATO, S. H. *O descanso do guerreiro: um estudo sobre a instituição da previdência social no Brasil*. Maringá: Eduem, 2003.

Finanças públicas do município de São Paulo na República Velha (1889-1930)*

Public Finances of the Municipality of São Paulo in the Old Republic (1889-1930)

Francisco Vidal Luna e Herbert S. Klein**

Resumo: Neste artigo, com base em extensa análise documental, estudamos as finanças públicas da cidade de São Paulo desde a implantação do regime republicano até 1930. O regime monárquico brasileiro era um estado unitário, com alto grau de centralização política e alguma autonomia administrativa local. O regime republicano, instaurado em 1889, optou por um regime descentralizado. A capital foi diretamente beneficiada pela autonomia legislativa, financeira e fiscal adquirida. Foi também favorecida de várias maneiras pelo fortalecimento econômico do Estado de São Paulo, que se transformou no estado mais rico do país. Durante esse período, a população da cidade de São Paulo multiplicou-se por 13, representando uma taxa de crescimento de 6,7% ao ano. Nesse mesmo período a receita orçamentária, em libras, multiplicou-se por 19. Esse crescimento exigiu investimentos significativos na estrutura urbana da cidade, que em muitos casos contava com o apoio do governo do Estado ou recursos obtidos por endividamento, cujo serviço tornou-se um item bastante oneroso para a municipalidade no final de período em análise.

Palavras-chave: Cidade de São Paulo. Orçamentos públicos. República Velha. Fiscalidade. Finanças Municipais.

* Submissão: 03/06/2024 | Aprovação: 15/11/2024 | DOI: 10.29182/hehe.v28i1.987

** Respectivamente: (1) Professor assistente doutor aposentado da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da USP, São Paulo, Brasil | ORCID: 0000-0002-7694-7159 | E-mail: fvluna1@gmail.com | (2) Gouverneur Morris Emeritus Professor of History Columbia University, and Research Fellow at the Hoover Institute at Stanford University | ORCID: 0000-0002-2239-2784 | E-mail: hklein@stanford.edu



Abstract: We use an extensive documentary analysis to analyze the public finances of the city of São Paulo from the implementation of the republican regime until 1930. The Brazilian monarchical regime was a unitary state, with a high degree of political centralization and modest local administrative autonomy. The republican regime, established in 1889, opted for a decentralized regime. The capital directly benefited from the autonomy acquired in legislative, financial and fiscal matters. It was also favored in several ways by the economic strengthening of the State of São Paulo, which was becoming the richest state in the country. During the period, the population of the city of São Paulo multiplied by 13, which represents a growth rate of 6.7% per year. During the same period, budget revenue, in pounds, multiplied by 19. This growth required significant investments in the city's urban structure. Investments that in many cases had the support of the State government or resources obtained through loans, the service of which became a very costly item for the municipality at the end of the period under analysis.

Keywords: City of São Paulo. Public Budgets. Old Republic. Taxation. Municipal Finances.

JEL: N97. H72. N46. H3.

Introdução

O regime monárquico brasileiro era um estado unitário, com alto grau de centralização política e alguma autonomia administrativa local. O regime republicano optou por uma estrutura descentralizada, pois a primeira constituição republicana criou o mais amplo sistema federativo existente no Brasil e concedeu autonomia substancial aos estados e aos municípios. Nenhuma constituição republicana subsequente propôs o mesmo nível de descentralização do poder político, administrativo e econômico. São Paulo, como líder da economia cafeeira, defendeu a descentralização, pois isso permitia ao estado atuar com autonomia e implantar um governo estadual poderoso, com elevada força e independência, capaz de defender seus interesses na esfera regional e nacional.

Boa parte dessa demanda paulista por autonomia derivou da noção da elite local de que, durante o período de grande expansão da economia da província na segunda metade do século XIX, faltava apoio do governo imperial. Predominava a ideia de que o governo imperial dava mais atenção à classe dos senhores de engenho do Nordeste e à florescente economia do Distrito Federal e do estado do Rio de Janeiro do que às necessidades de São Paulo. Por essa razão, acreditavam que a descentralização permitiria ao estado desempenhar um papel mais relevante na defesa e na expansão da economia cafeeira (Luna; Klein, 2019; Costa, 2020).

O tema das finanças públicas está relativamente bem desenvolvido na historiografia brasileira, entretanto a maioria das pesquisas concentra-se nas finanças do governo central e nas atividades dos governos estaduais, com menor ênfase nas finanças municipais (Hanley, 2013; Lopes; Hanley, 2014; 2022; Lopes, 2012; Nozoe, 1984; 2004; Nozoe, 1983; Tessitore, 1995; Pires, 1997; Costa, 2012; 2020, Luna; Klein, 2019).

Nosso objeto de estudo é a cidade de São Paulo e seu novo poder fiscal e financeiro a partir da implantação do regime republicano, em 1889. A metodologia utilizada baseia-se na análise extensiva da legislação aprovada pela Câmara Municipal de São Paulo, particularmente dos orçamentos anuais aprovados pela Câmara Municipal de São Paulo do período 1889 a 1930, integralmente disponível no site da Câmara, bem como a legislação municipal e estadual que regulava a estrutura administrativa e financeira da cidade. Esses orçamentos foram exaustivamente

analisados, procurando identificar a evolução das suas principais contas de receita e despesa.¹

A capital foi diretamente beneficiada pela autonomia adquirida em termos legislativos e financeiros concedidos pela nova constituição e pela legislação fiscal estabelecida especificamente pelo governo do Estado de São Paulo, pois os Estados tinham competência para estabelecer a esfera fiscal dos municípios do seu território (Costa, 2020).² Foi também favorecida de várias maneiras pelo fortalecimento econômico do Estado de São Paulo, que se transformou no estado mais rico do país. A cidade abrigava grande parte da elite paulista, inclusive os grandes cafeicultores, que exigiam transformações urbanas e modernização dos serviços públicos, particularmente nas áreas de transportes, saneamento, saúde e educação. São Paulo também era diretamente influenciada por seu papel como capital, onde se centralizava a estrutura administrativa e financeira do estado. Além disso, tornou-se o principal centro financeiro e comercial da economia cafeeira devido à importância adquirida com a expansão do café pelo planalto paulista, representando o centro de conexão das linhas coletoras do café com a São Paulo Railway, a única linha existente no final do século XIX que acessava o porto de Santos. Além disso, como centro dessa rede de comunicações com o exterior, pela cidade passavam os imigrantes europeus e japoneses que chegavam aos milhares no Estado de São Paulo a partir da abolição da escravidão.

Pela legislação vigente no Império, a autonomia administrativa das vilas e cidades era extremamente limitada, bem como sua base fiscal. As Câmaras Municipais estavam diretamente subordinadas às Assembleias Provinciais. O orçamento sugerido anualmente pelas Câmaras municipais deveria ser aprovado pelas Assembleias, assim como as decisões relacionadas a posturas municipais, desapropriações e obras, algumas realizadas com recursos provinciais.³ Aspectos importantes que afetavam diretamente

¹ Câmara Municipal de São Paulo. Também utilizamos informações do governo do Estado de São Paulo, disponíveis no site da Assembleia Legislativo do Estado de São Paulo.

² Costa (2020) enfatiza a importância dos Estados para estabelecer as regras fiscais dos municípios. A nova Constituição não estabeleceu a esfera fiscal dos municípios. Essa normatização, desde que não contrariasse a constituição, seria de competência dos Estados.

³ A Lei nº 6 de 19 de fevereiro de 1836, estipulava que as Câmaras deveriam realizar balanço anual da sua receita e despesa e prestar informações sobre a dívida ativa, conforme modelo estipulado na lei. Seu não cumprimento implicaria multa de 40 a 120 réis pelos bens particulares dos vereadores, considerada receita do município.

a vida local, como educação, segurança, casas de socorros mútuos e associações políticas e religiosas, estavam sob a competência provincial. No caso da cidade de São Paulo, os gastos concentravam-se na remuneração de funcionários públicos e seus custos administrativos, além de despesas com alguns equipamentos públicos, como a cadeia, os cemitérios, os mercados e o matadouro e serviços públicos recorrentemente inseridos no orçamento, como aferição de pesos e medidas e erradicação de formigueiros e combate a animais daninhos. As obras orçadas concentravam-se na construção e reparação de muros, aterros, pontes e chafarizes. Na segunda metade do século XIX, ocorreram empreendimentos municipais de maior envergadura, como calçamentos de ruas com paralelepípedos e a construção e reparação de estradas municipais, geralmente contando com o apoio do governo provincial ou financiamento para sua execução. É importante notar a pouca população da cidade de São Paulo no Império: cerca de 22 mil habitantes em 1836 e pouco mais de 66 mil em 1890.⁴

Tudo isso mudou com a República, que delegou aos municípios ampla autonomia política e administrativa, mas não estabeleceu a esfera fiscal dos municípios. Ao contrário da legislação do Império, que limitava a área de atuação das municipalidades e sua base fiscal e cujas principais iniciativas dependia da Assembleia Legislativa Provincial, inclusive a aprovação do seu orçamento de receita e despesa, o artigo 68 da primeira constituição republicana determinava que os “Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos municípios, em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse”. Isso incluía a determinação da sua base fiscal.⁵

Com base no texto da Constituição, a Lei nº 16 de 13 de novembro de 1891 da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (Alesp),⁶ estabeleceu as regras de organização dos municípios. Pela norma geral da legislação estadual, os Municípios do Estado eram inteiramente autônomos e independentes em tudo quanto à sua vida econômica e administrativa. O poder legislativo municipal seria exercido por uma Câmara eleita, composta por vereadores, que elegeriam um ou mais intendentess

⁴ Em 1890 a cidade possuía apenas 65.934 habitantes, cerca de 5% da população total do Estado de São Paulo, e muito abaixo de outras capitais brasileiras, como o Rio de Janeiro (522.651), Salvador (174.412) e Recife (111.556).

⁵ Constituição de 24 de fevereiro de 1891.

⁶ Lei nº 16 de 13 de novembro de 1891 da Alesp.

para executar suas deliberações. Competia às Câmaras elaborar os orçamentos anuais, organizar a arrecadação, aplicar a receita, e publicar trimestralmente o balancete da sua receita e despesa e um balanço anual das contas.

O artigo 38 da lei estabeleceu as receitas exclusivamente municipais, salvo posterior deliberação do poder legislativo do Estado.

- *Rendas de propriedades*: o produto da alienação, aforamento e locação dos móveis e imóveis pertencentes ao domínio privado das municipalidades, inclusive terras devolutas.
- *Imposto sobre Indústrias e profissões e predial*, cujas taxas, lançamentos e arrecadação poderiam as municipalidades regular como fosse mais conveniente.
- *Impostos sobre a produção do município*, não destinados à exportação, e sobre o café de produção do município, ainda que destinado à exportação, não podendo exceder quarenta réis por quinze quilos.
- *Serviços públicos*: serviços de iluminação, água, esgotos, abertura, calçamento e reparação de ruas e praças, estradas vicinais, pontes e viadutos, bem como polícia, assistência e instrução pública no município.
- *Taxas sobre localização*: direitos sobre a localização de negociantes nos mercados, ruas, praças e outros sítios do domínio público municipal, bem como sobre os negociantes ambulantes e veículos.
- *Taxas e impostos variados*: tarifas sobre serviços dos cemitérios municipais, sobre os serviços dos matadouros, para as aferições de pesos e medidas, sobre os depósitos de inflamáveis, para a concessão de licença para jogos, espetáculos e divertimentos públicos de qualquer natureza, sobre a construção de andaimes e armação ou coretos, sobre o depósito de materiais nas ruas e praças, bem como o imposto sobre casas de leilão, sobre seguro contra fogo, sobre casas de modas.
- *Imposto adicional*: imposto não excedente de 5% sobre os impostos diretos não pertencentes ao município, incidentes sobre pessoas ou sua propriedade.

Entretanto, os municípios não poderiam tributar os produtos da importação do estrangeiro ou nacionais, em trânsito ou destinados ao consumo local; os produtos destinados à exportação, em trânsito ou procedentes do município, salvo a mencionada taxaço sobre o café para exportação; gêneros alimentícios de primeira necessidade, de produção do município e destinados ao consumo de seus habitantes. Ademais, não deveriam criar impostos que constituíssem renda do governo do Estado.

Os municípios poderiam também realizar operações de crédito para as necessidades dos serviços e obras municipais, contanto que o serviço do pagamento dos juros e da amortização não consumisse mais do que a quarta parte da sua renda anual. Também tinham o controle sobre a venda, aforamento, locação e troca dos bens do município, sem dependência de licença ou aprovação de qualquer outro poder. Os municípios estavam autorizados a fazer por sua conta todas as obras e serviços no seu território, abrindo concorrência pública sempre que tiverem de fazer contratos por empreitada. Ademais, poderiam efetuar desapropriações por necessidade e utilidade do município. Para a construção de estradas dentro do seu território, ou para a execução de obras, que dependessem de elevados recursos, as municipalidades poderiam conceder privilégios, cujo prazo não deveria exceder vinte anos.

Todos os espaços públicos seriam controlados pelo governo local, incluindo o alinhamento, limpeza, calçamento, demolição e numeração das ruas e praças, construção, conservação e reparo de jardins públicos, muros, calçadas, pontes, fontes, chafarizes, poços, lavanderias, viadutos. Assim, estariam sob supervisão da administração local todos os logradouros e construções em benefício comum dos habitantes, ou para decoração e ornamentos das povoações, assim como estradas e caminhos dentro do município. As municipalidades também eram responsáveis por controles tradicionais em alimentos, pesos e medidas, matadouros, talhos e açougues, feiras e mercados, manipulação de fogos de artifício, de pólvora e de todos os gêneros inflamáveis ou que pudessem prejudicar a saúde e o sossego dos habitantes.

As disposições em matéria de saúde passariam a ser uma grande preocupação das administrações locais, que teriam o direito a decretar as medidas e providências no sentido de salubridade e saúde dos habitantes, que não contrariassem a lei geral do estado, e deveriam reclamar auxílio

aos poderes do Estado nos casos extraordinários. Competia aos poderes municipais o abastecimento de água, serviço de esgotos e iluminação pública, sem prejuízo dos direitos firmados nos lugares em que esses serviços eram realizados por contratos com o governo do Estado. O governo municipal teria o direito de criar agências de emigração e alojamentos destinados a europeus e americanos que quisessem se estabelecer em seu território, contratando a sua introdução diretamente e garantindo auxílios e colocação.

A legislação republicana também transferiu ao poder local o direito de controlar o uso de armas nas povoações, proibindo aquelas que julgassem perigosas para a população. As municipalidades deveriam organizar sua guarda e polícia municipal, dirigida por autoridade eleita pelas Câmaras. Ademais poderiam estabelecer infrações e multas pelo descumprimento das leis e posturas, e impor pena de prisão de até oito dias.

Adquiriam também competência nas áreas de educação, podendo decidir sobre a instrução primária profissional, criando escolas, museus e bibliotecas, adaptando os métodos e programas que entendessem mais convenientes, contratando ou nomeando livremente os professores e fixando seus vencimentos e vantagens.

1. Organização municipal e suas bases fiscais

A gama de atuação era ampla, e as municipalidades passavam a constituir um poder pleno, com direitos e obrigações amplos e autônomos, desde que não entrassem em conflito com as normas federais e estaduais. Para fazer frente a tais direitos e obrigações emanadas pela Assembleia Estadual, a Câmara da cidade de São Paulo aprovou a legislação que organizava a administração e que regulava os impostos e taxas municipais. No dia 3 de dezembro de 1892, foi promulgada a Lei nº 9,⁷ estabelecendo o Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo. Determinava que o poder municipal estaria sob a direção de um Presidente eleito pela Câmara, e exercido por dois órgãos “essenciais e harmônicos”, o Legislativo e o Executivo. O Legislativo seria conduzido pelo presidente da Câmara, a quem competia pautar e dirigir as reuniões, inclusive convocá-la extraor-

⁷ Como vimos, a lei estadual permitia a contratação de empréstimos, desde que o montante anual com o serviço da dívida, juros e amortizações, não ultrapassasse um quarto da receita total orçada.

dinariamente, por urgência ou solicitação de um grupo de vereadores. O expediente seria dirigido por um secretário, empregado de nomeação, com o apoio de um oficial, amanuenses, porteiro e contínuo. Para a função executiva, seriam indicados quatro intendentes, eleitos anualmente entre os vereadores. Competia à Intendência de Finanças a administração das rendas municipais. A intendência deveria organizar e oferecer ao poder legislativo o projeto geral do orçamento da receita e despesa, requisitando para esse fim de cada uma das outras intendências a parte que lhes coubesse. Também poderia realizar operações de crédito autorizadas por lei.⁸ A intendência deveria apresentar o balancete trimestral de receita e despesa “especificando naquela a verba orçada, a já arrecadada e a que tem de arrecadar; e nesta a consignação orçamentaria, ordinária ou suplementar, o *quantum* já despendido e o que havia a despende, fazendo o computo do saldo ou déficit provável ou o equilíbrio esperado nas diversas rubricas orçamentarias”. Nas disposições gerais, especificava-se que o município não poderia se tornar coproprietário ou acionista de qualquer empresa ou companhia; somente por lei especial se poderia criar e suprimir empregos, bem como aumentar ou diminuir vencimentos dos empregados da Câmara.⁹

As bases legais da arrecadação do município de São Paulo foram aprovadas em 1893 pela Lei nº 64 da Câmara Municipal.¹⁰ Nela constam tributos e taxas, autorizadas pela lei estadual, e que por décadas serão extremamente representativas na receita orçamentária da cidade. Havia um grande bloco representativo do *Imposto de Indústrias e Profissões*, devido por todos os que, individualmente, ou por companhia, exercessem indústrias ou profissões, arte ou ofício. O imposto compunha-se de taxas e “proporcionais”. As taxas seriam fixadas com base na natureza e classe das indústrias e profissões e variavam de 50\$000 a 300\$000.¹¹ As “proporcionais” teriam por base o valor locativo do prédio ou local onde se exercita a indústria ou profissão, e seriam de 5%, 10% e 20% sobre o valor loca-

⁸ Em 22 de fevereiro a Câmara aprovou a Lei nº 21, que estipulava que haveria apenas um intendente para executar as funções executivas, em vez dos quatro anteriormente estipulados. Além disso, os serviços e pessoal do Tesouro ficariam a cargo do presidente da Câmara.

⁹ Lei nº 64 da Câmara Municipal de São Paulo, de 16 de outubro de 1893.

¹⁰ Lei nº 64 da Câmara Municipal de São Paulo de 16 de outubro de 1893.

¹¹ As taxas seriam de 300\$000 para a 1ª classe, 200\$000 para a 2ª classe, 150\$000 para a 3ª, 100\$000 para a 4ª, 50\$000 para a 5ª.

tivo do ano.¹² Outro bloco era composto por inúmeros impostos e taxas, divididos por grandes segmentos, tais como o imposto de alvarás, estacionamento e localizações; o imposto de licença ou patente municipal; o imposto de viação; o imposto de aferição de pesos e medidas; as taxas funerárias e concessões nos cemitérios; a taxa do matadouro; a renda dos mercados; as taxas de locações no Mercado da 25 de março e do Mercado de São João; e a tabela de emolumentos. Cada um desses grandes grupos era composto por um número expressivo de subitens. No caso do imposto de alvarás, estacionamento e localizações, o mais numeroso, eram cerca de cem subitens, como baile público a fantasia ou máscara (30\$000 cada), barracas em lugares de festas (200\$000, até 30 dias), carro de eixo móvel (22\$000) etc.

2. Orçamento de 1893: primeiro do período republicano

Vale a pena analisar detalhadamente o primeiro orçamento municipal republicano, aprovado pela Câmara em 10 de janeiro de 1893, pois ele fornece o modelo básico dos orçamentos que se seguiram.¹³ Aquele orçamento estimava a receita ordinária em 1.916.143 mil réis. O mesmo valor foi orçado para a despesa ordinária e foi autorizada a despesa adicional de 68.000 mil réis a depender da realização da receita wextraordinária. Na receita total, a Renda do Cemitério, do Matadouro e dos Mercados representava 17% do total e a cobrança da dívida ativa 13%.

A Intendência de Finanças (37%) era a despesa mais representativa, seguida pela Intendência de Higiene e Saúde Pública. Na Intendência de Finanças os itens mais significativos eram os “Exercícios Findos” e a Dívida Passiva. Na Intendência de Higiene e Saúde Pública, destacava-se a Limpeza Pública, que representaria uma despesa significativa nos orça-

¹² Estavam isentos determinadas atividades ou segmentos, como concessionários de minas de qualquer natureza, os artistas sem estabelecimento, as caixas econômicas e montepios, as casas de quitanda e outros.

¹³ Em razão das significativas alterações legislativas na estrutura tributária, a Câmara, pela lei de 31 de dezembro de 1892, estabeleceu que continuavam em vigor os impostos compreendidos no art. 38 da Lei Estaduais nº 16, de 13 de novembro de 1891, enquanto não fosse convertido em lei o orçamento do exercício de 1893. Sua aprovação ocorreu pela Lei nº 18 de 20 de janeiro de 1893, que continha um anexo no qual apresentava novos valores os tributos aprovados anteriormente pela Lei nº 64 de 16 de outubro de 1893.

mentos da cidade durante o período em análise. As obras representavam 12% das despesas orçadas.

Em cada um dos grandes segmentos de despesas, havia previsão de gastos com pessoal. A soma desses valores correspondia a 23% da despesa total. Assim, se analisarmos os grandes itens de despesa previstos no primeiro orçamento republicano da cidade de São Paulo, teríamos 84% representado pelo conjunto composto por Dívida Ativa e Despesas de Exercícios Anteriores, Limpeza Pública, Pessoal e Obras. Comparativamente ao último orçamento disponível do período Imperial (1886-1887), houve crescimento excepcional da receita, que se multiplicou por quatro, considerados seus valores convertidos para libras.¹⁴ Se compararmos o valor orçado pela cidade de São Paulo no ano de 1893 com o valor orçado para o estado de São Paulo, vemos que o orçamento da capital correspondia a pouco mais de 9% do orçamento do estado enquanto em 1886-1887 representara pouco menos de 7% em 1886-1887 (Luna; Klein, 2019, Anexos) (Tabela 1).

Tabela 1 – Orçamento de 1893 da Cidade de São Paulo aprovado pela Câmara, Lei 18 de 20 de janeiro de 1893 (mil réis)

<i>Despesa Ordinária</i>	<i>1.916.143</i>	<i>Receita Ordinária</i>	<i>1.916.143</i>
Secretaria Geral da Câmara	66.560	Imposto de licença	547.000
Subsídio ao Presidente	7.200	Imposto de indústrias e profissões	450.000
Outros	59.360	Imposto de viação	206.000
Intendência de Justiça e Polícia	125.680	Imposto de estacionamento	10.000
Subsídio ao Intendente	7.200	Imposto de capitalistas	6.000
Pessoal	65.040	Imposto de capitação	20.000
Iluminação pública	10.000	Imposto sobre cães	4.000
Jardim Público	16.440	Aferições	60.000
Eventuais e Outros	29.000	Renda do Matadouro	204.000
Intendência de Higiene e Saúde Pública	640.920	Renda do Cemitério	45.000

(continua)

¹⁴ Os valores correspondem ao Orçamento de 1886/1887. Os valores relativos ao balanço daquele ano foram muito superiores. O orçamento de 1893 seria pouco mais de duas vezes o balanço de 1886/1887 em libras.

Tabela 1 – Orçamento de 1893 da Cidade de São Paulo aprovado pela Câmara, Lei 18 de 20 de janeiro de 1893 (mil réis)

<i>Despesa Ordinária</i>	<i>1.916.143</i>	<i>Receita Ordinária</i>	<i>1.916.143</i>
Subsídio ao Intendente	7.200	Renda dos Mercados	100.000
Pessoal	138.720	Renda de próprios municipais	4.000
Limpeza pública	480.000	Alienação de imóveis	10.143
Outros	15.000	Cobrança da dívida ativa	250.000
Intendência de Obras	358.843	Rendas Extraordinárias	68.000
Subsídio ao Intendente	7.200	Multas	20.000
Pessoal	49.200	Auxílios	15.000
Cadastro	45.000	Indenizações	15.000
Obras	242.443	Emolumentos	3.000
Outros	15.000	Legados, doações	15.000
Intendência de Finanças	724.140	RECEITA TOTAL	1.984.143
Subsídio ao Intendente	7.200		
Pessoal	122.940		
Restituições	60.000		
Exercícios findos	200.000		
Dívida Passiva, inclusive pagamento Matadouro	300.000		
Outros	34.000		
Despesas Extraordinárias	68.000		
Complemento de porcentagens	15.000		
Desapropriações	10.000		
Aluguel e mais despesas da Casa da Câmara	15.000		
Despesas imprevistas e outros	28.000		
DESPESA TOTAL	1.984.143		

Fonte: Câmara Municipal de São Paulo, Legislação.

3. Evolução das receitas e despesas orçamentária (1893-1930)

A evolução da receita orçada da cidade de São Paulo foi expressiva ao longo da República Velha, acompanhando o acelerado crescimento da cidade em termos populacionais e econômicos. Entre 1890 e 1930, a população cresceu de 65 mil habitantes para 888 mil, multiplicando-se por 14. Em período semelhante (1893 a 1930), considerado o valor da receita orçada ajustada por um índice de preços, a receita multiplicou-se por 10.¹⁵ Pela precariedade dos índices de preços nesse período, calculamos a receita orçada em libras. Por esse processo, a receita multiplicou-se por 19.¹⁶ Outra forma de avaliar a evolução da receita orçada da capital foi pela comparação com a receita orçada do estado de São Paulo. Em 1893, a receita orçada da cidade correspondia a 9% da receita orçada do estado. Em 1930, esse percentual aumentou para 16% (Luna; Klein, 2019, Anexos). Claramente, as receitas orçamentárias da cidade de São Paulo cresciam mais rapidamente do que as receitas do governo do estado nesse período (Anexos 1.1 a 1.4 e Gráficos 1 e 2).

¹⁵ Utilizamos o índice obtido no Ipeadata com nome de “Inflação – Custo de vida – alimentação – ponderação Affonseca Jr.1919 – RJ – índice (média 1820=100) – INATIVA - - - Outras fontes, inclusive compilação de vários autores – HIST_ICVALIRJAFF –.

¹⁶ Para a conversão em libras, utilizamos a Taxa de Câmbio Implícita. Série Estatísticas Retrospectivas, v. 3, p. 522-523.

**Gráfico 1 – Receita orçada da cidade de São Paulo, 1893-1930
Ajustada por índice de preços e câmbio - Índices 1893-1895=100**

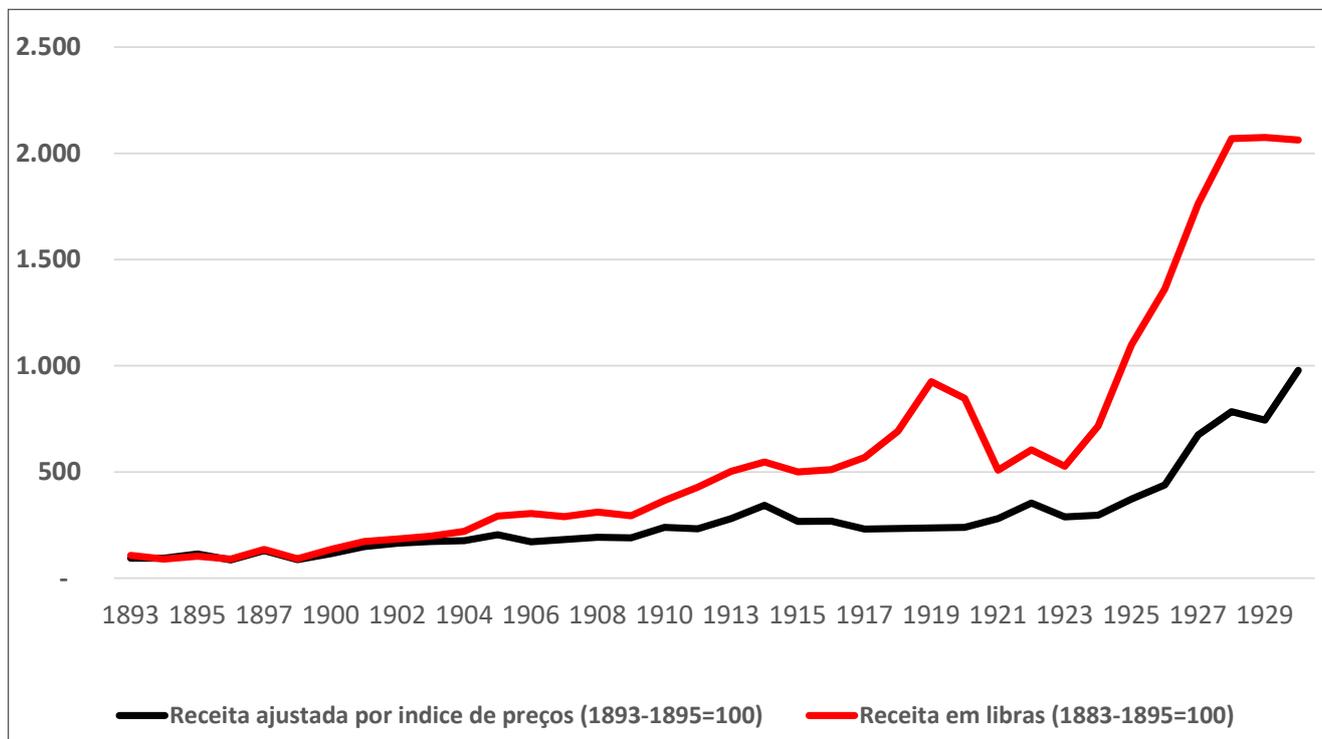
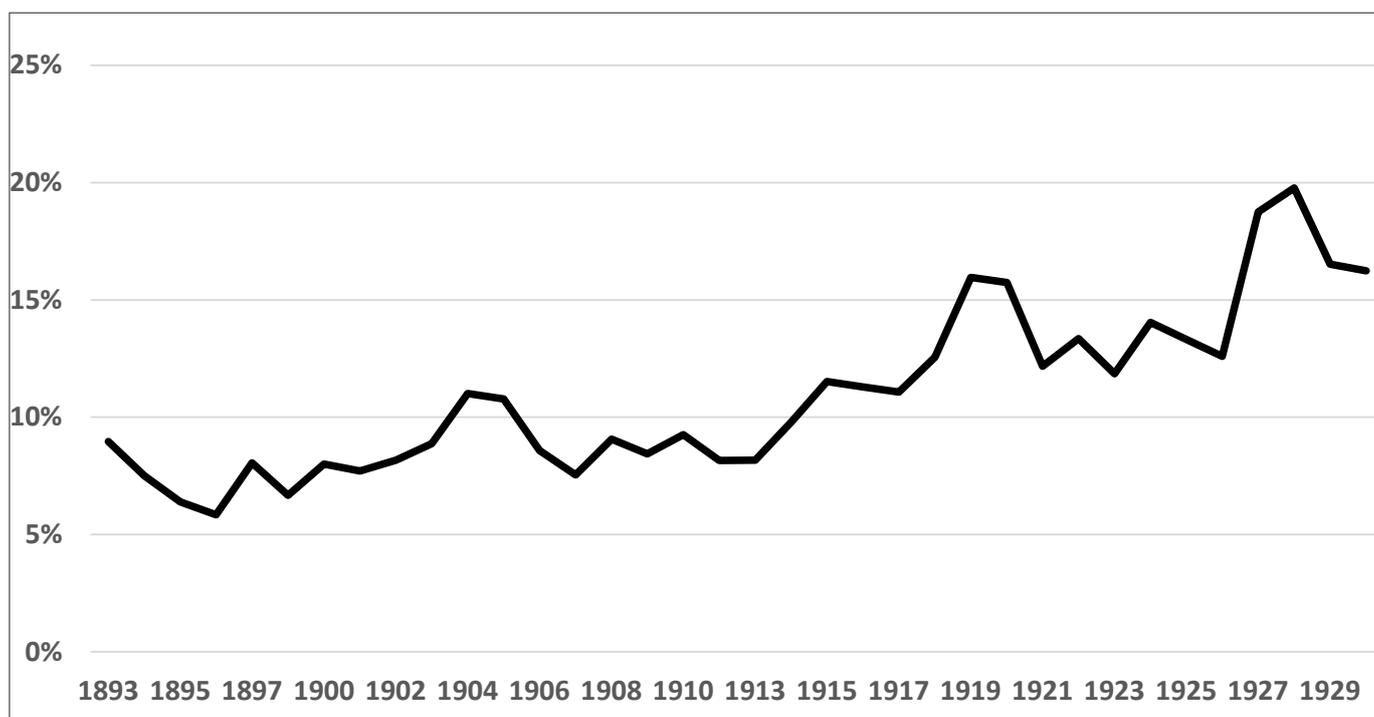


Gráfico 2 – Proporção entre receita orçada na Cidade de São Paulo e no Estado de São Paulo



4. Composição das receitas e despesas orçamentárias 1893-1930

No período de 1893 a 1930, a renda dos Tributos preponderava, representando cerca de dois terços da receita total orçada, reduzindo-se para aproximadamente 50% nos anos finais da década de 1920. As demais receitas variaram de importância no longo período, sendo as Rendas Patrimoniais e as Taxas as mais estáveis no período. As contas de Calçamentos e a Indenização por calçamentos repostos tornaram-se importantes no final do período, e os Auxílios do governo do estado de São Paulo foram concentrados em alguns anos, como 1919 e 1920. As operações elevaram-se no final do período, basicamente como contrapartida do processo de calçamento da cidade. Despesa compensada parcialmente pela arrecadação dos moradores beneficiados pelas obras. Exceto em 1893, a estimativa da Cobrança da dívida ativa apresentava valores pouco expressivos. Infelizmente, não temos dados para avaliar o grau de aderência desses valores orçados. (Gráfico 3 e Anexos 1.1 a 1.4).¹⁷ Quanto à renda de impostos, os mais representativos foram o Imposto de Indústrias de Profissões, mais de 60%, o Imposto de Viação, o Imposto sobre Veículos e o Imposto de Ambulantes (Gráfico 4).

¹⁷ Durante o Império, usualmente as prefeituras em geral inseriam como estimativa de cobrança o total da dívida ativa existente, superestimando a receita e gerando expressivas diferenças entre a receita orçada e a efetivamente arrecadada. Lopez e Hanley (2014), apontaram essas distorções, que tornavam as informações dos balanços pouco confiáveis. Sobre o tema, especificamente para os orçamentos do governo do estado, ver Luna e Klein (2019), capítulos 2 e 3. O mesmo não ocorria usualmente nos orçamentos da cidade de São Paulo no período em análise.

Gráfico 3 – Composição das receitas nos orçamentos da cidade de São Paulo, 1893-1930

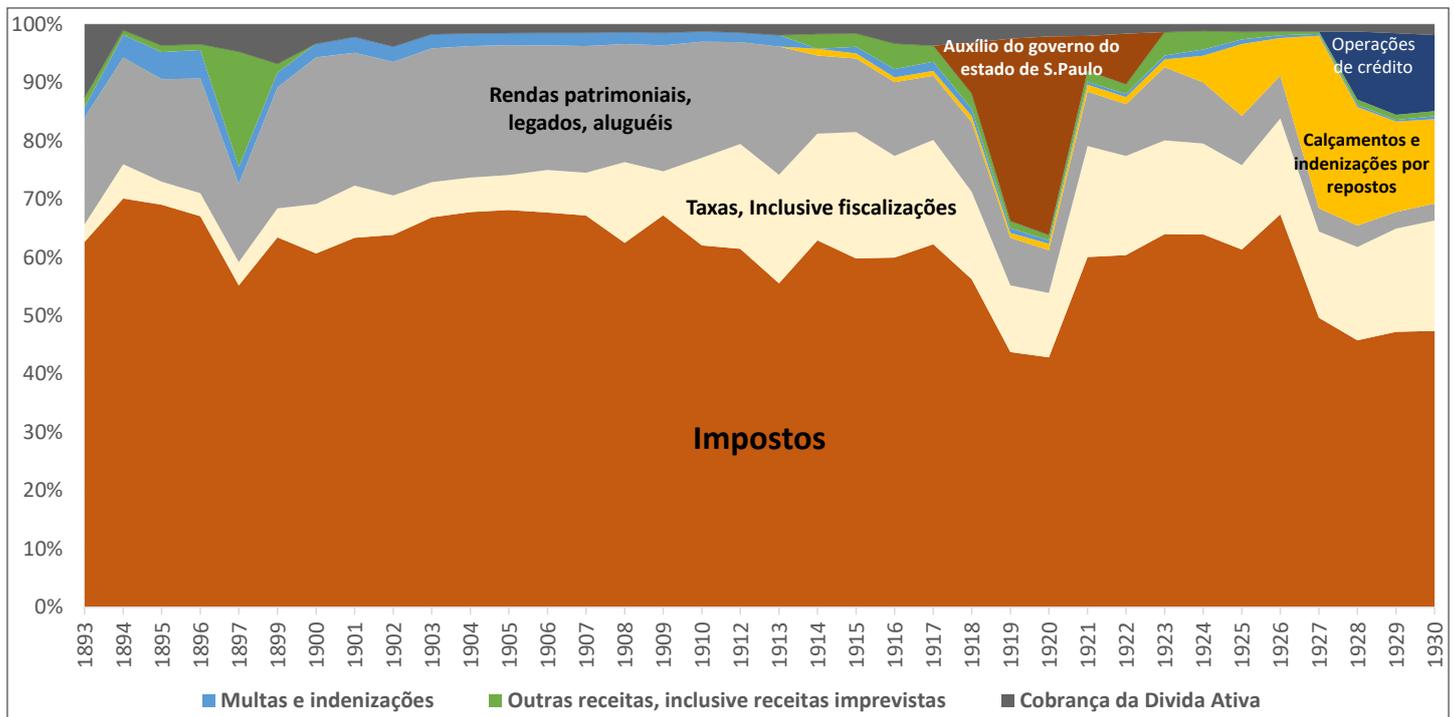
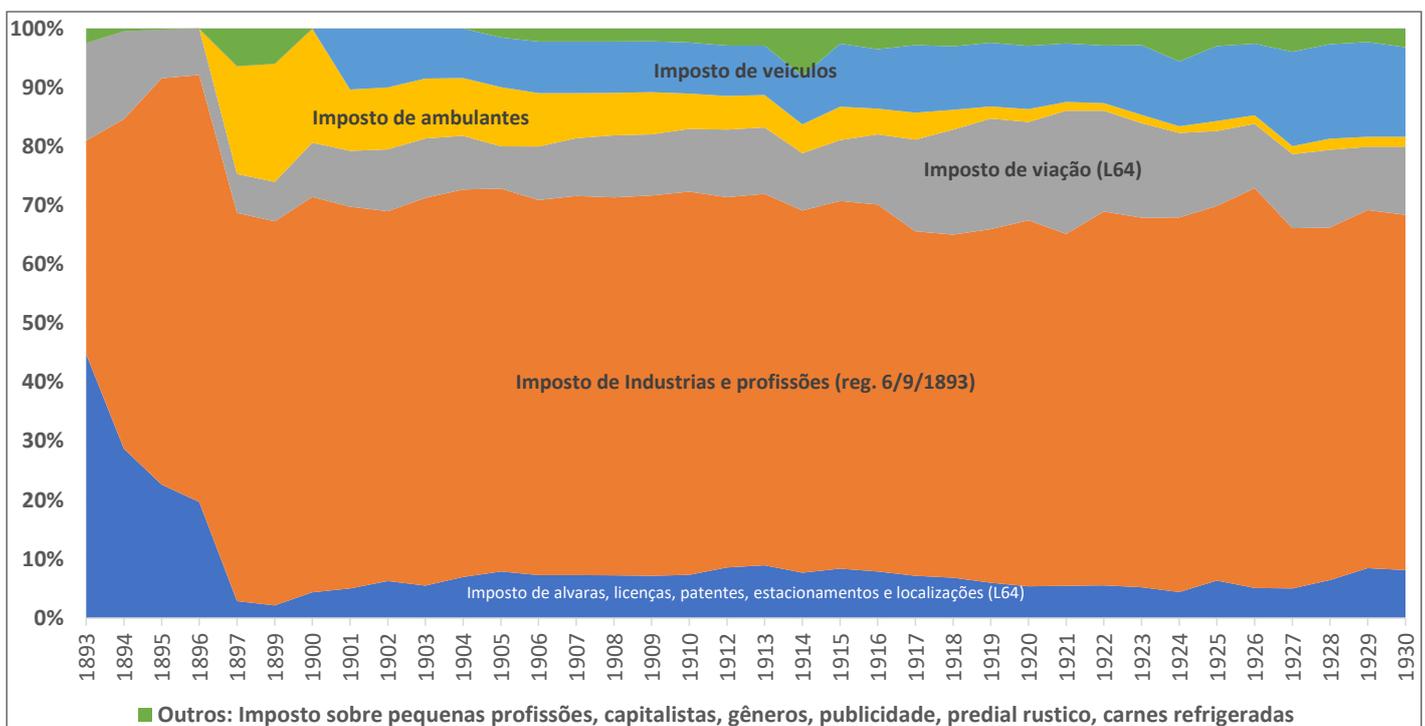
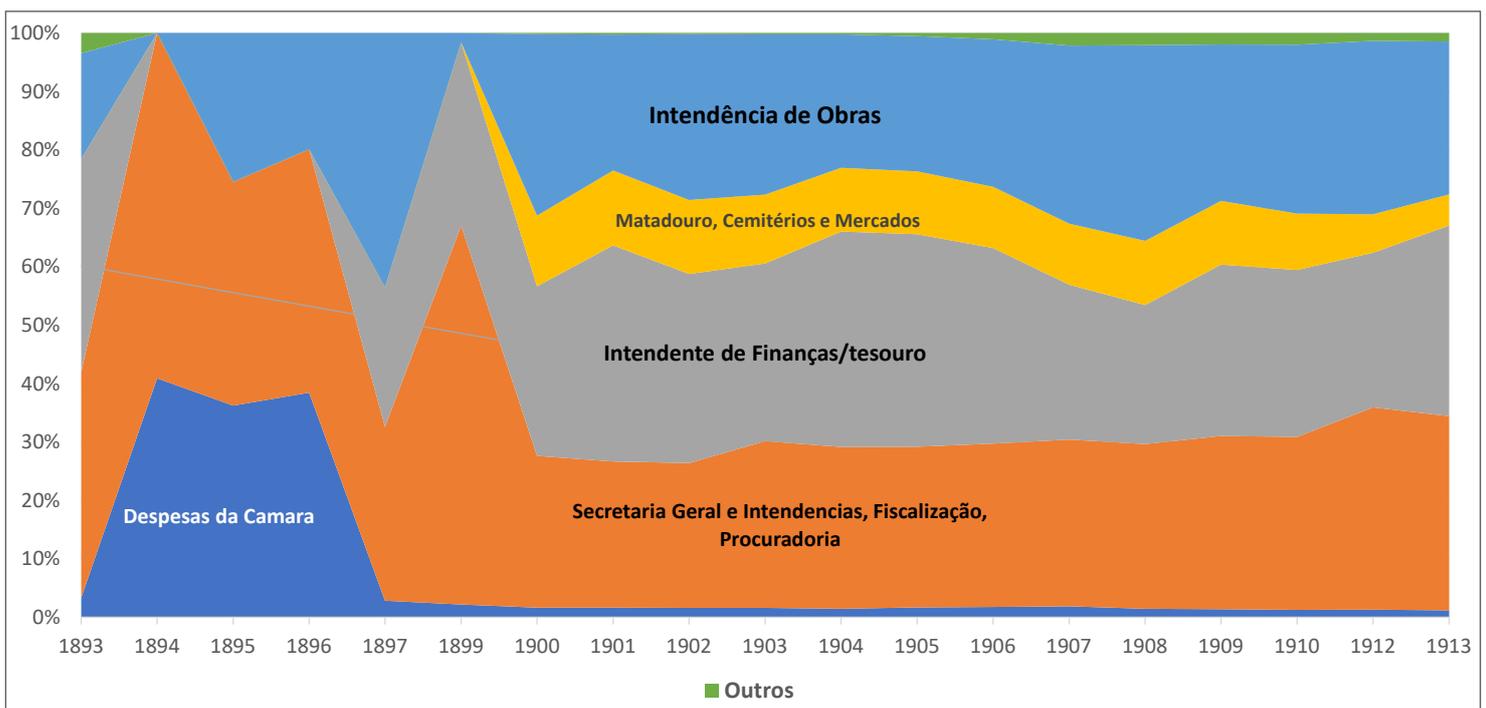


Gráfico 4 – Composição dos Impostos na receita orçamentária da cidade de São Paulo, 1893-1930



Ao contrário dos itens de receita, a estrutura das despesas sofreu significativas modificações na forma de apresentação, dificultando a montagem de uma série contínua. Assim, o período foi dividido em dois segmentos. No primeiro, relativo aos anos 1893-1913, identificamos três grupos de maior importância. A Secretaria Geral e a Intendência Municipal, que consolidavam as despesas do funcionamento da estrutura municipal, representando cerca de um quarto das despesas municipais. A Intendência de Finanças e Tesouro, com pouco menos de um terço. E a Intendência de Obras, que incluíam as obras públicas, com cerca de outro terço das despesas. As despesas associadas a Matadouro, Cemitérios e Mercados, representavam cerca de 10% (Gráfico 5 e Anexos 2.1 a 2.4).

Gráfico 5 – Composição das Despesas nos Orçamentos da Cidade de São Paulo, 1893 a 1913



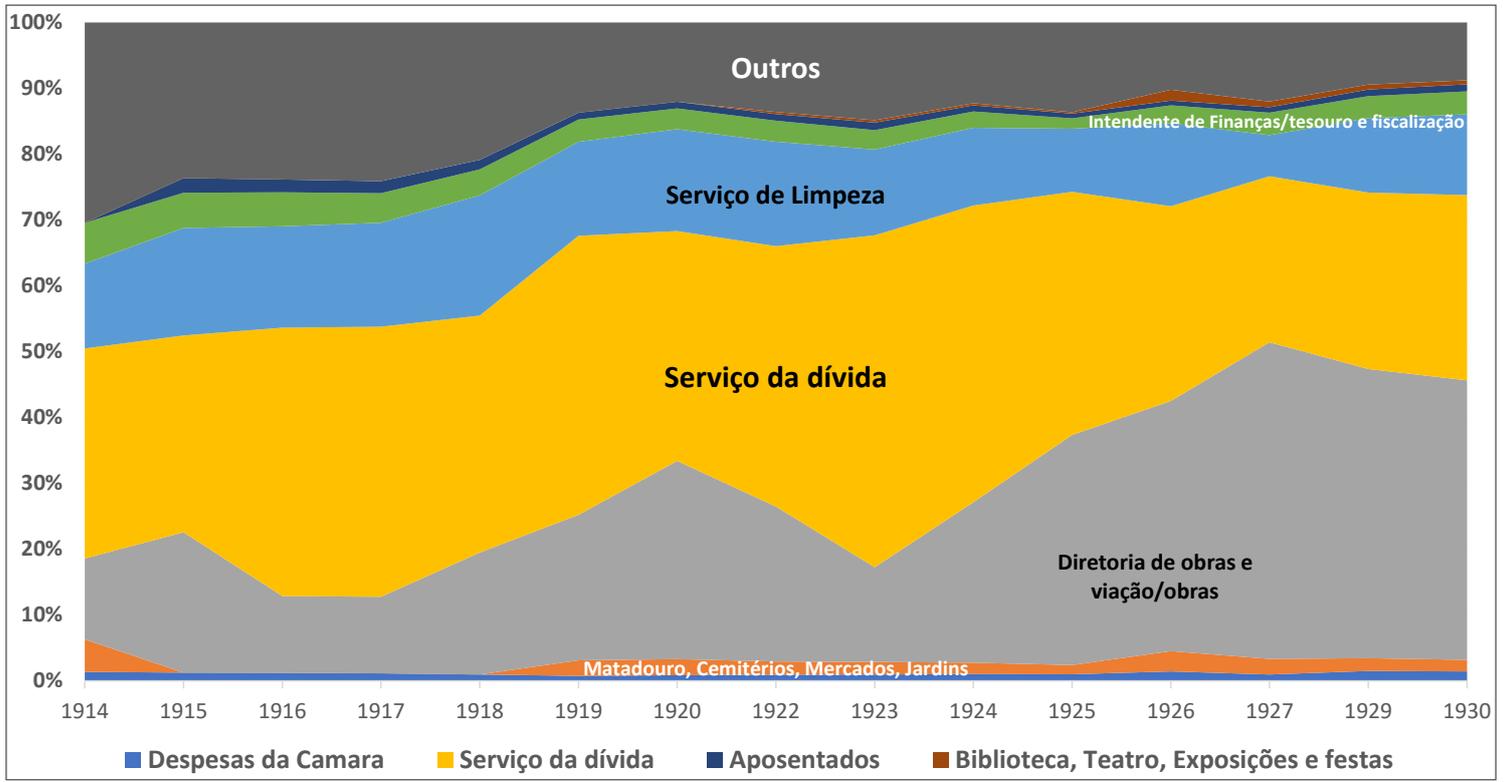
Para melhor compreensão da estrutura de despesas desse período, podemos analisar o orçamento de 1913. Naquele ano, a despesa fixada foi de 6.129.494 mil réis e as despesas extraordinárias somavam 199.666 mil réis. Nas despesas ordinárias, as despesas com a Presidência da Câmara representavam parcela desprezível, de pouco mais de 1%, o restante correspondente à estrutura organizacional subordinada ao prefeito. A

Secretaria Geral, que envolvia diversos órgãos da administração municipal, representava cerca de um quarto das despesas ordinárias orçadas.

A mais expressiva era a despesa com a Limpeza Pública, que isoladamente constituía um quinto da despesa ordinária. Naquele ano, o Matadouro, os Cemitérios e os Mercados participavam com cerca de 5% das despesas, quase integralmente constituídas por despesas com a remuneração de pessoal. A Diretoria de Obras era extremamente significativa, com 27%, dos quais 75% eram representados por Serviços, Obras e Desapropriações. O restante era despendido com sua estrutura administrativa. O Tesouro era o segmento mais oneroso da administração municipal, participando com um terço das despesas ordinárias orçadas. Desse valor, 75% era explicado pelo Serviço da Dívida Passiva e compromissos com Exercícios Findos (Anexos 3.3 e 3.4)

No período 1914-1930, há forte concentração das despesas orçadas em alguns poucos itens. O Serviço da Dívida Ativa era o mais representativo, com participação que variava entre um terço e a metade do total das despesas. Há também uma participação crescente da Diretoria de Obras e Viação, que alcançava mais de 40% nos últimos finais da década de 1920. Há também um crescimento expressivo das despesas orçadas com o Serviço de Limpeza, que se mantém entre 10% e 15% das despesas totais (Gráfico 6).

Gráfico 6 – Composição das Despesas nos Orçamentos da cidade de São Paulo, 1914-1930



5. Orçamento de 1929

Assim como analisamos o orçamento de 1893 como modelo do que ocorreu na era republicana, podemos examinar o de 1929, o último ano antes do golpe de Vargas, aprovado pela Lei nº 3.235 de 18 de outubro de 1928. A receita ordinária somava 52.140.000 mil réis; a receita extraordinária, 12.302.400 mil réis; e receita especial, 10.500.000 mil réis, totalizando 74.942.400 mil réis. Como o orçamento era apresentado equilibrado, as despesas eram do mesmo valor. Na composição das receitas ordinárias destacavam-se o Imposto de Indústrias e Profissões (41%), o Imposto de Veículos e Placas (11%), a Taxa Sanitária, a Taxa de Viação e as Licenças. Esse conjunto de rendas representava o elevado percentual de 78%. A renda de mercados, tendal e cemitérios, significativa no início do período republicano, perdeu importância, substituída pela nova estrutura de impostos e taxas que se consolidaram ao longo dos anos. A receita da cobrança da dívida ativa era desprezível. Nas receitas extraordinárias, grande parte era proveniente da Contribuição de 2/3 do custo dos calçamentos e da

indenização por “calçamentos repostos”, que era paga pelos respectivos proprietários. A receita especial limitava-se aos recursos provenientes de operações de crédito para as obras de calçamento, conforme estipulado pela Lei nº 3.108 de 28 de outubro de 1927. Ou seja, o município contratava um empréstimo para realizar as obras de calçamento, utilizava os recursos para calçamento de ruas e ocorria uma previsão de retorno pelo pagamento dos proprietários dos imóveis beneficiados pelas obras de calçamento. Do custo dos calçamentos das ruas, a prefeitura assumia o custo de 1/3 dos serviços realizados em frente às propriedades, além do dispêndio com as áreas de cruzamentos, que não beneficiavam diretamente os imóveis, bem como o custo com a colocação das guias.

Quanto à análise das despesas, cabe destaque para o elevado dispêndio com o Serviço da Dívida Ativa, que representava 27% da despesa total. Se agregarmos todos os itens do segmento de obras, inclusive as despesas com desapropriações e calçamentos, sua representatividade alcançava 44%. Outro item significativo na despesa total orçada para 1929 era a Limpeza Pública (Tabela 2).

Tabela 2 – Despesa e Receita Orçada do Município de São Paulo, exercício de 1929 (mil réis) (1)

<u>Despesa Ordinária</u>		<u>Receita Ordinária</u>	
Despesas sob requisição do Presidente da Câmara	1.576.840	Indústrias e profissões	21.500.000
Expediente e outros, inclusive custeio da Biblioteca Municipal	744.000	Veículos e placas	5.700.000
Funcionalismo- Pessoal do Quadro (inclusive Biblioteca)	748.840	Licenças	3.000.000
Eventuais e outros	84.000	Ambulantes, carteiras e placas	600.000
Despesas sob controle do Prefeito		Publicidade	800.000
<i>Funcionalismo- Pessoal do Quadro</i>		Taxa de Viação ordinária	3.800.000
Diretoria de obras e viação	1.859.524	Taxa Sanitária	6.500.000
Diretoria de Receita, Inspetoria Tesouro e Proc. Fiscal	940.360	Emolumentos	4.000.000
Inspetoria Geral de Fiscalização	525.857	Aferição	780.000

(continua)

Tabela 2 – Despesa e Receita Orçada do Município de São Paulo, exercício de 1929 (mil réis) (1)

<u>Despesa Ordinária</u>		<u>Receita Ordinária</u>	
Diretoria Sanitaria e Diretoria do Serviço de Carnes	500.755	Taxa funerária e concessões de cemitérios	1.200.000
Diretoria de Limpeza Pública	197.158	Taxa de fiscalização de veiculos	680.000
Outros	1.302.271	Renda do Tendal	330.000
Sub-Total Funcionalismo- Pessoal do quadro	5.325.925	Renda dos Mercados	1.000.000
Aposentados	758.437	Renda das Feiras	260.000
Porcentagens diversas	516.010	Renda do Depósito Municipal	150.000
Despesa provável com pessoal extraordinário	700.000	Renda do Patrimonio	140.000
Total Funcionalismo- Pessoal do Quadro	7.300.373	Multas	200.000
Pessoal Operário		Cobrança da dívida ativa, pela Procuradoria	550.000
Diretoria de Obras e Viação	4.134.240	Cobrança de dívida ativa, pela Diretoria de Receita	600.000
Serviço de Limpeza Pública	4.808.940	Renda Imprevista	350.000
Administração dos Jardins Públicos	634.920	Total da Receita Ordinária	52.140.000
Outros	758.350	Receitas Extraordinárias	
Total Pessoal Operário	10.336.450	Patrimonio- Renda proveniente de imóveis	250.000
Total de Material de expediente, materiais e outras despesas	1.022.923	Indenização por calçamentos repostos	1.100.000
Custeios de serviços		Contribuição de 2/3 do calçamento por conta dos proprietários	10.500.000
Serviço de Limpeza Pública	3.257.000	Outros	452.400
Diretoria de obras e viação	1.857.411	Total da Receita Extraordinária	12.302.400
Sede e outras dependências da municipalidade	582.292	Receita Especial	

(continua)

Tabela 2 – Despesa e Receita Orçada do Município de São Paulo, exercício de 1929 (mil réis) (1)

<u>Despesa Ordinária</u>		<u>Receita Ordinária</u>	
Outros	820.524	Recursos proveniente de operações de crédito	
Total de Custeios de serviços	6.517.227	para as obras de calçamento (Lei 3108 d 28/10/1927)	10.500.000
Exercícios findos (dívidas certas de exercícios encerrados)	250.000	Total da Receita Especial	10.500.000
Eventuais e quebra de caixa e despesas judiciais	559.600	TOTAL DAS RECEITAS ORÇADAS	74.942.400
Auxílios e subvenções	1.043.000		
Fiscalização de veículos	700.000		
Obras em geral	2.675.442		
Serviço da dívida Passiva	20.086.145		
Total da Despesa Ordinária	52.140.000		
<u>Despesa extraordinária</u>			
Desapropriações	1.400.000		
Calçamentos- quota a ser paga pelos proprietários (2/3)	10.500.000		
Calçamentos- quota a ser paga pelo Tesouro (1/3)	5.040.000		
Calçamentos- paga pelo Tesouro (guias e cruzamentos)	5.460.000		
Outros	402.400		
Total da Despesa Extraordinária	22.802.400		
TOTAL DAS DESPESAS ORÇADAS	74.942.400		

Nota(1): Lei 3.235 de 18 de outubro de 1928.

Fonte: Câmara Municipal de São Paulo, Legislação.

Sendo este o último orçamento antes do golpe de Vargas, vejamos com mais detalhes os gastos com obras no orçamento de 1929. Usualmente, essas despesas eram desdobradas em vários segmentos. Naquele ano, encontramos 1.859.524 mil réis orçados para os dispêndios com

pessoal do quadro da Diretoria de Obras e Viação, composto pelo Diretor e Secretário, e várias seções formadas por profissionais especializados, como engenheiros, desenhistas, chefes e administradores de turma. Ainda na Diretoria de Obras e Viação, havia o pessoal dito “operário”, dividido em dois segmentos: conservação e reposição de calçamentos e conservação de estradas de rodagem. Seus 1.309 funcionários eram profissionais tipicamente de obras, como calceteiros, cantoneiros, pedreiros, serventes e ajudantes, e seu custo somava 4.134.240 mil réis. Na Diretoria de Obras, encontramos também as despesas com material de conservação e reposição de calçamentos, conservação e conserto de calçamentos de asfalto e conservação de estradas de rodagem, com orçamento de 1.857.411 mil réis. Por fim, entre as despesas extraordinárias orçadas, havia um valor de 1.400.000 mil réis para desapropriações e 21.000.000 mil réis para as obras de calçamentos, parte correspondente ao custo a ser posteriormente ressarcido pelos proprietários e parte referente à parcela de responsabilidade da prefeitura.

Aliás, quando se analisam as proposições na Câmara, deliberações e leis, evidencia-se o intenso processo de melhorias na organização do viário da cidade. São aprovadas dezenas de obras de extensão,¹⁸ nivelamento,¹⁹ retificação²⁰ e alinhamento²¹ de ruas e avenidas. Grande parte dessas obras seria realizada com a própria estrutura da prefeitura. Havia também uma expressiva atividade de calçamento de ruas. Ademais, como estariam sendo realizadas grandes obras de urbanização por parte de loteadores, identificamos também decisões da Câmara no sentido de receber áreas, ruas ou praças em doação por parte dos empreendedores. Como, por exemplo, a

¹⁸ Como a Lei nº 3161 de 3 de abril de 1928, que aprovou os acordos feitos entre a prefeitura e Francisco Antonio de Campos e outros, para aquisição de diversos terrenos necessários à abertura da avenida Anhangabaú.

¹⁹ Ato nº 2890 de 11 de fevereiro de 1928, que aprovou o plano de nivelamento da rua Marco Aurélio, na Água Branca.

²⁰ Lei nº 3.133 de 14 de janeiro de 1928, que declarou de utilidade pública, para serem desapropriadas, as áreas de terrenos que fossem necessárias para a retificação da rua Vergueiro Steidel.

²¹ Por exemplo, a Lei nº 3.135, de 28 de janeiro de 1928, que aprovou os alinhamentos das ruas da Liberdade, Rodrigo da Silva e imediações. O Ato nº 2.883 de 8 de fevereiro de 1928, que aprovou o plano de alinhamento da travessa dos Bombeiros, entre a Avenida Brigadeiro Luiz Antonio e a Rua Manuel de Nóbrega. Ou a Lei nº 3.156 de 26 de março de 1928, que aprovou o acordo celebrado entre a prefeitura e a Bolsa de Mercadorias de São Paulo, para a aquisição de uma área de terreno, situada no largo do Tesouro, esquina do largo do Palácio, necessária à retificação do alinhamento daquele logradouro público.

Lei nº 3150, que autorizava o prefeito a receber da City of São Paulo Improvements e Freehold Land Cy., Ltd., o prolongamento da rua Bolívia, entre as ruas Argentina e Canadá; ou a Lei nº 3149, que autorizava o prefeito a receber a nova rua aberta na Moóca, pelo Dr. Oduvaldo Pacheco e Silva.²²

Por outro lado, embora pela Lei nº 16 de 13 de novembro de 1891 os municípios tivessem competência sobre a educação primária, podendo criar escolas, museus e bibliotecas, e contratar livremente professores, não há qualquer despesa de educação especificada naquele orçamento. Também não encontramos professores listados entre os milhares de funcionários detalhados no orçamento. Alternativamente, a função educação representava valor expressivo no orçamento do governo do Estado de São Paulo de 1929, da ordem de 15%, representado principalmente pelo ensino primário, com três quartos da despesa total de educação.²³ Assim, podemos concluir que o município, nesse período, apesar de ter o direito de investir na educação, deixou a gestão do ensino fundamental e médio da cidade para o governo do estado. Não há também gastos importantes em saúde nos orçamentos do município até 1930, nem investimentos em água e saneamento. Essas despesas eram ainda realizadas pelo governo do estado, que despendia valores expressivos nessas rubricas. Infelizmente não foram encontradas explicações para tal opção pela prefeitura de São Paulo. Quando analisamos os dados de receita e despesa consolidados dos *Anuários Estatísticos do Estado de São Paulo*, identifica-se que a maioria dos municípios despendia recursos com a Instrução Pública, em 1928 e anos anteriores. Mas os valores eram no agregado pouco expressivos. Se computadas todas as despesas dos municípios, o item instrução pública representava apenas 0,6%, contra 5,8% de Limpeza pública e 1,7% de Iluminação pública. As despesas agregadas com Higiene e Assistência Pública eram também pouco expressivas, 1,3% (São Paulo, 1928, p. 90-91).

²² Lei nº 3.149 de 5 de março de 1928 e Lei nº 3.150 de 5 de março de 1928.

²³ Dos 65.776.720 mil réis que constam do orçamento de 1929 do governo do estado de São Paulo como despesas de educação, 73% destinava-se ao ensino primário, 11% ao ensino secundário, principalmente a rede de escolas normais, ensino superior 5% e ensino profissional 3% (Lei nº 2.343 de 31 de dezembro de 1928). Em 1928, dos 485.583 alunos matriculados nos vários níveis de ensino, apenas 11.430 eram de responsabilidade dos municípios (Anuário do Estado de São Paulo, 1928, p. 269).

A estrutura do orçamento de 1929 da cidade de São Paulo tem uma riqueza de informações a respeito das despesas de pessoal, que merece análise. O orçamento divide o funcionalismo em pessoal “do quadro” e “operário”. O primeiro relacionado com as funções gerenciais, administrativas e burocráticas; o segundo, com atividades manuais. Naquele ano foram computados 567 funcionários do quadro e 3.415 “operários”. O orçamento alocava 5.385.916 mil réis para os funcionários do quadro e 10.894.510 mil réis para o conjunto funcionários operários. Isso representa a média de 9.498,970 réis para o primeiro e 3.190,191 réis para o segundo, demonstrando a diferença de *status* dos dois grupos de funcionários. Os maiores salários dos dirigentes dos órgãos variavam entre 43.200 mil réis (Secretário da Câmara e Diretor do Tesouro) a 21.600 mil réis, como o Diretor de Jardins, Cemitérios e Mercados. Para o prefeito era orçado um valor de 60.000,000 réis a título de subsídio.

O Serviço de Limpeza Pública e a Diretoria de Obras eram os segmentos com o maior número de “operários”. O Serviço de Limpeza contava com 1.658 na categoria, representados por varredores (705), carroceiros (572), motoristas, cavaleiros e outras dezenas de categorias profissionais. Na Diretoria de Obras, foram listados 177 funcionários do quadro e 1.309 “operários”. Entre os funcionários do quadro encontramos 52 engenheiros e outros técnicos relacionados com obras, como desenhistas, fiscais de obra, chefes de turma, ajudantes de campo. Entre os “operários” havia uma grande quantidade de calceteiros, cantoneiros, feitores e serventes. Apenas como referência, o salário dos engenheiros situava-se entre 20.000 e 25.000 mil réis anuais; entre os operários, os mais especializados como pedreiros, tinha remuneração da ordem de 3.500 mil réis; os ajudantes ou serventes recebiam remuneração da ordem de 2.500 mil réis.

O formato do orçamento de 1929 também permite entender a estrutura das áreas fazendárias. A Inspeção do Tesouro, dirigida por um inspetor, contava com a Contadoria, dirigida por um contador, com 12 funcionários. Na Tesouraria, dirigida pelo tesoureiro, havia cinco funcionários. A Diretoria da Receita, dirigida por um diretor, era subdividida em uma área de Lançamentos, uma Recebedoria, uma área de Expediente e outra de Tomada de Contas, e empregava um total de 48 funcionários (Tabela 3).

Tabela 3 – Despesas ordinárias com o Pessoal do Quadro e dito “Operário” no orçamento do Município de São Paulo para o exercício de 1929

Pessoal do quadro				Pessoal Operário			
Setor/Entidade	Pessoal	Valor	Valor Médio	Setor/ Entidade	Pessoal	Valor	Valor Médio
Despesas sob requisição da Câmara				Despesas sob requisição da Câmara			
Secretaria da Câmara	19	316.440	16.655				
Biblioteca Municipal	26	216.000	8.308				
Total	45	532.440	11.832				
Despesas sob coordenação do Prefeito				Despesas sob coordenação do Prefeito			
Subsídio ao Prefeito	1	60.000	60.000	Diretoria de Obras e Viação			
Gabinete	3	14.820	4.940	Conservação e reposição de calçamentos	1.088	3.542.280	3.256
Total	4	74.820	18.705	Conservação em estradas de rodagem	221	591.960	2.679
Diretoria de Expediente	22	184.080	8.367	Total	1.309	4.134.240	3.158
Diretoria de Polícia Administrativa	18	169.260	9.403	Serviço de limpeza pública			
Inspetoria Geral de Fiscalização	75	525.857	7.011	Garagem municipal	98	316.620	3.231
Patrimônio, estatística e arquivo	22	203.077	9.231	Diretoria de obras e viação	24	83.880	3.495
Diretoria de Limpeza Pública	22	197.158	8.962	Irrigação e anexos	39	118.032	3.026
Procuradoria fiscal	12	192.060	16.005	Oficinas	74	282.480	3.817
Diretoria Geral de Higiene e Sanitária	35	96.660	2.762	zonas	1.408	4.808.940	3.415

(continua)

Tabela 3 – Despesas ordinárias com o Pessoal do Quadro e dito “Operário” no orçamento do Município de São Paulo para o exercício de 1929

Pessoal do quadro				Pessoal Operário			
Setor/Entidade	Pessoal	Valor	Valor Médio	Setor/ Entidade	Pessoal	Valor	Valor Médio
Diretoria do serviço de carnes	25	244.899	9.796	Outros	15	53.040	3.536
Diretoria Jardins, Cemitérios e Mercados	36	259.014	7.195	Total	1.658	5.662.992	3.416
Outros	29	206.580	7.123	Administração dos Jardins Públicos			
Diretoria dos Serviços Domésticos	22	195.000	8.864	Jardins	269	601.380	2.236
Diretoria de obras e viação	177	1.859.524	10.506	Conservação de gramados dos cemitérios	14	33.540	2.396
Total	495	4.333.169	8.754	Total	283	634.920	2.244
Tesouro				Cemitérios			
Inspetoria do Tesouro	3	47.340	15.780	Araçá	28	68.616	2.451
Contadoria	12	109.980	9.165	Consolação	12	30.408	2.534
Tesouraria	5	63.180	12.636	Braz	18	49.980	2.777
Total	20	220.500	11.025	São Paulo	15	37.944	2.530
Diretoria de Receita				Outros (1)	18	45.576	2.532
Diretoria	2	42.600	21.300	Total	90	232.524	2.584
Lançamento	20	268.120	13.406	Depósito Municipal	21	81.200	3.867
Recebedoria	3	39.240	13.080	Mercados da 25 de março e do Anhangabau	33	87.246	2.644
Expediente	15	103.500	6.900	Teatro Municipal	14	42.180	3.013
Tomada de Contas	8	74.340	9.293	Fiscalização ruas/varzeas e Almoarifado	7	19.200	2.743

(continua)

Tabela 3 – Despesas ordinárias com o Pessoal do Quadro e dito “Operário” no orçamento do Município de São Paulo para o exercício de 1929

Pessoal do quadro			Valor	Pessoal Operário			Valor
Setor/Entidade	Pessoal	Valor	Médio	Setor/ Entidade	Pessoal	Valor	Médio
<i>Total</i>	48	527.800	10.996	Pessoal Operário: coordenação do Prefeito	3.415	10.894.502	3.190
Total: Quadro coordenação do Prefeito	567	5.385.916	9.499				
Outras despesas							
Pagamentos aposentados do quadro	87	758.437					
Porcentagens pagas pela arrecadação		516.010					
Total		6.660.363					

Nota (1): Vila Mariana, Santana, Penha, Freguezia do Ó, Lapa, Osasco, Lageado, e São Miguel.

Fonte: Câmara Municipal de São Paulo, Legislação.

Devemos destacar que, além da remuneração, os funcionários envolvidos na arrecadação de vários tipos de receitas tinham direito a porcentagens sobre o montante obtido. No caso de sucesso na arrecadação estimada, os envolvidos na arrecadação teriam direito a 516.000 mil réis, distribuídos segundo pontuações por funcionário, conforme estabelecido na Lei nº 2.863 de 28 de abril de 1925 (Tabela 4).²⁴

²⁴ A Lei nº 2863 de 28 de abril alterou a legislação anterior, estabelecendo novos percentuais para os agentes de arrecadação. No caso da área fazendária, foi fixado um percentual de 1,5% sobre a arrecadação até 5.000.000 mil réis, 1% sobre o excedente de 5.000.000 a 10.000.000 mil réis e 0,5% sobre o excedente de 18.000.000 mil réis. O produto seria dividido em 552,5 quotas a ser distribuído aos principais funcionários. O inspetor do Tesouro teria direito a 13 quotas; o diretor da Receita, 10 quotas; e o Recebedor, 10%.

Tabela 4 – Estimativa de porcentagens a pagar no Orçamento do Município de São Paulo, 1929 (1) – mil réis

Porcentagens orçadas	Receita provável	Valor orçado
Porcentagem a Diretoria da Receita e ao Inspetor do Tesouro	40.550.000	315.000
Porcentagem ao aferidor	800.000	39.500
Porcentagem ao agente da Ponte Grande	125.000	10.450
Porcentagem ao administrador do Mercado da rua 25 de março	900.000	63.000
Porcentagem ao zelador do Mercado de Pinheiros	20.000	2.260
Porcentagem ao encarregado dos mercados livres	300.000	14.500
Porcentagem ao administrador do Depósito Municipal	180.000	6.800
Porcentagem ao fiscal de inflamáveis	250.000	10.000
Porcentagem aos funcionários da Procuradoria Fiscal	550.000	54.500
Total		516.010

Nota: Porcentagens de acordo com a Lei 2863 de 28 de abril de 1925.

Fonte: Câmara Municipal de São Paulo, Legislação.

Como vimos, a Dívida Passiva representava um dos itens mais importantes na composição das despesas no orçamento de 1929. O valor orçado para o serviço anual da dívida somava 20.086.144,660 réis (27% da receita), constituída de 4.86.650,000 réis de dívida interna e 14.899.494,660 réis de dívida externa. Os maiores gastos seriam com o pagamento do empréstimo tomado em 1922 nos Estados Unidos, autorizado pela Lei nº 1.765 de 16 de dezembro de 1913 e a Lei nº 1.993 de 21 de julho de 1916. A primeira autorizava a contrair um empréstimo de até 75 mil contos de réis ou 5 milhões de libras esterlinas, a juros máximos de 5% e amortização no prazo mínimo de 50 anos. O produto do empréstimo seria aplicado na execução de melhoramentos votados pela Câmara. As garantias seriam as rendas dos impostos. A segunda lei permitia tomar um empréstimo com o prazo e juros que fossem convencionados, sem as limitações impostas pela Lei nº 1.765.²⁵ Outro empréstimo também tomado nos Estados Unidos, mas em 1927, baseava-se nas mesmas leis antes citadas de 1913 e 1916. Outro importante empréstimo foi autorizado

²⁵ No orçamento não há informações sobre o montante do empréstimo e suas condições. Estabeleceu o valor a ser pago no ano de 1929 a título de juros, amortização e comissão.

pela Lei nº 3.041 de 1927. Esta autorizava o prefeito a contrair empréstimo no país ou no exterior de até cinquenta mil contos de réis ou seu equivalente em ouro. Os juros anuais não poderiam exceder 7%, o tipo não poderia ser superior a 91 e o prazo inferior a 40 anos. Como garantia, poderia dar a renda de impostos e taxas. O produto da operação deveria ser aplicado no resgate da dívida flutuante e na execução de obras na avenida Anhangabaú, Ladeira do Carmo, Parque na Várzea de Santo Amaro, duas pontes sobre o Tamanduateí, Paço Municipal e um Túnel sob o Largo de São Bento (Tabela 5).²⁶

Tabela 5 – Serviço da Dívida no orçamento do Município de São Paulo do exercício de 1929 (em mil réis)

<u>Dívida interna</u>		<u>Dívida externa</u>	
Empréstimo autorizado pela Lei 276 de 30 de setembro de 1896		Empréstimo contraído em Londres- lei 1019 de 17 de julho de 1907	
Amortização de 2 1/2 a efetuar-se em 1 de maio	7.500	Juros, amortização e comissão £ 26.512-10-0, a 40\$680. Remeter 1 abril	1.078.529
Juros de 3% a vencerem-se em 1 de maio	15.525	Juros, amortização e comissão £ 26.512-10-0, a 40\$680. Remeter 1/10	1.078.529
Juros de 3% a vencerem-se em 1 de novembro	15.300	Empréstimo tomado em 1922 nos Estados Unidos,	
Empréstimo autorizado pela lei 1279 de 31 de dezembro de 1909		Lei 1765, 16/12/1913 e 21/7/1916	
Amortização de 2 1/2 a efetuar-se em 3 de setembro	20.600	Juros, amortização e comissão \$343.400 a 8\$360, a remeter 1 fevereiro	2.870.824
Juros de 3 1/2% a vencerem-se em 3 de março	16.762	Juros, amortização e comissão \$343.400 a 8\$360, a remeter 1 de agosto	2.870.824
Juros de 3 1/2% a vencerem-se em 3 de novembro	16.762	Empréstimo tomado 1927 nos Estados Unidos,	

(continua)

²⁶ A Lei nº 3.041 de 12 de maio de 1927 cita a Lei Estadual 2168-B de 26 de dezembro de 1926, que autorizava a Câmara Municipal de São Paulo a contrair empréstimo dentro e fora do país. A lei estadual autorizava o governo do estado a entrar em acordo com a municipalidade para a execução das obras de canalização do rio Tietê e saneamento dos terrenos marginais. Para auxiliar no custeio da operação, o município de São Paulo poderia criar uma taxa de melhoria, proporcional aos impostos e taxas já cobrados e que recaia sobre as casas e terrenos beneficiados pelas obras.

Tabela 5 – Serviço da Dívida no orçamento do Município de São Paulo do exercício de 1929 (em mil réis)

<u>Dívida interna</u>		<u>Dívida externa</u>	
Empréstimo autorizado pela lei 1324 de 31 de maio de 1910		lei 1765, 16/12/1913 e 1993 de 21/7/1916	
Amortização de 2 1/2 a efetuar-se em 2 de janeiro	15.000	Juros, amortização e comissão \$265.489,60 a 8\$360, a remeter 1 de abril	2.219.493
Juros de 3 1/2% a vencerem-se em 2 de janeiro	12.075	Juros, amortização e comissão \$121.585,80 a 8\$360, a remeter 1 outubro	1.009.892
Juros de 3 1/2% a vencerem-se em 2 de julho	11.550	Empréstimo tomado em 1927 nos Estados Unidos,	
Empréstimo autorizado pela lei 1646 de 15 de fevereiro de 1913		lei 2168-B, 26/12/1926 e e 3041, 12/5/1927	
Juros de 3 1/2% a vencerem-se em 30 de junho	502.901	Juros, amortização e comissão \$225.562,50 a 8\$360, remeter a 15/4	1.885.703
Juros de 3 1/2% a vencerem-se em 31 de dezembro	502.901	Juros, amortização e comissão \$225.562,50 a 8\$360, remeter a 15/10	1.885.703
Emprést. autorizado: leis 1765 de 16/12/1913 e 1993 de 21/7/1918		Serviço total da dívida externa	
Amortização de 2 1/2 a efetuar-se em 1 de abril	625.000	Total do serviço da dívida externa a realizar em 1929	14.899.495
Juros de 3 1/2% a vencerem-se em 1 de abril	328.125	Para serviço de juros de operações de crédito destinadas as despesas	
Juros de 3 1/2% a vencerem-se em 30 de setembro	306.250	de calçamento que competem a prefeitura. Lei 3108 de 28/10/1927	1.000.000
Empréstimo autorizado pela lei 2819 de 9 de fevereiro de 1925		SERVIÇO TOTAL DA DÍVIDA INTERNA E EXTERNA A REALIZAR EM 1929	20.086.145
Amortização de 4.150 letras, a efetuar-se em 1 de março	415.000		
Juros de 4% a vencerem-se em 1 de março	400.000		
Juros de 4% a vencerem-se em 1 de setembro	383.400		
Empréstimo autorizado pela lei 2957 de 13 de abril de 1926			

(continua)

Tabela 5 – Serviço da Dívida no orçamento do Município de São Paulo do exercício de 1929 (em mil réis)

<u>Dívida interna</u>		<u>Dívida externa</u>	
Amortização de 2.000 letras, a efetuar-se em 1 de maio	200.000		
Juros de 4% a vencerem-se em 1 de maio	200.000		
Juros de 4% a vencerem-se em 1 de novembro	192.000		
Serviço total da dívida interna			
Amortização no exercício	1.283.100		
Juros a pagar no exercício	2.903.550		
Total do serviço da dívida interna a realizar em 1929	4.186.650		

Fonte: Câmara Municipal de São Paulo, Legislação.

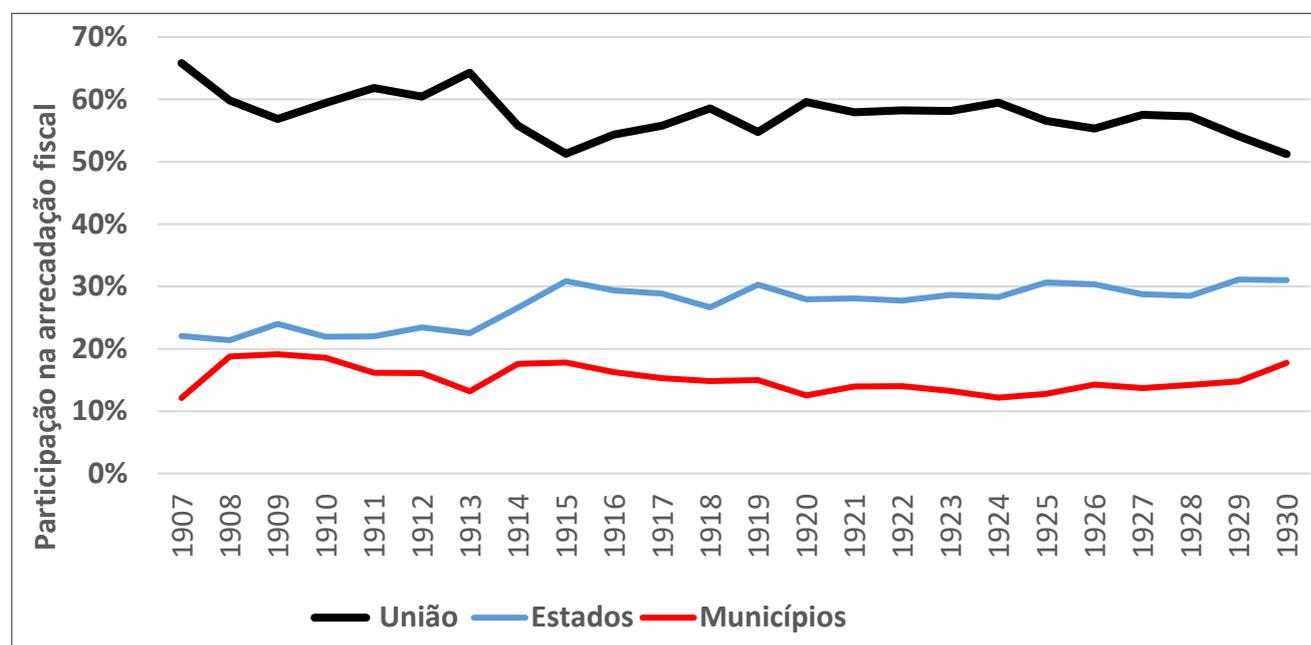
6. Receitas fiscais dos municípios, estados e União

Para colocar esses orçamentos municipais em perspectiva, vale a pena compará-los com os de outros municípios do estado, bem como com os orçamentos estaduais e federais da época. Em primeiro lugar, vemos que no período em questão a proporção da arrecadação apropriada pelos municípios brasileiros era inferior a 20%; os estados tinham uma proporção crescente que alcançava 31% em 1930; e a maior proporção da arrecadação ficava para a União (Gráfico 7). Aliás, essa é uma situação que se reproduz desde então, apesar das transformações institucionais que ocorreram ao longo dos últimos cem anos. Nos últimos anos, a União arrecada cerca de 60%, os estados cerca de 25%, e os municípios percentuais ao redor de 15%.

Entre os municípios do estado de São Paulo no período analisado, a cidade de São Paulo passou de uma participação de aproximadamente 20% em 1900 e 1910 para 44% em 1920 e 37% em 1928. No período analisado, o município de Santos obtinha também elevada arrecadação,

por isso apresentamos a receita orçada conjunta de Santos e São Paulo.²⁷ Nesse caso, exceto em 1900, o percentual situava-se ao redor dos 60%. Adicionalmente quando agregamos os municípios com as maiores receitas orçadas, o total superava mais de 70% da arrecadação orçada da totalidade dos municípios.²⁸ Assim, os demais municípios do estado representavam cerca de 30% da receita orçada total (Gráfico 8).

Gráfico 7 – Proporção da arrecadação por esfera governamental (1907-1930)

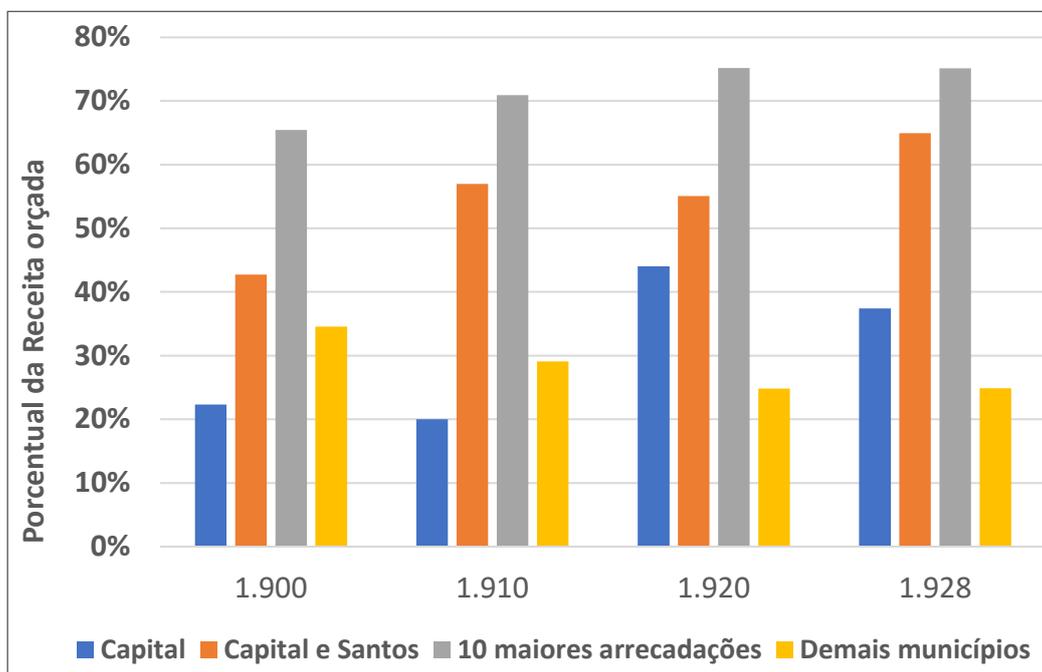


Fonte: Repertório Estatístico do Brasil, n. 1, p. 119.

²⁷ Santos manteve-se, ao longo dos anos 1900 a 1928, como o segundo município em termos de receita orçada, exceto em 1910, pois nesse ano orçou uma receita de empréstimos que representava 82% da sua receita total.

²⁸ *Anuário estatístico do estado de São Paulo*, vários anos. Em todos os anos da série faltam informações de alguns municípios.

Gráfico 8 – Porcentual em relação à receita orçada de todos os municípios (1900, 1910, 1920 e 1928)



Fonte: Anuário Estatístico de São Paulo, 1910, 1910, 1920, 1928.

7. Conclusões

Ao longo deste artigo, procuramos analisar a extraordinária transformação que ocorreu nas competências municipais a partir da primeira Constituição Republicana. Se durante o Império o papel do governo local era limitado, praticamente um poder subordinado e auxiliar do governo provincial, e que contava com uma base fiscal reduzida, a descentralização implantada pela nova constituição delegou aos municípios amplas funções, independência na gestão dos temas essenciais de um governo local e uma base fiscal ampliada. Serviços públicos essenciais como água e esgoto, iluminação pública, ficariam a cargo das municipalidades, que também teriam a responsabilidade de organizar guarda e polícia municipal. Ademais, os poderes locais teriam gestão plena das questões urbanas, como ruas, calçadas, jardins públicos e com autoridade para desapropriações. Os municípios adquiriram também o poder de regular questões relevantes para a vida urbana, tais como controles de alimentos, pesos e medidas, salubridade, saúde, segurança, inclusive o

controle de armas nas povoações. Entretanto, era reduzida a participação dos municípios proporcionalmente às receitas de União e dos estados. Característica do sistema fiscal brasileiro desde então.

Devemos lembrar que no período em análise, 1890 a 1930, a população da cidade de São Paulo multiplicou-se por 13, o que representa uma taxa de crescimento de 6,7% ao ano. Em 1930, a população da cidade de São Paulo era ultrapassada em tamanho apenas pela capital federal.²⁹ No mesmo período, a receita orçamentária, em libras, multiplicou por 19. Esse crescimento exigiu investimentos significativos na estrutura urbana da cidade. Os principais investimentos inseridos no orçamento são do viário, com obras de extensão, nivelamento, retificação, alinhamento e calçamento de ruas e avenidas, adaptando o velho traçado da cidade às novas exigências de mobilidade e “embelezamento”. Investimentos que, em muitos casos, contavam com o apoio do governo do estado ou recursos obtidos por endividamento, cujo serviço tornava-se um item bastante oneroso para a municipalidade no final do período em análise. Por outro lado, áreas de sua competência, como educação, saúde e serviços públicos como água e esgotos não representam itens importantes nos orçamentos da cidade, ainda quase que totalmente suportados pelo governo estadual.

Assim, o que podemos concluir é que as despesas de custeio, mesmo sem dispêndios em segmentos relevantes como educação e saúde, comprometiam a capacidade de investimentos do município, e quando foram feitas obras de maior envergadura, estas dependiam de apoio do governo do estado e de empréstimos, que gradativamente passaram a representar item significativo da despesa orçada. Infelizmente, pela indisponibilidade de balanços anuais de receita e despesas, não foi possível apreciar a aderência dos valores orçados e efetivamente realizados ou se houve equilíbrio na realização dos orçamentos.

Tudo isso mudou com a Revolução de 1930. Naquele ano ocorreram transformações dramáticas nessa estrutura de autonomia municipal com a deposição do governo constituído e a implantação de um regime autoritário e centralizador, liderado por Getúlio Vargas. O poder legislativo foi abolido em todos os níveis da federação, e o governo passou a ser exercido

²⁹ Em 1890, a população da cidade de São Paulo era ultrapassada por inúmeras cidades brasileiras, sendo um pouco mais de 10% da população do Rio de Janeiro. Em 1930, era a segunda maior cidade brasileira, representando 60% da população do Rio de Janeiro (IBGE, 1941).

pelo chamado Governo Provisório, que exercia discricionariamente em toda a sua plenitude as funções atribuídas tanto ao poder Legislativo quanto ao Executivo. Os interventores estaduais teriam a incumbência de indicar prefeitos interventores em todos os municípios do seu território. Embora com nuances em termos de autoritarismo e centralização, o governo manteve essas características até a deposição de Vargas em 1945 e a nova constituição democrática, aprovada em 1946.

Referências

Fontes Primárias

Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Disponível: <<https://www.al.sp.gov.br/norma/pesquisa>>.

Câmara Municipal de São Paulo, Legislação. Disponível em: <<https://www.saopaulo.sp.leg.br/antigo/biblioteca/legislacao/>>.

Constituição de 24 de fevereiro de 1891, disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1824-1899/constituicao-35081-24-fevereiro-1891-532699-publicacaooriginal-15017-pl.html>>.

IBGE. Repertório Estatístico do Brasil, Quadros Retrospectivos n. 1, 1941.

IBGE. Série Estatísticas Retrospectivas, Rio de Janeiro, 1987, vol. 3.

Repartição de Estatística e Arquivo do Estado de São Paulo, Anuário Estatístico de São Paulo, vários exemplares.

IPEADATA. Acesso: <<http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>>.

Fontes Secundárias

COSTA, B. A. “A vereda dos tratos. Fiscalidade e poder na capitania de São Paulo, 1723-1808. São Paulo, Tese de Doutorado, FFLCH/USP, 2012.

COSTA, W. P. *Cidadãos e Contribuintes. Estudos de História Fiscal*. São Paulo, Alameda, 2020.

HANLEY, A. G. A failure to deliver: Municipal Poverty and the Provision of Public Services in Imperial São Paulo, Brazil 1822-1889, *Journal of Urban History*, 39 no. 3:513-535, 2013.

LOPES, L. S. e HANLEY, A. G. Alice no País da Contabilidade: a aventura de duas historiadoras econômicas em registros contábeis do século XIX. *R. Cont. Fin.* – USP, São Paulo, v. 25, Edição “História da Contabilidade”, p. 355-363, set./out./nov./dez. 2014.

LOPES, L. S. e HANLEY, A. G. Fiscalidade no Brasil Império: a manutenção de privilégios e o legado da desigualdade. *Revista USP*, São Paulo, n. 132: janeiro/fevereiro/março de 2022, p. 79-100.

LOPES, L. S. Saldos e sobras: finanças públicas municipais na primeira metade do Oitocentos: Província de São Paulo, 1834-1850”, *História e Economia Revista Interdisciplinar*, v.10, n.1:29-54, 2012.

LUNA, F. V. e KLEIN, H. S. *História Econômica e social do Estado de São Paulo 1850-1950*. São Paulo, Imprensa Oficial, 2019.

NOZOE, N. H. Breve História da estrutura tributária de São Paulo, de 1835 ao termino da Primeira República. In: BARRETO, A. E. M. (org.) *História Econômica: ensaios*. São Paulo, IPE/USP, 1983, p. 105-120.

NOZOE, N. H. *São Paulo: economia cafeeira e urbanização*. São Paulo: IPE/USP, 1984.

NOZOE, N. H. Vida econômica e finanças municipais da capital paulista na época imperial”, In: PORTA, Paula (org.), *História da cidade de São Paulo. A cidade no Império, 1823-1889* (pp. 131-151). São Paulo: Paz e Terra, 2004.

PIRES, J. M. Finanças públicas municipais na República Velha: o caso de Ribeirão Preto. *Estudos Econômicos*, v. 27, n. 3: 481-518, set./dez. 1997.

TESSITORE, V. As fontes de riqueza pública: tributos e administração tributária na Província de São Paulo (1832-1892). Dissertação de Mestrado, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas.

APÊNDICE

Anexo 1-1 – Orçamentos aprovados pela Câmara Municipal de São Paulo – Receitas orçadas (1893-1902) – mil réis										
Número da Lei	Lei 18	Lei 66	Lei 124	Lei 189	Lei 287	Lei 375	Lei 434	Lei 493	Lei 552	
Data da Lei	20-1-1893	18-10-1893	11-12-1894	12-12-1895		12-12-1898	20-11-1899	14/11/1900	28/10/1901	
Ano do Orçamento	1893	1894	1895	1896	1897	1899	1900	1901	1902	
Impostos	1.243.000	1.341.000	1.523.500	1.421.600	2.100.949	1.679.279	1.859.760	2.037.639	2.105.443	
Taxas, Inclusive fiscalizações	60.000	113.000	86.791	83.012	152.148	131.068	258.948	287.714	222.725	
Rendas patrimoniais, legados, alugueis	363.143	350.000	387.711	417.047	510.927	549.306	771.071	733.009	755.105	
Multas e indenizações	35.000	74.000	102.332	104.133	112.000	67.827	72.434	86.714	87.250	
Outras receitas, inclusive receitas imprevistas	33.000	15.100	25.620	20.768	52.000	39.817	-	-	-	
Cobrança da Dívida Ativa	250.000	20.000	80.000	72.673	178.271	179.028	101.726	70.000	126.382	
Saldo anterior		-	-	-	700.000	-	-	-	-	
Total	1.984.143	1.913.100	2.205.954	2.119.233	3.806.295	2.646.325	3.063.939	3.215.076	3.296.905	

(continua)

Anexo 1-2 – Orçamentos aprovados pela Câmara Municipal de São Paulo – Receitas orçadas (1903-1912) – mil réis										
Número da Lei	Lei 611	Lei 683	Lei 790	Lei 862	Lei 956	Lei 1054	Lei 1155	Lei 1258	Lei 1467	
Data da Lei	22/10/1902	07/11/1903	17/11/1904	16/11/1905	16/11/1906	12/11/1907	26/10/1908	30/10/1909	31/10/1911	
Ano do Orçamento	1903	1904	1905	1906	1907	1908	1909	1910	1912	
Impostos	2.360.100	2.604.612	2.699.224	2.750.000	2.746.006	2.760.000	2.790.000	3.000.000	3.500.000	
Taxas, Inclusive fiscalizações	212.000	226.657	237.833	295.000	299.800	609.800	312.200	724.200	1.024.800	
Rendas patrimoniais, legados, alugueis	810.732	867.114	883.040	869.000	889.000	895.000	898.200	963.000	993.066	
Multas e indenizações	85.857	84.000	81.971	87.000	93.000	90.000	90.000	85.000	96.000	
Cobrança da Dívida Ativa	60.000	60.000	60.000	60.000	60.000	60.000	60.000	60.000	80.000	
Total	3.528.689	3.842.383	3.962.068	4.061.000	4.087.806	4.414.800	4.150.400	4.832.200	5.693.866	

(continua)

Anexo 1-3 – Orçamentos aprovados pela Câmara Municipal de São Paulo – Receitas orçadas (1913-1921) – mil réis									
Número da Lei	Lei 1613	Lei 1749	Lei 1828	Lei 1920	Lei 2020	Lei 2095	Lei 2162	Lei 2239	Lei 2331
Data da Lei	31/10/1912	29/10/1913	31/10/1914	30/10/1915	28/10/1916	29/10/1917	26/10/1918		Falta pedaço
Ano do Orçamento	1913	1914	1915	1916	1917	1918	1919	1920	1921
Impostos	3.719.670	4.881.916	5.130.000	5.460.000	5.917.000	6.442.000	6.665.000	7.248.000	10.050.000
Taxas, Inclusive fiscalizações	1.248.326	1.420.363	1.861.600	1.586.600	1.702.600	1.715.600	1.740.600	1.868.600	3.186.600
Rendas patrimoniais, legados, alugueis	1.472.418	1.040.963	1.080.000	1.152.000	1.043.000	1.367.000	1.245.000	1.240.000	1.561.000
Calçamentos, inclusive indenizações por repostos	-	87.389	75.000	75.000	80.000	125.000	125.000	183.000	200.000
Alienação patrimonio municipal	-	100.000	-	-	-	-	-	-	-
Multas e indenizações	131.385	-	100.000	130.000	150.000	138.000	128.000	102.000	83.000
Outras receitas, inclusive receitas imprevistas	-	100.000	193.500	400.000	260.000	298.000	186.000	154.000	315.000
Auxílio governo estado	-	-	-	-	-	1.000.000	4.759.764	5.759.764	1.000.000
Cobrança da Dívida Ativa	125.169	127.519	137.000	300.000	350.000	364.000	377.000	355.000	337.000
Saldo anterior	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	6.696.968	7.758.150	8.577.100	9.103.600	9.502.600	11.449.600	15.226.364	16.910.364	16.732.600

(continua)

Anexo 1-4 – Orçamentos aprovados pela Câmara Municipal de São Paulo – Receitas orçadas (1922-1930) – mil réis										
Número da Lei	Lei 2440	Lei 2556	Lei 2659	Lei 2768	Lei 2932	Lei 3008	Lei 3108	Lei 3235	Lei 3428	
Data da Lei	29/10/1921	30/10/1922	29/10/1923	29/10/1924	29/10/1925	28/10/1926	28/10/1927	18-10/1928	27/11/1929	
Ano do Orçamento	1922	1923	1924	1925	1926	1927	1928	1929	1930	
Impostos	12.290.000	14.350.000	18.100.000	23.600.000	27.550.000	31.900.000	34.250.000	35.400.000	38.150.000	
Taxas, Inclusive fiscalizações	3.456.600	3.606.600	4.406.600	5.562.200	6.732.200	9.502.200	11.962.200	13.262.400	15.252.400	
Rendas patrimoniais, legados, alugueis	1.804.000	2.814.000	2.970.000	3.250.000	3.000.000	2.560.600	2.760.000	2.130.000	2.362.000	
Calçamentos, inclusive indenizações por repostos	250.000	300.000	1.300.000	4.750.000	2.640.000	19.012.000	15.220.000	11.650.000	11.650.000	
Multas e indenizações	100.000	150.000	300.000	300.000	200.000	200.000	250.000	200.000	400.000	
Outras receitas, inclusive receitas imprevistas	350.000	900.000	900.000	500.000	267.800	270.000	680.000	650.000	703.000	
Operações de crédito	-	-	-	-	-	-	8.733.000	10.500.000	10.500.000	
Auxílio governo estado	1.759.764	-	-	-	-	-	-	-	-	
Cobrança da Dívida Ativa	330.000	300.000	325.000	500.000	500.000	800.000	950.000	1.150.000	1.500.000	
Total	20.340.364	22.420.600	28.301.600	38.462.200	40.890.000	64.244.800	74.805.200	74.942.400	80.517.400	

Fonte: Câmara Municipal de São Paulo, Legislação.

Anexo 2-1 – Despesas Ordinárias Fixadas nos Orçamentos da Cidade de São Paulo, 1900-1905 (mil réis)						
	Lei 434	Lei 493	Lei 552	Lei 611	Lei 683	Lei 790
	20/11/1899	14/11/1900	28/10/1901	22/10/1902	07/11/1903	17/11/1904
Ano do Orçamento	1900	1901	1902	1903	1904	1905
Despesa Ordinária Fixada	2.962.584	3.115.242	3.192.556	3.400.100	3.688.383	3.803.292
<i>Presidente da Camara</i>	<i>50.700</i>	<i>53.100</i>	<i>53.100</i>	<i>56.600</i>	<i>56.600</i>	<i>66.760</i>
Pessoal	34.200	36.600	36.600	36.600	36.600	41.760
Expediente	13.000	13.000	13.000	15.000	15.000	20.000
Adiantamentos ao Estado e União	2.500	2.500	2.500	3.000	3.000	3.000
Eventuais	1.000	1.000	1.000	2.000	2.000	2.000
<i>Prefeito</i>	<i>2.911.884</i>	<i>3.062.142</i>	<i>3.139.456</i>	<i>3.343.500</i>	<i>3.631.783</i>	<i>3.736.532</i>
Subsidio ao prefeito	24.000	24.000	24.000	24.000	24.000	24.000
Secretaria Geral	588.000	581.600	584.600	720.600	758.600	759.160
Pessoal	51.000	60.600	60.600	60.600	60.600	65.160
Pessoal operário						
Expediente	38.000	23.000	23.000	23.000	29.000	23.000
Iluminação Pública	14.000	14.000	14.000	30.000	60.000	60.000
Limpeza Pública	480.000	480.000	480.000	600.000	600.000	600.000
Exame das vacas	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	3.000
Extinção formigas/animais daninhos	3.000	3.000	3.000	3.000	3.000	3.000
Vistoriais	1.000		1.000	1.000	1.000	1.000
Passagem balsa Barra Funda/Limão			2.000	2.000	4.000	4.000
<i>Fiscalização</i>	<i>118.800</i>	<i>128.400</i>	<i>128.400</i>	<i>148.200</i>	<i>148.200</i>	<i>157.800</i>
Pessoal	118.800	128.400	128.400	148.200	148.200	157.800
Inspetoria de Viação Municipal	-	-	-	-	-	-
<i>Pessoal</i>						

(continua)

Anexo 2-1 – Despesas Ordinárias Fixadas nos Orçamentos da Cidade de São Paulo, 1900-1905 (mil réis)						
	Lei 434	Lei 493	Lei 552	Lei 611	Lei 683	Lei 790
	20/11/1899	14/11/1900	28/10/1901	22/10/1902	07/11/1903	17/11/1904
Ano do Orçamento	1900	1901	1902	1903	1904	1905
Despesa Ordinária Fixada	2.962.584	3.115.242	3.192.556	3.400.100	3.688.383	3.803.292
<i>Matadouro</i>	<i>288.980</i>	<i>310.820</i>	<i>316.820</i>	<i>316.820</i>	<i>316.820</i>	<i>319.340</i>
Pessoal	43.200	45.600	51.600	51.600	51.600	54.120
Salários de trabalhadores	75.480	94.920	94.920	94.920	94.920	94.920
Custeio	10.300	10.300	10.300	10.300	10.300	10.300
Transporte de carne	160.000	160.000	160.000	160.000	160.000	160.000
<i>Cemitérios</i>	<i>51.987</i>	<i>57.387</i>	<i>57.387</i>	<i>57.387</i>	<i>58.827</i>	<i>68.707</i>
Pessoal	15.000	22.200	22.200	22.200	22.200	29.160
Salários	32.987	31.187	31.187	31.187	32.627	35.547
Custeio e expediente	4.000	4.000	4.000	4.000	4.000	4.000
<i>Mercados</i>	<i>30.240</i>	<i>43.560</i>	<i>43.560</i>	<i>41.720</i>	<i>43.400</i>	<i>37.400</i>
Pessoal	10.560	21.960	21.960	21.960	21.960	23.160
Salários de varredores	7.680	9.600	9.600	10.560	12.240	12.240
Custeio e expediente	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000
Depósito de animais	10.000	10.000	10.000	7.200	7.200	
<i>Hospital Veterinario</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>12580</i>
Pessoal						1.800
Salários do servente						1.080
Aluguel predio e custeio						2.500
Deposito de animais						7.200
<i>Diretoria de obras</i>	<i>913.872</i>	<i>708.165</i>	<i>903.629</i>	<i>927.311</i>	<i>838.077</i>	<i>889.574</i>
Pessoal	94.200	96.600	96.600	101.400	101.400	102.780

(continua)

Anexo 2-1 – Despesas Ordinárias Fixadas nos Orçamentos da Cidade de São Paulo, 1900-1905 (mil réis)						
	Lei 434	Lei 493	Lei 552	Lei 611	Lei 683	Lei 790
	20/11/1899	14/11/1900	28/10/1901	22/10/1902	07/11/1903	17/11/1904
Ano do Orçamento	1900	1901	1902	1903	1904	1905
Despesa Ordinária Fixada	2.962.584	3.115.242	3.192.556	3.400.100	3.688.383	3.803.292
Expediente		15.000	15.000	15.000	15.000	15.000
Aluguel Prédio para Diretorias						
Jardins e arborização	50.000	50.000	50.000	80.000	100.000	100.000
Escola de Pomologia e horticultura						30.000
Serviços e obras	717672	394.565	596.029	560.911	611.677	631.794
Guias	36.000	36.000	36.000	60.000		
Pedra Britada		100.000	100.000	100.000		
Muros	16.000	16.000	10.000	10.000	10.000	10000
<i>Tesouro</i>	<i>869.005</i>	<i>1.181.210</i>	<i>1.054.060</i>	<i>1.060.942</i>	<i>1.402.339</i>	<i>1.427.151</i>
Pessoal	76.800	135.000	135.000	145.800	150.600	172.380
Porcentagens sobre arrecadação	70.499	48.200	38.500	53.100	47.970	38.036
Porcentagem arrecadação mercado	49.110	43.482	44.100	43.650	46.650	44.350
Expediente	15.000	15.000	15.000	15.000	15.000	15.000
Resituições	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000
Exercícios findos	150.000	450.000	350.000	350.000	350.000	350.000
Dívida Passiva	495.854	477.786	459.718	441.649	782.119	797.385
Aposentadoria	1.742	1.742	1.742	1.743		
<i>Procuradoria Judicial</i>	<i>27.000</i>	<i>27.000</i>	<i>27.000</i>	<i>46.520</i>	<i>41.520</i>	<i>40.820</i>
Pessoal	12.000	12.000	12.000	12.000	12.000	12.000
Custas	9.000	9.000	9.000	9.000	9.000	9.000

(continua)

Anexo 2-1 – Despesas Ordinárias Fixadas nos Orçamentos da Cidade de São Paulo, 1900-1905 (mil réis)						
	Lei 434	Lei 493	Lei 552	Lei 611	Lei 683	Lei 790
	20/11/1899	14/11/1900	28/10/1901	22/10/1902	07/11/1903	17/11/1904
Ano do Orçamento	1900	1901	1902	1903	1904	1905
Despesa Ordinária Fixada	2.962.584	3.115.242	3.192.556	3.400.100	3.688.383	3.803.292
Expediente	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000
Eventuais	4.000	4.000	4.000	4.000	4.000	4.000
Porcentagens				19.520	14.520	13.820

Fonte: Câmara Municipal de São Paulo, Legislação.

Anexo 2-2 – Despesas Extraordinárias Fixadas nos Orçamentos da Cidade de São Paulo, 1900-1905 (mil réis)						
Ano do Orçamento	1900	1901	1902	1903	1904	1905
Despesa Extraordinária Fixada	101.355	99.834	104.349	128.589	154.000	158.777
Presidencia da Camara						
Secretaria Geral	38.100	43.500	54.000	68.000	92.000	108.977
Indenizações	2.100	2.000	2.000	5.000	5.000	6.777
Auxílios- tem abertura de auxilios	36.000	40.000	50.000	60.000	84.000	99.200
Gratificações		1.500	2.000	3.000	3.000	3.000
<i>Subvenções</i>	6.000	8.000	6.000	8.000	8.000	8.000
Joquei Club	6.000	6.000	6.000	6.000	6.000	6.000
R. Corinalderi, premio por bicho seda		2.000				
Inst. Hist. e Geográfico de São Paulo				2.000	2.000	2.000
<i>Diretoria de obras</i>	37.000	40.000	32.000	40.000	40.000	27.800
Desapropriações	37.000	40.000	32.000	40.000	40.000	24.800
<i>Tesouro</i>	20.255	8.334	12.349	12.589	14.000	14.000
Gratificações	3.000	1.500	2.000	3.000	3.000	3.000
Festas públicas	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000
Despesas imprevistas	4.255	4.834	8.349	7.589	9.000	9.000
Complemento de percentagens	11.000					

Fonte: Câmara Municipal de São Paulo, Legislação.

Anexo 2-3 – Despesas Ordinárias Fixadas nos Orçamentos da Cidade de São Paulo, 1906-1913 (mil réis)							
	Lei 862	Lei 956	Lei 1054	Lei 1155	Lei 1258	Lei 1467	Lei 1613
	16/11/1905	16/11/1906	12/11/1907	26/10/1908	30/10/1909	31/10/1911	31/10/1912
Ano do Orçamento	1906	1907	1908	1909	1910	1912	1913
Despesa Ordinária Fixada	3.904.000	3.924.806	3.956.800	3.989.200	4.657.200	5.522.800	6.129.494
<i>Presidente da Camara</i>	<i>71.880</i>	<i>77.520</i>	<i>60.540</i>	<i>58.040</i>	<i>57.800</i>	<i>75.300</i>	<i>77.100</i>
Pessoal	41.880	47.520	30.540	32.040	34.800	43.800	42.600
Expediente	24.000	24.000	24.000	20.000	20.000	20.000	20.000
Serviço Taquigrafico, publicações						10.000	13.000
Gratificações	2.000	2.000	2.000	2.000			
Adiantamentos ao Estado e União	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	1.000	1.000
Eventuais	2.000	2.000	2.000	2.000	1.000	500	500
<i>Prefeito</i>	<i>3.832.120</i>	<i>3.847.286</i>	<i>3.896.260</i>	<i>3.931.160</i>	<i>4.599.400</i>	<i>5.447.500</i>	<i>6.052.394</i>
Subsidio ao prefeito	24.000	24.000	24.000	24.000	24.000	24.000	24.000
Secretaria Geral	780.160	833.620	828.860	892.970	1.076.820	1.343.400	1.610.594
Pessoal	65.160	72.420	101.280	102.890	113.040	111.280	118.860
Pessoal operário							
Expediente	23.000	24.200	30.000	36.000	43.620	65.000	65.000
Iluminação Pública	60.000	60.000	20.000	15.000	15.000	10.000	9.614
Limpeza Pública	624.000	624.000	624.000	684.000	857.000	800.000	1.200.000
Incineração de lixo						70.000	40.000
Irrigação						160.000	60.000
Teatro Municipal, custeio						80.000	70.000
Análise e fiscalização alimentos		8.000	8.000	8.000			
Conservatório Dramático		36.000	36.000	36.000	36.000	36.000	36.000

(continua)

Anexo 2-3 – Despesas Ordinárias Fixadas nos Orçamentos da Cidade de São Paulo, 1906-1913 (mil réis)							
	Lei 862	Lei 956	Lei 1054	Lei 1155	Lei 1258	Lei 1467	Lei 1613
	16/11/1905	16/11/1906	12/11/1907	26/10/1908	30/10/1909	31/10/1911	31/10/1912
Ano do Orçamento	1906	1907	1908	1909	1910	1912	1913
Despesa Ordinária Fixada	3.904.000	3.924.806	3.956.800	3.989.200	4.657.200	5.522.800	6.129.494
Extinção formigas/ animais daninhos	3.000	4.000	4.000	4.000	4.000	2.000	2.000
Vistoriais	1.000	1.000	500	500	500	500	500
Passagem balsa Barra Funda/Limão	4.000	4.000	5.080	6.580	7.660	8.620	8.620
<i>Fiscalização</i>	<i>162.600</i>	<i>128.520</i>	<i>128.340</i>	<i>132.840</i>	<i>134.220</i>	<i>215.880</i>	<i>208.260</i>
Pessoal	162.600	128.520	128.340	132.840	134.220	215.880	208.260
Inspetoria de Viação Municipal	-	41.280	41.280	40.980	40.980	-	-
<i>Pessoal</i>		41.280	41.280	40.980	40.980		
<i>Matadouro</i>	<i>319.340</i>	<i>319.700</i>	<i>342.260</i>	<i>343.460</i>	<i>346.520</i>	<i>243.220</i>	<i>207.320</i>
Pessoal	54.120	54.480	54.480	55.680	57.300	57.720	59.340
Salários de trabalhadores	94.920	94.920	117.480	117.480	118.920	124.200	133.680
Custeio	10.300	10.300	10.300	10.300	10.300	11.300	14.300
Transporte de carne	160.000	160.000	160.000	160.000	160.000	50.000	
<i>Cemitérios</i>	<i>71.993</i>	<i>73.502</i>	<i>73.969</i>	<i>73.867</i>	<i>79.732</i>	<i>82.345</i>	<i>83.587</i>
Pessoal	29.160	29.940	29.940	29.940	32.520	32.460	33.060
Salários	38.833	39.562	40.029	39.927	43.212	45.885	46.527
Custeio e expediente	4.000	4.000	4.000	4.000	4.000	4.000	4.000
<i>Mercados</i>	<i>33.116</i>	<i>34.412</i>	<i>35.412</i>	<i>35.412</i>	<i>40.044</i>	<i>48.044</i>	<i>44.084</i>
Pessoal	18.876	17.292	17.292	17.292	17.724	17.724	18.264
Salários de varredores	12.240	15.120	15.120	15.120	19.320	22.320	22.320
Custeio e expediente	2.000	2.000	3.000	3.000	3.000	8.000	3.500

(continua)

Anexo 2-3 – Despesas Ordinárias Fixadas nos Orçamentos da Cidade de São Paulo, 1906-1913 (mil réis)							
	Lei 862	Lei 956	Lei 1054	Lei 1155	Lei 1258	Lei 1467	Lei 1613
	16/11/1905	16/11/1906	12/11/1907	26/10/1908	30/10/1909	31/10/1911	31/10/1912
Ano do Orçamento	1906	1907	1908	1909	1910	1912	1913
Despesa Ordinária Fixada	3.904.000	3.924.806	3.956.800	3.989.200	4.657.200	5.522.800	6.129.494
<i>Hospital Veterinario</i>	35580	37980	35980	30980	44900	42900	48700
Pessoal	1.800	1.800	1.800	1.800	1.800	1.800	1.800
Salarios do servente	1.080	1.080	1.080	1.080	1.080	1.080	1.080
Aluguel predio e custeio	2.500	2.500	500	500	500	1.000	1.000
Tuberculina	3.000	3.000	3.000	3.000	3.000	2.000	2.000
Pagamento das vacas condenadas	20.000	20.000	20.000	15.000	15.000	10.000	10.000
Deposito de animais	7.200	9.600	9.600	9.600	17.520	18.520	19.520
Custeios diversos					6.000	8.500	13.300
<i>Diretoria de obras</i>	<i>1.022.620</i>	<i>1.242.688</i>	<i>1.375.754</i>	<i>1.108.356</i>	<i>1.391.679</i>	<i>1.690.549</i>	<i>1.656.843</i>
Pessoal	123.340	129.540	130.380	151.620	187.200	206.629	210.660
Expediente	15.000	15.000	22.800	22.800	22.800	43.000	43.000
Aluguel Prédio para Diretorias		15.624	15.664	15.664	15.664	15.664	23.290
Jardins e arborização	100.000	100.000	100.000	100.000	100.000	130.000	150.000
Escola de Pomologia e horticultura	40.000	40.000	40.000	30.000	40.000		
Serviços e obras	634.280	732.524	834.910	656.272	924.015	1.143.256	1.077.893
Desapropriações	100.000	200.000	200.000	100.000	100.000	150.000	150.000
Muros	10.000	10.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000
Premios para construções			30.000	30.000			
<i>Tesouro</i>	<i>1.342.991</i>	<i>1.067.164</i>	<i>966.035</i>	<i>1.201.925</i>	<i>1.360.285</i>	<i>1.492.122</i>	<i>2.050.171</i>
Pessoal	172.140	177.660	176.220	175.860	202.900	214.300	226.680

(continua)

Anexo 2-3 – Despesas Ordinárias Fixadas nos Orçamentos da Cidade de São Paulo, 1906-1913 (mil réis)							
	Lei 862	Lei 956	Lei 1054	Lei 1155	Lei 1258	Lei 1467	Lei 1613
	16/11/1905	16/11/1906	12/11/1907	26/10/1908	30/10/1909	31/10/1911	31/10/1912
Ano do Orçamento	1906	1907	1908	1909	1910	1912	1913
Despesa Ordinária Fixada	3.904.000	3.924.806	3.956.800	3.989.200	4.657.200	5.522.800	6.129.494
Porcentagens sobre arrecadação	37.138	38.240	42.777	43.249	52.384	56.457	88.720
Porcentagem arrecadação mercado	42.950	39.240	39.240	39.240	39.820	38.620	48.300
Expediente	15.000	15.000	15.000	15.000	30.000	40.000	40.000
Resituições	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000
Exercícios findos	250.000	250.000	150.000	50.000	100.000	50.000	500.000
Dívida Passiva	815.763	537.024	524.762	848.400	897.275	1.047.326	1.054.776
Aposentadoria			8.036	20.176	25.306	32.819	79.095
Quebra de caixa					2.600	2.600	2.600
<i>Procuradoria Judicial</i>	<i>39.720</i>	<i>44.420</i>	<i>44.370</i>	<i>46.370</i>	<i>60.220</i>	<i>265.040</i>	<i>118.835</i>
Pessoal	12.000	15.600	15.600	15.600	36.020	36.840	40.800
Custas	9.000	9.000	9.000	9.000	9.000	9.000	20.000
Expediente	2.000	2.000	2.000	2.000	3.200	3.200	3.200
Eventuais	4.000	4.000	4.000	6.000	6.000	10.000	10.000
Porcentagens	12.720	13.820	13.770	13.770	6.000	6.000	6.000
Meias Custas						200.000	38.835

Fonte: Câmara Municipal de São Paulo, Legislação.

Anexo 2-4 – Despesas Extraordinárias Fixadas nos Orçamentos da Cidade de São Paulo, 1906-1913 (mil réis)							
Ano do Orçamento	1906	1907	1908	1909	1910	1912	1913
Despesa Extraordinária Fixada	157.000	163.000	158.000	161.200	175.000	171.066	199.666
Presidencia da Camara					3.000		
<i>Secretaria Geral</i>	129.000	136.000	134.200	134.200	137.000	121.400	140.000
Indenizações	13.800	13.800	13.800	13.800	9.600		
Auxílios- tem abertura de auxílios	109.200	116.200	114.400	114.400	117.400	121.400	140.000
Gratificações	6.000	6.000	6.000	6.000	10.000		
<i>Subvenções</i>	8.000	8.000	8.000	8.000	10.000	32.666	42.666
Joquei Club	6.000	6.000	6.000	6.000	6.000	6.000	6.000
Inst. Hist. e Geográfico de São Paulo	2000	2.000	2.000	2.000	2.000		
Com.monumento fundação S.Paulo						26666	26666
Parque estadual estação de biologia					2.000		
Estátua ao maestro Carlos Gomes							10000
<i>Diretoria de obras</i>	3.000	3.000	3.000	3.000	5.000	-	-
Gratificações	3000	3000	3000	3000	5000		
<i>Tesouro</i>	17.000	16.000	12.800	16.000	20.000	17.000	17.000
Gratificações	6.000	6.000	6.000	6.000	10.000		
Festas públicas	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000
Despesas imprevistas	9.000	8.000	4.800	8.000	8.000	15.000	15.000

Fonte: Câmara Municipal de São Paulo, Legislação.

Estrutura orçamentária e receita tributária nas derradeiras décadas da imperial província de Goiás*

Budget structure and tax revenue in the last decades of the imperial province of Goiás

Deborah Oliveira Martins dos Reis**

Resumo: Nosso trabalho examina, com base em fontes documentais diversas, as finanças públicas de Goiás, especialmente no que tange às suas receitas, orçamentos e fontes de tributação entre c. 1870 e c. 1889. Desta feita, como desdobramento natural do estudo das finanças goianas por meio de seu sistema de arrecadação e balanços de diferentes exercícios financeiros, apontar-se-á para a tendência ao desequilíbrio orçamentário (déficits) e diferenças consideráveis entre receitas orçadas e auferidas. Assim como levar-se-á ao entendimento das dificuldades de organização do sistema tributário da província a partir de uma base restrita a poucas rubricas realmente significativas em volume de renda gerada, decorrente da estrutura da legislação financeira do Brasil Império junto às especificidades da economia provincial, fortemente ligada à atividade pecuária, o que levou Goiás a ser a província de menor arrecadação entre as províncias brasileiras.

Palavras-chave: Orçamento Público. Estrutura Tributária. Arrecadação Pública. Goiás (BR). Século XIX.

Abstract: Our work examines, based on various documentary sources, the public finances of Goiás, especially concerning its revenues, budgets, and sources of taxation between c. 1870 and c. 1889. As result of studying Goiás' finances through its tax system and financial statements from different fiscal

* Submissão: 07/02/2024 | Aprovação: 12/10/2024 | DOI: 10.29182/hehe.v28i1.965

** Departamento de Economia, Universidade de Brasília (UnB) | ORCID: 0000-0001-5840-919X | E-mail: deborahreis@unb.br



years, we will show the tendency of budget imbalance (deficits) and considerable discrepancies between budgeted and actual revenues. Likewise, we will show the difficulties in organizing the province's tax system, which is based on a limited number of truly significant revenue categories, resulting from the structure of the financial legislation of the Brazilian Empire alongside the specificities of the provincial economy, strongly tied to cattle raising, which led Goiás to be the province with the lowest revenue among Brazilian provinces.

Keywords: Public Budget. Tax Structure. Public Revenue. Goiás (BR). 19th century.

JEL: N46. N96.

Introdução

Há pouco mais de seis décadas atrás, Francisco Iglésias (1958, p. 173) escrevia que

Se a compreensão do mecanismo das finanças do país ainda hoje não é fácil, como se vê pelas várias e contraditórias opiniões sobre o assunto, mais penosa é com relação a outros tempos, quando embaraços de toda ordem perturbam e às vezes até impedem o necessário esclarecimento.

Seriam atuais, em todas as suas dimensões, as palavras de Iglesias se recém-ditas. As discussões de finanças públicas e seus mecanismos continuam na ordem do dia e, se ao longo das últimas décadas até aqui surgiram estudos que em linhas mais gerais têm aumentado o entendimento sobre a trajetória das finanças públicas e da fiscalidade do Estado brasileiro desde suas origens no período imperial, tratando de seus diversos elementos, o conhecimento que se tem das trajetórias provinciais é limitado.

Ainda que existam obras dedicadas ao tema para o período em tela, esses trabalhos concentram-se ora no estudo do governo central como um todo, como citado, ora nas províncias que tinham maior representatividade na economia nacional – a exemplo, São Paulo e Minas Gerais – e seus municípios. Mesmo para a maior economia do país ao final do Oitocentos, São Paulo, “[...] é pequeno o conhecimento que se tem sobre a relação entre os diversos contextos econômicos da então província paulista e as estruturas tributárias locais.” (Galvão, 2020, p. 15). E, se já existem contribuições em estudos de alguns aspectos de algumas regiões, isso pouco ou quase nada se aplica a Goiás, carente de maiores pesquisas.¹

Assim, o estudo aqui apresentado visa ao maior entendimento do passado econômico de Goiás, especialmente no que tange às suas finanças públicas nas duas décadas finais da província (c.1870-c.1889). Nosso objetivo é apresentar um panorama das finanças goianas com ênfase na estrutura e a evolução da receita provincial, reflexo de seus tributos mais importantes e principais fontes de arrecadação, bem como observar os

¹ Estudos sobre a economia goiana e suas raízes têm recaído, de forma quase que exclusiva, na discussão sobre o “mito da decadência”: Goiás teria ou não entrado em uma involução econômica após o declínio da mineração no século XVIII? Ou no estudo da pecuária, única atividade de mercado capaz de manter um comércio regular com outras áreas do país no século XIX e ponto de partida do agronegócio mercantil no estado. Vide, por exemplo, o trabalho clássico de Chaul (1997).

resultados das suas contas públicas a partir das leis orçamentárias e dos valores de arrecadação efetivados ao longo dos diferentes exercícios financeiros considerados, sem deixar de entender a província dentro de um sistema tributário mais complexo ligado às leis imperiais.

É importante destacar que, durante o Brasil Império, as receitas públicas eram classificadas em três categorias principais: as receitas locais, arrecadadas pelos municípios por meio de pequenos tributos cobrados dentro de seus limites; as receitas provinciais, recolhidas pelas províncias para as províncias; e as receitas gerais, obtidas pelo governo central, inclusive a partir de arrecadações nas províncias, referidas ao longo do texto como receitas imperiais. Neste estudo, o foco recai nas receitas provinciais de Goiás. Contudo, dados referentes às receitas gerais/imperiais, quando assim explicitados, poderão ser mencionados pontualmente para contextualizar a província de Goiás dentro do cenário fiscal do Império brasileiro.

Para investigar as finanças públicas provinciais de Goiás, servimo-nos, mormente, de um conjunto de três fontes documentais primárias: os livros de orçamentos e balanços de receitas e despesas de Goiás, manuscritos originários da Secretaria do Tesouro e sob a guarda do Arquivo Histórico Estadual de Goiás (AHEG); os relatórios dos presidentes da província (RPP), apresentados à Assembleia Legislativa goiana e impressos pela Tipografia Oficial; as leis orçamentárias goianas, disponíveis no sítio da Secretaria da Casa Civil de Goiás, sob a rubrica “legislação histórica”. Outros dados comparativos de Goiás encontrados em obras de referência que tratam das finanças públicas do governo central foram pontualmente considerados.

Os diferentes aspectos levantados são, no que segue, explorados em três seções além desta introdução e das considerações finais. A primeira delas trata de posicionar Goiás e suas finanças no contexto nacional. Além da descrição das competências tributárias permitidas às províncias, é mostrada de forma comparativa aos demais entes subnacionais a arrecadação goiana. Na segunda seção apresentamos as receitas esperadas e efetivadas, a relação receita-despesa nas leis orçamentárias e, eventualmente, o padrão utilizado para o fechamento das contas provinciais. Na terceira seção apresentamos a estrutura tributária goiana. São mostradas as principais fontes de arrecadação ordinária da província com suas respectivas

participações no orçamento, flutuações ao longo do tempo, continuidades e rupturas.

1. A arrecadação goiana no contexto brasileiro

Questões atinentes à estrutura tributária e à arrecadação sempre estiveram presentes na formação do Estado brasileiro, em suas diferentes esferas administrativas, com algumas de suas características mais marcantes, como a divisão ou a sobreposição de competências tributárias e o peso da cobrança sobre a produção, a circulação e o consumo.

Em 1828, existiam no Brasil 125 fontes tributárias e a maior parte desses tributos incidia sobre a produção, venda, consumo e circulação interna e externa de mercadorias e escravizados.² Na primeira Lei Orçamentária brasileira, em 1832, houve transferência e concentração dos recursos arrecadados para os cofres da renda geral que seriam obrigados a socorrer os cofres provinciais quando necessário e solicitado (Scacchetti, 2021), o que de fato ocorria, uma vez que não era incomum em diferentes momentos, como se verá, déficits e escassez de recursos.

Estabeleceu-se, então, uma divisão da “[...] renda pública em receita geral e receita provincial, discriminando as fontes da primeira e, por exclusão, o que pertencia a segunda.” (Mendes; Godoy, 2009). Como bem apontou Miriam Dolhnikoff (2005), os impostos tornados provinciais eram impostos já existentes e até então arrecadados pelo governo central. A lei de orçamentária de 1832 é bastante clara ao afirmar em seu artigo 83º, parágrafo único, que “Pertencem à receita provincial todos os impostos ora existentes não compreendidos na receita geral”, sendo os recursos fiscais que pertenceriam à receita geral arrolados nos 22 parágrafos do artigo 78º da referida lei.

De competência provincial passaram a ser basicamente os impostos que taxavam as atividades internas, em geral de difícil cobrança [...] O comércio externo, bem mais rentável, continuou objeto exclusivo de taxaço pelo governo central, não só por sua maior rentabilidade, mas também

² O principal desses impostos, o *dízimo* (pago às autoridades portuguesas desde o século XVI), é a origem do atual ICMS e, durante o Império, representou a principal fonte de arrecadação das províncias exportadoras, com o nome de “direitos de saída” (Scacchetti, 2021).

porque os impostos sobre exportação e importação, pagos nas alfândegas, eram mais fáceis de ser arrecadados. (Dolhnikoff, 2005, p. 157)

Após a divisão em 1832 dos impostos já cobrados, em 1834, com a promulgação do Ato Adicional, passa a ser permitida às províncias a elaboração de seus orçamentos e a criação de suas respectivas fontes de recursos financeiros. Foram aí criadas as diretrizes para o funcionamento das Assembleias Legislativas Provinciais, com autonomia para criar tributação que mais se adequasse à realidade econômica regional, desde que não houvesse conflito com a arrecadação da renda imperial. A “[...] autonomia tributária não se expressou apenas pela competência de formular orçamentos, mas também pela descentralização do aparato arrecadador.” (Dolhnikoff, 2005, p. 157)

Mas a consolidação das autonomias provinciais acabou por favorecer algumas províncias em detrimento a outras. Isso porque, como sabido, a base tributária era constituída pela produção e circulação de bens dentro de cada província, pela exportação e circulação entre as províncias e pelo comércio exterior (importação e exportação fora do Brasil). Na repartição dos recursos fiscais, a maior parte da arrecadação cabia ao governo imperial, principalmente por meio dos impostos sobre o comércio exterior. Restava às províncias arrecadar, por meio do comércio exterior, pelo que seria recolhido pelo governo central que “(...) passava a definir agora as suas ‘receitas’ e ‘as sobras’ é que seriam deixadas para a esfera provincial” (Costa, 2020, p. 163); e a partir da criação de taxas e impostos próprios, incidentes sobre circulação intraprovincial e interprovincial, diretamente influenciada pela dinâmica econômica regional.

Uma nova lei tributária, que representaria alguma inflexão no formato da arrecadação e dos gastos públicos, viria a acontecer somente em 1891, com o pacto federativo.

A arrecadação tributária, de fato, modelou-se com forte dependência da base econômica do comércio internacional (exportações e importações), conquanto gravasse a produção e o consumo interno em crescimento e experimentasse ao menos a concorrência de crenças e interesses que já vislumbravam a insuficiência de um sistema tributário centrado no fluxo da atividade econômica e não nos impos-

tos direitos sobre a renda e a propriedade. Padecia, também, de dificuldades de ajustamento no que toca à distribuição nacional dos valores arrecadados, dando ensejo a contínuas atuações arrecadatórias das províncias em disputa uma com as outras e em detrimento do regime central. (Corval, 2018, p. 133)

Assim, “[...] províncias agroexportadoras em muito iriam se beneficiar nas décadas seguintes destas características, em especial aquelas que se consolidaram como importantes produtoras e exportadoras de café.” (Scacchetti, 2021, p. 194) As principais *commodities* exportadas nas décadas finais do século XIX – café, algodão, açúcar, borracha, couro e carne – concentravam-se em alguns estados das atuais regiões Sudeste, Norte e Nordeste, à exceção do Rio Grande do Sul, que, dada sua localização geográfica e presença de portos, tinha a possibilidade de comercializar couro e charque, em especial, com a região do Rio da Prata e enviar também, ainda que em menor volume, produtos para áreas mais distantes.

Às demais províncias do Centro-Oeste e do Sul do país, especializadas na pecuária e na produção de gado em pé, charque, carne verde ou couro, coube voltarem-se ao mercado interno. Desta feita, províncias pouco habitadas no centro-sul do país, a exemplo de Goiás, teriam dificuldades na execução dos seus orçamentos ao longo do tempo.

Vale destacar que a ocupação de Goiás no século XVIII se deu pela exploração aurífera que, tendo suas possibilidades quase extintas na entrada do século seguinte, fez com que houvesse um processo de adaptação da então Capitania à uma nova realidade em que restava à população local se envolver em atividades agropecuárias em um cenário de pouca dinamicidade comercial, diante de uma baixa taxa de urbanização e isolamento geográfico com relação aos principais centros econômicos e populacionais do país. Ao longo do século XIX houve crescimento da população e ampliação do caráter mercantil da economia goiana, tendo a criação de gado, na segunda metade do Oitocentos, tornando-se “uma das maiores riquezas da província”:

[...] apesar do isolamento de Goiás, a economia regional, em seu todo, buscava uma organização no contexto das leis de mercado, inteirando-se e fazendo parte da lógica e das necessidades da produção nacional. O gado foi, sem

dúvida, a moeda goiana capaz de estimular, embora relativamente, a economia regional. (Bertran, 1997, p. 90)

Para mais, junto à pecuária encontramos a agricultura, atividades que caminhavam juntas e, por isso, complementares na economia goiana. “Ganham valoração diferenciada, dependendo da época, mas aparecem sempre juntas nas interpretações da economia goiana” (Bertran, 1997, p. 95).

Ao observar as receitas provinciais arrecadadas pelos diferentes governos no exercício 1885-1886 (Tabela 1), é notória a posição de destaque de São Paulo, então maior produtora e exportadora de café do país, como uma das províncias de maior arrecadação.

São Paulo perdia em arrecadação apenas para a província do Rio de Janeiro, que, além de exportadora de café, tinha a peculiaridade de estar diretamente ligada à Côrte, ou seja, ao município do Rio de Janeiro, sede do governo imperial e que constituía uma unidade administrativa. Províncias como Bahia e Pernambuco, com amplo retrospecto de ligação com o mercado externo por meio de produtos como açúcar, ou o Amazonas e o Pará, ligados à crescente extração e exportação de látex desde o final da década de 1870, também se destacavam. Assim como o Rio Grande do Sul, que, como adiantado, foi importante exportador de couro e carnes.

Tabela 1 – Receitas provinciais brasileiras, 1885-1886
(réis – valores correntes)

PROVÍNCIA	RECEITA	PROVÍNCIA	RECEITA
Rio de Janeiro	4.993:801\$952	Alagoas	560:537\$367
São Paulo	3.802:199\$858	Paraná	537:845\$719
Minas Gerais	3.651:353\$450	Paraíba	500:730\$094
Pará	3.181:247\$599	Espirito Santo	488:437\$730
Rio Grande do Sul	2.671:166\$368	Santa Catarina	413:472\$689
Bahia	2.624:098\$797	Sergipe	413:000\$273
Pernambuco	2.466:423\$019	Rio Grande do Norte	409:141\$539
Amazonas	1.613:315\$153	Mato Grosso	276:165\$072
Ceará	1.059:755\$226	Piauí	238:920\$337
Maranhão	685:644\$820	Goiás	221:678\$407

FONTE: Carreira (1889, p.545)

Por sua vez, Goiás, cuja evolução econômica resultou, na segunda metade do século XIX, em uma base agropecuária vinculada ao mercado regional pela pecuária, figura como a província de menor arrecadação dentre as 20 então existentes (mais o distrito da Côrte) no referido ano financeiro de 1885-1886, para o qual possuímos informações. No momento em que São Paulo arrecadava 3.802:199\$858, Goiás tinha uma arrecadação anual de apenas 221:678\$407, próxima à arrecadação da vizinha Mato Grosso (276:165\$072) ou à do Piauí (238:920\$337), igualmente ligados à atividade criatória; e ao menos 15 vezes menor que aquelas atinentes às três províncias mais ricas do Império.

Tal fato não passava despercebido aos contemporâneos e já era relato constante na década anterior, como quando se lê, em relatório do presidente da província em 1873, que:

Pertence ao domínio público que, de todas as províncias do Império, a que tem menor renda é a de Goyaz. Para agravar este mal, acontece, que, em quanto algumas das outras possuem um pequeno território, poucas freguesias e essas mui povoadas, Goyaz se estende por centenas de leguas, com 55 freguezias, todas de limitada população. (RPP, 1873, p. 44)³

Em que pese a desproporção nas receitas provinciais, fato é que era bastante confusa a estrutura de arrecadação no Brasil Oitocentista, pois muito da fonte de receitas eram tributos provinciais que variavam de acordo com as atividades econômicas regionais, que acabavam por se sobrepor. Ademais, a parcela mais significativa da arrecadação, como adiantado, tinha como base de incidência tributos sobre os gêneros produzidos, a circulação interna de mercadorias e a circulação alfandegária.

³ Vale notar, apesar da fala presidencial, que a baixa arrecadação goiana não estava ligada à baixa densidade demográfica e sim à baixa densidade da economia local, como se verá. De acordo com os dados do Recenseamento Geral do Império de 1872 (único para o período aqui tratado), Goiás possuía 160.395 habitantes (93,4% livres), sendo a 15ª em população livre e 18ª em população total no conjunto das províncias brasileiras. Contudo, em uma comparação com a arrecadação da década de 1880, Goiás aparece atrás apenas do Piauí e da Paraíba em arrecadação *per capita* (receita/nº de livres). Enquanto São Paulo tinha uma arrecadação *per capita* de 5\$590, Goiás arrecadava apenas 1\$480. Ou, podemos citar o Espírito Santo, que, apesar de ter uma população inferior à goiana, tinha arrecadação total superior (Tabela 1), decorrente de uma arrecadação *per capita* de 8\$212, relacionada, assim como São Paulo, à produção de café, que se transformou nas últimas décadas do século XIX no principal produto da economia capixaba.

Guilherme Ziliotto (2011) aponta que produtos que eram comercializados entre várias províncias acabavam por ser tarifados multiplamente, como o açúcar, que chegou a ser taxado cinco vezes, a aguardente oito, o tabaco e a criação de gado seis e o algodão três.

Apesar dos esforços dos governos provinciais para aumentar suas receitas, os déficits foram frequentes. E, como esperado, a primeira tentativa para saná-los era recorrer à cobrança de impostos e taxas, seja pela elevação dos impostos correntes, seja pela criação de novos tributos e taxas. Mas, já no quarto final do Oitocentos, os “impostos provinciaes alcançam quase todos os objectos já tributados por leis geraes, e até aquelles que só podem ser tributados por leis geraes, de sorte que existe efftivamente, grande confusão na incidência de contribuições geraes e provinciaes” (Brasil, 1888, apud Corval, 2018, p. 97).

Dessa forma, as províncias acabavam por recorrer a cobranças muitas vezes vistas à época como abusivas, especialmente por recaírem sobre o consumo e a circulação, como já dissemos. Ao mesmo tempo, extrapolavam sua competência tributária, com leis orçamentárias que criavam, por exemplo, impostos de importação sobre mercadorias estrangeiras ou impostos sobre produtos exportados por províncias do interior, tal como foi feito, não com exclusividade, por Goiás.

E como as provincias não poderiam permanecer sem rendas de especie alguma, as suas assembleas provinciaes não só crearam contribuições exorbitantes das suas atribuições constitucionais, como também outras, que, por seu caracter manifestadamente prohibitivo prejudicaram o proprio funcionamento economico das mesmas entre si, reciprocamente. (Cavalcanti, 1890, p. 299)

Às vezes, as províncias eram acusadas de usar medidas inconstitucionais para enfrentar os problemas fiscais. Contudo, o aperto das finanças públicas imperiais⁴ reduziu, ao longo do tempo, a tolerância do governo central em relação à invasão de sua competência fiscal. A autonomia das

⁴ A partir da década de 1870 houve uma “confluência explosiva” entre as demandas crescentes das diferentes economias regionais relacionadas com a extinção da escravidão e o estrangulamento das finanças públicas imposto pelo peso dos compromissos da dívida, agravado a partir da Guerra do Paraguai, em que continuavam a ter peso dívidas contraídas em momentos anteriores, equacionadas por meio de novos empréstimos.

províncias para tratarem de assuntos de seu interesse era limitada, uma vez que, como adiantado, poderiam legislar com relação aos impostos provinciais desde que não prejudicassem as rendas gerais do Estado imperial.

Observador contemporâneo, Bastos (1937) atribuiu às restrições tributárias impostas aos governos subnacionais a causa principal da insuficiência de rendas nas províncias. Crítico da interpretação dada às leis orçamentárias – diferentes taxas que recaíam sobre o consumo local ou mercadorias em trânsito eram confundidas com o imposto de importação, como sabido atribuído apenas ao governo geral –, àquele tempo já propunha o autor “que se assentasse a receita daquelas unidades administrativas na cobrança de impostos sobre a propriedade”.

Na impossibilidade de expandir suas bases de arrecadação, restavam às províncias contar com repasses de recursos do governo central e/ou endividar-se: “[...] o endividamento do conjunto das 20 províncias do Império chegou a 36 mil contos em 1877, atingindo 61,8 mil contos em 1887” (Villela, 2007, p. 251). Em 1887, a dívida provincial era aproximadamente o dobro das receitas conjuntas das províncias. (Goldsmith, 1986). E em 1888, foram avalizados pelo governo central diversos empréstimos de várias províncias, sendo que “A maioria desses empréstimos era impagável, dada a penúria crônica das finanças provinciais e eram outros tantos encargos a serem postos na conta do governo central.” (Costa, 1998, p. 150)

Ao que parece, mesmo as transferências diretas do governo central, fossem para fins específicos ou mais gerais, e/ou o endividamento não eram sempre suficientes para reverter o quadro generalizado de dificuldade financeira dos governos provinciais, inclusive goiano. Em 1888, por exemplo, Corval (2018) aponta que o estado financeiro das províncias indicava forte aumento de despesas sem contrapartida adequada no lado da receita, déficits permanentes, atraso nos pagamentos mais urgentes e impossibilidade de acesso a crédito.

Para além dos problemas no fechamento de suas próprias contas, algumas províncias, entre elas Goiás, eram deficitárias também para o governo central, que mantinha estruturas administrativas diversas nas diferentes unidades do Império. É dizer, nas contas do Império respondiam por maiores gastos do que arrecadações. Havia, pois, dificuldades de ajustamento da distribuição nacional dos valores arrecadados, o que tam-

bém dava margem às contínuas ações arrecadatórias das províncias, já mencionadas.

Como fruto de um exaustivo trabalho de levantamento de dados da coleção *Balanços da Receita e Despesa do Império* para o período 1844-1845 a 1889, André Villela (2007) apresentou interessantes resultados com respeito à distribuição regional das receitas e despesas do governo imperial e mostrou a dimensão fiscal da centralização política, anterior ao federalismo. Ao comparar a contribuição de cada região para a receita do governo central com a repartição regional dos gastos do governo central, o autor apontou que a arrecadação das províncias era, em seu conjunto, em média, equivalente a 20%-25% das receitas do governo central e que essa arrecadação provincial ficava aquém dos gastos para grande parte das províncias. Apresentaram déficits 50,2% dos 839 balanços consultados.

De acordo com estimativas de Goldsmith (1986), a arrecadação dos três níveis de governo em conjunto representava cerca de 10% do PIB brasileiro em 1856, tendo sofrido uma pequena elevação até o final do Império. Essas receitas, em 1885-1886, cabiam em sua maioria ao governo central, cerca de 76%; cerca de 20% às províncias e 3%-5% aos municípios (Carreira, 1889).

Diferente das províncias mais ricas, que, individualmente, chegaram a responder por mais de 5% da receita fiscal brasileira – a Bahia, por exemplo, era responsável por 8,69% das receitas gerais com origem provincial –, em 1885-1886 Goiás foi a província em que o governo central menos arrecadou impostos. Foram arrecadados um total de 64:471\$006, equivalentes a tão somente 0,05% do montante total arrecadado pelo Império (Tabela 2). Contudo, os gastos do governo central com custeio da estrutura administrativa que mantinha em Goiás alcançaram cerca de 700 contos de réis. Observados ao longo do tempo para períodos decenais, dados apresentados por Diniz (2005) apontam na mesma direção, qual seja, a baixa participação de Goiás na arrecadação do governo central: 0,04% em 1860-69, 0,05% em 1870-1879 e 0,04% em 1880-1889.

**Tabela 2 – Participação das províncias na receita geral, 1885-1886
(réis – valores correntes)**

PROVÍNCIA	RECEITA	%	PROVÍNCIA	RECEITA	%
Corte	66.730:208\$025	52,75	Amazonas	963:346\$197	0,76
Bahia	10.995:433\$263	8,69	Santa Catarina	791:031\$122	0,63
Pernambuco	10.103:552\$252	7,99	Paraná	553:796\$4	0,44
São Paulo	9.653:912\$693	7,63	Paraíba	460:871\$18	0,36
Pará	9.021:053\$34	7,13	Mato Grosso	396:377\$177	0,31
Rio Grande do Sul	7.501:337\$757	5,93	Sergipe	394:066\$384	0,31
Maranhão	2.244:332\$055	1,77	Espirito Santo	306:382\$994	0,24
Minas Gerais	1.821:493\$421	1,44	Piauí	272:640\$259	0,22
Ceará	1.744:056\$093	1,38	Rio Grande do Norte	181:826\$885	0,14
Rio de Janeiro	1.314:673\$523	1,04	Goiás	64:471\$006	0,05
Alagoas	993:376\$262	0,79	TOTAL	126.508:238\$288	100,00

Fonte: Carreira (1889, p.606)

Fato é que Goiás era província deficitária para o governo central e, por conseguinte, recebedor de renda gerada em outras partes do território brasileiro.⁵ Nas décadas de 1870 e 1880, não houve um ano sequer em que os gastos imperiais com Goiás não tenham superado a receita auferida pelo governo central na província. Entre 1876 e 1886, em todos os exercícios financeiros o déficit goiano para os cofres imperiais foi muitíssimo elevado, sendo os gastos com a província nesse período, em média, 13,5 vezes maiores que a arrecadação, como mostra a Tabela 3.

No exercício financeiro de 1876-1877, as despesas com Goiás somaram 706:234\$281, enquanto as receitas alçaram-se a tão somente

⁵ Autores como Caio Prado Jr. (1989) e José Murilo de Carvalho (1999) apontam para a distribuição geográfica dos recursos fiscais como uma política fiscal distributiva em que as regiões mais atrasadas do país recebiam, via gastos públicos e investimentos, parte da renda gerada pela cafeicultura paulista. “[...] via pela qual a riqueza cafeeira se disseminaria de São Paulo para o resto do país, seria a via fiscal, isto é, através das finanças do governo imperial, e em seguida as federais, cuja arrecadação, realizada na maior parte em São Paulo, se distribuiu também na maior parte, pelo Brasil afora, com a realização de obras públicas e o pagamento de desproporcionado funcionalismo federal que se espalha pelo território nacional levando-lhes recursos financeiros que de outra forma não teria onde buscar.” (Prado Jr., 1989, p. 98). Por outro lado, Evaldo Cabral de Mello (1999, p. 257) aponta que essa redistribuição era na verdade proveniente da região norte, sendo “inegável que [...] verificou-se uma transferência líquida de recursos do norte para o sul, sob a forma de movimentos de fundos governamentais”.

38:148\$334; é dizer, as despesas equivaliam a mais de 18 receitas, levando a um déficit de 668:085\$947 em valores correntes. Tamaña discrepância repetiu-se em todo o decênio seguinte, ainda que com alguma tendência à queda na razão despesa/receita, que atingiu seu menor valor (10,5) no início da década, em 1880-1881, quando o déficit foi de 585:274\$522, e manteve-se entre 12 e 13,6 nos cinco exercícios seguintes.

Tabela 3 – Receitas e despesas gerais em Goiás, 1876-1877 a 1885-1886 (réis – valores correntes)

EXERCÍCIO	RECEITA	DESPEZA	DÉFICIT	RAZÃO DESPEZA/RECEITA
1876 - 1877	38:148\$334	706:234\$281	668:085\$947	18,5
1877-1878	42:841\$832	695:317\$532	652:475\$700	16,2
1878 - 1879	41:183\$551	604:782\$387	563:598\$836	14,7
1879-1880	57:365\$886	662:581\$459	605:215\$573	11,6
1880-1881	61:789\$242	647:063\$764	585:274\$522	10,5
1881-1882	47:004\$277	638:411\$250	591:406\$973	13,6
1882-1883	54:486\$306	695:842\$673	641:356\$367	12,8
1883-1884	63:259\$785	762:059\$260	698:799\$475	12,0
1884-1885	62:798\$394	751:653\$093	688:854\$699	12,0
1885-1886	61:069\$829	756:988\$355	695:918\$526	12,4
Média	52:994\$743	692:093\$405	639:098\$661	13,4

FONTE: Cotegipe (1887)

Se por um lado a capacidade de fornecer maior volume de recursos fiscais está ligada a uma maior prosperidade econômica, por outro lado, em uma economia marcadamente agroexportadora como a brasileira, a arrecadação majoritária para o Estado imperial era dependente do sistema econômico voltado para mercados externos e que acabava por limitar a capacidade de contribuição para a receita geral das províncias interioranas ligadas ao abastecimento interno e sem portos, onde embarcavam produtos brasileiros voltados a outros mercados ou desembarcavam diretamente bens oriundos de outros países, e por isso *locus* fundamental de arrecadação com as alfândegas.

Havia províncias, como o Amazonas e Goiás, onde o custo de arrecadação frequentemente excedia o valor arrecadado. Tal situação decorria do fato de muitas das mercadorias importadas ali consumidas serem tributadas, respectivamente, nas alfândegas de Belém e do Rio de Janeiro, daí eliminando a principal fonte de arrecadação daquelas províncias do interior. (Villela, 2007, p. 255)

De acordo com Corval (2018), que estudou os relatórios de ministros da fazenda, eram constantes nesses relatórios, fossem os gabinetes dirigidos por conservadores ou por liberais, as reclamações quanto à relação tributária entre os governos central e provincial. Ainda assim, a política tributária que atravessa os anos de 1850 a 1889 tem o seu cerne no controle das bases econômicas mais rentáveis com prioridade arrecadatória do governo central e não das províncias.

Se examinarmos as peças officiaes, os relatorios dos ministros, encontraremos que, há cerca de 50 annos, elles proprios reconhecem a necessidade urgente de fazer-se uma divisão criteriosa e de justiça entre as rendas do Tesouro Nacional e dos cofres provinciaes [...]. Mas tudo isso não obstante, o imperio findou, sem que nada se tivesse realizado nesse sentido! (Cavalcanti, 1890, p. 299)

Quando adveio a Proclamação da República (1889), e com ela a Constituição de 1891, no que podemos chamar de primeira reforma tributária republicana, os tópicos atinentes à questão fiscal versaram sobretudo sobre a forma de distribuir os recursos existentes entre os estados e a União, não sobre a criação de novas fontes de arrecadação.

2. A estrutura orçamentária goiana: receitas, despesas e saldos

Dados mais detalhados sobre as finanças de Goiás podem ser recolhidos, em regra, nas leis orçamentárias e nos diversos relatórios de presidentes da província.⁶ Nos relatórios anuais dos presidentes da província,

⁶ Ambas as séries documentais disponíveis se apresentam incompletas, mas puderam ser usadas, em diferentes momentos, de maneira complementar.

as contas dos exercícios encerrados eram submetidas à aprovação da Assembleia Provincial juntamente com o orçamento de receitas e despesas provinciais para anos fiscais posteriores, que eram votadas e publicadas como leis ou resoluções. Ao serem publicadas, as leis orçamentárias provinciais apresentavam, em regra, um orçamento para as contas públicas (receitas, despesas e saldos) de determinado ano financeiro, que nada mais eram que receitas estimadas e despesas fixadas para o governo de Goiás. Na prática, ao final de um exercício financeiro, votava-se e publicava-se a lei com o orçamento a ser executado no segundo exercício subsequente.

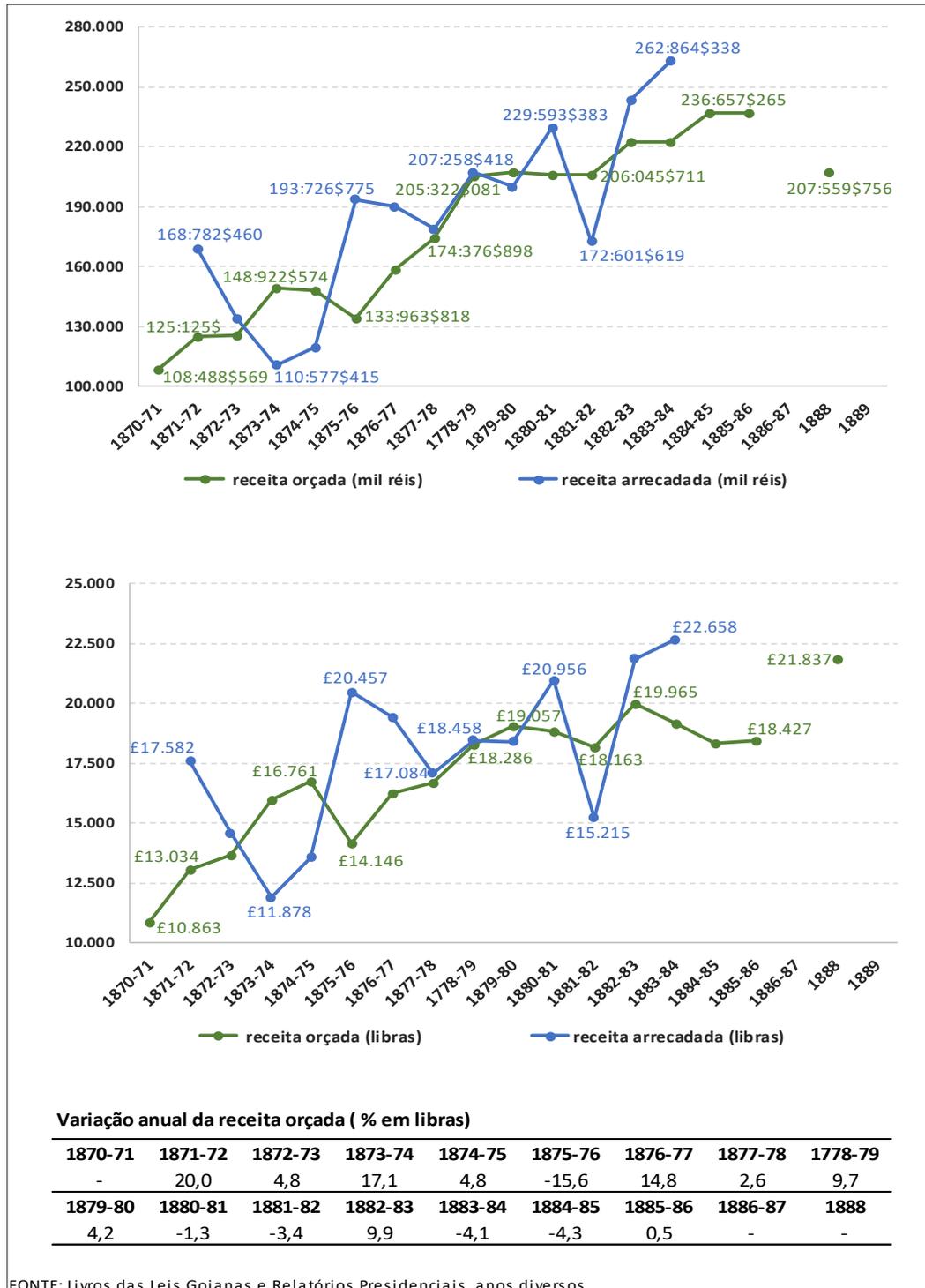
Até o início da década de 1840 o período de duração de cada orçamento goiano, o chamado ano/exercício fiscal/financeiro, seguiu a lei brasileira que estabeleceu no período de 1828 até 1887 o exercício financeiro de 1º de julho a 30 de junho, “[...] com um período adicional de mais seis meses, para a cobrança e pagamento (operações da receita e despesa não realizadas durante o exercício normal), e mais seis meses para os lançamentos finais.” (Schappo, 1980, p. 26), justificados pela morosidade no processo de prestação de contas e formulação de novos orçamentos. A escrituração por exercícios em Goiás só foi restabelecida novamente pelo regulamento provincial nº 403 de 26 de setembro de 1868. A partir de 1888 os exercícios financeiros passaram a coincidir, novamente, com o ano civil.

A Figura 1 apresenta, em valores correntes e em libras, a receita total orçada em lei nos anos financeiros das duas décadas finais da província, a sua variação percentual anual em libras e a receita efetivamente arrecadada nos diferentes anos para os quais pudemos levantar essas informações.

De imediato, nota-se que houve uma elevação na arrecadação esperada, que, após algumas flutuações, passou de £10.863(108:488\$569) em 1870-1871 para £21.837 (207:559\$756) em 1888, representando um aumento percentual que superou os 100% no período. Os orçamentos aprovados para 1871-1872 e 1873-1874, todos ainda no início da década de 1870, respondem pelas maiores variações na comparação com o ano anterior: 20% e 17,1%, respectivamente. Foram identificados cinco exercícios financeiros para os quais as receitas esperadas caíram com relação ao orçado para o ano anterior, com destaque para o exercício de 1875-1876 (-15,6%). A maior receita considerando os valores deflacionados foi orçada para 1882-1883: £19.915 (equivalentes naquele ano a 222:222\$184);

o maior orçamento nominal para a receita foi de £18.427 (equivalentes a 236:657\$265), válido para os exercícios de 1884-1885 e 1885-1886.

Figura 1 – Receitas provinciais orçadas em lei e arrecadas por Goiás, 1870-1871 a 1889
(réis – valores correntes, libras – valores deflacionados)



FONTE: Livros das Leis Goianas e Relatórios Presidenciais, anos diversos

Contudo, não havia uma convergência entre as receitas orçadas e realizadas. A Figura 1 aponta, de maneira clara, que as receitas orçadas não correspondiam às receitas realmente arrecadadas. Apenas para o exercício 1878-1879 encontramos valores próximos: £18.286 (205:322\$081) orçados e £18.459 (207:258\$418) efetivados, o que representou uma arrecadação realizada 2,6% menor que a prevista. Nos demais anos considerados, ora a receita orçada era inferior à receita efetivada (maioria dos casos), ora era superior, não havendo um padrão nessa relação. Em 1870-1871, por exemplo, a arrecadação superou em 55,6% a receita prevista na lei orçamentária; já no ano fiscal 1873-74, arrecadou-se 19,7% a menos que o pretendido.

Ademais, vale notar que as flutuações observadas para as receitas arrecadadas tendiam a ocorrer dentro de um intervalo maior de valores. Tamanha flutuação deveria, decerto, refletir eventos não recorrentes e ciclos econômicos positivos ou negativos da economia goiana. Quando em momento negativo – coincidente com problemas de demanda e preço dos mercados para produtos locais, como será destacado na próxima seção –, a província acabava por auferir de maneira efetiva menos receita que a receita potencialmente arrecadável.

Leis orçamentárias com receitas crescentes ao longo do tempo não eram prerrogativas goianas. Ao encontrar resultado semelhante para São Paulo, no que respeita ao crescimento no valor orçado para a receita provincial ao longo do tempo, Scacchetti e Lopes (2018) entendem que essa elevação certamente estava vinculada ao próprio desenvolvimento econômico paulista observado no período estudado (1835-1889), em especial com o avanço da cultura cafeeira para o mercado externo. A sua vez, o caso mineiro apresentado por Mendes e Godoy (2009) também aponta para um significativo aumento da arrecadação: entre 1870 e 1885 a receita nominal orçada quase dobrou, “[...] o que gerou certa euforia nos administradores provinciais, que encontraram explicação no crescimento da malha ferroviária de Minas Gerais”, ou seja, no maior dinamismo econômico proporcionado pela maior circulação de mercadorias devida à melhoria do sistema de transportes, o que favoreceu, principalmente, o expressivo crescimento da cafeicultura na Zona da Mata mineira, que se destacou como a principal responsável pelo aumento da arrecadação em Minas Gerais.

Em que pese a desproporção entre as rendas provinciais, em muito devida às relações possíveis entre as diferentes estruturas econômicas locais e possibilidades de tributação permitidas às unidade subnacionais, se um maior avanço econômico pôde levar a expectativas de maior arrecadação e leis orçamentárias que corroborassem essas expectativas em províncias como Minas Gerais ou São Paulo, um crescimento econômico com base na ampliação da base produtiva que lhe permitisse adentrar nos grandes fluxos do comércio internacional, ou baseado no melhoramento da malha de transportes que favorecesse as trocas comerciais, mesmo as internas ao Brasil, não atingiu diretamente Goiás ainda no Império.

De fato, ao final do Império, não bastaram os caminhos potenciais, em diferentes medidas já explorados, para que a economia goiana ultrapassasse as condições em que se encontrava e se colocasse em um circuito de trocas mais amplo, representativo de um crescimento econômico.⁷ Ao que parece, a economia goiana pouco cresceu às décadas finais do Império, e é pouco provável que a ampliação das receitas orçadas tenha se dado pelo avanço contínuo e sustentável a longo prazo de sua economia de base agropecuária, senão por conjunturas favoráveis – por vezes efêmeras – aos produtos goianos que circulavam no mercado interno e que tenham sido capazes de aumentar sua demanda e/ou seu preço. Conjunturas econômicas favoráveis ou desfavoráveis em períodos imediatamente anteriores poderiam levar a um maior ou menor otimismo por parte do Congresso e, por conseguinte, à possibilidade de assumir maior ou menor risco na aprovação do orçamento. Assim, os momentos anteriores em que a receita efetivada superou a esperada geravam expectativa positiva, ampliando a média calculada para a renda e permitindo que a receita votada fosse crescente ao longo do tempo.

É importante observar que as receitas orçadas e posteriormente efetivadas eram divididas entre ordinárias (aquelas recebidas com regularidade, a exemplo dos impostos e taxas) e extraordinárias (receitas eventuais pro-

⁷ Tanto quanto as suas condições permitiam, desde os anos 1870, os goianos “[...] buscaram tornar realidade os projetos que poderiam levar à incorporação econômica da região, privilegiando a todo momento o que lhe parecia mais aplicável: a ligação com São Paulo por meio do estabelecimento de linhas férreas que tocassem o seu estado.” (Oliveira, 2007, p. 121), o que só foi se efetivar em 1913. Antes, desde a década de 1860, buscou-se o fortalecimento de linhas fluviais regulares a vapor nos rios Araguaia e Tocantins, mas que nunca receberam os investimentos almejados para sua completa ampliação e exploração (Oliveira, 2007).

venientes, por exemplo, de juros e multas, ou repasses eventuais do governo central). Muitas vezes, as receitas extraordinárias, ainda que importantes na composição do total da receita goiana, eram rendas com aplicação especial recebidas por um curto período ou repasses do governo central a título específico, como o auxílio à força policial, por exemplo. Ou ainda depósitos diversos, como aqueles realizados para o cofre dos órfãos. Ademais, chegaram a se constituir, em sua maior parte, de créditos diversos, utilizados para equilibrar o orçamento, elevando a arrecadação e levando à falsa impressão de que a situação financeira de Goiás, no fechamento das contas, era satisfatória.

Entre os anos financeiros de 1873-1874 a 1875-1876, a receita total efetivada por Goiás era composta em percentuais acima de 82% pela receita ordinária. Já ao final da década de 1870 e nos anos iniciais da década subsequente, os percentuais devidos à receita ordinária superaram os 93% (Tabela 4). Desta feita, quando se afirma que a receita goiana subiu, assume-se que essa elevação era devida às receitas ordinárias e, assim sendo, à estrutura tributária provincial e às flutuações que a arrecadação dela proveniente poderia sofrer como reflexo de diferentes conjunturas econômicas, devendo as rendas extraordinárias serem interpretadas mais como rendas de ajuste do que uma arrecadação efetiva com a qual o erário público poderia contar *a priori*.

Tabela 4 – Composição percentual das receitas provinciais de Goiás por tipo, 1872-1873 a 1882-1883

RECEITAS	1872-73	1873-74	1874-75	1875-76	1876-77	1878-79	1879-80	1880-81	1881-82	1882-83
Ordinárias	65,4	82,0	85,3	88,3	77,8	93,6	94,4	95,8	92,6	94,6
Extraordinárias	34,6	18,0	14,7	11,7	22,2	6,4	5,6	4,2	7,5	5,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: Livros de orçamento e balanço de receitas e despesas provinciais, anos diversos

Como colocado por Scacchetti (2021), para São Paulo, e algo que parece ser padrão que se reproduziu nas demais províncias, inclusive Goiás, “[...] um ponto central e que merece atenção é o fato de haver a preocupação entre os legisladores em adequar as receitas às despesas, e não o contrário, como seria de se esperar”. Partindo dessa ideia, podemos con-

siderar justificadas as adaptações que levassem à ampliação da receita ao final dos exercícios financeiros, com rubricas relativas às receitas extraordinárias.

Tinha-se no crédito a ação mais imediata, sendo sempre lembrada e executada a “[...] conveniencia de ser a presidencia autorizada na lei do orçamento, a fazer as operações de credito que julgar convenientes afim de se suprir o deficit, caso appareça.” (RPP, 1872, p. 37). Essa possibilidade foi continuamente posta nas leis orçamentárias e, quando não constante na lei do orçamento, era assunto de leis específicas em que ficava o presidente de Goiás autorizado a contrair créditos diversos. Havia àquele tempo a percepção de que endividamento via crédito era benéfico para a arrecadação e, por conseguinte, para as contas provinciais.

De fato, entre as questões que mais apareceram nos relatórios presidenciais estão as decisões por leis orçamentárias que apresentavam, constantemente, expectativa de saldos negativos, indicativo sempre, naquele contexto, da necessidade de ampliar as fontes de arrecadação da província, para fazer frente às suas despesas comumente crescentes. Sendo sempre discutida, para além do crédito, a base tributária, que por vezes foi modificada em suas rubricas ou valores percentuais e taxas fixas cobradas, como se verá na seção seguinte, por exemplo, com a tributação sobre o gado vendido para fora da província.

Se observarmos os orçamentos, levando em consideração também as despesas autorizadas, conforme vai mostrado na Tabela 5, todas as leis orçamentárias de Goiás que localizamos para a década de 1870 apresentam déficits consideráveis, algumas vezes maiores outras menores. Destacam-se, pela proporção dos déficits autorizados, os exercícios de 1870-1871 e 1875-1876 em que saldos negativos representam quase 70% da receita. Para 1870-1871 foi orçada uma receita de 108:488\$569 para uma despesa de 182:882\$156 e para 1875-76 foi fixada uma despesa de 203:259\$264 diante de uma receita de 158:674\$316.

Tabela 5 – Leis orçamentárias provinciais para os exercícios financeiros, 1870-1871 a 1889 (réis – valores correntes)

LEI/RESOLUÇÃO	EXERCÍCIO	RECEITA	DESPESA	SALDO
nº 438 - 07 /ago/1869	1870-71	108:488\$569	182:882\$156	-74:393\$587
nº 461 - 30/set/1870	1871-72	125:125\$723	170:734\$756	-45:609\$033
nº 475 - 04/ago/1871	1872-73	125:663\$414	163:864\$240	-38:200\$826
nº 494 - 02/ago/1872	1873-74	148:922\$574	168:030\$449	-19:107\$875
nº 509 - 29/jul/1873	1874-75	147:787\$276	180:208\$081	-32:420\$805
nº 522 - 16/jun/1874	1875-76	133:963\$818	203:259\$264	-69:295\$446
nº 536 - 12/jul/1875	1876-77	158:674\$316	266:161\$060	-10:7486\$744
nº 566 - 2/ago/1876	1877-78	174:376\$898	280:904\$058	-10:6527\$160
nº 587 - 09/ago/1877	1778-79	205:322\$081	287:388\$199	-82:066\$118
nº 597 - 30/out/1878	1879-80	207:013\$481	212:714\$343	-5:701\$862
nº 632 - 29/abr/1880	1880-81	206:045\$710	205:903\$231	142\$479
nº 632 - 29/abr/1880	1881-82	206:045\$711	205:903\$232	142\$480
nº 663 - 31/dez/1881	1882-83	222:222\$184	219:531\$648	2:690\$536
nº 690 - 02/set/1882	1883-84	222:234\$026	219:690\$146	2:543\$880
nº 716 - 20/ago/1884	1884-85	236:657\$264	236:365\$355	291\$909
nº 716 - 20/ago/1884	1885-86	236:657\$265	236:365\$356	291\$910
não localizada	1886-87	-	-	-
nº 794 - 01/dez/1886	1888	207:559\$756	199:601\$725	7:958\$031
não localizada	1889	-	-	-

FONTE: Livros das Leis Goianas e Relatórios Presidenciais, anos diversos

Era regra que a receita fosse orçada a partir da média simples entre as receitas efetivadas nos três exercícios financeiros anteriores para os quais os balanços já haviam sido fechados e estavam disponíveis, sendo o último balanço fechado, em regra, dois anos antes do orçamento provincial. O fato de a receita ser orçada a partir da média de valores anteriores servia de pretexto para que os presidentes da província ao apresentarem para votação orçamentos deficitários apresentassem também expectativa de uma arrecadação efetiva superior a orçada, uma vez que já se tratava de outros tempos, sendo possível “[...] asseverar a V. Ex. que tal deficit não se verificará, visto que sendo ainda inteiramente desconhecido o rendimento de muita estações filiaes a meza de rendas, não houve dados seguros que se bazeasse para orçar a mesma receita.” (RPP, 1873, anexo, p. 3)

Esse *modus operandi* mostrou-se interessante à administração pública provincial até que a solvência de Goiás foi posta em risco. O otimismo

com as receitas ordinárias e a estratégia de ampliar a receita efetivada com recurso ao endividamento parecem ter levado à deterioração das contas públicas, tendo o estoque da dívida passiva provincial saltado de £1.000 (9:100\$460) em 1871 para £11.200 (117:281\$153) em 1878, sendo que, entre os exercícios financeiros de 1877-1878 e 1878-1879, a receita arrecadada caiu quase 13%.

Por conseguinte, nota-se que uma preocupação em manter as contas equilibradas aparece ao final da década de 1870. Contudo, o que em um primeiro momento parece ter sido uma preocupação e um ato responsável em manter as contas equilibradas, nada mais foi do que uma reação à crise fiscal em que Goiás se encontrava ao final dos anos 1870, com um estoque de dívida passiva muito elevado e além das possibilidades financeiras do erário público naquele momento.

Ao final dos anos 1870, a falta de numerário, de acesso ao crédito direto ou repasses do cofre central, fez com que Goiás passasse a emitir apólices de dívida pública provincial, dadas em pagamento, de forma compulsória, para os credores por dívidas e atrasados provinciais. Ao todo foram emitidos títulos que quitaram dívidas no valor de 55:600\$000 entre 1878 e 1881. Apólices foram novamente emitidas, com o mesmo intuito, entre 1888 e 1890, apontando para a continuidade do endividamento, apesar das leis orçamentárias superavitárias.

O déficit aprovado em lei que havia sido de 82:066\$118 no ano financeiro de 1878-1879 caiu a 5:701\$862 no exercício posterior. Para todos os anos seguintes, a razão despesa/receita foi votada com valores muito próximos à unidade, sempre com algum superávit, em que pese o fato de os orçamentos de 1880-1881 e 1881-1882 serem regidos pela mesma lei orçamentária n° 63, assim como 1884-1885 e 1885-1886, também com orçamentos aprovados em igual montante e apresentados na mesma lei (n° 716).⁸

Uma olhada mais atenta nos números mostra uma redução em valores nominais das despesas e uma manutenção nas receitas provinciais na virada da década de 1870 para 1880; para 1878-1879, a despesa foi fixada em 287:388\$199; já ano seguinte a despesa caiu a 212:714\$343, chegando a 205:903\$231 nos exercícios 1880-1881 e 1881-1882. Para o ano finan-

⁸ Na década que segue, a primeira da República, os orçamentos goianos voltaram a ser votados e publicados, anos após ano, com expectativa de saldos negativos consideráveis.

ceiro 1880-1881, supostamente o orçamento deveria ter sido votado em 1879, mas deixou de ser votado, sem que tenhamos encontrado explicação para isso. Os valores então apresentados para a Assembleia Provincial previam um déficit de 9:932\$863. Na ausência de uma lei de orçamento específica, o governo goiano publicou em 8 de abril de 1880 uma resolução que mandava vigorar para 80-81 o orçamento de 79-80 (lei financeira nº 597 de 30 de agosto de 1878) até que um novo orçamento fosse aprovado. Nesse ínterim, houve a liquidação do exercício 1878-1879, o que alterou o orçamento a ser votado e que foi apresentado para a Assembleia Provincial com um déficit ainda maior que o originalmente proposto: 18:929\$212.

Mas um novo orçamento foi publicado em 29 de abril de 1880 (lei nº 632), há dois meses apenas do início de sua validade, tendo sido previsto um quase perfeito equilíbrio entre receitas e despesas: um superávit de insignificantes 142\$479. O artigo 22 dessa lei orçamentária previa que a lei vigorasse também no exercício 1881-1882.

Para além de serem discricionários boa parte dos gastos, os mecanismos contábeis que permitiram tamanha mudança entre os valores propostos e decretados são desconhecidos. Mas em sua fala diante da Assembleia, o então presidente da província afirmava em 1880 que “O quadro das rendas e despesas provinciaes é tão pequeno e limitado, que parece não haver necessidade de grande esforço para se conseguir a realização deste princípio fundamental de administração financeira: - equilíbrio da receita com a despesa.” Na sequência, apelando para o patriotismo dos presentes, pede para que “[...] não votem as Assembleas despesas para as quaes não há receita; não altere o governo o orçamento; e a província não sofrerá os embaraços e complicações, que a tem atrasado e desconceituado” (RPP, 1880, p. 71); no que parece ter sido atendido, provavelmente diante de alguma negociação, já que as despesas foram fixadas não nos 220:970\$550 apresentados no segundo cálculo, mas em 205:903\$231. Como adiantado, o exercício de 1880-1881 havia sido o primeiro, dentro do período analisado, para o qual a lei orçamentária previa um orçamento superavitário.

Nos exercícios seguintes, diante de uma elevação da expectativa de receita, o valor das despesas nominais volta a subir, ainda que em proporção menor que a receita orçada. Ao final dos anos 1880, a relação entre despesa e receita cai, sendo em 1888 de 207:559\$756 a receita e

199:601\$725 a despesa orçada, levando a um saldo positivo esperado de 7:958\$031.

Resta observar que os dados levantados e apresentados na Tabela 5 referem-se ao orçamento previsto, e não ao orçamento efetivamente executado por Goiás. Assim, o que parece ser uma situação confortável para as finanças provinciais, inclusive na comparação com as receitas/despesas gerais em Goiás na década 1880 (apresentados na Tabela 3), pode não refletir a realidade. Note-se que, ao final dessa década, como anteriormente mencionado, Goiás precisou emitir novamente títulos da dívida pública, evidenciando a necessidade de financiamento, o que, em regra, decorre de endividamento para cobrir déficits na execução do orçamento.

3. As fontes da receita tributária de Goiás

Eram vários os setores sobre os quais incidiram algum tipo de tributação na Goiás Imperial; tributava-se do consumo de gêneros da lavoura a emolumentos, da fabricação de tijolos a passagem de rios, de aluguéis de imóveis a exportação de couro etc. Apesar dessa grande fragmentação, que implicava uma estrutura tributária incidente sobre diferentes aspectos da economia e da vida na província, a atenção dos legisladores na tomada de decisão acerca da criação e/ou adaptação da base tributária existente e na composição do orçamento anual, esteve sempre voltada para a cobrança incidente sobre a exportação para outras províncias, dada a importância das suas arrecadações com relação às demais – como o mostra a Tabela 6, em que está colocada a composição das receitas tributárias ordinárias arrecadadas entre exercícios financeiros de 1872-1873 e 1882-1883 (período para os quais foram encontrados os valores para rendas efetivamente arrecadadas por Goiás).

Fica evidente que a maior parte da arrecadação ordinária era devida aos direitos de exportação interprovincial, que, por sua vez, constituíam-se de encargos sobre a venda do gado em pé (seja ele bovino, suíno, cavalos ou mular), couro e escravizados. Em todos os anos financeiros os direitos de exportação apresentaram participação majoritária e com tendência a ampliação. Em 1872-1873 eram 25,5% das receitas ordinárias; no exercício seguinte chegaram a quase 30% das receitas auferidas; já em 1875-1876, sua participação cresceu a 46,5%, atingindo o máximo em

1882-1883 (46,8%), após flutuar entre 28% e 45% nos cinco exercícios anteriores.

Tabela 6 – Composição das receitas ordinárias arrecadadas por Goiás, 1872-1873 a 1882-83 (% sobre valores correntes)

DESCRIÇÃO DAS RECEITAS ORDINÁRIAS	1872-73	1873-74	1874-75	1875-76	1876-77
	%	%	%	%	%
taxa de herança e legados	1,9	3,4	9,0	2,8	5,8
sobre gêneros de lavoura	17,1	15,2	12,0	12,5	17,1
sobre reses mortas para o consumo	5,2	5,6	4,5	4,3	5,8
sobre o fumo	2,7	2,3	2,1	1,6	2,2
sobre a produção de gado vacum e cavalari	0,0	0,0	10,5	0,0	4,4
direitos de exportação	25,5	29,3	27,8	46,5	28,1
sobre gado bovino, cavalari, muar e suíno	22,2	22,5	20,4	34,7	20,7
sobre couro cru ou curtido	2,1	1,6	1,5	4,4	3,6
sobre cada escravo	1,2	5,1	5,8	7,4	3,8
meia sisa de escravo	4,5	3,9	5,8	2,5	3,7
sobre o valor locativo dos prédios urbanos	5,8	4,8	3,7	3,2	4,6
aluguéis das casas de mercados	3,3	2,7	1,6	1,3	2,1
passagens de rios	14,3	11,4	8,5	8,2	8,6
taxa itineraria	10,3	7,7	6,0	6,7	6,5
taxa de barreira	0,7	0,8	0,6	0,5	0,7
cobrança de dívida ativa	0,9	7,0	0,8	2,6	1,7
outras	7,8	6,1	7,0	7,3	8,8
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

DESCRIÇÃO DAS RECEITAS ORDINÁRIAS	1878-79	1879-80	1880-81	1881-82	1882-83
	%	%	%	%	%
taxa de herança e legados	7,1	5,5	5,2	1,8	6,0
sobre gêneros de lavoura	13,0	10,1	9,1	12,1	7,9
sobre reses mortas para o consumo	6,0	4,0	4,5	4,1	3,6
sobre o fumo	2,5	3,7	3,5	5,0	5,2
sobre a produção de gado vacum e cavalari	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
direitos de exportação	35,7	43,3	44,9	44,0	46,8
sobre gado bovino, cavalari, muar e suíno	31,1	41,6	41,1	41,6	45,0
sobre couro cru ou curtido	4,6	1,7	3,8	2,4	1,8
sobre cada escravo	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
meia sisa de escravo	4,1	3,4	2,8	2,3	3,2
sobre o valor locativo dos prédios urbanos	4,6	4,2	4,1	3,6	3,5
aluguéis das casas de mercados	1,7	1,2	1,2	1,2	0,9
passagens de rios	7,9	8,3	7,4	7,8	7,2
taxa itineraria	6,6	6,2	6,0	6,0	5,2
taxa de barreira	0,6	0,4	0,4	0,4	0,4
cobrança de dívida ativa	1,2	3,4	2,9	4,1	4,0
outras	9,2	6,3	8,1	7,6	6,1
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: Livros de orçamento e balanço de receitas e despesas provinciais, anos diversos

Essas participações refletiam as flutuações da venda de gado para fora da província, que, dentre os direitos de exportação interprovincial, era a cobrança que tinha maior importância. No ano financeiro 1876-1877, a

exportação de animais em pé teve sua menor participação na arrecadação ordinária: 20,7%. E, após intensificar sua participação ao final dos anos 1870, respondeu sozinha por até 45,0% da renda efetivada e 96,0% dos direitos de exportação interprovincial goianos (1882-1883).

Pode-se considerar que a quase totalidade da exportação de animais para outras províncias era devida ao gado vacum. Diferente do que acontecia com o gado bovino, a produção e comercialização de suínos, cavallares e muares pouco contribuía para as rendas provinciais: praticamente não foi registrada a saída de porcos da província (ou seus derivados como a banha) ou de cavallares e muares. A exemplo, em separado a exportação interprovincial de porcos foi verificada a partir de 1875 e sua participação mais relevante na arrecadação ordinária foi de 1,7% em 1879-1880, o equivalente a menos de 4,0% do valor amealhado com exportações diversas; nesse ano, a participação do gado vacum foi de 40,4% na receita ordinária e de 93,3% nas exportações.

Não à toa, em 1875, o presidente da província, ao discorrer sobre as finanças goianas e o orçamento para o ano financeiro de 1876-1877, assim se expressou:

Provado que o estado das finanças da província é melindroso, e reconhecendo-se a necessidade urgente de segmentarem-se quanto antes as suas rendas, julgo que nenhuma medida será mais profícua do que a proposta, de lançar-se uma taxa fixa sobre cada cabeça de gado vacum e cavallar, produzido n'ella. É um imposto substitutivo do outro, que recahirá sobre a renda, sem a menor offensa do capital ou riqueza [...] Assim, sem diminuir as despesas, que é tarefa sempre difficil e de resultado tardio, podereis collocar as rendas provinciais no caso de comportar a despesa, que cresce a proporção que a província desenvolve-se. (RPP, 1875, p. 53)

Tal discurso foi proferido no dia primeiro de junho de 1875, e em 12 de julho do mesmo ano foi publicada a lei nº 530, que em seu artigo 3º, parágrafo 6, trazia a referida taxação sobre gado vacum e cavalari. Ainda no mesmo 12 de julho de 1875, publicou-se a lei orçamentária para o exercício 1876-1877 (nº 536), apresentando uma receita orçada bastante

superior à tradicionalmente considerada pela média da arrecadação de exercícios anteriores.

A opção pela aplicação de nova taxa sobre o gado é de fácil compreensão, visto ser este o principal produto do comércio goiano e, por isso, de geração de renda para os cofres públicos provinciais, sem se sobrepor à tributação do governo central. É dizer, as receitas gerais incidiam sobre o comércio externo, enquanto o gado goiano era distribuído entre diferentes regiões brasileiras, configurando um mercado interno cuja tributação estava legalmente vinculada às rendas provinciais. A decisão de qual gênero taxar dependia da sua participação no comércio regional e, como se viu, a quase totalidade dos valores arrecadados com direitos de exportação interprovincial era devida ao gado bovino. A economia goiana oitocentista avançou à margem dos grandes centros econômicos do país, e as décadas finais do século XIX encontram uma Goiás ainda com produção restrita a gêneros agropastoris de subsistência e cujo comércio girava, mormente, em torno da criação e distribuição de gado bovino.

Foi por meio da criação de gado que nessa época buscou-se manter ativo um fraco circuito de trocas destinado aos atuais Centro-Sul e Norte-Nordeste brasileiros. O setor agrário e o erário público teriam sobrevivido dessa atividade, que se enquadrava nas possibilidades do momento ao requerer pouco capital e mão-de-obra, além de contar com condições topográficas favoráveis e, o mais relevante dos fatores: o produto possuía a faculdade do auto transporte. (Oliveira, 2015, p. 142)

Sendo a maior fonte de arrecadação e, como exemplificado antes, foco sobre qual discutia-se a base tributária, a dependência da criação de gado e seu comércio era tamanha que foi assunto recorrente nos relatórios de presidentes da província, em especial nas tentativas de justificar o declínio das rendas arrecadadas ou criar expectativas positivas quanto à arrecadação futura. Em 1876, foi pontuado que “[...] devem influir para o decréscimo de suas rendas, como seja a escassez de compradores de gado no Norte da província, cuja exportação para a Bahia quase cessou inteiramente durante o anno passado” (RPP, 1876, p. 38). Já no ano seguinte o argumento era que para o orçamento do exercício 1878-79 “[...] é de crer-se que desaparecerá o deficit, se não no todo, ao menos em

parte, mormente continuando a haver exportação de gado em larga escala.” (RPP, 1877, p. 37). Tendo o déficit nas contas goianas se concretizado em 1878-1879, a justificativa recaiu mais uma vez na queda da receita decorrente de problemas nas vendas de gado, uma vez que “[...] acerca de 3 anos, muito tem diminuído a procura de gado na província, talvez em consequência do desenvolvimento que tem tido a indústria pastoril de Minas, que é incontestavelmente o nosso maior concorrente no mercado do Rio de Janeiro.” (RPP, 1878, p. 18). E, só para ficar em alguns exemplos, em 1888 ainda continuavam a ser creditados os problemas financeiros goianos, pelo lado das receitas, ao fato de que

[...] a principal fonte de receita da província é a exportação de gados, principalmente para as províncias do Pará, Minas, S. Paulo e Rio de Janeiro; mas seja pela baixa no valor d’esses generos, seja pela falta de procura nos mercados consumidores, o que sempre determina mais positivamente a diminuição da exportação, o certo é que esse fator da receita tem decrescido sensivelmente. (RPP, 1888, p. 18)

Para além do direito de exportação interprovincial – principal componente da arrecadação goiana e, por isso, capaz de determinar flutuações na receita anual total de Goiás –, o gado era tributado também ao ser abatido para consumo. Entre 1872 e 1883, o imposto sobre reses mortas para consumo compôs entre o mínimo de 3,6% da receita ordinária efetiva naquele último ano e o máximo de 6% no exercício 78-79. Note-se, ademais, que naquele ano financeiro de 1878-1879, a arrecadação com a venda de couro atingiu sua maior participação: 4,6%, já que couro e carne são bens complementares na produção.

Além do mais, em 1873 foi criado e em 1874-1875 cobrado pela província um imposto sobre a produção de gado vacum e cavalari. Ou seja, o gado chegou a ser tributado duas vezes pelo governo provincial: quando criado e quando levado ao mercado, na forma de carne ou couro para consumo final ou em pé para chegar a outras regiões brasileiras. Esse novo imposto representou 10,5% da arrecadação tributária daquele ano financeiro, e 4,4% em 1876-1877, mas caiu em desuso por dificuldades em sua fiscalização e cobrança.

Como uma das mais importantes fontes de renda para a província no período em tela, os números da Tabela 6 mostram também os gêneros

da lavoura. Eram cobrados 5% sobre os gêneros de lavoura para consumo, inclusive os importados e exportados. Com essa cobrança os cofres goianos arrecadaram, aproximadamente, 17% da sua receita ordinária em 1872-1873 e 1876-1877, e não menos de 7,9% nos demais anos fiscais para os quais os dados estão disponíveis. Contudo, diferente do que aconteceu com o gado, os gêneros de lavoura parecem ter diminuído sua participação relativa nas rendas goianas.

Além disso, vale destacar as cobranças relacionadas aos escravizados, que além do já citado direito de exportação interprovincial, consistia também na meia sisa, que era um imposto sobre a compra e venda de cativos, comumente apontado como a principal fonte de arrecadação incidente sobre a escravidão no Brasil até a abolição em 1888. A meia sisa esteve presente ao longo de todo o decênio de 1872-1873 a 1882-1883, enquanto o direito de exportação para outras províncias sobre cada escravo deixou de ser arrecadado a partir do exercício financeiro de 1878-1879, quando sua cobrança foi extinta.⁹ As duas fontes de receita conjugadas chegaram a responder por entre 5,5% (1872-1873) e 11,6% (1874-1875) da arrecadação até o exercício de 1876-1877; com destaque para os anos de 1873-1874 e 1875-1876, em que o imposto de exportação chegou a responder por mais de 5% da receita ordinária auferida, e 1875-1876, no qual a exportação de escravizados foi responsável por 7,4% dos ganhos ordinários e praticamente 16% dos direitos de exportação interprovincial, rubrica dentro da qual perdia espaço apenas para a imbatível exportação de gado.

Por fim, restam outras duas fontes de receita provincial que precisam ser consideradas: as passagens de rios e a taxa itinerária. As passagens de rios eram cobradas por cada pessoa ou animal, ao se trafegar (por embarcações ou pontes) em determinadas ligações por rios “limítrofes e interiores”; eram cobrados também valores proporcionais no caso de transporte de mercadorias. Por sua vez, a taxa itinerária, uma espécie de taxa de barreira, recaía sobre o tráfego interprovincial que passasse pelas estradas goianas; em sua origem, era cobrada sobre cada animal que transitasse pelas estradas de comunicação de Goiás com as demais províncias do império.

⁹ Para 1879-1880, identificamos a presença de um novo imposto sobre a escravidão: “taxa sobre o comerciante de escravos”. Tal imposto não prosperou, tendo sido arrecadados apenas 100\$000 naquele ano financeiro.

Juntas essas taxas compunham parcela importante da receita goiana, ainda que decrescentes em participação. Em 1872-1873 foram responsáveis por 24,6% das receitas ordinárias; no ano financeiro subsequente, 19,1%; em 1874-1875, caíram a 14,5%, percentual em torno do qual flutuaram nos anos seguintes (mínimo de 12,4% em 1882-1883 e máximo de 15,1% em 1876-1877). Individualmente, a arrecadação oriunda da passagem de rios era mais representativa do que a taxa itinerária: 14,3% para aquela e 10,3% para esta em 1872-1873 e uma diferença que girou em torno de 2 pontos percentuais a partir do ano fiscal 1874-1875.

Essas taxas acabavam interferindo, em alguma medida, no próprio comércio interprovincial de Goiás e nas suas possibilidades de auferir ganhos tributários à província, por serem um típico exemplo da sobreposição de cobranças exposta em momento anterior. Ao levar a cabo sua principal atividade – a exportação interprovincial de gado, que como sabido se deslocava por si só –, os empresários goianos estavam, eventualmente, sujeitos a pagar diferentes taxas ao longo do caminho até seu mercado final, o que acabava por ampliar os custos já elevados de transporte, tornando os animais goianos menos competitivos, o que valia também para os demais produtos da economia local. Por isso, dentro do parlamento imperial:

[...] todos defendiam suas províncias contra a cobrança de taxas itinerárias por suas vizinhas, mas achavam legítimo cobrar as mesmas taxas quando estas serviam para o enriquecimento do erário de seus locais de origem. [...] Lícitas ou não, as taxas itinerárias eram problema para o comércio das províncias centrais – Mato Grosso e Goiás – cujos produtos passavam obrigatoriamente por uma ou duas províncias até chegar ao porto, o que incrementava a arrecadação das províncias vizinhas pelas quais passassem as tropas goianas e mato-grossenses carregadas. (Morais, 2010, p. 231 e 243)

Em suma, Goiás – seguindo aquela característica já apontada de que a partir da base tributária imperial restava às províncias do interior arrecadar via produção e circulação interna e exportação e circulação interprovincial de bens – tinha como base de sua arrecadação efetiva a agropecuária de abastecimento interno. Somadas suas participações no consumo e

comércio intraprovincial e interprovincial, os gêneros provenientes do agro responderam entre os exercícios 1872-1873 e 1882-1883, em média, por 56,1% da arrecadação ordinária, tendo apresentado uma participação claramente crescente ao longo dos anos: 51,2% em 1874-1875, 57,1% em 1878-1879, chegando ao último exercício do período analisado a 63,5%.

De fato, não se poderia esperar outra coisa de uma economia amplamente dominada pela agropecuária. Nos primeiros relatórios presidenciais, ainda na década de 1830 e logo após a promulgação do Ato Adicional (1834) – quando passa a ser permitido às províncias a elaboração de orçamentos e a criação de fontes de recursos financeiros –, já se voltava a atenção para a pecuária: “A Creação do Gado, que com pouco trabalho quazi duplica anualmente, he sem duvida hum dos objectos que merecerá os vossos cuidados: do gado tudo se exporta, e o mesmo gado pelos seos péz se conduz, e vai buscar moeda para a Provincia.” (RPP, 1835, p. 17). E a partir daí já se estabeleceu a característica que acompanharia a arrecadação da província, tornando-se estrutural e da qual as finanças goianas seriam dependentes: a participação majoritária dos impostos de exportação interprovincial, em especial da exportação de gado em pé, na composição das receitas (orçadas e arrecadadas).

Tal característica, de caráter estrutural, surgiu ao início do Império, atravessou todo o período imperial (como se viu para as décadas de 1870 e 1880) e assim seguiu sendo a arrecadação goiana com o advento da República.

4. Considerações finais

Nosso trabalho pretendeu examinar, com base em fontes documentais diversas, as finanças públicas goianas, especialmente no que tange às suas receitas, orçamentos e fontes de tributação nas duas décadas que antecederam o advento da República.

Observou-se que claramente havia uma grande dificuldade na organização das contas, em especial da arrecadação, com origens na própria estruturação da legislação financeira do Brasil Império, quando a divisão ou sobreposição de competências tributárias entre o governo central e as províncias comprometiam a capacidade provincial em lidar com questões relativas à sua arrecadação. Dada a legislação imperial, restou a Goiás, em

sua autonomia para legislar sobre sua tributação, criar uma base arrecadatória a partir de taxas e impostos locais incidentes sobre o consumo e a circulação intraprovincial e interprovincial de gêneros diversos, ou seja, dependente das atividades de abastecimento interno por ela levadas a cabo.

Eram vários os aspectos da economia e da vida goiana sobre os quais incidiram algum tipo de tributação, mas, de fato, a observação das receitas ordinárias arrecadadas pela província aponta para uma grande dependência na composição da renda de cobranças que recaiam sobre gêneros agropecuários, sendo a maior fonte de arrecadação goiana o direito de exportação interprovincial sobre o gado, que chegou a responder por até 47% da receita ordinária efetivada nos exercícios financeiros até 1882-1883. Vale notar que as rendas auferidas sobre gêneros da lavoura, escravizados, passagens de rios e taxas itinerárias estavam também entre as mais significativas para a província e representaram, em diferentes momentos e proporções, importante complemento à receita de exportações.

A dependência da venda de gado fez com que Goiás fosse a província de menor arrecadação própria entre todas as províncias brasileiras reconhecidas àquele tempo, a de menor participação na arrecadação para os cofres centrais e deficitária para esses mesmos cofres. Ademais, essa dependência levou Goiás a dificuldades na execução de seus orçamentos ao longo dos anos, com receitas efetivadas por vezes inferiores àquelas orçadas em lei.

Uma vez que grande parte da arrecadação provincial era advinda da incidência de tributos sobre a atividade pecuária, as flutuações do veio comercial dessa atividade acabaram por assumir maior espaço, ainda que não único, entre as preocupações do governo goiano e na justificativa para as flutuações na arrecadação das rendas provinciais. Os relatórios presidenciais anualmente refletiam essa dependência, bengala sobre a qual apoiavam-se as explicações contemporâneas para o avanço ou retrocesso nos resultados financeiros dos diversos exercícios.

Ao que parece, a ampliação das receitas efetivadas se deu por conjunturas favoráveis (capazes de aumentar e demanda e/ou o preço dos produtos goianos levados ao mercado), o que fez com superassem a receita orçada, gerando expectativa positiva e ampliando a média utilizada para o cálculo da renda esperada, permitindo que a receita votada fosse crescente ao longo do tempo.

O crescimento das receitas funcionava como uma espécie de autorização para elevação das despesas fixadas em lei, que acabaram por superar a receita orçada em toda a década de 1870, quando déficits de diferentes dimensões foram autorizados, na expectativa de uma receita auferida maior que a esperada. Em sendo frustrada a expectativa de arrecadação, sempre se podia recorrer de imediato ao crédito ou, com o tempo necessário à votação e implementação, à elevação nos percentuais ou valores das rubricas já tributadas e à ampliação delas para novas atividades ou produtos que até então escapavam ao fisco provincial.

Referências

ARQUIVO HISTÓRICO ESTADUAL DE GOIÁS (AHEG). Livros de orçamentos e balanços de receitas e despesas de Goiás (manuscritos): 1871-1872 (livro 536); 1872-1873 (livro 539); 1877-1878 (livro 650); 1878-1879 (livro 669); 1879-1880 (livro 676); 1883-1884 (livro 758); 1885-1886 (livro 821); 1890 (livro 966). Livros das Leis Goianas.

BASTOS, A. C. T. *A província: estudo sobre a descentralização no Brasil*. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1937.

CARRARA, Â. A. *As finanças do Estado Brasileiro: 1808-1898*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2022.

CARREIRA, L. de C. *História financeira e orçamentária do império no Brasil*. Brasília e Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1889.

CAVALCANTI, A. *Resenha financeira do ex-império do Brasil em 1889*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1890.

CHAUL, N. F. *Caminhos de Goiás: da construção da decadência aos limites da modernidade*. Goiânia: UFG, 1997.

COSTA, W. P. A questão fiscal na transformação republicana: continuidade e descontinuidade. *Economia e Sociedade*. Campinas, v. 10, p 141-73, 1998.

COSTA, W. P. *Cidadãos e contribuintes: estudos de história fiscal*. São Paulo: Alameda, 2020.

CORVAL, P. R. dos S. *A questão financeira na passagem do Império à República: o desenvolvimento das finanças públicas de 1850 a 1906*. Niterói: UFF, 2018 (Tese de Doutorado da UFF).

COTEGIPE, J. M. M. V., Barão de. *Breve notícia do estado financeiro das províncias*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1887.

DINIZ, A. F. Centralização política e concentração de riqueza: as finanças do Império brasileiro no período de 1830-1889. *História e Economia: Revista Interdisciplinar*, v. 1, n. 1, p. 47-66, 2005.

DOLHNIKOFF, M. *O pacto Imperial: origens do federalismo no Brasil do século XIX*. São Paulo: Globo, 2005.

GALVÃO, L. S. *Nas contas do tempo: orçamentos e balanços municipais na província de São Paulo, 1834-1850*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2020.

GOIÁS. Secretaria de Estado da Casa Civil De Goiás. Legislação do Império: 1835 a 1888. Disponível em: <<https://www.casacivil.go.gov.br/sobre-goias/legislacao-historica.html>>.

GOLDSMITH, R. W. *Brasil 1850-1984: desenvolvimento financeiro sob um século de inflação*. São Paulo: Harper & Row do Brasil, 1986.

IGLÉSIAS, F. *Política econômica do governo provincial mineiro, 1835-1889*. Rio de Janeiro: Instituto Nacional do Livro, 1958.

McCREERY, D. *Frontier Goiás, 1822-1889*. Stanford: Stanford University Press, 2006.

MELLO, E. C. de. *O norte agrário e o império, 1871-1899*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

MENDES, P. S.; GODOY, M. M. Contribuição ao estudo das finanças públicas da província de Minas Gerais. 8º CONGRESSO BRASILEIRO DE HISTÓRIA ECONÔMICA. *Anais...* Campinas: Unicamp, 2009.

MORAIS, V. A. de. *Estradas interprovinciais no Brasil central: Mato Grosso, Goiás, Minas Gerais (1834-1870)*. São Paulo: USP, 2010 (Dissertação de Mestrado da USP).

OLIVEIRA, P. R. de. *Entre rios e trilhos: as possibilidades de integração econômica de Goiás na Primeira República*. Franca: Unesp, 2007 (Dissertação de Mestrado da Unesp).

OLIVEIRA, P. R. de. O Caminho de Goiás e as ligações comerciais entre o Nordeste Paulista, Triângulo Mineiro e Sul de Goiás. *Monções*, v. 3, n. 3, p.136-151, 2015.

PRADO JR, C. *História e desenvolvimento*. São Paulo: Brasiliense, 1989.

RPP (Relatórios dos presidentes da Província), 1870 a 1883; 1886 a 1889. Disponível em: <<https://www.crl.edu/>>.

SCACCHETTI, C.; LOPES, L. S. A evolução da carga tributária na Província de São Paulo, 1835-1889. Resgate: Revista Interdisciplinar de Cultura, v. 26, n. 1 [35], p. 85-116, 2018.

SCACCHETTI, C. *Do dízimo ao ICMS, raízes da tributação sobre o consumo*. São Paulo: Dialética, 2021.

SCHAPPO, V. L. *A contabilidade provincial: análise histórica dos orçamentos da província de Santa Catarina, 1835-1899*. Curitiba: UFPR, 1980 (Dissertação de Mestrado da UFPR).

VILLELA, A. Distribuição regional das receitas e despesas do governo central no II Reinado, 1844-1889. *Estudos Econômicos*, v. 37, n. 2, p. 247-274, 2007.

ZILIOOTTO, G. A. *Dois séculos de dívida pública: a história do endividamento público brasileiro e seus efeitos sobre o crescimento econômico (1822-2004)*. São Paulo: Editora Unesp, 2011.

População e imigração no Brasil (1808-1920)*

Population and immigration to Brazil (1808-1920)

Tarcísio Rodrigues Botelho**

Resumo: A demografia da imigração para o Brasil no século XIX e nos princípios do XX é aqui abordada em um duplo esforço. De um lado, apresento estimativas anuais da população utilizando estatísticas já disponíveis e apresentando novas evidências. De outro lado, comparo as estimativas do tráfico transatlântico de escravos e da imigração livre de europeus e asiáticos. O objetivo é dar uma visão mais sistematizada e abrangente do peso da migração estrangeira na composição populacional brasileira ao longo desse período. Conclui-se que a imigração é um componente fundamental para o evoluir da população brasileira na primeira metade do século XIX, mas nessa conjuntura ela foi sobretudo de africanos escravizados. A migração europeia e asiática para o Brasil teve grande visibilidade no período posterior, mas não teve o mesmo impacto demográfico observado anteriormente, pois incidiu sobre estoque populacional muito maior do que o anterior.

Palavras-chave: População. Imigração. Tráfico de escravos.

Abstract: The demography of immigration to Brazil in the 19th and 20th centuries is addressed here in a double effort. On the one hand, I present annual estimative of population, using existing accounts but also showing new evidences. On the other hand, I put side by side the annual amount of people introduced by transatlantic slave trade and by the free migration of Europeans and Asians. The goal is to give a more systematized and comprehensive view of the weight of foreign migration in the population composition. It is concluded that immigration is a fundamental component of the

* Submissão: 17/05/2024 | Aprovação: 25/10/2024 | DOI: 10.29182/hehe.v28i1.983

** Departamento de História, UFMG, Brasil | ORCID: 0000-0002-9726-8825 | E-mail: tarcisio.botelho@gmail.com



Brazilian population evolution in the first half of the 19th century, but at this moment it was composed mainly by enslaved Africans. European and Asian migration to Brazil had great visibility in the later period, but it did not have the same demographic impact as previously observed, as it affected a much larger population stock than the previous one.

Keywords: Population. Immigration. Slave trade. Brazil.

JEL: J61. N36. R23.

Introdução

Ao longo do século XIX e nas primeiras décadas do século XX, a população brasileira cresceu a taxas bastante elevadas, passando de cerca de 2 milhões de habitantes em 1800 para mais de 30 milhões em 1920. Boa parte desse crescimento deveu-se à imigração. Embora esse tema seja bastante estudado na historiografia e nas ciências sociais brasileiras, ele é pouco abordado de um ponto de vista estritamente demográfico. Além disso, nem sempre o tráfico transatlântico de africanos escravizados é encarado como um processo migratório. Embora seja uma migração obviamente forçada, ela gera os mesmos efeitos demográficos das migrações espontâneas ou de indivíduos formalmente livres, determinados pelas características do grupo imigratório.

O estudo da imigração para o Brasil de um ponto de vista estritamente demográfico é ainda dificultado pelas limitações dos dados disponíveis. As estimativas populacionais para o século XIX são escassas e pouco confiáveis. Para períodos anteriores ao censo de 1872, é necessário recorrer a dados esparsos e muitas vezes contraditórios. As estimativas de migração são um pouco mais confiáveis, sobretudo em função dos avanços nas pesquisas sobre o tráfico e sobre a migração europeia. Mesmo assim, elas carecem de maior sistematicidade, e para alguns períodos as estatísticas disponíveis são claramente insuficientes.

O objetivo deste trabalho é apresentar os resultados de um duplo esforço. De um lado, pretendo construir estimativas populacionais para o Brasil ao longo do século XIX e primeiras décadas do século XX lançando mão tanto das estatísticas já correntemente utilizados pela história econômica e demográfica quanto de novos dados resultantes de pesquisas em arquivos ou em fontes dispersas. De outro lado, pretendo apresentar as estatísticas migratórias disponíveis, colocando lado a lado as informações sobre o tráfico transatlântico de escravos e sobre a imigração livre para o Brasil. O propósito é integrar os dois conjuntos de dados de modo a ter uma visão mais sistematizada e abrangente do peso da migração estrangeira na composição populacional brasileira ao longo do período em foco.

Para tanto, inicio com uma discussão sobre as estatísticas populacionais disponíveis para o Brasil desde 1808 até 1920, abordando as fontes de informação e os estudos que as utilizaram. Em seguida, analiso

a imigração para a América portuguesa, e depois Brasil, enfocando a dinâmica que marca o tráfico atlântico de africanos escravizados e a migração europeia desde o início da colonização, mas preocupando-me sobretudo com o período posterior à chegada da Corte portuguesa ao Brasil, em 1808. Após estabelecer esses dois conjuntos de estatísticas populacionais (total de habitantes e total de imigrantes por ano), contraponho seus resultados para apontar as taxas brutas de imigração por ano, discriminando entre escravizados e livres. Concluo com uma série de observações sintéticas derivadas dos achados aqui expostos.

1. A população brasileira do século XIX ao início do século XX

O primeiro censo nacional brasileiro foi realizado em 1872, depois de uma tentativa frustrada no início da década de 1850. O Estado imperial brasileiro esperava realizar outro recenseamento em 1882, mas restrições orçamentárias e, em seguida, a crise do regime imperial fizeram com que apenas em 1890, já no regime republicano, isso acontecesse. Em seguida, ocorreram os censos de 1900 e de 1920, antes que se iniciasse a série decenal conduzida pelo IBGE a partir de 1940.¹ De modo geral, considera-se que os censos de 1872 e de 1920 apresentam resultados bastante consistentes e de boa qualidade. Se considerarmos as dificuldades de ordem prática enfrentadas por ambos, dadas as limitações orçamentárias, burocráticas, de transporte e de comunicação, esses dois censos são documentos preciosos acerca da demografia e da economia de suas épocas. A essas singularidades deve-se acrescentar o fato de que o censo de 1872 foi o único realizado ainda sob a ordem escravista e que o censo de 1920 também incluiu os primeiros censos econômicos brasileiros. Isso faz com que sejam ambos utilizados com relativa intensidade por historiadores e economistas interessados no período temporal coberto por eles.²

¹ Para uma história dos censos brasileiros, ver Botelho (1998, 2002, 2005), Senra (2006a, 2006b, 2008, 2009) e Camargo (2015, 2016).

² O censo de 1872, por trazer a população escrava, é mais intensivamente utilizado que o de 1920, apesar de este último apresentar uma riqueza maior de dados, abrindo espaço para análises mais complexas e aprofundadas. Como exemplos de trabalhos que utilizaram esses censos, cito, entre outros, Paiva e Rodarte (2013), Furtado, Botelho e Castro (2010), Monastério e Reis (2010) e Reis (2014).

Para períodos anteriores a 1872, temos apenas estatísticas incompletas ou meras estimativas. As estatísticas disponíveis apresentam inúmeros problemas. As limitações do Estado português e, posteriormente, brasileiro levavam ao uso de uma “burocracia” multifuncional, composta o mais das vezes por cidadãos não remunerados para os cargos que ocupavam apenas como parte de suas práticas de exercício do poder local. Esses cidadãos recebiam a incumbência de fazer as estatísticas locais sem necessariamente terem dotação orçamentária ou pessoal qualificado para isso, o que resultava em trabalhos com diferentes graus de qualidade. A ausência de data de referência para o inquérito censitário e a falta de preocupação com a área de abrangência da estatística a ser elaborada faziam com que se tornasse bastante elevada a possibilidade de ocorrerem superposições, contagens duplas ou, ao contrário, ausências de cobertura total. Completa esse quadro o fato de que essa produção estatística se distribuiu de maneira muito desigual ao longo do território da América portuguesa, posteriormente Brasil, tanto do ponto de vista temporal quanto espacial. Em relação ao tempo, encontramos estatísticas minimamente confiáveis apenas a partir da segunda metade do século XVIII, e com maior frequência para as quatro primeiras décadas do século XIX. Quanto ao espaço, as capitanias e províncias apresentam uma enorme desigualdade na produção dessas estatísticas, indo desde o caso de São Paulo, que produziu listas de habitantes (chamados “maços de população”) em praticamente todos os anos de 1765 a 1836, até o caso de Bahia ou Pernambuco, que produziram apenas alguns poucos levantamentos locais. Para períodos anteriores a 1765, contamos com meras estimativas ou com listas de habitantes ou mapas de população pontuais, que não permitem análises demográficas e econômicas muito acuradas. Mesmo para o século XIX, há momentos em que temos somente estimativas visivelmente grosseiras, como pretendo apresentar e discutir adiante.

Essas diferenças na qualidade das estatísticas demográficas fizeram com que Maria Luiza Marcílio (1974b; 1986) propusesse uma terminologia para o período conforme suas características: até meados do século XVIII teríamos um período pré-estatístico, em que contaríamos apenas com estimativas; de meados do século XVIII até 1872 teríamos o período protoestatístico, em que já podemos contar com dados mais confiáveis e mais abundantes, embora ainda incompletos; e a partir de 1872 teríamos

o período estatístico, quando contaríamos com censos nacionais realizados segundo princípios modernos (abrangência nacional, data de referência, áreas mínimas comparáveis, orçamento e burocracia específicas etc.). O período protoestatístico foi extensamente pesquisado desde o estabelecimento da demografia histórica brasileira na década de 1970, destacando-se os estudos sobre o século XIX. Mais recentemente, uma renovada onda de estudos da área tem se voltado para a segunda metade do século XVIII quando os esforços do Estado português resultaram em abundante material sobre a população da América portuguesa.³

Esses problemas com as estatísticas anteriores ao censo de 1872 chamaram a atenção dos estudiosos desde o século XIX. Quando o governo imperial brasileiro decidiu realizar o censo, encomendou a Joaquim Norberto de Souza e Silva, um alto burocrata da corte e intelectual ligado ao Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (IHGB), que elaborasse um estudo sobre a população brasileira no passado. O trabalho, intitulado *Investigação sobre os recenseamentos da população geral do Império e de cada província de per si tentados desde os tempos coloniais até hoje*, foi publicado como anexo ao *Relatório da Repartição dos Negócios do Império de 1870* (Silva, 1986). Como o próprio nome diz, o autor compilou os dados de que dispunha sobre a população total da América Portuguesa e do Império brasileiro, além de elaborar pequenos relatos das estimativas disponíveis para cada província. Já nesse relatório eram apontados alguns problemas que poderiam comprometer os dados obtidos. Mesmo assim, o autor apresentou uma série de estimativas totais para a população brasileira entre 1776 e 1869.

O relatório de Joaquim Norberto de Souza e Silva serviu de base para o *Resumo histórico dos inquéritos censitários realizados no Brasil*, texto sem atribuição de autoria incluído no volume introdutório ao censo de 1920 (DGE, 1986). Esse material rearranjava os dados coletados por Souza e Silva, acrescentando os dados dos censos de 1872, 1890 e 1900, mas também incorporando duas séries de estimativas para o início do século XIX: uma de 1808 (com valores diferentes da que Souza e Silva

³ Sobre as obras pioneiras da demografia histórica brasileira, ver, por exemplo, Marcílio (1974a; 2000) e Costa (1981). Um quadro geral dessa nova onda de estudos demográficos sobre o século XVIII pode ser visto nos números temáticos dos *Anais de História de Além-mar* (v. XVI, 2017) e da *Revista Brasileira de Estudos Populacionais* (n. 3, v. 34, 2017).

havia publicado e que incluí adiante na Tabela 2) e outra de 1823, ambas publicadas em 1896 no volume 78 da *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro* e de autoria desconhecida (Anônimo, 1896). Essas estimativas são apresentadas na Tabela 1.

Tabela 1 – Cálculos gerais da população brasileira (1776-1869)

Ano	Autoridade	População
1776	Abade Corrêa da Serra	1.900.000
1808	D. Rodrigo de Souza Coutinho	4.000.000
1808	Anônimo	2.419.406
1810	Alexandre von Humboldt	4.000.000
1815	Conselheiro Velloso de Oliveira	2.860.525
1817	Henry Hill	3.300.000
1819	Conselheiro Velloso de Oliveira	4.396.132
1823	Anônimo	3.960.866
1825	Casado Giraldes	5.000.000
1827	Rugendas	3.758.000
1829	Adrianno Balbi	2.617.900
1830	Malte-Brun	5.340.000
1834	Senador José Saturnino	3.800.000
1850	Senador Candido Baptista	8.000.000
1856	Barão do Bom Retiro	7.677.800
1867	O Império do Brasil na Exposição etc.	11.780.000
1868	Candido Mendes	11.030.000
1869	Senador T. Pompeu de Souza Brazil	10.415.000

Fonte: Silva (1986, p. 167); DGE (1986, p. 172).

Na década de 1930, outro cenário político-institucional permitiu que se avançasse no estudo do passado demográfico brasileiro. O governo Getúlio Vargas criou o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), agência estatal destinada, entre outros fins, a realizar os censos decenais. Para trabalhar como consultor do censo de 1940, mas também qualificar o corpo técnico brasileiro, contratou o estatístico italiano Giorgio Mortara, perseguido em seu país por suas origens judaicas. Giorgio

Mortara ajudou a organizar o censo de 1940, que pôde ser conduzido em condições excepcionais para a época e o país. Mas ele também se empenhou em estudar a população brasileira, com especial cuidado na reconstrução de séries históricas. Ao longo da década de 1940, ele publicou na *Revista Brasileira de Estatística* (que ajudou a fundar no IBGE) um conjunto de artigos em que divulgava seus achados. Em um artigo de 1941, ele incluiu uma tabela com “a população média por nós calculada para cada um dos 150 anos precedentes ao censo de 1920” (Mortara, 1941, p. 42-3). Seu objetivo era, com essa reconstituição anual da população, estimar a taxa de natalidade e as taxas de mortalidade nas várias idades para poder retificar a estrutura etária do censo de 1920. A série, iniciada em 1770-1771, usou os censos de 1920, 1890 e 1872 e as estimativas de 1830 e 1808.

Tanto as estimativas de Joaquim Norberto de Souza e Silva, de 1870, e do *Resumo histórico dos inquéritos censitários realizados no Brasil*, de 1920, quanto os cálculos de Mortara realizados em 1941 foram extensivamente utilizados nas análises demográficas e econômicas do passado brasileiro. Thomas Merrick e Douglas Graham (1981, p. 46-51) utilizaram tanto as estimativas anteriores a 1872 quanto as séries construídas por Mortara para discutirem a dinâmica do crescimento populacional brasileiro. Entretanto, para o início da sua análise, preferiram adotar uma estimativa de 1798 atribuída a uma fonte usada por Contreiras Rodrigues (1935) e denominada Santa Apolonia, mesmo não encontrando a referência precisa a essa fonte.⁴ E reconhecem que para o período posterior a 1850 Mortara seguiria sendo a fonte mais rica de dados. Maria Luiza Marcílio (1986; 1999) e Altiva Pilatti Balhana (1986) também se valeram extensamente dessas três fontes de dados – Silva (1986), DGE (1986), Mortara (1941) –, embora tenham considerado valores alternativos aos de Mortara (1941), sobretudo para 1808. Mas a mais completa compilação dessas estimativas anteriores a 1872 certamente é o trabalho de Paiva, Carvalho e Leite (1990); todavia, mantendo o espírito de obra de referência, as diversas estimativas foram apenas colocadas lado a lado.

Atualmente, os avanços no campo específico da demografia histórica permitem que se reveja tal quadro do conhecimento que, conforme

⁴ Para uma crítica mais abrangente à obra de Contreiras Rodrigues, embora enfocando outro período histórico, ver Carrara (2014).

reconheciam esses autores pioneiros, era ainda falho e impreciso. Desde os anos 1990 houve um enorme esforço de organização e disseminação de informação arquivística e bibliográfica. A principal mudança quanto ao acesso a informações históricas foi a disseminação do uso de tecnologias de digitalização de imagens e sua disponibilidade na internet com ferramentas de busca eficazes. Hoje é possível acessar de forma rápida e fácil alguns importantes acervos documentais manuscritos. Ao mesmo tempo, os processos de digitalização de acervos bibliográficos raros tornaram mais ágeis as buscas por obras publicadas décadas ou séculos atrás. Muitas obras citadas em trabalhos antigos e que demandavam pesquisas prolongadas (e muitas vezes infrutíferas) em bibliotecas de obras raras hoje podem ser acessadas em bibliotecas digitais *online*. Em vista disso, torna-se viável e desejável que se proceda à revisão dos estudos pioneiros citados anteriormente. Seu pioneirismo permanece importante porque eles mapearam as fontes de dados disponíveis no momento em que foram produzidos. Mas hoje é possível refazer o caminho percorrido por eles de forma mais sistemática e segura, além de se poder acrescentar ou mesmo substituir determinadas referências documentais consideradas imprecisas ou incompletas.

Nesse ponto, chegamos ao que quero focar no trabalho de Giorgio Mortara e que inicia minha divergência com suas estimativas de população para o Brasil, com consequentes reflexos nos estudos que nelas se basearam. Trata-se dos dados que ele usou para o total da população brasileira em 1808 e em 1830. Para 1808, os números foram retirados do *Resumo histórico dos inquéritos censitários realizados no Brasil*, publicado com o censo de 1920. A publicação apresenta dois valores para a população nessa data: uma atribuída a D. Rodrigo de Souza Coutinho, que estimava a população da América Portuguesa em 4 milhões de habitantes; e a nova estimativa, de 2,4 milhões, que aparece no texto de autoria anônima publicado na revista do IHGB em 1896. Mortara (1941) optou pela cifra de 4 milhões, corroborando a análise que os autores do relatório de 1920 fizeram, tomando essa como a cifra mais acertada. Entretanto, considero que esse valor superestima o total da população da América portuguesa à época, tomando-a como muito superior à da própria metrópole. O esforço de D. Rodrigo de Souza Coutinho em referendar esse dado está estreitamente ligado ao seu interesse em enfatizar o papel cada vez mais destacado do Brasil no império português e o lugar especial que ele deveria ocupar no

futuro (Barman, 1988). Além disso, uma estimativa populacional mais conservadora para essa data apresenta maior consistência com outras evidências demográficas para o período, sobretudo os novos números para o volume do tráfico de escravos no século XIX e as novas evidências para a população total, notadamente na década de 1830. Assim, proponho que se adote o total apresentado no texto anônimo publicado em 1896 na revista do IHGB e citado anteriormente (Anônimo, 1896). Nessa estimativa, a população brasileira seria da ordem de 2.424.463 habitantes e está distribuída entre as diversas províncias.⁵ Utilizando fontes de dados provinciais para períodos próximos, é possível estimar os totais de livres e cativos de cada província, bem como a distribuição por sexo de cada um desses segmentos.⁶ Os resultados são apresentados na Tabela 2.

Tabela 2 – Estimativas da população por sexo e condição social (Brasil, 1808)

	Livres			Escravos			TOTAL
	Razão de Sexo	N	%	Razão de Sexo	N	%	
Corte	104	26954	52,05	144	24831	47,95	51785
Rio de Janeiro	103	84534	46,12	168	98760	53,88	183294
Minas Gerais	98	235041	67,15	152	114959	32,85	350000
São Paulo	91	130813	75,52	124	42412	24,48	173225
Paraná	91	22215	81,73	101	4967	18,27	27183
Santa Catarina	93	29774	76,96	179	8913	23,04	38687
Rio Grande do Sul	106	60689	69,62	178	26478	30,38	87167
Espírito Santo	99	44950	64,01	115	25269	35,99	70219
Bahia	98	228388	67,98	148	107573	32,02	335961
Sergipe	101	61235	81,58	118	13826	18,42	75061
Alagoas	102	90438	77,96	143	25562	22,04	116000
Pernambuco	98	173035	70,84	148	71242	29,16	244277
Paraíba	99	74776	78,56	107	20406	21,44	95182

(continua)

⁵ Deve-se destacar que Marcílio (1986) já chama a atenção para essa estimativa e Paiva, Carvalho e Leite (1990) já a incluem no seu rol de estimativas.

⁶ Acerca dos procedimentos adotados para estimar as populações provinciais de 1808, ver Botelho (1998, Anexo I). Sobre as estatísticas provinciais disponíveis para o Brasil ao longo do século XIX, ver Botelho (1998, Anexo II).

**Tabela 2 – Estimativas da população por sexo e condição social
(Brasil, 1808)**

	Livres			Escravos			TOTAL
	Razão de Sexo	N	%	Razão de Sexo	N	%	
Rio Grande do Norte	100	41719	83,44	109	8281	16,56	50000
Ceará	96	135062	84,41	110	24938	15,59	160000
Piauí	111	47884	68,41	120	22116	31,59	70000
Maranhão	108	68082	56,73	124	51918	43,27	120000
Pará	88	54792	70,46	105	22972	29,54	77764
Amazonas	101	10836	59,42	96	7400	40,58	18236
Mato Grosso	90	14095	56,38	190	10905	43,62	25000
Goiás	85	35181	63,48	144	20241	36,52	55422
Brasil	98	1670492	68,9	141	753971	31,1	2424463

Fonte: Paiva, Carvalho e Leite (1990, p. 31).

A segunda revisão que proponho às estimativas de Mortara (1941) refere-se à população total dada por Malte-Brum no *Tableaux statistiques du Brésil*, contido no *Traité Élémentaire de Géographie* (Malte-Brum, 1830, p. 646-7). Como é comum às obras do período, não há referências à fonte original. As estimativas são distribuídas conforme as províncias e são bastante grosseiras, limitando-se a informar os totais de habitantes em milhares. Entretanto, uma série de avanços recentes nos estudos da demografia histórica brasileira permite que se substitua esse valor impreciso (5.340.00 habitantes) por estimativas melhores, derivadas de novas fontes descobertas ou da revisão daquilo que já se conhecia. A década de 1830 foi especialmente rica em esforços para contar a população a partir de iniciativas provinciais, estimuladas ou não pelo governo imperial. Na Tabela 3, apresento uma série dessas estimativas próximas aos anos centrais da década. Para as províncias sem estatísticas nessas datas, calculei o valor para 1835 a partir de interpolações ou extrapolações dos dados disponíveis.⁷ Nesse novo cálculo, a população brasileira em 1835 (ano adotado como referência para os ajustes) seria de 3.972.723 habitantes.

⁷ Sobre as estatísticas provinciais disponíveis para as décadas em torno de 1830, ver Botelho (1998, Anexo II).

Tabela 3 – Estimativas da população por sexo e condição social (Brasil, 1835)

	Livres			Escravos			TOTAL
	Razão de Sexo	N	%	Razão de Sexo	N	%	
Corte, 1838	104	79025	57,44	144	58553	42,56	137578
Rio de Janeiro, 1835	103	153452	45,46	168	184105	54,54	337557
Minas Gerais, 1833-35	98	458073	66,05	142	235476	33,95	693549
São Paulo, 1836	95	200250	70,44	135	84016	29,56	284266
Paraná, 1830	95	30441	83,25	103	6125	16,75	36566
Santa Catarina, 1836	96	48741	78,93	158	13012	21,07	61753
Rio Grande do Sul, 1835	103	68439	71,79	148	26895	28,21	95334
Espírito Santo, 1835	94	25949	66,87	109	12858	33,13	38807
Bahia, 1835	101	432691	52,75	124	387567	47,25	820258
Sergipe, 1834	101	112658	70,21	118	47812	29,79	160470
Alagoas, 1835	101	41394	76,51	109	12709	23,49	54104
Pernambuco, 1835	94	244063	74,99	124	81413	25,01	325476
Paraíba, 1835	98	113804	83,82	104	21960	16,18	135764
Rio Grande do Norte, 1835	99	77706	88,35	101	10242	11,65	87948
Ceará, 1835	96	186049	87,99	106	25402	12,01	211451
Piauí, 1835	106	71385	75,2	109	23547	24,8	94932
Maranhão, 1835	106	82115	62,18	109	49953	37,82	132068
Pará, 1835	90	94707	65,96	109	48866	34,04	143573
Amazonas, 1835	100	12113	95,32	99	594	4,68	12707
Mato Grosso, 1835	125	28664	71,53	168	11409	28,47	40073
Goiás, 1832	102	55232	80,64	119	13257	19,36	68489
Brasil	99	2616952	65,87	132	1355771	34,13	3972723

Fonte: ver texto.

Giorgio Mortara e todos os que o seguiram sempre tiveram que lidar com o amplo interregno entre a década de 1830 e o censo de 1872. As estimativas disponíveis para as décadas de 1850 e 1860 eram claramente grosseiras e subestimavam a população brasileira, como ficou comprova-

do quando vieram à luz os resultados do censo de 1872. Entretanto, a primeira metade da década de 1850 é decisiva para a compreensão da dinâmica populacional brasileira porque nela encerra-se o tráfico transatlântico de africanos escravizados, após o seu grande incremento que marcou a primeira metade do século XIX. Portanto, obter uma boa estimativa para a população brasileira nesse momento seria importante para que se possa avaliar com mais precisão a sua dinâmica. Recentemente, tornou-se disponível uma estimativa para a população brasileira em 1850 (Botelho, 2019), que apresento de forma adaptada na Tabela 4. A população total nesse momento seria de 5.913.192 habitantes.

Tabela 4 – População brasileira por sexo e condição social (Brasil, 1850)

	Livres			Escravos			TOTAL
	Razão de Sexo	N	%	Razão de Sexo	N	%	
Corte	136	127.051	61,70	268	78.855	38,30	205.906
Rio de Janeiro	104	262.449	47,20	148	293.554	52,80	556.003
Minas Gerais	100	719.875	75,69	550	231.256	24,31	951.131
São Paulo	101	274.297	71,67	452	108.423	28,33	382.721
Paraná	99	54.400	86,51	1247	8.485	13,49	62.886
Santa Catarina	96	67.811	81,94	826	14.946	18,06	82.757
Rio Grande do Sul	101	168.099	79,94	719	42.170	20,06	210.269
Espírito Santo	96	28.312	71,38	484	11.349	28,62	39.662
Bahia	94	627.120	77,92	627	177.684	22,08	804.803
Sergipe	93	166.426	74,63	518	56.564	25,37	222.990
Alagoas	94	168.006	80,85	844	39.790	19,15	207.796
Pernambuco	94	567.500	75,65	551	182.700	24,35	750.200
Paraíba	99	183.920	86,56	1261	28.546	13,44	212.466
Rio Grande do Norte	101	101.995	85,77	1198	16.928	14,23	118.923
Ceará	98	331.201	92,97	2541	25.063	7,03	356.264
Piauí	105	146.944	88,88	1546	18.387	11,12	165.331
Maranhão	102	156.353	61,78	312	96.716	38,22	253.070
Pará	91	175.140	83,71	1033	34.073	16,29	209.213

(continua)

Tabela 4 – População brasileira por sexo e condição social (Brasil, 1850)

	Livres			Escravos			TOTAL
	Razão de Sexo	N	%	Razão de Sexo	N	%	
Mato Grosso	133	21.947	66,84	313	10.886	33,16	32.833
Goiás	94	76.689	87,18	1310	11.282	12,82	87.971
Brasil	99	4.425.537	74,84	129	1.487.656	25,16	5.913.192

Fonte: Botelho (2019, p. 151).

Obs.: os dados do Amazonas estão incluídos na província do Pará.

Na Tabela 5, apresento o resultado do censo de 1872 distribuído pelas províncias e com a razão de sexos. O total (9.926.072) é diferente do valor registrado por Mortara (1941) (9.985.000) porque é resultado da revisão das tabelas paroquiais publicadas. Foi feita a digitação de todas as tabelas paroquiais e em seguida foram corrigidos os erros de impressão e de soma. Após essas correções, foram gerados novos totais paroquiais, provinciais e gerais.⁸

Tabela 5 – População brasileira por sexo e condição social (Brasil, 1872)

	Livres			Escravos			TOTAL
	Razão de Sexo	N	%	Razão de Sexo	N	%	
Corte	145	226033	82,20	103	48939	17,80	274972
Rio de Janeiro	109	490579	62,64	125	292637	37,36	783216
Minas Gerais	103	1669419	81,8	116	371362	18,2	2040781
São Paulo	105	681162	81,31	128	156602	18,69	837764
Paraná	104	107075	91,02	109	10560	8,98	117635
Santa Catarina	102	144818	90,36	125	15444	9,64	160262
Rio Grande do Sul	109	367102	84,41	111	67791	15,59	434893
Espírito Santo	103	58241	71,99	110	22659	28,01	80900

(continua)

⁸ O trabalho de digitação e correção dos dados foi coordenado no Cedeplar/UFMG pelos professores Roberto Borges Martins e Clotilde Andrade Paiva, com o apoio do CNPq, Fapemig, Fundação João Pinheiro e Ipea. O professor Mario Rodarte tem dado continuidade a esse trabalho, publicando os resultados *online*: <<http://www.nphed.cedeplar.ufmg.br/pop72>>. Acesso em: 16 maio 2024.

Tabela 5 – População brasileira por sexo e condição social (Brasil, 1872)

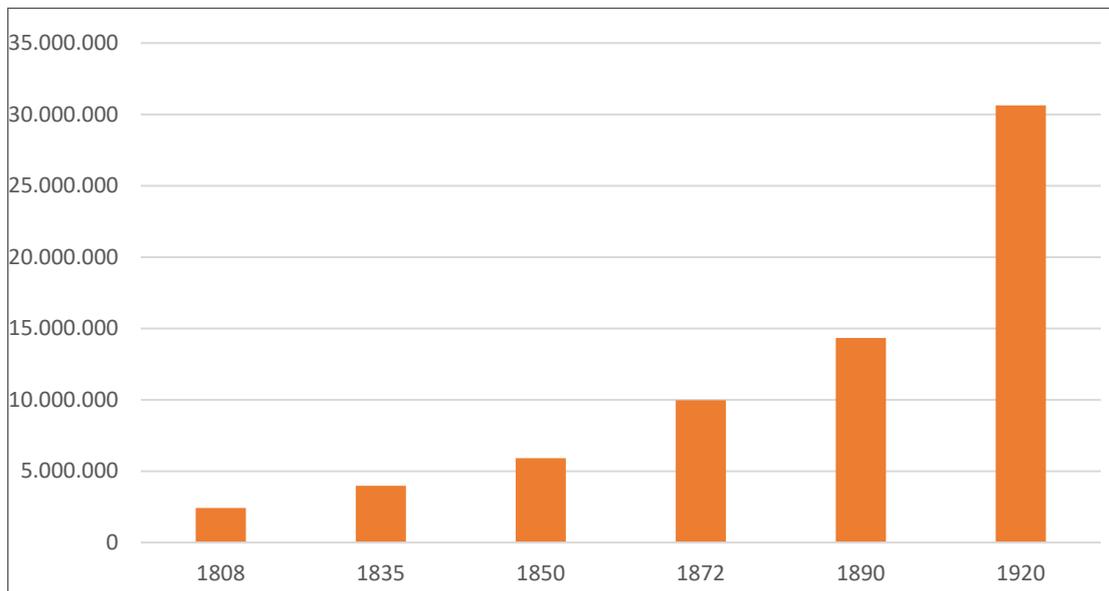
	Livres			Escravos			TOTAL
	Razão de Sexo	N	%	Razão de Sexo	N	%	
Bahia	109	1212590	87,82	113	168231	12,18	1380821
Sergipe	94	154027	87,19	92	22623	12,81	176650
Alagoas	99	312268	89,73	100	35741	10,27	348009
Pernambuco	103	752390	89,43	112	88928	10,57	841318
Paraíba	102	354690	94,28	99	21516	5,72	376206
Rio Grande do Norte	104	220959	94,44	102	13010	5,56	233969
Ceará	104	691778	95,59	88	31913	4,41	723691
Piauí	103	178426	88,24	101	23776	11,76	202202
Maranhão	100	284038	79,12	97	74941	20,88	358979
Pará	108	247779	90,02	103	27463	9,98	275242
Amazonas	121	56631	98,3	99	979	1,7	57610
Mato Grosso	109	53790	88,97	120	6667	11,03	60457
Goiás	100	149843	93,36	102	10652	6,64	160495
Brasil	105	8413638	84,76	121	1512434	15,24	9926072

Fonte: Paiva, Carvalho e Leite (1990, p. 31).

O Gráfico 1 apresenta uma síntese das estimativas da população brasileira nesse período. A Tabela 6, além dos totais, mostra as taxas de crescimento anual entre os períodos, utilizando os novos valores para 1808, 1835 e 1850 e para o censo de 1872. Incluo ainda os censos de 1890 e 1920 que Mortara (1941) utilizou, usando os valores totais registrados em Paiva, Carvalho e Leite (1990, p. 33). Obviamente, as taxas de crescimento anual obtidas divergem daquelas calculadas por Mortara. Entre 1808 e 1830, Mortara (1941) calculou um crescimento anual da ordem de 1,28%, enquanto no meu novo cálculo ele é de 1,83% para o período que vai até 1835. Para o período entre 1830 e 1872, Mortara (1941) vê um incremento dessa taxa anual, que vai a 1,53%. No meu novo cálculo, ela se subdivide entre um crescimento de 2,65% ao ano entre 1835 e 1850 e de 2,38% ao ano para o período entre 1850 e 1872. Essas grandes diferenças devem-se às novas estimativas para 1808 e para

a década de 1830, de que lanço mão. Por outro lado, o diferencial observado entre os intervalos de 1835-1850 e 1850-1872 é reflexo do fim do tráfico transatlântico de africanos escravizados, conforme destacado anteriormente. Para os intervalos entre 1872, 1890 e 1920, as diferenças são muito pequenas e devem-se provavelmente à fórmula de cálculo de crescimento anual.⁹ Para o primeiro período, Mortara (1941) encontrou 1,96% de crescimento anual enquanto calculei 2,01%. Para o segundo período os valores encontrados são de 2,59% para Mortara (1941) e de 2,53% para o novo cálculo que realizei.

Gráfico 1 – Estimativas de população , Brasil, 1808-1920



Fonte: ver Tabela 5.

⁹ Uso a taxa geométrica de crescimento anual (r), calculada a partir de: $P_t = P_0 \cdot e^{rt}$, onde: P_t é a população final, P_0 é a população inicial, r é a taxa de crescimento e t é o intervalo de tempo em anos entre P_0 e P_t .

Tabela 6 – Estimativas da população (Brasil, 1808-1920)

Ano	População Total	Crescimento Anual Calculado	Crescimento Anual Mortara
1808	2.424.463		
1835	3.972.723	1,83	1,28
1850	5.913.192	2,65	
1872	9.926.072	2,35	1,53
1890	14.333.915	2,04	1,96
1920	30.635.605	2,53	2,59

Fonte: Tabela 2; Paiva, Carvalho e Leite (1990, p. 31-33).

2. A imigração para o Brasil

O propósito da construção dessas estimativas populacionais é obter uma série de taxas brutas de imigração para o Brasil, de modo a verificar o peso que a entrada de indivíduos no país teve na composição do seu crescimento anual. No período em estudo, há duas correntes migratórias principais: uma espontânea, vinda predominantemente da Europa; e outra forçada, vinda da África.¹⁰ Esta última predominou na primeira metade do século XIX, quando foi subitamente interrompida com o fim do tráfico transatlântico de africanos escravizados. A primeira foi pouco significativa na primeira metade do século XIX, mas gradativamente ganhou expressividade até seu ápice na última década do século XIX, continuando importante nas décadas iniciais do século XX. Discuto a seguir cada uma dessas modalidades de imigração, para depois traçar algumas interpretações sobre seu peso na conformação do crescimento populacional brasileiro no período em tela.

¹⁰ Deve-se lembrar que há um outro componente no crescimento da América portuguesa e do Brasil imperial que é resultado do processo de aculturação de povos indígenas do território colonial/imperial, os quais aparecem nas tabelas populacionais de documentos de época como “índios” ou “caboclos”. Entretanto, estimar sua contribuição no crescimento da população brasileira é extremamente complexo e não será abordado aqui.

2.1 O tráfico transatlântico de africanos escravizados

O início da chegada dos africanos à América portuguesa é incerto, mas em começos da década de 1540 já existiam em número considerável. Os primeiros cronistas coloniais os incluíram em muitas das suas estimativas de população. Pero de Magalhães Gândavo calculava um total de 2 mil a 3 mil negros no Brasil em 1570, e em 1587 José de Anchieta fixava seu número em 14 mil (Johnson, 1998, p. 268). O avanço da colonização portuguesa com a expansão do cultivo de açúcar e a escassez progressiva de populações indígenas passíveis de escravização fizeram com que, já em finais do século XVI e princípios do século XVII, se estruturasse o tráfico atlântico de africanos escravizados.¹¹ A expansão da cana-de-açúcar sustentou o tráfico no século XVII, mas no século XVIII a descoberta do ouro incrementou ainda mais esse comércio de seres humanos. A crise da mineração aurífera não significou o arrefecimento do tráfico transatlântico. Ao contrário, o final do século XVIII e a primeira metade do século XIX vão reforçar ainda mais os vínculos da economia brasileira com a mão de obra africana, que sustentará a expansão econômica do período e em seguida estará firmemente vinculado à implantação da cafeicultura no vale do Paraíba do Sul. O Brasil foi a região do mundo ocidental que mais recebeu cativos africanos e onde o tráfico perdurou por mais tempo. O tráfico transatlântico de cativos africanos é um tema central na historiografia brasileira,¹² mas pretendo ater-me aqui a questões estritamente demográficas, considerando o tráfico na sua dimensão de imigração forçada. O objetivo, portanto, é tentar nos aproximar de uma medida (quantitativa) da sua contribuição para o crescimento populacional brasileiro no século XIX.

Desde o trabalho pioneiro de Philip Curtin (1969) e as contínuas revisões estatísticas feitas por autores como Herbert Klein (1999), David Eltis (2000) e outros, avançou muito o conhecimento sobre a origem, o destino, o volume e as peculiaridades do tráfico atlântico de africanos escravizados. Atualmente, pode-se contar com a poderosa ferramenta do banco de dados do *Transatlantic Slave Trade Database*, que agrega e atualiza

¹¹ Uma excelente descrição explicativa da “opção africana” pode ser encontrada em Schwartz (1988), parte I.

¹² Cito, a título de exemplo, Alencastro (2000) e Florentino (1997).

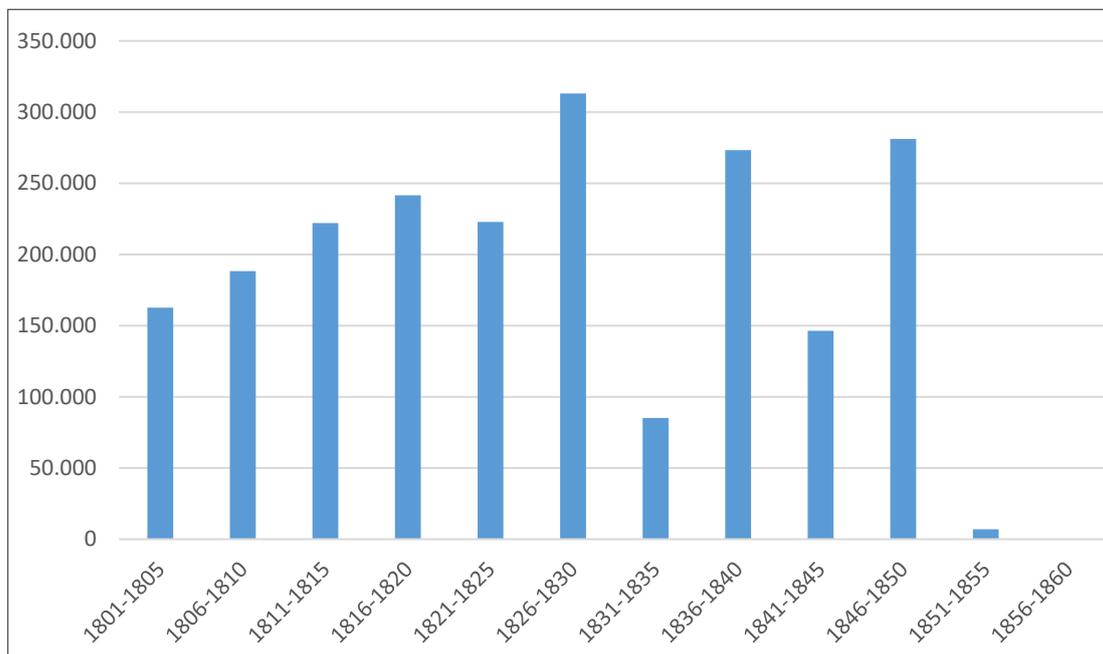
as mais recentes descobertas sobre o tema.¹³ Os dados aí disponíveis mostram mais de 5 milhões de africanos desembarcados na América portuguesa entre 1530 e 1856, correspondendo a 48,2% do total desses indivíduos levados escravizados para os continentes americano e europeu entre os séculos XVI e XIX. O século XIX caracterizou-se por assistir à vinda para o Brasil de 66,1% de todos os africanos traficados no Atlântico (Tabela 7). Se nos concentrarmos apenas no século XIX, vamos perceber que de modo geral o tráfico ganha vigor, ao longo dos anos, com exceção da primeira metade das décadas de 1830 e de 1840, quando a repressão ao tráfico decorrente do tratado com o Reino Unido provocou um declínio momentâneo dos volumes desembarcados no Brasil (Gráfico 2). Pretendo mostrar as entradas anuais, para poder mensurar seu peso na população total. Antes, apresento uma visão geral da migração de pessoas livres para o Brasil.

**Tabela 7 – Volume do tráfico de escravos africanos
(Brasil, 1530-1856)**

Século	Brasil		Totais
	N	%	
XVI (1530-1600)	104.684	57,01	183.630
XVII (1601-1700)	852.039	55,96	1.522.678
XVIII (1701-1800)	1.991.362	35,50	5.609.869
XIX (1801-1856)	2.143.678	66,05	3.245.540
Total	5.091.763	48,21	10.561.717

Fonte: *The Transatlantic Slave Trade Database* (<www.slavevoyages.org>). Acesso em: 23/09/2024.

¹³ Disponível em: <https://www.slavevoyages.org/> (acesso em 23 setembro 2024). Os dados utilizados neste trabalho computam apenas o número de indivíduos desembarcados na América portuguesa. O banco de dados apresenta os dados de Portugal e Brasil reunidos. Portanto, para o século XVI, pode haver indivíduos que na verdade foram traficados para a metrópole portuguesa. Entretanto, seu volume pode ser considerado irrelevante diante da magnitude do tráfico para a América portuguesa durante todo o período analisado.

Gráfico 2 – Volume do tráfico de africanos para o Brasil (1801-1856)

Fonte: *The Transatlantic Slave Trade Database* (<www.slavevoyages.org>). Acesso em 23/09/2024.

3.2 A imigração livre para o Brasil

A chegada dos primeiros europeus na América fez parte do seu processo de expansão através das longas navegações. Os portugueses, como se sabe, foram precursores desse movimento, embora seu interesse primordial estivesse voltado para os mercados asiáticos. A crescente perda de espaço no comércio asiático fez o governo português adotar uma postura mais incisiva para o caso da América. Assim, em 1549 estabeleceu-se o governo geral, sob a direção de Tomé de Souza (1549-1553), que envidou esforços para superar o período de incertezas que então se vivia. Desse modo, a partir de 1570, ao final do governo de Mem de Sá, pode-se falar que a colonização portuguesa na América estava consolidada.

Assistiu-se, então, à expansão das áreas açucareiras, que passaram a cobrir parcelas cada vez maiores da chamada Zona da Mata nordestina. Mais tarde, a atividade expandiu-se para o sul, encontrando na região de Campos dos Goytacazes, no Rio de Janeiro, nova área privilegiada de cultivo. Observou-se, ainda, o surgimento de outras áreas de ocupação, como o Maranhão e o Pará no século XVII, e a ilha de Santa Catarina e o Rio Grande em finais do século XVII e princípios do século XVIII. Mas

foi com a descoberta de ouro e diamantes, a partir da última década do século XVII e primeiras do século XVIII, que aconteceu a exploração e definitiva incorporação do interior do continente americano. Até meados do século XVIII, os portugueses percorreram e povoaram amplas regiões situadas ao oeste, além de explorarem e se estabelecerem em regiões longínquas do vale do Amazonas. Estavam dados, em linhas gerais, os contornos da colônia portuguesa que depois seriam incorporados pelo Estado nacional brasileiro a partir da ruptura política da década de 1820. Já como país independente, o Brasil continuou a receber contingentes de população europeia, mas foi a partir da década de 1880 que esse movimento começou a assumir os contornos de uma imigração de massas. Até meados do século seguinte, continuaram a chegar amplos contingentes, acrescidos após 1908 daqueles de origem asiática.

Ironicamente, estimar a imigração europeia para a América portuguesa é mais difícil que estimar o tráfico de escravos. Como não havia registros sistemáticos da vinda de portugueses para a região, é impossível quantificar esse volume, embora se possa tentar estabelecer alguma ordem de grandeza. Aqui, tomo como base as estimativas de emigração portuguesa elaboradas por Vitorino de Magalhães Godinho (1978) e utilizadas por Stanley Engerman e João César das Neves (1997). Elas apontam para partidas anuais de cerca de 3.500 portugueses ao longo do século XVI, número que avança para 6.000 entre 1620 e 1640, recua para 2.500 entre 1640 e 1700, avança novamente para algo entre 8.000 e 10.000 pessoas por ano de 1700 a 1760 e recua a 3.000 pessoas no final do século XVIII. Na primeira metade do século XIX, esse total anual estaria entre 4.000 e 4.500 emigrantes. O Brasil não era o único destino desses emigrantes, embora fosse o predominante a partir de meados do século XVII, com especial importância no século XVIII. Além disso, essa imigração colonial era fortemente orientada para o retorno, ainda que ele nem sempre acontecesse. Finalmente, deve-se levar em conta que havia uma pequena imigração à América portuguesa de pessoas oriundas de outros estados europeus, embora isso não fosse muito bem-visto pelo Estado português. Esses dados, portanto, podem ser tomados como o teto para o volume total de emigrantes portugueses para o Brasil. A Tabela 8 condensa essas estimativas por séculos, interrompendo na década de 1850 para se ter uma melhor comparação com o tráfico de escravos. Nesse caso, fica evi-

dente o descompasso entre o enorme volume de africanos aportando no Brasil em face do modesto contingente de indivíduos saindo de Portugal.

Tabela 8 – Volume da emigração portuguesa (1530-1850)

Século	Total
XVI (1530-1600)	248.500
XVII (1601-1700)	340.000
XVIII (1701-1800)	660.000
XIX (1801-1850)	120.000
Total	1.368.500

Fonte: Godinho (1978); Engerman e Neves (1997).

Com a independência política brasileira, temos evidências mais diretas sobre a imigração para o país. Os dados não são muito confiáveis para os períodos anteriores a 1850, tornando-se melhores nas décadas finais do século XIX. Além do evidente sub-registro, temos problemas com a dificuldade em captar as saídas. Ao contrário dos africanos escravizados, que aqui eram forçados a permanecer, os migrantes europeus podiam retornar à Europa ou imigrar novamente para outros países das Américas. Embora conheçamos esses processos a partir de abordagens mais qualitativas, não temos estatísticas confiáveis de saída de estrangeiros.

Na Tabela 9, apresento o volume de imigrantes por década e depois somados em grupos maiores, extrapolando o corte cronológico e indo até 1950. Essas estimativas se baseiam em três fontes principais. A primeira delas é a tabela denominada “Movimento imigratório no Brasil de 1820 a 1907”, publicada no *Boletim Comemorativo da Exposição Nacional de 1908* (DGE, 1908, p. 82-85). Os dados entre 1820 e 1850 estão claramente subestimados, com diversos anos em que não se registra a entrada de nenhum estrangeiro. Para melhorar essas estatísticas e acrescentar dados anteriores a 1820, utilizei os totais anuais de portugueses entrando no Brasil, encontrados na base de dados “Movimento de portugueses no Brasil, 1808-1842”, disponibilizada *online* pelo Arquivo Nacional.¹⁴ Embora esses dados cubram apenas o porto de Rio de Janeiro, ele parece ser

¹⁴ Disponível: <<http://www.an.gov.br/baseluso/menu/menu.php>>. Acesso em: 16 maio 2024.

a porta de entrada principal dos portugueses no Brasil na primeira metade do século XIX.¹⁵ Os dados posteriores a 1883 foram retirados da tabela intitulada “Movimento da População. II – Imigração, 1884-1953”, do *Anuário Estatístico do Brasil* de 1954 (IBGE, 1954, p. 59).

Tabela 9 – Volume da imigração europeia (Brasil, 1850-1920)

Ano		Total
	1811-1820	1.695
	1821-1830	9.172
	1831-1840	13.381
	1841-1850	7.874
1821-1850		32.122
	1851-1860	121.744
	1861-1870	97.571
	1871-1880	219.126
	1881-1890	525.086
	1891-1900	1.129.315
1851-1900		2.092.842
	1901-1910	671.351
	1911-1920	797.744
	1921-1930	840.215
	1931-1940	288.607
	1941-1950	131.128
1901-1950		2.729.045
Total		4.854.009

Obs.: após 1908, estão incluídos os imigrantes japoneses.

Fontes: DGE (1908, p. 82-85); IBGE (1954, p. 59).

Tanto os dados do *Boletim Comemorativo da Exposição Nacional de 1908* quanto os do *Anuário Estatístico do Brasil* de 1954 são as fontes clássicas dos estudos de imigração para o Brasil, sendo utilizados por autores como Maria Stella Ferreira Levy (1974), Thomas Merrick e Douglas

¹⁵ Como exemplo das pequenas entradas registradas em outros portos, cite-se o caso de Belém do Pará, para onde foi encontrada uma média de 17 solicitações anuais de passaportes de portugueses entre os anos de 1808 e 1821 (Vieira Jr.; Barroso, 2010, p. 201).

Graham (1981), e Nathaniel Leff (1991).¹⁶ Entretanto, como afirmei antes, eles estão claramente subestimados para o período de 1820 a 1850. Como os estudos quantitativos sobre a imigração para o Brasil se concentram no período da chamada migração de massas (década de 1880 em diante), esse lapso nos dados dos períodos anteriores tem recebido pouca atenção nas abordagens demográficas. Ao acrescentar os dados brutos da entrada de portugueses pelo porto do Rio de Janeiro, tento minimizar esse efeito, embora reconheça que esse é um campo de pesquisa a se avançar, com trabalhos arquivísticos mais exaustivos e com a inclusão de dados de outros portos brasileiros.

Para a primeira metade do século XIX, o volume de imigrantes europeus é inferior ao volume de africanos que foram traficados na primeira metade do século. O auge da imigração europeia ocorre na última década do século XIX, mas as três primeiras décadas do século XX mantêm um volume elevado de chegadas, incluindo aí a imigração japonesa; desse modo, a primeira metade do século XX apresenta o maior volume de imigrantes livres da história brasileira. Deve-se ressaltar que, obviamente, as taxas de imigração são inferiores porque a população brasileira era muito superior às dos períodos anteriores, como veremos adiante.

3. A imigração como componente do crescimento populacional brasileiro

Tomando as estimativas anuais de população para o período de 1808 a 1920 que apresentei no item anterior, podemos colocá-las lado a lado com as estimativas de imigração anual, tanto de escravizados quanto de livres, para podermos calcular uma taxa bruta de imigração. Ênfase mais uma vez que, como não temos dados de saídas de população, não podemos saber o saldo migratório exato, embora saibamos que a grande maioria desses indivíduos permaneceu no país. Comparando essa taxa migratória com o crescimento anual, podemos perceber o que seria a contribuição da migração como componente do incremento populacional. A Tabela 10 combina essas variáveis. A primeira coluna apresenta a migração de livres para o Brasil; a segunda coluna, a migração forçada de africanos

¹⁶ Leff (1991) utiliza o trabalho de Ferenczi e Wilcox (1929), mas a fonte deste último trabalho são as mesmas tabelas do Boletim e do Anuário.

escravizados; e a combinação de ambas na composição do total de migrantes está na terceira coluna. Temos também os totais anuais da população, obtidos com as taxas de crescimento anual aplicadas aos anos entre os dados obtidos (1808, 1835, 1850, 1872, 1890 e 1920). Esses totais obviamente são uma simplificação, já que pressupõem um crescimento linear entre espaços temporais muito longos (em torno de duas décadas). De todo modo, serão tomados aqui como uma aproximação possível para podermos calcular as taxas brutas de imigração ao longo do período em estudo. Subtraindo a taxa de imigração da taxa de crescimento anual da população, temos um indicador do que seria o “crescimento natural”, ou seja, o saldo entre nascimentos e mortes. A evidência principal é a centralidade da imigração na composição populacional brasileira, mas sobretudo a imigração forçada de africanos. Discuto a seguir os achados, dividindo entre dois momentos: durante a vigência do tráfico transatlântico de cativos; e, após o fim do tráfico, com o crescimento e auge da imigração livre.

3.1 A imigração durante a vigência do tráfico transatlântico (1808-1856)

Observando o total de imigrantes, podemos perceber que, enquanto durou o tráfico, ele contribuiu de forma muito relevante no crescimento anual da população. Até 1850, o total anual de africanos entrando no Brasil quase sempre esteve acima de 30 mil indivíduos. As exceções foram os anos de 1831, 1832, 1833 e 1834, quando o tráfico arrefeceu momentaneamente por temor de que o tratado assinado com os ingleses fosse de fato implementado. Isso implicou uma taxa bruta de imigração quase sempre superior a 1,5% até pelo menos 1840, quando ela se reduziu para menos de 1% até 1845. Em 1846, a taxa subiu para 1,03%, chegando a 1,25% em 1847 e 1,19% em 1848. Esses foram os dois anos de maior volume de entrada de africanos no Brasil, com mais de 80 mil indivíduos escravizados. Ademais, o ano de 1847 aparece nas estatísticas governamentais com um total de 2.350 imigrantes europeus, elevando ainda mais a taxa bruta de imigração.¹⁷ O ano de 1849 ainda apresentou grande volume de entrada de africanos escravizados, com quase 61 mil indivíduos e uma

¹⁷ Esse dado pode estar relacionado com a experiência de vinda de colonos europeus para a Fazenda Ibicaba, do Senador Vergueiro, que se inicia no ano de 1847; entretanto, os números não são semelhantes e essa correlação mereceria melhores investigações.

taxa de 1,06%, mas a partir do ano de 1850 houve um recuo abrupto do tráfico até a sua completa extinção nos anos seguintes da década de 1850. Como consequência, as taxas brutas de imigração recuaram a menos de 0,3% ao ano, e assim permaneceram até o final da década de 1880 quando a imigração europeia começou a assumir maiores proporções.

Esses valores, confrontados com o crescimento anual apurado para esses anos, resultam em um “crescimento natural” muito reduzido. Ele é inferior a 1% até 1830, com alguns anos de taxa negativa. Eleva-se a mais de 1,2% na década de 1830 (exceto nos anos de 1835 a 1837), voltando a ser superior a 1,5% até o final do tráfico (com a exceção dos anos de 1847 e 1848) em que o tráfico atingiu o seu ápice de entrada anual de cativos. Deve-se ressaltar que as taxas negativas do que estou chamando de “crescimento natural” são decorrentes da escassez de informações sobre a população total, já que ela foi estimada pela interpolação de valores muito distantes no tempo. Como não temos evidências de crises de mortalidade no Brasil nesse período, nem mudanças na sua estrutura etária para além daquelas provocadas pela própria imigração, o que na realidade deve ter acontecido são variações anuais do total populacional, ajustando-se o crescimento vegetativo com o fluxo migratório que era variável a cada ano. Portanto, é difícil subestimar a contribuição da entrada de africanos para o crescimento populacional brasileiro no período.

3.2 A imigração livre (1857-1920)

Quando cessou o tráfico transatlântico de cativos, assistiu-se a um progressivo aumento do volume de entrada de outros imigrantes (certamente europeus), mas que não se compara com o que se via em termos de fluxo migratório antes da proibição da entrada de africanos. É difícil dizer até que ponto esse incremento foi real ou fruto de uma melhoria do registro de entrada de estrangeiros no país. De todo modo, os valores absolutos praticamente se mantiveram abaixo dos 20 mil indivíduos até o ano de 1875 (exceto nos anos de 1859 e 1874). Entre 1876 e 1886, a imigração cresceu, mas raramente superou a barreira dos 30 mil indivíduos. Em função disso, a taxa bruta de imigração reduziu-se a níveis inferiores a 0,3% e, conseqüentemente, o “crescimento natural” passou a corresponder a quase todo o valor do crescimento anual total.

A partir de 1887, iniciou-se a era de ouro da imigração europeia para o Brasil. Nesse ano, entraram no Brasil cerca de 55 mil estrangeiros. No ano seguinte o volume chegou a 132 mil, caiu para 65 mil em 1889, mas até 1897 foi quase sempre superior a 100 mil indivíduos. Entre 1898 e 1910, o volume recuou para menos de 100 mil estrangeiros por ano, mas entre 1911 e 1913 os valores voltaram a superar os 100 mil. O ápice ocorreu em 1913, quando o Brasil recebeu 190 mil estrangeiros (agora incluindo os japoneses, desde 1908). Depois desse momento, a Primeira Guerra Mundial reduziu drasticamente os contingentes migratórios, e somente nos anos 1920 a imigração voltou a crescer. O que considero fundamental de se perceber, todavia, é que raramente a taxa bruta dessa imigração livre superou a barreira de 1%. Apenas no ápice migratório de 1891 ela chegou a 1,46%, e em 1895 ela alcançou a marca de 1,01% ao ano; nessa mesma conjuntura, a população brasileira crescia acima de 2,5% ao ano. Consequentemente, nesse período o principal contributo ao crescimento da população brasileira foi o saldo entre nascidos e mortos no território nacional.

Tabela 10 – Taxa Bruta de Imigração (Brasil, 1808-1920)

Ano	Imigração para o Brasil		Total	População Total	Taxa de imigração (2)	Taxa de crescimento total (1)	“Crescimento natural” (1)-(2)
	Livre	Escrava					
1808	0	26548	26.548	2.424.463	1,10	1,83	0,73
1809	1	34028	34.029	2.468.831	1,38	1,83	0,45
1810	0	55955	55.955	2.514.010	2,23	1,83	-0,40
1811	1	44065	44.066	2.560.017	1,72	1,83	0,11
1812	2	49515	49.517	2.606.865	1,90	1,83	-0,07
1813	0	42586	42.586	2.654.571	1,60	1,83	0,23
1814	1	44062	44.063	2.703.149	1,63	1,83	0,20
1815	0	41773	41.773	2.752.617	1,52	1,83	0,31
1816	1	46878	46.879	2.802.990	1,67	1,83	0,16
1817	2	48961	48.963	2.854.284	1,72	1,83	0,11
1818	3	54497	54.500	2.906.518	1,88	1,83	-0,05

(continua)

Tabela 10 – Taxa Bruta de Imigração (Brasil, 1808-1920)

Ano	Imigração para o Brasil		Total	População Total	Taxa de imigração (2)	Taxa de crescimento total (1)	“Crescimento natural” (1)-(2)
	Livre	Escrava					
1819	3	46776	46.779	2.959.707	1,58	1,83	0,25
1820	1.682	44501	46.183	3.013.870	1,53	1,83	0,30
1821	11	47039	47.050	3.069.024	1,53	1,83	0,30
1822	29	56321	56.350	3.125.187	1,80	1,83	0,03
1823	79	36159	36.238	3.182.378	1,14	1,83	0,69
1824	126	39696	39.822	3.240.615	1,23	1,83	0,60
1825	909	43570	44.479	3.299.918	1,35	1,83	0,48
1826	947	61468	62.415	3.360.307	1,86	1,83	-0,03
1827	1.088	61817	62.905	3.421.801	1,84	1,83	-0,01
1828	2.060	62073	64.133	3.484.420	1,84	1,83	-0,01
1829	2.412	76145	78.557	3.548.184	2,21	1,83	-0,38
1830	1.511	51624	53.135	3.613.116	1,47	1,83	0,36
1831	844	5877	6.721	3.679.236	0,18	1,83	1,65
1832	276	9398	9.674	3.746.566	0,26	1,83	1,57
1833	544	13450	13.994	3.815.128	0,37	1,83	1,46
1834	987	18904	19.891	3.884.945	0,51	1,83	1,32
1835	1.599	37522	39.121	3.972.723	0,98	1,83	0,85
1836	2.392	57115	59.507	4.078.000	1,46	2,65	1,19
1837	2.077	62021	64.098	4.186.067	1,53	2,65	1,12
1838	1.595	57209	58.804	4.296.998	1,37	2,65	1,28
1839	1.530	58967	60.497	4.410.868	1,37	2,65	1,28
1840	1.537	37930	39.467	4.527.756	0,87	2,65	1,78
1841	1.634	28701	30.335	4.647.742	0,65	2,65	2,00
1842	568	27347	27.915	4.770.907	0,59	2,65	2,06
1843	694	36320	37.014	4.897.336	0,76	2,65	1,89
1844	0	30185	30.185	5.027.116	0,60	2,65	2,05
1845	53	23796	23.849	5.160.334	0,46	2,65	2,19
1846	435	54238	54.673	5.297.083	1,03	2,65	1,62

(continua)

Tabela 10 – Taxa Bruta de Imigração (Brasil, 1808-1920)

Ano	Imigração para o Brasil		Total	População Total	Taxa de imigração (2)	Taxa de crescimento total (1)	“Crescimento natural” (1)-(2)
	Livre	Escrava					
1847	2.350	65654	68.004	5.437.456	1,25	2,65	1,40
1848	28	66336	66.364	5.581.548	1,19	2,65	1,46
1849	40	60682	60.722	5.729.459	1,06	2,65	1,59
1850	2.072	34239	36.311	5.913.192	0,61	2,65	2,04
1851	4.425	6014	10.439	6.052.153	0,17	2,35	2,18
1852	2.731	984	3.715	6.194.378	0,06	2,35	2,29
1853	10.935	0	10.935	6.339.946	0,17	2,35	2,18
1854	9.186	0	9.186	6.488.935	0,14	2,35	2,21
1855	11.798	0	11.798	6.641.425	0,18	2,35	2,17
1856	14.008	320	14.328	6.797.498	0,21	2,35	2,14
1857	14.244		14.244	6.957.239	0,20	2,35	2,15
1858	18.529		18.529	7.120.734	0,26	2,35	2,09
1859	20.114		20.114	7.288.072	0,28	2,35	2,07
1860	15.774		15.774	7.459.341	0,21	2,35	2,14
1861	13.003		13.003	7.634.636	0,17	2,35	2,18
1862	14.295		14.295	7.814.050	0,18	2,35	2,17
1863	7.642		7.642	7.997.680	0,10	2,35	2,25
1864	9.578		9.578	8.185.626	0,12	2,35	2,23
1865	6.452		6.452	8.377.988	0,08	2,35	2,27
1866	7.699		7.699	8.574.870	0,09	2,35	2,26
1867	10.902		10.902	8.776.380	0,12	2,35	2,23
1868	11.315		11.315	8.982.625	0,13	2,35	2,22
1869	11.527		11.527	9.193.717	0,13	2,35	2,22
1870	5.158		5.158	9.409.769	0,05	2,35	2,30
1871	12.434		12.434	9.630.898	0,13	2,35	2,22
1872	19.219		19.219	9.926.072	0,19	2,35	2,16
1873	14.742		14.742	10.128.564	0,15	2,04	1,89
1874	20.332		20.332	10.335.187	0,20	2,04	1,84

(continua)

Tabela 10 – Taxa Bruta de Imigração (Brasil, 1808-1920)

Ano	Imigração para o Brasil		Total	População Total	Taxa de imigração (2)	Taxa de crescimento total (1)	“Crescimento natural” (1)-(2)
	Livre	Escrava					
1875	14.590		14.590	10.546.024	0,14	2,04	1,90
1876	30.747		30.747	10.761.163	0,29	2,04	1,75
1877	29.468		29.468	10.980.691	0,27	2,04	1,77
1878	24.456		24.456	11.204.697	0,22	2,04	1,82
1879	22.783		22.783	11.433.273	0,20	2,04	1,84
1880	30.355		30.355	11.666.512	0,26	2,04	1,78
1881	11.548		11.548	11.904.509	0,10	2,04	1,94
1882	29.589		29.589	12.147.361	0,24	2,04	1,80
1883	34.015		34.015	12.395.167	0,27	2,04	1,77
1884	23.574		23.574	12.648.028	0,19	2,04	1,85
1885	34.724		34.724	12.906.048	0,27	2,04	1,77
1886	32.650		32.650	13.169.331	0,25	2,04	1,79
1887	54.932		54.932	13.437.986	0,41	2,04	1,63
1888	132.070		132.070	13.712.120	0,96	2,04	1,08
1889	65.165		65.165	13.991.848	0,47	2,04	1,57
1890	106.819		106.819	14.333.915	0,75	2,04	1,29
1891	215.239		215.239	14.696.563	1,46	2,53	1,07
1892	85.906		85.906	15.068.386	0,57	2,53	1,96
1893	132.589		132.589	15.449.616	0,86	2,53	1,67
1894	60.182		60.182	15.840.492	0,38	2,53	2,15
1895	164.831		164.831	16.241.256	1,01	2,53	1,52
1896	157.423		157.423	16.652.160	0,95	2,53	1,58
1897	144.866		144.866	17.073.459	0,85	2,53	1,68
1898	76.862		76.862	17.505.418	0,44	2,53	2,09
1899	53.610		53.610	17.948.305	0,30	2,53	2,23
1900	37.807		37.807	18.402.397	0,21	2,53	2,32
1901	83.116		83.116	18.867.978	0,44	2,53	2,09
1902	50.472		50.472	19.345.338	0,26	2,53	2,27

(continua)

Tabela 10 – Taxa Bruta de Imigração (Brasil, 1808-1920)

Ano	Imigração para o Brasil		Total	População Total	Taxa de imigração (2)	Taxa de crescimento total (1)	“Crescimento natural” (1)-(2)
	Livre	Escrava					
1903	32.941		32.941	19.834.775	0,17	2,53	2,36
1904	44.706		44.706	20.336.594	0,22	2,53	2,31
1905	68.488		68.488	20.851.110	0,33	2,53	2,20
1906	72.332		72.332	21.378.643	0,34	2,53	2,19
1907	57.919		57.919	21.919.523	0,26	2,53	2,27
1908	90.536		90.536	22.474.087	0,40	2,53	2,13
1909	84.090		84.090	23.042.681	0,36	2,53	2,17
1910	86.751		86.751	23.625.661	0,37	2,53	2,16
1911	133.575		133.575	24.223.390	0,55	2,53	1,98
1912	177.887		177.887	24.836.242	0,72	2,53	1,81
1913	190.333		190.333	25.464.599	0,75	2,53	1,78
1914	79.232		79.232	26.108.854	0,30	2,53	2,23
1915	30.333		30.333	26.769.408	0,11	2,53	2,42
1916	31.245		31.245	27.446.674	0,11	2,53	2,42
1917	30.277		30.277	28.141.074	0,11	2,53	2,42
1918	19.793		19.793	28.853.044	0,07	2,53	2,46
1919	36.027		36.027	29.583.026	0,12	2,53	2,41
1920	69.042		69.042	30.635.605	0,23	2,53	2,30
Total	3.594.060	1.909.266	5.503.326				

Fontes para imigração livre:

1808-1842 (apenas portugueses): Arquivo Nacional (<<http://www.an.gov.br/baseluso/menu/menu.php>>).

1820-1883: DGE (1908, p. 82-85).

1884-1920: IBGE (1954, p. 59).

Fonte para tráfico de escravos: <<http://www.slavevoyages.org/assessment/estimates>>.

4. Conclusões

Como conclusões principais, quero enfatizar alguns pontos que já apareceram ao longo do texto, mas que merecem ser reforçados como contribuições principais dos achados aqui apresentados:

1. A imigração é um componente fundamental para se compreender o evoluir da população brasileira ao longo do século XIX, mas sobretudo na primeira metade do século;
2. Nessa conjuntura em que a imigração mais contribuiu para o crescimento populacional, ela foi basicamente de africanos escravizados. Nem sempre fica muito clara a importância demográfica desse contingente populacional e o enorme peso relativo que ele teve enquanto perdurou o tráfico no século XIX, e espero que este trabalho sirva para ressaltar tal perspectiva;
3. Embora a migração europeia (e depois asiática) para o Brasil possa ter tido uma grande visibilidade na segunda metade do século XIX e na primeira metade do século XX, ela não teve o mesmo impacto demográfico da migração forçada de africanos, já que incidiu sobre um estoque populacional muito maior do que aquele que havia enquanto vigorou o tráfico transatlântico de escravos. Por isso a taxa de imigração de livres será predominantemente inferior à taxa observada em relação ao tráfico de africanos cativos.

Finalmente, cabe destacar que a precariedade dos dados torna bastante difícil fazer afirmações enfáticas. As evidências de que o censo de 1890 subestimou e o de 1920 superestimou a população brasileira dificultam perceber com maior exatidão como a imigração europeia de fato impactou a demografia do país. A escassez de dados confiáveis sobre a imigração livre na primeira metade do século XIX é uma lacuna a ser suprida por pesquisas arquivísticas específicas. E há a dificuldade de estabelecer estimativas de crescimento natural por dados diretos ou métodos indiretos que não sejam pelas estimativas populacionais totais. Independentemente desses constrangimentos, creio que foi possível chegar a um aperfeiçoamento das estatísticas populacionais e do componente migratório na dinâmica demográfica nesse momento em que se completaram dois séculos da independência política do Brasil.

Referências

- ALENCASTRO, L. F. de. *O trato dos viventes: formação do Brasil no Atlântico Sul, séculos XVI e XVII*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- ANÔNIMO. Memoria estatística do Império do Brasil, oferecida ao Marquez de Caravelas. *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*, v. 58, n. 1, p. 91-99, 1895.
- BALHANA, A. P. A população. In: SILVA, M. B. N. da (Org.). *O império luso-brasileiro, 1750-1822*. Lisboa: Editorial Estampa, p. 19-62, 1986.
- BARMAN, R. *Brazil: the forging of a nation, 1798-1852*. Stanford: Stanford University Press, 1988.
- BOTELHO, T. R. *População e nação no Brasil do século XIX*. São Paulo: USP, 1998 (Tese de Doutorado da USP).
- BOTELHO, T. R. Censos e construção nacional no Brasil Imperial. *Tempo Social*. Revista de Sociologia da USP, v. 17, n.1, p.321-341, 2005.
- BOTELHO, T. R.. A população brasileira em 1850: uma estimativa. *Economia e Políticas Públicas*, v. 7, p. 135-165, 2019.
- BOTELHO, T. R. Censos nacionais brasileiros: da estatística à demografia. In: SENRA, N. de C.; CAMARGO, A. de P. R. (orgs.). *Estatísticas nas Américas: por uma agenda de estudos históricos comparados*. Rio de Janeiro: IBGE, Centro de Documentação e Disseminação de Informações, p.265-287, 2010.
- CAMARGO, A. de P. R. Dimensões da nação: uma análise do discurso estatístico da diretoria geral de estatística (1872-1930). *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 30, p. 79-97, 2015.
- CAMARGO, A. de P. R. *A construção da medida comum: estatística e política de população no Império e na Primeira República*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2016 (Tese de Doutorado da UFRJ).

CARRARA, A. A. The population of Brazil, 1570-1700: a historiographical review. *Tempo. Revista do Departamento de História da UFF*, v. 20, p. 1-21, 2014.

COSTA, I. del N. da. *Populações mineiras: sobre a estrutura populacional de alguns núcleos mineiros no alvorecer do século XIX*. São Paulo: IPE-USP, 1981.

CURTIN, P. *The Atlantic slave trade: a census*. Madison: University of Wisconsin Press, 1969.

DIRETORIA GERAL DE ESTATÍSTICA (DGE). *Boletim Comemorativo da Exposição Nacional de 1908*. Rio de Janeiro: Tipografia da Estatística, 1908.

DIRETORIA GERAL DE ESTATÍSTICA (DGE). Recenseamento do Brasil de 1920. *Resumo histórico dos inquéritos censitários realizados no Brasil*. São Paulo: IPE/USP, 1986. (Edição fac-similar, 1ª ed., 1923)

ELTIS, D.. *The rise of African slavery in the Americas*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

ENGERMAN, S. L.; NEVES, J. C. das. The bricks of an empire, 1415-1999: 585 years of Portuguese emigration. *The Journal of European Economic History*, v. 26, n. 3, p. 471-510, 1997.

FERENCZI, I.; WILCOX, W. *International migrations*, v. 1: statistics. New York: National Bureau of Economic Research, 1929.

FLORENTINO, M. *Em costas negras: uma história do tráfico de escravos entre a África e o Rio de Janeiro, séculos XVIII e XIX*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 1997.

FURTADO, B. A.; BOTELHO, T. R.; CASTRO, J. F. M. Dimensões espaciais da desigualdade social: Minas Gerais (Brasil) no século XIX. In: BOTELHO, T. R.; LEEUWEN, M. van (Org.). *Desigualdade social na América do Sul: perspectivas históricas*. Belo Horizonte: Veredas & Cenários, p. 225-242, 2010.

GODINHO, V. M. L'émigration portugaise (XVe-XXe siècles): une constante structurale et les réponses aux changements du monde. *Revista de História Económica e Social*, v. 1, p. 5-32, 1978.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Anuário Estatístico do Brasil - 1954*. Rio de Janeiro: IBGE, 1954.

JOHNSON, H. B. 1998. A colonização portuguesa no Brasil, 1500-1580. In: BETHELL, L. (Org.). *História da América Latina*. Volume 1: América Latina colonial. São Paulo: Edusp, Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, p. 241-281, 1998.

KLEIN, H. *The Atlantic slave trade*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

LEFF, N. *Subdesenvolvimento e desenvolvimento no Brasil*, v. 1: estrutura e mudança econômica, 1822-1847. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1991.

LEVY, M. S. F. O papel da imigração internacional na evolução da população brasileira (1872-1972). *Revista de Saúde Pública*, v. 8 (suplemento), p. 49-90, 1974.

MALTE-BRUN. *Traité Élémentaire de Géographie*. Bruxelas: 1830.

MARCILIO, M. L. *A cidade de São Paulo: povoamento e população, 1750-1850*. São Paulo: Pioneira, Edusp, 1974a.

MARCILIO, M. L. Evolução da população brasileira através dos censos até 1872. *Anais de História*, v. 6, p. 115-138, 1974b.

MARCILIO, M. L. A população do Brasil colonial. In: BETHELL, L. (Org.). *História da América Latina*, v. 2: América Latina Colonial. São Paulo, Brasília: Edusp, FUNAG, p. 311-339, 1999.

MARCILIO, M. L. A população do Brasil em perspectiva histórica. In: COSTA, I. Del N. da (Org.). *História econômica e demográfica*. São Paulo: FINE-UNESP, p. 11-27, 1986.

MARCILIO, M. L. *Crescimento demográfico e evolução agrária paulista, 1700-1836*. São Paulo: Edusp, Hucitec, 2000.

MERRICK, T. W.; GRAHAM, D. H. *População e desenvolvimento econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

MONASTERIO, L M.; REIS, E. J. Mudanças na concentração espacial das ocupações nas atividades manufatureiras do Brasil, 1872-1920. In: BOTELHO, T. R.; LEEUWEN. M. van (Org.). *Desigualdade social na América do Sul: perspectivas históricas*. Belo Horizonte: Veredas & Cenários, p. 243-274, 2010.

MORTARA, G. Estudos sobre a utilização do censo demográfico para a reconstrução das estatísticas do movimento da população do Brasil. V. Retificação da distribuição por idade da população natural do Brasil, constante dos censos, e cálculo dos óbitos, dos nascimentos e das variações dessa população no período 1870-1920. *Revista Brasileira de Estatística*, v. 2, n. 5, p. 39-60, 1941.

PAIVA, C. A.; CARVALHO, J. A. M. de; LEITE, V. da M. Demografia. IBGE. In: *Estatísticas históricas do Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE, p. 19-52, 1990.

PAIVA, C. A.; RODARTE, M. M. S. Dinâmica demográfica e econômica (1830-1870). In: RESENDE, M. E. L. de; VILLALTA, L. C. (Org.). *História de Minas Gerais: a Província de Minas*. Belo Horizonte: Autêntica, Companhia do Tempo, p. 271-293, 2013.

REIS, E. J. Spatial income inequality in Brazil, 1872-2000. *Economia*, v. 16, n. 1, p. 119-140, 2014.

RODRIGUES, F. C. *Traços da economia social e política do Brasil colonial*. Rio de Janeiro: Ariel, 1935.

SCHWARTZ, S. *Segredos internos: engenhos e escravos na sociedade colonial, 1550-1835*. São Paulo: Companhia das Letras, Brasília (DF): CNPq, 1998.

SENRA, N. C. *Uma breve história das estatísticas brasileiras: 1822-2002*. Rio de Janeiro: IBGE, 2009.

SENRA, N.C. *Estatísticas desejadas: 1822-c.1889*. Rio de Janeiro: IBGE, 2006a.

SENRA, N.C. *Estatísticas legalizadas: c.1889-c.1936*. Rio de Janeiro: IBGE, 2006b.

SENRA, N.C. *Estatísticas organizadas: c.1936-c.1972*. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

SILVA, J. N. de S. e. *Investigação sobre os recenseamentos da população geral do Império e de cada província de per si tentados desde os tempos coloniais até hoje*. São Paulo: IPE/USP, 1986. (Edição fac-similar, 1ª ed., 1870)

VIEIRA JUNIOR, A. O.; BARROSO, D. S. Histórias de “movimentos”: embarcações e população portuguesas na Amazônia joanina. *Revista Brasileira de Estudos de População*, v. 27, p. 193-210, 2010.

A economia em Machado de Assis, de Gustavo Franco: uma leitura crítica*

A economia em Machado de Assis, by Gustavo Franco: a critical reading

Andrey Borges Bernardes**

Resumo: O presente texto oferece uma leitura crítica da obra *A economia em Machado de Assis: o olhar oblíquo do acionista*, de Gustavo Franco. A parte inicial do artigo é dedicada a uma reflexão teórico-metodológica acerca da história do pensamento econômico, da história intelectual e das contribuições dos estudos culturais para a relação entre economia e literatura, buscando situar a obra de Franco. Além disso, será feita uma breve exposição de sua trajetória profissional e política a fim de contextualizar sua perspectiva de análise da obra de Machado. Por fim, a obra de Franco será apresentada, assim como os temas centrais das 39 crônicas de Machado de Assis selecionadas e comentadas pelo autor. Tanto a seleção quanto os comentários, como demonstraremos, são feitos com o intuito de desqualificar o pensamento econômico de Machado de Assis a fim de oferecer uma leitura ortodoxa da história econômica dos últimos anos do Império e dos primeiros da República.

Palavras-chave: Encilhamento. História do Pensamento Econômico. Literatura. História Intelectual. Gustavo Franco.

Abstract: This text offers a critical reading of the work *A economia em Machado de Assis: o olhar oblíquo do acionista*, by Gustavo Franco. The initial part of the article is dedicated to a theoretical-methodological reflection on the history of economic thought, intellectual history and the contributions

* Submissão: 06/05/2024 | Aprovação: 16/09/2024 | DOI: 10.29182/hehe.v28i1.982

** Doutorando em História pela Universidade Federal Fluminense. Professor de História no Instituto Federal do Sertão Pernambucano | ORCID: 0009-0008-9398-9183 | E-mail: andrey.bernardes@ifsertao-pe.edu.br



of cultural studies to the relationship between economics and literature, seeking to situate Franco's work. In addition, there will be a brief explanation of his professional and political trajectory in order to contextualize his perspective of analysis of Machado's work. Finally, Franco's work will be presented as well as the central themes of the 39 chronicles by Machado de Assis selected and commented by the author. This selection and comments, as we will demonstrate, are made with the aim of disqualifying the economic thought of Machado de Assis in order to offer an orthodox reading of the economic history of the last years of the Empire and the first years of the Republic.

Keywords: Encilhamento. History of economic thought. Literature. Intellectual History. Gustavo Franco.

JEL: B310

Introdução – Evidência histórica e evidência linguística

Em novembro de 2019, o economista Gustavo Franco palestrou no ciclo de conferências da Academia Brasileira de Letras (ABL) sobre o tema “Economia e literatura” (Franco, 2019).¹ Dois pontos merecem destaque em sua apresentação, pois desvelam sua perspectiva teórica e metodológica acerca da interação entre as duas áreas. O primeiro deles é que Franco considera a literatura como uma evidência histórica e, portanto, fonte para o estudo da história econômica. O segundo é que sua leitura das transformações do passado é orientada, predominantemente, por uma abordagem cultural. A opção por essa abordagem, explica o economista, serve como uma superação da determinação da cultura pela economia, o que ele considera ser uma abordagem marxista ultrapassada. O exemplo por ele dado na palestra é uma crítica às explicações de viés estruturalista, que entenderia Shakespeare como um resultante da exploração colonial da América, origem dos metais preciosos que enriqueceram os cofres ingleses, viabilizando o surgimento de um contexto artístico prolífico e sofisticado. Ao contrário, Franco aponta para mudanças culturais e comportamentais endógenas: uma espécie de modificação das disposições pessoais e o desenvolvimento do interesse pelo acúmulo de riquezas e crescimento econômico teriam levado, em última instância, não só ao desenvolvimento do capitalismo industrial britânico, mas também, em paralelo, às modificações nas práticas de lazer e divertimento, crescentemente ligadas ao teatro, o que teria viabilizado o surgimento de uma figura como Shakespeare.

Quanto ao primeiro ponto – a literatura como evidência histórica – Fermín Allende Portillo (2010) faz algumas ressalvas. O autor considera que para a história econômica, os métodos rigorosos que lhe dão validade vem da história e que a literatura não serve como fonte para informações específicas ou factuais. Serve, portanto, como uma espécie de fonte suplementar por meio da qual seria possível sentir o “pulso da história”. Dito de outro modo, é como se a literatura pudesse oferecer, ao permitir ao leitor experimentar o passado como que transportado para outro tempo e espaço, nas palavras do próprio autor, uma sensação, experiência ou percepção abrangente que auxiliaria na compreensão do objeto de pesquisa.

¹ A conferência foi inteiramente gravada e o vídeo está disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=f_NRdO_FQBk>.

O autor não esclarece, no entanto, se esse suposto recurso de transporte tem a mesma validade quando um autor de obra literária do século XIX, por exemplo, escreve uma história que se passa em período ainda mais remoto. A “sensação”, “percepção” e “experiência” do passado teriam a mesma validade para o leitor? Ou o contexto de imersão é sempre o de produção da obra e não o do recorte temporal em que o roteiro da obra ficcional está enquadrado? Essas questões retóricas apontam para a inevitável ligação entre a literatura, a história e a linguística.

Acerca dessa discussão, Çinla Akdere e Christine Baron (2018) reconhecem que o texto literário pode ser utilizado como evidência histórica para o estudo de história econômica, embora avaliem que uma perspectiva mais complexa busca na literatura um reflexo dos valores, opiniões e conflitos sobre a vida econômica.² Ou seja, a literatura revela mais do contexto de sua produção. Além disso, a literatura pode permitir explorar a cultura subjacente à produção literária e que é compartilhada com outros meios intelectuais, sejam da política ou da economia, auxiliando a explorar nossa herança cultural. Nesse sentido, o estudo da literatura em interação com a economia pode fazer avançar a história do pensamento econômico uma vez que auxilia na compreensão de um universo compartilhado de ideias. Nessa abordagem, história intelectual, história do pensamento econômico e literatura interagem de maneira produtiva.

Mais além, apesar da economia ter nascido muito próxima das ciências sociais, da moral e da filosofia, o progressivo afastamento da disciplina em direção às ciências duras levou a uma concepção dominante de que os indivíduos agem de maneira racional para otimizar e maximizar seus ganhos, fazendo com que essa visão distorcesse a própria leitura do passado a partir de um viés utilitarista, sendo este um dos paradigmas do pensamento neoclássico. Desse modo, a consideração da literatura para o estudo da história do pensamento econômico pode auxiliar economistas profissionais a não caírem na armadilha de conceitualizar o comportamento humano estritamente a partir dessas supostas escolhas racionais em vias de otimização de interesses.

² Todos os autores mencionados, seja G. Franco, em sua conferência, P. Allende ou A. Çinla e C. Baron, nos textos referenciados, também tratam da dimensão didática da literatura para o ensino de economia e história econômica. Essa dimensão, no entanto, não será aqui privilegiada por fugir do tema do artigo.

Quanto ao segundo ponto destacado da palestra de Franco – a abordagem cultural da história –, há uma importante contribuição da virada linguística para essa perspectiva. Franco, inclusive, flerta com ela ao mencionar como a língua inglesa falada nos tempos de Shakespeare ainda apresentava uma fraca correspondência com a língua escrita. A propósito, nas bibliotecas de Londres do século XVII a maioria dos volumes estavam em latim e não em inglês. Franco afirma que houve uma conformação simultânea e com repercussões mútuas do uso da língua inglesa escrita, das suas expressões artísticas, bem como do desenvolvimento da economia de mercado e da moeda. De algum modo, essa nova conformação da língua permitiu a expansão da economia de mercado e das expressões artísticas correspondentes. A importância da linguagem é tamanha para os estudos de história do pensamento econômico e história econômica a partir da perspectiva cultural que alguns autores chegam a dizer que o próprio objeto desses estudos é a *linguagem* econômica (Tribe, 2023). Essa linguagem econômica seria reveladora do contexto de produção dos intelectuais da economia, bem como das formas de recepção.

Mais ou menos no mesmo sentido, Ryan Walter (2023), cuja visão da história do pensamento econômico é tributária da história intelectual da Escola de Cambridge, toma o texto econômico como evidência linguística. Por um lado, Walter discorda de Franco, pois enquanto este trata do texto literário como evidência histórica, ou seja, factual, aquele entende o texto econômico na medida em que viabiliza uma análise contextual do ambiente intelectual, algo como o desvelamento das correntes culturais subjacentes mencionadas por Akdere e Baron. Por outro lado, os autores parecem estar de acordo quanto ao papel criador da linguagem, na medida em que Walter afirma que até o século XIX não havia uma disciplina de economia própria, por não haver um vocabulário e uma linguagem econômica próprios. Assim, os autores que escreviam sobre economia compartilhavam de um mesmo universo intelectual com autores da política, da moral, da religião e de outras áreas do conhecimento. Tentar explorar o passado sem essas considerações, segundo o autor, conduzirá a conclusões anacrônicas, em que os textos de outrora são colocados a serviço de polêmicas atuais e compreendidos não a partir de sua própria linguagem.

Essa crítica é direcionada aos economistas que fazem uma história

do pensamento econômico não a partir dessas preocupações com a linguagem ou com o contexto, mas com uma reconstrução racional da disciplina, eivada de uma auto-história imaginada do passado a fim de justificar a disciplina atual. Assim, a história do pensamento econômico aparece como uma evolução de procedimentos cumulativos caminhando para modelos cada vez mais aprimorados. O contexto de produção desse conhecimento econômico ou os princípios que se mostraram equivocados aos olhos do presente são abandonados, pois o interesse por eles pareceria diletantismo (De Paula, 2017). A distinção da perspectiva sobre a história do pensamento econômico entre economistas e historiadores é também abordada por Marcos Taroco Resende (2022). Os primeiros, em geral, percebem a história do pensamento econômico de maneira evolutiva e cumulativa, de modo que a própria experiência validaria o que há de “certo” nas teorias e pensamentos do passado e eliminaria o “errado”, somatizando nos trabalhos mais recentes da área os pensamentos pretéritos válidos. Nesse sentido, o passado é instrumentalizado para usos presentes. Já a história do pensamento econômico em aproximação com a história intelectual diz respeito a uma posição defendida por muitos historiadores econômicos que advogam a valorização do contexto histórico para a compreensão do desenvolvimento de determinada teoria econômica, como temos visto.

Em suma, o que estamos tentando argumentar é que Franco, em certa medida, parece estar ciente das contribuições dos estudos culturais e da virada linguística para os estudos de história intelectual e de história do pensamento econômico em sua relação com a literatura. Ao mesmo tempo que, ao tomar da literatura como evidência histórica da forma como demonstraremos adiante, perde a visão de contexto e de produção do texto literário, deslocando anacronicamente o objeto de seu contexto e fazendo uma leitura desses textos a partir de questões contemporâneas que falsificam as evidências linguísticas, para utilizar uma expressão de Ryan Walter.

Para prosseguirmos com essa análise, vejamos um pouco mais detalhadamente a relação do economista Gustavo Franco com a literatura e as perspectivas por trás dos usos que faz dela.

O interesse de Franco pela história econômica não é recente. Sua tese de mestrado, defendida em 1982 e publicada no ano seguinte com o título *Reforma monetária e instabilidade durante a transição republicana*,

trata da política econômica de transição do Império para a República e foi vencedora do prêmio do BNDES de Economia. No início, sua tese foi orientada pelo professor Edmar Bacha, hoje membro da ABL, de quem partiu o convite para a conferência acerca da qual iniciamos este artigo. Depois da graduação e do mestrado, ambos realizados na PUC-RJ, doutorou-se em Harvard e continuou produzindo livros na área de história econômica mesmo após regressar ao Brasil como professor da mesma PUC. Entre outros temas de história econômica, escreveu sobre a primeira década da República e sua relação com a economia internacional, bem como sobre a hiperinflação dos anos 1920. Coincide com sua entrada para o Banco Central, em 1993, instituição que chegou a presidir, o distanciamento de temas de história econômica e o foco em temas econômicos contemporâneos.

No final de sua jornada pelo Banco Central, que se encerra em 1999, Franco começa a produzir algumas obras que buscam os pontos fronteiros entre literatura e economia. São elas: *A economia em Pessoa: ensaios empresariais do poeta*, coleção de escritos de Fernando Pessoa sobre economia e administração de empresas; *A economia em Machado de Assis: o olhar oblíquo do acionista*, coleção de crônicas de Machado de Assis, que será o objeto específico de nossa atenção neste artigo; *Shakespeare e a economia*, tradução da obra de Henry W. Farnam ampliada com um texto de Franco sobre a economia em torno da obra e da vida do poeta; *Dinheiro e magia*, obra de Hans C. Binswanger sobre a economia em Goethe, com apresentação e posfácio de Franco; e uma tradução do clássico *O mágico de Oz*, prefaciado por Franco.

Como se vê, todas as obras não foram propriamente escritas por Franco. São organizações de textos literários clássicos comentados por ele ou obras escritas por autores estrangeiros e apresentadas por Franco ao público brasileiro. Além disso, todas elas tratam da literatura como evidência histórica para a história econômica ou servem como fonte para uma história do pensamento econômico de não economistas, mas que auxiliariam na compreensão da cultura subjacente e do universo intelectual, político e econômico partilhado com o período. Por isso, ao mesmo tempo, trata-se de uma história intelectual.

Para os fins deste trabalho, iremos nos dedicar especificamente em analisar a organização e os comentários de Franco sobre a economia em

Machado de Assis. Antes, contudo, de nos debruçarmos propriamente sobre a obra, cabem alguns destaques da trajetória de Franco que nos auxiliarão na compreensão de seus comentários e perspectivas acerca da obra de Machado.

Uma de suas entrevistas, concedida em 2012, foi publicada com o título de efeito *Um liberal heterodoxo* (Leo, 2012). Não passava de um recurso para tornar a entrevista mais chamativa para os leitores. Durante a conversa, Franco explica que no Brasil, como um todo, se comparado aos Estados Unidos, “as situações e a experiência de política econômica são heterodoxas”, pois o Estado é demasiadamente pesado e intervencionista. Nada mais ortodoxo em termos econômicos.

Essa sua aversão pronunciada pela presença do Estado na economia, conforme ele caracteriza, vem desde os tempos da graduação. Em um texto autobiográfico, Franco (2007) afirma com certo desdém que nas formaturas de graduação de sua época como estudante, no final da década de 1970, não se falava em produtividade ou em resultados de pesquisa. Isso porque em nossa cultura empirista, amadora e evitada de improvisação, aprender na “escola da vida” era mais importante do que seguir os cânones da pesquisa internacional. Nas formaturas se jurava pelo comprometimento com a “transformação social”, que, mais do que o mérito acadêmico, na sua concepção, era colocada como prioridade para os estudantes. Disso resultaria uma produção científica medíocre e, a não ser que se trabalhasse com caridade, ainda nas palavras do autor, os profissionais teriam que ser obrigatoriamente militantes de esquerda se não quisessem ser perseguidos por aqueles a quem ele chama de membros da “patrulha”. Em outras palavras, ninguém podia ficar rico tranquilamente, sem ter que prestar satisfação, afinal, havia sido feito um juramento pela “transformação social”.

A conclusão de Franco é que o ataque da patrulha, o desinteresse pela meritocracia e pela técnica (já que as publicações não importavam) e o fato de que a prioridade profissional era a “transformação social” e não o que é “prioridade do profissional de economia” (seja lá o que isso quer dizer), resultou em um ambiente acadêmico medíocre. E que essa mesma visão medíocre embalou a Nova República, cujo lema para as finanças públicas era “tudo pelo social”. Ao fazer tudo pelo social e por sua transformação, segundo Franco, chegamos a resultados medíocres como a Cons-

tituição de 1988, a hiperinflação e as eleições de 1989, obrigados a fazer uma escolha de Sofia entre Collor e Lula. Para Franco, muito do que se chama de “social” é, na verdade, “irresponsabilidade fiscal” e um despreço da boa técnica.

Essa análise retrospectiva de sua formação acadêmica inicial dá a tônica de sua postura política. Tendo sido filiado ao PSDB e, nas palavras de Sergio Leo, tendo se tornado para muita gente “o arrogante presidente do Banco Central que sustentou a política de real sobrevalorizado” (Leo, 2012, p. 16), foi junto com FHC um dos responsáveis pela desindustrialização brasileira sob a justificativa de conter a hiperinflação. Mais recentemente, em 2018, após a vitória de Jair Bolsonaro para a presidência, Franco (2018) escreveu um artigo de opinião celebrando o casamento de conveniência entre o presidente recém-eleito e o liberalismo. Na verdade, ele considerava que o país ingressava em uma primavera liberal, título do artigo. O ex-presidente do BC deixa claro que, como casamento de conveniência, não se podia confiar no noivo. No entanto, concluía que o inimigo do PT não era mais o PSDB, mas o liberalismo, e que Bolsonaro daria força a esse liberalismo, devendo, portanto, ser apoiado. Mais além, a população da periferia brasileira estaria pronta para o liberalismo e via como inimigo mais o Estado do que uma suposta luta de classes. Ou seja, não era nem sequer necessário explicar aos mais pobres o que é Estado mínimo.

O entusiasmo foi tal que Franco trocou o PSDB pelo Partido Novo. Ainda crédulo no casamento, apesar da violência do cônjuge e das patinadas na economia, Franco (2020) considerou que para a decolagem do PIB seria necessário uma coisa: Regina Duarte! A resposta enigmática significava que não era necessário substituir Paulo Guedes no Ministério da Economia e que os rompantes agressivos do presidente e de alguns aliados do seu entorno atrapalhavam, razão pela qual uma pessoa moderada, associada à “boa política” (palavras do autor) e construtiva como Regina Duarte daria sossego para a economia deslanchar. Que o leitor avalie as consequências dessas opiniões.

De todo modo, o que tentamos demonstrar em uma seleção aligeirada de opiniões e perspectivas oferecidas pelo próprio autor em alguns de seus textos acadêmicos e jornalísticos, é seu liberalismo ortodoxo marcante e a utilização recorrente de conceitos operativos a essa ortodoxia associada,

como Estado mínimo, antiesquerdismo e meritocracia. Além disso, evidenciamos algumas premissas teórico-metodológicas assumidas por Franco para compreender a interseção entre economia e literatura, como a utilização desta como evidência histórica e a abordagem cultural da história econômica. Mais além, buscamos demonstrar como as obras de Franco sobre literatura e economia encontram-se nos campos da história do pensamento econômico, da história econômica e da história intelectual.

A visão e as obras de Franco acerca das conexões entre literatura e economia são relevantes e gozam de prestígio junto à intelectualidade brasileira, razão pela qual o pensamento de Franco e sua esfera de influência devem ser considerados pelos – e são de interesse dos – historiadores econômicos e do pensamento econômico que têm na literatura seu objeto de análise. Interesse mais especial tem a obra de Franco dedicada ao pensamento econômico de Machado de Assis, fundador da prestigiada ABL, associação da intelectualidade brasileira, na qual o economista recebeu destaque ao ser convidado a discursar sobre economia e literatura, apresentando uma análise e uma crítica econômica justamente sobre o bruxo do Cosme Velho. É exatamente a obra de Franco sobre o pensamento econômico de Machado de Assis que pretendemos analisar neste artigo.

Além desta primeira parte, em que foram apresentadas as premissas teórico-metodológicas, econômicas e políticas de Gustavo Franco, o artigo tem mais duas seções. Uma delas é dedicada a apresentar brevemente diversas utilizações da obra de Machado de Assis para a história e para a economia, evidenciando a pluralidade das interpretações da vasta obra desse que é um dos maiores escritores da língua portuguesa, sendo a leitura de Franco apenas uma dentre várias já feitas. A segunda parte está subdividida em quatro seções. Na primeira, faremos uma apresentação da obra *A economia em Machado de Assis: o olhar oblíquo do acionista*, oferecendo uma síntese da introdução do livro. Na segunda, apresentaremos uma divisão temática das 39 crônicas selecionadas por Franco para compor o livro, de acordo com uma organização por nós criada, oferecendo uma síntese dos argumentos, das figuras e das posições de Machado quanto a esses temas, bem como das leituras feitas por Franco acerca das mesmas temáticas. Na terceira, oferecemos uma série de argumentos que demonstram como Franco procurou desqualificar algumas posições

de Machado de Assis em suas crônicas. E na última seção, propomos nossa interpretação acerca do olhar oblíquo do próprio Franco sobre a obra de Machado, demonstrando a diluição de um pensamento econômico ortodoxo ao longo dos comentários feitos às crônicas do bruxo do Cosme Velho.

1. Machado de Assis para a economia

A grandiosidade da obra de Machado de Assis permite que seus escritos sejam levados em consideração para explicar inúmeros aspectos da sociedade, ou que a vasta crítica literária sobre sua obra considere uma diversidade de aspectos sociais. O poder explicativo para a História foi considerado por autores como John Gledson (1986), Sidney Chalhoub (1990) e Raymundo Faoro (2001), para ficar nos mais conhecidos. Quanto ao poder explicativo para a Economia, para além da obra de Gustavo Franco, podemos citar o texto de Luiz Fernando Saraiva e de Rejane Valvano Corrêa da Silva (Saraiva; Silva, 2022).

O bruxo do Cosme Velho pertencia a várias periferias ou, nos dizeres de hoje, seria sujeito de uma interseccionalidade entre uma condição social, racial e mundial periférica. E soube, como poucos, a partir dessa perspectiva interseccionalmente periférica, reconhecer as muitas contradições do desenvolvimento da moderna sociedade capitalista, não só para a realidade brasileira, mas com validade para o desenvolvimento do capitalismo mundial e de sua capacidade de modificar, sem precedentes, toda a face da Terra. Sua crítica irônica era tanto com relação às manifestações locais das contradições capitalistas quanto com relação à aceleração do mercado, tal como expressa na obra *Memórias póstumas de Brás Cubas* (Schwarz, 2000). A mesma ironia crítica é apontada por Chalhoub na crônica de Machado sobre Pancrácio, denunciando as relações paternas entre senhor e ex-escravo que se perpetuaram após a abolição, bem como a própria falência do sistema escravista no final do XIX, forçando senhor e escravo a negociarem.

Saraiva e Silva, por sua vez, tratam de uma questão recorrente entre economia de mercado e preceitos religiosos cristãos, encarnados na figura ou ideia do Diabo, disseminada em vários escritos, mas em particular na obra de Machado. No conto “*A igreja do Diabo*”, Lucifer dialoga com

Deus afirmando que irá criar uma igreja como a dele, mas com valores totalmente invertidos. O Diabo reconhece que mesmo os homens probos e honestos cometem pequenos pecados e delitos. São como um tecido de veludo com uma franja de algodão. É dessa franja que ele pretende puxar. Em contrapartida, o Diabo percebeu surpreso que mesmo os homens mais nefastos e maldosos também cometem atos de bondade. Eram tecidos de algodão com franjas de veludo. Ao dividir com Deus seu dilema, o de encontrar um pouco de bondade mesmo na igreja do vício, o Diabo escuta que não há nada a se fazer, pois essa é a eterna contradição humana. Os autores interpretam esse conto como uma alegoria da expansão do mercado capitalista. Para compreendermos a alegoria, lançam mão de outro autor que também fez paralelos entre a economia de mercado e a ideia do Diabo: Karl Polanyi (2000).

Polanyi argumentou que o ineditismo da sociedade capitalista estava nas transformações originadas pelo mercado. O mercado era o *moinho satânico* que se alimentou da destruição de outros modos de organização econômica e social. Embora o mercado seja antediluviano, na expressão de Marx, ou seja, tenha existido desde as sociedades mais antigas, constituía um espaço marginal e ocupava uma pequena parcela dessas sociedades. As práticas mercantis e os mercadores estavam longe de determinar o funcionamento da vida econômica e social antes do início do século XIX. As sociedades anteriores à expansão do moinho satânico não permitiam a generalização das práticas mercantis, pois não estavam dispostas a sacrificar certos valores culturais e sociais ou princípios de reciprocidade, domesticidade e redistribuição, que eram mais importantes para a coesão e organização social do que o mercado. Na alegoria de Machado, esses valores e princípios eram como o manto de veludo, enquanto o mercado, agindo nas margens da sociedade – inclusive, porque era a forma de contato com produtos e sociedades externas –, constituía a franja de algodão pela qual o Diabo puxaria para engrossar a sua igreja.

A sociedade capitalista, em contraste, não encontra limites morais ou religiosos para a sua expansão. Na verdade, esses limites, no entendimento de certos economistas, são compreendidos como atavismos, heranças culturais ultrapassadas ou deseconomias. O moinho satânico mói tudo e os mercados e mercadores, que antes eram um elo com o exterior e o desconhecido, passam a ocupar a posição central da organização eco-

nômica e social. Como o mercado e os mercadores constituem essa ligação com o exterior, acabam sendo investidos de algo misterioso. Talvez por essa investidura misteriosa é que muitos tenham associado o mercado a algo demoníaco, desconhecido e possivelmente mal e disruptivo. Além disso, enquanto as religiões condenavam o egoísmo, a usura e o interesse próprio, a igreja do Diabo iria inverter esses valores, transformando-os em virtude, como na fábula das abelhas de Mandeville.

Saraiva e Silva nos deram um bom exemplo, por meio da análise de um único conto, da sagacidade de Machado de Assis para ler criticamente a sociedade capitalista que ele via se configurar no Brasil na virada do século XIX para o XX, e de como a obra de Machado tem um poder explicativo para a Economia. Esse mesmo interesse pelo olhar de Machado para a economia é encontrado na obra de Franco, que passamos a analisar.

2. O olhar oblíquo do economista

2.1 Apresentação da obra

Em seu livro sobre crônicas de Machado de Assis, Franco busca o olhar machadiano sobre eventos econômicos e financeiros. As crônicas foram escolhidas para a realização de seu objetivo, pois Machado se dedicou a elas por mais de 40 anos ininterruptos e pela sua qualidade literária. Por um lado, a crônica parece um gênero frívolo, não destinado às grandezas do romance, que se pretende imortal e eterno, por tratar de temas corriqueiros que envelhecem rapidamente e se tornam desinteressantes para homens de outros tempos. Por outro lado, a crônica pode apresentar um vínculo profundo com o seu próprio tempo e carregar um teor íntimo e humano, capaz de penetrar na complexidade psicológica e social de seu tempo. O autor acredita que esta última propriedade da crônica, somada à qualidade literária de Machado e à sua dedicação duradoura ao gênero, tornam sua escolha acertada, de modo que é possível pensar a Economia a partir do olhar machadiano.

As 39 crônicas selecionadas compreendem o período que vai de 1883 a 1900, e o autor justifica sua escolha por duas razões: foi uma época de transformações e reformas políticas e econômicas radicais; e, na ocasião, Machado de Assis já era o maior escritor nacional. Além disso, o próprio Franco é um especialista no Encilhamento, que faz alusão às corridas de

cavalo quando no momento de encilhá-los, ou seja, de selá-los, os apostadores se reuniam para fazer seu jogo, como os acionistas reunidos na frente da bolsa para fazer suas apostas econômicas. A virada do século XIX para o XX foi conhecida como Encilhamento por um certo desvario nos tipos de investimento e na sanha de ganhar dinheiro com especulações.

As 39 crônicas têm como tema principal a economia ou então foram selecionadas quando as observações de Machado justificassem sua escolha e caracterizassem sua relevância. A coesão da escolha está no enredo das crônicas selecionadas que o autor pretendeu criar. Machado era acionista da *Gazeta de Notícias*, órgão da imprensa que publicou suas crônicas por muitos anos. Machado, conseqüentemente, escrevia muitas vezes sobre o próprio Encilhamento e sobre investidores e ações não apenas como observador distante, mas como participante e interessado direto. Não existem provas definitivas, mas o organizador do livro aventava a possibilidade de Machado ser também acionista do Banco do Brasil. Seja como for, Machado lança esse olhar oblíquo sobre o mundo econômico, um olhar que não é de especialista, não é central em sua obra, não é direto, mas que está sempre lá.

A ideia de Franco é original e perspicaz, além de ele próprio ser um estudioso do Encilhamento, como já dissemos, de modo que seus comentários sobre as crônicas são esclarecedores e elucidativos. Debruçando-se sobre um escritor que não era especialista em Economia, mas que nem por isso deixava de ter um pensamento econômico, e buscando interpretar os sentidos desses escritos em relação ao contexto histórico de sua produção, Franco escreve um trabalho que, como mencionado, se insere na História Intelectual, uma das abordagens da história do pensamento econômico.

2.2 As crônicas

As 39 crônicas selecionadas por Franco abordam distintos temas econômicos. Quatro temas, no entanto, são dominantes entre as crônicas selecionadas pelo autor. O primeiro deles chamaremos de “acionista indolente”, que corresponde a sete crônicas. O segundo tema pode ser chamado de “lucro fácil ou Encilhamento”, correspondendo a onze crônicas. O terceiro chamaremos de “câmbio e moeda”, correspondendo a quinze crônicas. E, por fim, o quarto tema é transversal, pois está diluído

nos demais, e o chamaremos de “modernização ou o moinho satânico”, presente em oito crônicas. O número aqui não corresponde exatamente à quantidade de crônicas, pois as crônicas podem tratar sobre mais de um tema. Há outros temas de menor importância, relativos a uma ou duas crônicas, razão pela qual não os consideramos neste artigo.

O tema “acionista indolente” é bem sintetizado pela crônica 2. Nela, o cronista afirma possuir um carneiro que lhe confessou ser um acionista. Em razão disso, ele julgava que todos os acionistas fossem carneiros. De natureza dócil e obediente, o cronista esperava que os carneiros, ou melhor, os acionistas, atendessem aos chamados dos bancos onde tem suas ações, seja para opinar nos estatutos, seja para auxiliar no direcionamento dos capitais. Mas que surpresa, ao descobrir que os acionistas não atendiam às convocatórias dessas companhias, obrigando as assembleias a se reunirem terceira chamada com quantidade reduzida de presentes! Isso porque os acionistas estariam mais preocupados com os dividendos do que com os divisores. Essa imagem do carneiro e a expressão alusiva aos dividendos e divisores, com maior interesse pelos primeiros, será recorrente nas crônicas desse grupo temático.

Na crônica 3, mais um exemplo, o cronista sugere que o acionista, na verdade, se parece com o equinócio, evento astronômico que ocorre duas vezes ao ano. Com a mesma regularidade, os acionistas compareceriam para recolher os seus dividendos, fenômeno astronômico conhecido como equinócio dos dividendos. À exceção desse evento, os astros correriam longe.

Variações dessa crítica aparecem inúmeras vezes. Ora, o cronista aborda uma reunião da Companhia de Carris Urbanos para tratar da re-composição de seu capital, mas que tem como principal decisão a divisão dos dividendos trimestralmente e não mais semestralmente (crônica 4); ora, um acionista do Banco do Brasil lamenta não poder viver como um cidadão comum, descansando depois do seu almoço sem que diretores e gerentes de fundos exijam sua presença, já que pouco importa o divisor, se lhe chegam os dividendos (crônica 7); ora, ainda trata de uma reunião do Banco Iniciador de Melhoramentos que, como melhoria, propõe uma alteração na forma de fazer a ata, levando a assembleia a definir pelo modo de votação aquele que ocupe menos tempo, já que os participantes da reunião pareciam aflitos para ir embora (crônica 14).

Acerca dessas crônicas, Franco chama atenção para o que ele considera ser uma característica rentista dos acionistas do Império. O que eles buscavam eram investimentos conservadores, agindo como parasitários dos títulos do Tesouro, por exemplo. Queriam apenas os juros e dividendos, no melhor estilo patrimonialista. Na leitura de Franco, isso ocorria porque o Estado se imiscuía nas empresas, impondo autorizações, concessões, garantias, sendo essas empresas extensões do próprio Estado, raiz do rentismo (Franco, 2008). Por isso os acionistas se sentiram, em última instância, sócios do Estado. Desinteressados das reuniões da direção, da organização e dos próprios investimentos dos Fundos ou Bancos, o que os investidores queriam era rendimento certo e regular.

Essa postura parasitária, Franco sugere, encontra-se mesmo em Machado de Assis e em sua carreira pública, apenas para garantir-lhe o tempo e o dinheiro necessários para fazer o que gosta: a literatura (Franco, 2008). Assim, o organizador se aproveita da ironia ácida de Machado para criticar o parasitismo dos acionistas do Império e incluir o próprio Machado nessas críticas.

É curioso notar, no entanto, que o tema do acionista indolente aparece mesmo nas crônicas publicadas após a Proclamação da República (crônicas 14 e 39), de modo que se havia rentismo, ele não era exclusivo do período imperial. Talvez justamente isso sirva como elemento para engrossar a argumentação da natureza do Estado patrimonialista, da qual Franco parece tributário. Desde a colonização portuguesa, uma confusão entre o público e o privado daria a tônica da organização política e social no Brasil, de modo que o Estado foi sempre entendido como um provedor, imiscuindo-se em todos os âmbitos da sociedade e fundindo-se nela. Dessa linha de raciocínio só pode advir o que já conhecemos dela: um Estado dessa natureza engendra a corrupção e dificulta o florescimento de um liberalismo genuíno, em que os investidores assumem riscos por conta própria e agem sem esperar proteção ou tutela do Estado, cujo modelo é sempre a sombra anglo-saxã. O conceito de patrimonialismo é central na interpretação que Franco faz dos sentidos das crônicas de Machado, revelando o viés ideológico inevitável na visão do autor acerca da história do pensamento econômico.³

³ Sobre a inevitabilidade da leitura ideológica da história do pensamento econômico, ver De Paula (2017).

Quanto ao segundo tema, o “lucro fácil ou Encilhamento”, a crônica mais representativa é a 11ª. O cronista, inspirado nas *Almas mortas*, de Gogol, teve uma ideia brilhante para ganhar dinheiro: com o advento da abolição, iria se dirigir aos antigos proprietários de escravos e comprar os registros de todos os libertos com data retroativa, de modo que fizesse parecer que foi ele o lesado pela Abolição. O dinheiro para essa compra seria proveniente de um empréstimo qualquer. Possivelmente, imaginava o cronista, o Estado pagaria uma indenização aos antigos proprietários e, tendo comprado os títulos com data retroativa, seria ele o indenizado. Os títulos seriam comprados por valor irrisório, já que os ex-proprietários não tinham mais nada a perder e os venderiam de bom grado. Se o negócio desse certo, pagava o empréstimo e abocanhava grande quantia. Se desse errado, não perdia nada, pois o dinheiro investido foi emprestado.

A crônica é muito expressiva em seu cinismo calculista, pois já aponta para os desvarios do Encilhamento, cuja sanha em ganhar dinheiro transformaria em possibilidade de crédito qualquer falcatrua com promessa rentável, ao passo que também apontava para o desejo de ganhar dinheiro fácil, simplesmente fazendo uma transação documental. O lucro fácil e o Encilhamento irão aparecer inúmeras outras vezes. Em um dos casos, é um banco novo que se abre, atraindo um afluxo assombroso de gente, tamanhas as promessas de sucesso sem esforço; em outro, é um amigo do cronista que ganha a vida alugando o paramento de uma irmandade religiosa para recolher esmolas na rua (crônica 6). O amigo investe pouco na roupa e tem bom retorno, enquanto os caridosos esperam do investimento na forma de esmola uma recompensa com percentual satisfatório no reino dos céus.

Em outro caso, há um analfabeto que começou a ouvir falar em debêntures e suas vantagens e decidiu comprar alguns (crônica 15). Aconselhado pelo cronista, não vendeu seus títulos esperando que aumentassem de valor, para ser surpreendido com uma queda vertiginosa de sua cotação. Mas o problema parecia ser passageiro, pois logo o mesmo analfabeto ouviu falar em outro termo aparentemente estrangeiro, *habeas corpus*, e pensou em comprar alguns para sentir se o negócio era lucrativo. O analfabeto, muito trabalhador e bem-intencionado, mas que não sabia a mínima de debêntures e, muito menos, do significado de *habeas corpus*, poderia muito bem ser um dos alvos da igreja do Diabo, seguidor promissor do seu sermão (crônica 17).

A propósito do Diabo, na crônica 23, após o festim do Encilhamento, Deus parece ter abandonado a sua obra por desgosto e oferecido, a preço de custo, a mercadoria ao Diabo. Este pretende reorganizar o mundo em uma sociedade anônima, dividi-la em ações para vendê-la e ofertá-la como negócio excelente e a bom ágio, mesmo sabendo que é execrável e rejeitada até pelo seu criador. Feito o dinheiro, deve fugir para lugar distante, deixando a terra sem Deus e sem Diabo. E não é de agora que o Diabo tem propensões a investidor, pois foi exatamente ele, na figura da serpente, que vendeu a primeira ação do mundo a Eva, que a revendeu a Adão, tendo ambos falido e perdido o paraíso (crônica 20).

O cronista, inclusive, lamenta não ter tido a esperteza do Diabo. Embora o mercado tenha existido desde os tempos antediluvianos e já no paraíso a serpente tenha se insinuado sobre Eva com ações, Machado não aprendeu muito com isso e viveu o dilúvio, como ele se referia ao Encilhamento, sem se aproveitar. Afinal, as finanças parecem ser um interminável desfile de coisas incompreensíveis e, no momento do Encilhamento, quando a inflação estava descontrolada e qualquer um com uma ideia esdrúxula podia incorporar uma empresa e arrancar dinheiro de investimento da algibeira de um terceiro, ele, infelizmente, não se lançou em tais empreendimentos (crônica 31). Escutou o sermão do Diabo muito tarde!

Ainda quanto ao Encilhamento, uma das crônicas mais relevantes é a 22. Nela, o cronista trata de uma companhia de trens que recebeu uma concessão para construir uma estrada de ferro e, para isso, contou com o benefício dos decretos do dia da criação, conforme Machado chamava a data de início da Reforma Bancária empreendida por Ruy Barbosa, em 1890, que regulou a criação de sociedades anônimas e deu ímpeto ao surto especulativo e investidor que tomou conta da Corte. Os acionistas da companhia vencedora da concessão poderiam colher dividendos antes da realização das obras, conforme autorizava a concessão. Machado critica a postura da empresa e é, por isso, comparado por Franco ao visconde de Taunay, que escreveu um *roman à clef* sobre o Encilhamento com o propósito de criticar não só essas práticas econômicas desconhecidas e que traziam instabilidade, mas para criticar a própria República. Franco lê a ironia de Machado como conservadorismo e monarquismo, elementos recalcitrantes que refutavam o inevitável avanço econômico. Essa visão

de Franco é explícita ao se perguntar em seus comentários, de maneira retórica, se seria mais legítima ou moralmente aceitável a renda oriunda da escravidão do período da monarquia se comparada às inovações de investimento do período da República (Franco, 2008).

A ironia de Machado quanto aos acionistas indolentes provocou risos em Franco, que dela se aproveitou para engrandecer sua crítica aos rentistas do Império. Quanto ao Encilhamento, a ironia de Machado não gerou a mesma reação. Neste último caso, o autor se esqueceu das inúmeras críticas e escritos ácidos e provocadores que Machado fez sobre a escravidão, para dizer que, na verdade, Machado ataca a República por meio do Encilhamento enquanto adocicava seus comentários acerca da escravidão e da Monarquia.

O terceiro tema é o “câmbio e a moeda”. Uma das crônicas mais expressivas é aquela em que o cronista trata de discussões inócuas em torno da diferença entre encampação e fusão ou da diferença entre papel-moeda e moeda-papel⁴ (crônica 26). Como o cronista não é muito versado no tema, decide por aprender finanças. Descobriu que para isso existiam dois métodos. Um que era realizado em apenas duas horas, consistindo em aprender o vocabulário e ignorar os princípios da lei do câmbio. O segundo, mais demorado, requeria a escrita de um opúsculo que, publicado, seria submetido à crítica, entrando na infindável discussão se a encampação era diferente da fusão ou se o papel-moeda era o mesmo que moeda-papel. Dentre elas, o primeiro método parecia melhor, pois assim se habilitaria rapidamente para acompanhar as discussões cada vez mais presentes nos jornais, ainda que os princípios das leis de câmbio, se é que existem, fujam do domínio do leitor.

As coisas relativas ao mercado e às finanças aparecem recorrentemente como um mistério, aquele mesmo mistério que levou à associação entre o mercado e o Diabo. Um desses mistérios é o câmbio, pois ninguém sabe por que sobe e por que baixa (crônica 29). O descontrole do câmbio é motivo de piedade dos pombos da Igreja da Cruz dos Militares – localizada próximo ao prédio da bolsa –, olhando os homens lá embaixo

⁴ Várias crônicas dentro desse grupo temático tratam da encampação, que nada mais é do que a aquisição, por parte do Tesouro, das moedas emitidas por outros bancos privados mas que se encontravam em situação financeira difícil ou insolvente. Fusão, por sua vez, aludia à união de dois bancos em um, por vezes a incorporação de um banco privado por um público.

(crônica 36). Mesmo quando há uma tentativa de fixar os preços para devolver à sociedade uma sensação de estabilidade, o açougueiro ameaça pesar um quilo mal pesado (crônica 25). Desrespeita-se o câmbio e suas leis, que o vendedor desrespeitará até as medidas e padrões de pesagem. O câmbio é coisa tão terrível que parece pior que os abissínios, chefiados por Menelick, que conseguiram expulsar o Império italiano em sua investida sobre a Etiópia (crônica 33). Cá no Brasil não temos Menelick, mas haja força para vencer o câmbio!

Ainda na crônica sobre Menelick, o cronista ironiza que o câmbio irá chegar a tal valor que, logo, quem possuir dez tostões estará, na verdade, devendo alguns pences. Como consolo, ao menos ficará extinto o roubo na sociedade. Para resolver o problema do câmbio, para cuja queda não se encontrou ainda um remédio, um economista sugere ao ministro da Fazenda que venda a Central do Brasil ou a Leopoldina e suas estradas. Quem aparece como comprador, no entanto, é o estado do Rio de Janeiro. O cronista fica na dúvida se a solução parece razoável e, invocando a Deus, recebe em sonhos um anjo em forma de economista, e este lhe diz que a compra da Leopoldina pelo estado do Rio de Janeiro é provisória. Na verdade, a Leopoldina está em risco com os credores, devendo um bocado. O estado compraria a companhia para garantir os credores, mas sendo péssimo administrador de estradas, vendê-las-ia posteriormente a particular.

A ironia acerca da privatização, termo que não era utilizado à época, não aparece apenas aí. Em outra crônica, Machado se pergunta quem é que veio primeiro, se os boatos ou se o câmbio (crônica 30). Ou seja, são os boatos que elevam o câmbio ou é o câmbio que gera boatos? Seja como for, o câmbio não para de cair e para elevá-lo é preciso de mais dinheiro. Como o papel-moeda não parece ter grande valor, a solução poderia ser o ouro. Não chovendo ouro dos céus e tendo reduzido sua produção no Brasil, uma possível solução foi a venda da Central do Brasil e de outras estradas de ferro. O cronista, então, afirma que, embora saiba que a economia política não seja a mesma que a particular, as estradas seriam como que membros do corpo e a Central do Brasil a cabeça, e que vender os próprios membros e a própria cabeça para salvar-se da ruína econômica não parecia ser solução razoável.

A ironia de Machado quanto ao câmbio e às privatizações também não parecem convencer Franco. Por um lado, o autor afirma que o câm-

bio é visto, em geral, como um mal em si pelas crônicas, mas que isso se deve ao fato de que Machado e seus contemporâneos estavam habituados a uma estabilidade do custo de vida que se viu perturbada durante a virada do século (Franco, 2008). Por outro, a crítica feita às propostas de privatização não levaria em conta a insolvência da Central e da Leopoldina, e que a sua manutenção, na visão de Franco, somente agravaria o déficit e a dívida pública. Machado se escandalizava com a possibilidade desses negócios, mas não parecia questionar o risco de moratória da dívida pública, que inclusive viria a comer algumas de suas ações no futuro.

Machado, no entanto, talvez estivesse certo ao ponderar, na crônica crítica à privatização, que a economia política não é a mesma que a doméstica e privada. Se isso é verdade, a metáfora dos membros perde o sentido ao mesmo tempo que a dívida pública não deveria atemorizar tanto quanto a privada, pois sua natureza e a função do endividamento são distintas e respeitam prazos diferentes. O próprio Machado provoca que, para solucionar problemas cambiais, não imaginaria Londres vendendo suas pontes ou as pirâmides do Egito.

Por fim, o último tema perpassa os três anteriores, o qual chamamos de “modernização ou o moinho satânico”. À medida que avança o moinho satânico, transformando todas as relações sociais e econômicas, Machado percebe que o tema das finanças, do orçamento e da economia, enfadonhos e fastidiosos, tomam cada vez mais a preocupação e o vocabulário das pessoas, o que lhe causa uma certa consternação, não só pela chatice dos assuntos financeiros – embora urgentes –, mas porque ofuscavam os temas que, para ele, pareciam ser mais interessantes.

Em uma das crônicas, após apontar o fastio da balança de comércio, do excesso de emissões e de uma infindável variedade de temas financeiros, o cronista nos lembra da morte dos poetas Renan e Tennyson (crônica 19). O primeiro foi autor de “uma obra vasta e luminosa, universalmente aclamado como sábio e como artista”; enquanto o segundo era uma “instituição... uma glória britânica” (Assis, 1892, *apud* Franco, 2008 p. 137). Além desta morte, Machado faz menção a uma outra: o suicídio da bailarina Labushka, ex-amante do czar russo (crônica 29). Para ela, o cronista suplica: “Que eu não tenha, ó alma eslava, ó Cleópatra sem Egito, que eu não tenha a lira de Byron para cantar aqui na tua melancólica aventura!” (Assis, 1894, *apud* Franco, 2008, p. 197). Essa mulher teria encerrado

em si mistérios mais interessantes e dignos de atenção que as razões da flutuação cambial. Ainda a propósito de mortes de grandes artistas, em meio a decisão da Assembleia do Maranhão pela emissão de 300 contos de títulos em papel-moeda, que chegou a deixar taciturno durante um ano um homem curioso que se embrenhou na tentativa de descobrir a diferença entre papel-moeda e moeda-papel, perdendo o riso e a alegria de viver, o cronista nos lembra do aniversário de morte de Gonçalves Dias (crônica 28).

O cronista também nos alertou que a poesia misturada com temas financeiros pode ser muito prejudicial (crônica 27). Em uma determinada noite, já deitado na cama, decidiu ler as cotações da praça, publicadas no jornal daquela manhã. Ao finalizar a leitura, ainda sem sono, tomou de um livro de Shakespeare e adormeceu. Essa sucessão de leituras provocou uma série de pesadelos tormentosos. Em seu pesadelo, ele era Hamlet e entrava no cemitério onde via os coveiros desenterrar defuntos, arrancando caveiras que voavam pelos ares, ao passo que, desinteressados das coisas sagradas, vendiam, ao mesmo tempo, ações e debêntures. Seria melhor não misturar poesia e economia.

Além dos famosos mortos, a quem Machado presta homenagem, homens comuns também mereceram sua atenção. Na última crônica do livro (crônica 39), embora o cronista comentasse um terrível terremoto na Venezuela e o fechamento de um banco, o que mais lhe consternou foi a morte do sineiro da glória, João, homem que por 45 anos dobrou os sinos da mesma igreja, anunciando nascimentos, mortes, casamentos, acontecimentos políticos etc. Fora escravo da Igreja durante o Império e manteve seu ofício após a abolição e a Proclamação da República. Ainda acerca desses desconhecidos, o cronista afirma, em certa ocasião, ter passado em frente ao prédio da bolsa, onde viu uma série de homens reunidos para “apostar”, de modo que nem era possível passar pela rua, tamanha a confusão (crônica 22). Embarreirado, acabou por entabular conversa com outro homem, que também tentava sondar o que se passava. Os dois desconhecidos trocam gentilezas e conhecimentos a fim de descobrir do que se tratava. O cronista conclui que ao menos uma coisa boa provocou o Encilhamento e as mudanças da República: era possível conversar com desconhecidos de maneira despreziosa na rua interdita pelos acionistas.

A crítica de Machado era direcionada com frequência a esses supostos

melhoramentos econômicos e sociais. O Banco Iniciador de Melhoramentos, inclusive, estava por trás da demolição do Cabeça de Porco, cortiço próximo à Central, de onde foram despejadas inúmeras famílias em nome da expansão do progresso, para alimentar o moinho satânico (crônica 24). O melhoramento virá para os acionistas, que sem dúvida irão lucrar com o que se fará no lugar do Cabeça de Porco, reconfigurando toda a feição da cidade, desconstruindo os laços e as experiências anteriores. Machado lembra, inclusive, a procissão de São Sebastião que via em sua infância, lamentando a que se apresenta aos olhos de então, quando tudo parecia mudado pelo progresso. Esse mesmo progresso que passou por cima do Cabeça de Porco, também trouxe o bonde elétrico, que atropelou um casal de idosos, levando-os à morte (crônica 20). Mas, comenta cinicamente o cronista, não é o caso de se acabar com a eletricidade porque um par de velhos morreu, assim como não se dá fim aos navios por conta dos naufrágios.

Em todos esses casos, Machado parece apontar para o que realmente lhe importava: a arte, as letras – não as de câmbio, mas as literárias –, os contatos sociais e humanos e a uma forma de sociabilidade que remetiam a um mundo que parecia ruir. Franco, no entanto, percebe em Machado um tom conservador e atávico, algo renitente e resistente às mudanças inevitáveis que a economia de mercado imporia à sociedade. Para Franco, enquanto as transformações rápidas do mundo levam para a ordem do dia cada vez mais temas econômicos, ainda que estes sejam de difícil apreensão para a maior parte da população, Machado, ao envelhecer, vai se apegando mais ao efêmero e vai se tornando saudosos de um tempo que não volta mais. Na crônica dos bondes elétricos, por exemplo, o próprio Machado teria ironizado, na visão de Franco, a morte do casal de velhos, que teria sido um preço baixo a ser pago por um progresso técnico indispensável para a construção de uma cidade moderna. No entanto, na mesma crônica, Machado critica John Law, o criador da moeda fiduciária, sem perceber que essa inovação também trouxe progressos técnicos que, embora tivessem gerado alguns sacrifícios – na época a estabilidade do custo de vida era associada por muitos ao papel-moeda sem lastro no ouro –, representariam avanços indiscutíveis, que Franco podia perceber por olhar em retrospecto, mas que Machado não teve a sagacidade de sentir, apenas lamentando as perdas que via em sua frente.

No caso da demolição do Cabeça de Porco, Franco faz questão de frisar que a opinião pública e publicada era favorável à demolição do cortiço, mas que Machado insistia em lamentar o progresso. O mesmo medo aparece com a confusão de moedas emitidas por diferentes bancos ou na crise cambial de 1891, que levou à adoção do câmbio flutuante, uma série de inovações que provocavam assombro. Franco, com a serenidade de quem já sabe o que aconteceu, lê essas críticas aos modernismos como mero atavismo. Talvez sem perceber, Franco continua alimentando o moinho satânico, considerando que resistências dessa natureza são meros estertores de um corpo morto diante do capitalismo triunfante.

3. O olhar oblíquo do economista: a desqualificação de Machado de Assis

É certo que Franco reconhece a qualidade da obra de Machado de Assis a ponto de selecionar para o seu trabalho o gênero de menor prestígio, a crônica. Também é certo que Franco explicita a grandiosidade de Machado e referencia muitos dos críticos literários que o consagraram como um dos maiores literatos do mundo. O que parece incomodar Franco, no entanto, é justamente uma interpretação dada aos textos de Machado por críticos de orientação política de esquerda. Afinal, no seu entendimento, “Machado não era um José do Patrocínio, tampouco um frio e ferino denunciador da ordem burguesa, ou pré-burguesa, quem sabe feudal, como seus admiradores de esquerda procuram desenhá-lo” (Franco, 2008, p. 79). Mas como Machado não era, tampouco, um crítico de José do Patrocínio ou um entusiasta da ordem burguesa ou pré-burguesa, Franco se viu obrigado a justificar por que lhe incomoda as leituras de esquerda acerca da obra de Machado. Por isso, ainda que sem explicitar, é ele o economista que lança um olhar desconfiado, indireto e oblíquo sobre o bruxo do Cosme Velho.

Como já vimos na seção anterior, Franco desqualifica Machado e suas críticas irônicas feitas aos quatro principais temas nos quais as crônicas podem ser agrupadas. Em primeiro lugar, quanto ao acionista indolente, a ironia de Machado seria, na verdade, hipocrisia, pois ele próprio era acionista e agia com o mesmo interesse rentista sobre as suas ações. Não faltou ocasião para Franco alfinetar Machado como um servidor

público parasita que preferia dedicar sua vida à literatura, mas que usava do Estado como um cabide de emprego, já que era um “titular de sinecura; ele não queria mais que a riqueza necessária para dar-lhe o tempo e o conforto para dedicar-se às letras” (Franco, 2008, p. 21).

Em segundo, quanto ao lucro fácil ou ao Encilhamento, Machado seria ácido demais com relação às inovações financeiras da República dado o seu monarquismo enrustido, ao mesmo tempo que sua ironia era desmedida, pois não possuía a mesma intensidade quando o tema era a escravidão no Império, tema que tratava com ambiguidade. Quanto ao monarquismo de Machado, Franco dedica um dos verbetes do glossário que acompanha a crônica 10. Enquanto na Introdução da obra, a pretexto de criticar a obra de Taunay sobre o Encilhamento e pontuar as proximidades deste pensamento com o de Machado, apesar de neste último aparecer com nuances mais leves, o autor escreve:

A historiografia econômica abandonou faz tempo esta hipótese, principalmente através de estudos sobre os reais avanços do processo de industrialização do país. Todavia, o equívoco permanece, pois se ajusta à perfeição ao desejo monarquista de diminuir os feitos da jovem República; é a visão perdedora do processo de destruição criadora. (Franco, 2008, p. 21-22)

O terceiro e o quarto temas podem ser tratados conjuntamente, guardando eles, inclusive, inúmeras convergências com o que já se apontou até aqui. No caso do câmbio e da moeda, bem como nas críticas à modernização agressiva, a desqualificação de Machado por parte de Franco vem na forma da atribuição ao cronista de uma aura de velho solitário e saudoso a lamentar as coisas da infância que ficaram para trás, bem como um mundo atropelado pelo progresso, como os velhos pelo bonde elétrico, ou o Cabeça de Porco pelas reformas urbanas. As opiniões de Machado sobre a flutuação cambial, a desvalorização da moeda, o receio das privatizações etc., aparecem sempre como atavismo, como incompreensão das mudanças benéficas que viriam provar seu erro.

Mas um último ponto de desqualificação merece ainda atenção. Franco sugere que Machado de Assis é volúvel e ambíguo quanto à escravidão, apesar de vários autores terem destacado a sensibilidade de Machado

para as questões raciais, inclusive ressaltando o fato de que ele próprio era negro. Fiquemos em apenas três exemplos. Veja-se a obra de Chalhoub (1990) na qual o autor analisa a crônica sobre Pancrácio, uma das escolhidas também por Franco, mas com interpretação completamente diversa. A propósito, Chalhoub também comenta a interpretação de John Gledson, igualmente distinta da de Franco. Enquanto Gledson teria visto na crônica uma alusão à continuidade da exploração laboral mesmo após a abolição, Chalhoub lembra que Machado se divertia ao escrever de maneira ambígua para não ser compreendido e zombava do próprio leitor de maneiras sutis. Além disso, ressalta a comicidade absurda da cena em que Pancrácio se joga ao chão grato ao senhor por mantê-lo empregado mesmo após a Abolição, ainda que o conserve dando-lhe algumas pancadas, pois estas correspondiam a um impulso natural, tão natural quanto à liberdade do homem. Segundo Chalhoub (1990, p. 89),

Machado exagera nas demonstrações de submissão do bom Pancrácio não só para conseguir um maior efeito cômico e debochar dos abolicionistas de fato consumado – aqueles que, ao apagar das luzes, insistiam em anunciar alforrias festivamente pelos jornais –, mas também porque ele identifica na falência de uma política específica de domínio um dos pontos cruciais do processo histórico de abolição da escravidão.

O segundo exemplo vem do crítico literário José Antonio Pasta Júnior (2011), que considera a volubilidade não um atributo esguio da escrita machadiana, mas uma constante estrutural no romance brasileiro. No caso de Machado, essa volubilidade se manifestava sobretudo no contexto de formação ambíguo do Brasil, em que o país se via obrigado a conciliar as inovações liberais e os progressos capitalistas, desejando fazer parte do concerto das nações civilizadas ao passo que se mantinha como o principal traficante de escravos e como o Império com a maior quantidade de escravos africanos no mundo. O tema, volúvel na política – haja vista que nem a Constituição de 1824 menciona o termo escravidão –, manifesta-se irônica e sutilmente na obra de Machado.

Enquanto José de Alencar buscou a formação de um Brasil com base em mitos fundacionais, misturando heróis brancos com “selvagens nobres”, Machado fez da escravidão uma pauta constante e o elemento-chave para

entender a formação do Brasil, enquanto se utiliza de uma linguagem tão ambígua que até o medíocre escravocrata era capaz de se comprazer e se identificar com uma figura como Brás Cubas. Machado ironizava a escravidão e os escravocratas na medida em que estes, ao invés de se chocarem e se escandalizarem, identificavam-se com os seus personagens (Pasta Júnior, 2011).

A interpretação de Pasta Júnior é tributária das ideias de Roberto Schwarz. Schwarz atenta ao fato de que o impasse ideológico das elites brasileiras do oitocentos era ajustar o apreço pela civilização, pelo progresso, a ciência e a cultura ao mesmo tempo que se conservava a escravidão e o clientelismo (Schwarz, 2000). A volubilidade de vários personagens de Machado revela essa ambiguidade da própria organização política, social e econômica do Império.

Apesar dessas interpretações, Franco vai na contramão e parece ver nas ironias de Machado acerca da escravidão e das relações por ela engendradas não uma maneira inteligente e jocosa de caçoar do leitor e criticar essas próprias relações, mas uma posição açucarada e mal definida, como quem esperasse uma oposição à escravidão aberta e radical, violenta e direta. Não o sendo, Franco lança dúvidas sobre a posição de Machado. Das três crônicas presentes no livro que tratam diretamente da escravidão ou da Abolição, duas delas parecem ter sido selecionadas menos pelo seu interesse aos temas econômicos, mas justamente para lançar essas dúvidas (crônicas 8 e 9). É evidente que a escravidão sempre se relaciona a temas econômicos, na medida em que se trata de mão de obra e da produção de bens e serviços, mas para Franco, em seus comentários sobre elas, o interesse das crônicas estava no fato de representarem uma relutância brasileira em admitir as transformações e a modernização necessárias no mundo do trabalho, qual seja, a transição do trabalho escravo para o livre. Para Franco, Machado não se posicionava abertamente, pois essa era a postura geral da elite brasileira, o que acabava, no seu entendimento, funcionando como uma espécie de concessão moral à escravidão.

Como pretendemos demonstrar, Franco buscou realçar na crônica de Machado de Assis e em sua própria personalidade a sua inclinação ao monarquismo, a sua dubiedade quanto à escravidão e o seu conservadorismo ante as modernizações e os progressos engendrados pelo moinho satânico. Desqualificando-o desse modo, questionava as interpretações da

esquerda sobre a obra de Machado e abria espaço para a defesa de uma posição econômica ortodoxa na leitura da história econômica e do pensamento econômico.

4. O olhar oblíquo do economista: os comentários ortodoxos

Antecedendo cada uma das crônicas, Franco tece alguns comentários sobre o contexto histórico em que a crônica foi produzida e apresenta informações preciosas para auxiliar na sua interpretação. Ao mesmo tempo, sempre que possível, Franco também aproveita as crônicas e as posições de Machado para sustentar e imprimir a sua própria visão economicamente ortodoxa, não só acerca da contemporaneidade, mas na interpretação da própria história e das crônicas.

Franco parte de premissas fixas fazendo comentários que aparentam ser naturais e sem vínculo com uma dada perspectiva econômica, mas oriundos de uma perspectiva pretensamente correta e unívoca. Dentro dessa perspectiva, não existe a possibilidade de Machado ou de os personagens das crônicas terem uma visão distinta da Economia ou das finanças, mas apenas uma perspectiva, no mínimo, equivocada, dado viverem o calor da hora, sem poderem prever o que o futuro demonstraria.

Por essa razão, o que nos parece oblíqua é a maneira como a perspectiva ortodoxa de Franco se infiltra em seus comentários de maneira despreziosa, ora para desqualificar Machado, ora para apresentar como dado certo o seu próprio entendimento. Daremos, a seguir, alguns exemplos que sustentam essa argumentação, alguns dos quais já apareceram em momentos anteriores, mas aqui perfilados de modo a chamar atenção para essa dimensão da obra.

Os acionistas do Império, para Franco, desejam viver de renda certa e garantida, sem que tenham que trabalhar para conquistar seus ganhos. Isso porque o tipo de capitalismo que se desenvolveu no Brasil, e aqui Franco se apoia em Raymundo Faoro, é um “capitalismo político” e não o da livre iniciativa privada.⁵ No capitalismo brasileiro, o Estado teria se infiltrado nas empresas, tornando-as cronicamente dependentes, razão

⁵ A expressão “capitalismo político” vem de um dos itens do capítulo III do livro de Faoro sobre Machado de Assis (Faoro, 2001).

pela qual os acionistas se interessam mais pela renda do que pela administração ou resultado da produção do dinheiro investido (crônica 2). O problema do rentismo do Brasil, portanto, viria da presença do Estado e do pretensível caráter patrimonialista da sociedade brasileira, incapaz de distinguir o público do privado, germe da corrupção.⁶

A mesma perspectiva de um envolvimento indevido do Estado nas finanças e na Economia se encontra na crônica 3, em que Franco comenta, abismado, que os estatutos do Banco do Brasil tinham que ser aprovados pelo Parlamento.⁷ E, mais uma vez, a imbricação indevida entre economia e política apareceria no momento da troca do presidente do Banco do Brasil, em 1889, uma vez que foi o governo, como “dono da casa”, que definiu o novo ocupante, ao invés de o processo ser feito pela “democracia do talento” – um perfil técnico, absoluta e ingenuamente isento de interesses políticos? – ou da transparente e pura escolha dos pequenos acionistas (crônica 12).

O capitalismo contemporâneo triunfante parece, para Franco, inevitável em sua visão teleológica. Para ele, o processo de abolição da escravidão no Brasil dá lições valiosas sobre as reformas econômicas que devem ser realizadas na atualidade – estaria ele falando de austeridade fiscal e redução do Estado? –, pois ambas seriam modernizações que enfrentam resistência recalcitrante. Isso porque a modernização é inevitável, nas palavras do próprio autor, apesar da capacidade do Brasil de “procrastinar processos reformadores doloridos e inevitáveis” (crônica 8).

Ainda em sua defesa unilateral do capitalismo e do mercado, Franco desculpa a opinião da época pelos supostos erros de análise cometidos, pois não teriam como saber do triunfo vindouro. Assim, a crítica ao câmbio flutuante ou à moeda fiduciária é vista com piedade, pois a inflação era apenas um efeito imediato e passageiro, renunciando um futuro bem mais promissor e próspero (crônica 29). Mais além, as fusões de bancos privados, resgatados pelo governo, parecem ser um mal menor que, na verdade, poupariam o destino trágico que muitas pessoas enfrentariam

⁶ Para uma análise do pensamento liberal-conservador brasileiro na História e uma crítica do conceito de patrimonialismo na obra de Faoro, ver o capítulo 4 de Jessé Souza (2015).

⁷ Acerca da perspectiva de Franco, que foi presidente do Banco Central, sobre a necessidade de a política não se envolver nas questões monetárias e financeiras, há em seu site uma página inteira com seus escritos sobre a independência do Banco Central. Ver: <<http://www.gustavofranco.com.br/temas/69>>. Acesso em: 6 maio 2024.

caso os bancos fossem largados à falência (crônica 24). Curiosamente, o Estado interventor perde seu caráter maléfico e a crítica ao patrimonialismo desaparece, quando o assunto é socializar os prejuízos para salvar os bancos de suas investidas econômicas agressivas e ousadas. O autor chega a afirmar que o propósito de várias fusões bancárias do período pós-Encilhamento foi o de seguir a premissa *too big to fail*, expressão muito recorrente durante a crise de 2008 para se referir aos bancos norte-americanos que acreditavam não poder falir pela sua magnitude. Não por acaso, na crise de 2008, o Estado também foi chamado a socorrer os bancos.

Ainda em sua ortodoxia econômica, Franco aproveita para defender a lei de Gresham, segundo a qual o indivíduo sempre passará adiante a moeda de pior qualidade, para se referir ao contexto brasileiro da virada do XIX para o XX, quando havia várias instituições emissoras, havendo uma confusão entre elas (crônica 25). O açougueiro da crônica, que ameaça o cliente em pesar mal o quilo de carne, é usado por Franco como uma evidência de que as tentativas do Estado em controlar o preço são inúteis, pois resultam, imediatamente, em adulteração de pesos e medidas ou em contravenção.

Franco também defende a privatização de empresas e companhias públicas, independentemente da sua importância estratégica para o Estado e para a sociedade. Assim, em distintos momentos, a moratória, o déficit público e a dívida aparecem muito mais assustadores do que privatizar toda a malha ferroviária do país (crônica 30 e 33). O envolvimento do Estado nas finanças, em companhias estratégicas como as de infraestrutura ferroviária ou mesmo no planejamento do desenvolvimento industrial, configuram mero protecionismo sem eficácia. Neste último caso, a substituição das importações, na visão de Franco, só tem dois efeitos: ou o consumidor paga mais caro pelo produto importado ou ele é obrigado a consumir um produto nacional de pior qualidade (crônica 32). Na crônica, em que se tratava da indústria farmacêutica – tema pertinente até hoje, sobretudo se considerarmos as disputas em torno da quebra de patentes que possibilitou a produção de medicamentos genéricos a preços acessíveis e de igual qualidade – Franco afirma que as fórmulas, isto é, as patentes, pertencem aos seus inventores e que as rendas delas oriundas cabem, evidentemente, a quem inventou. Uma questão de mérito.

Para não irmos à exaustão, fiquemos com um último exemplo. Para

Franco, no melhor estilo ortodoxo, a contração de dívidas para realização de obras públicas, por exemplo, ligadas ao saneamento, acarretará, necessariamente, aumento de impostos. E o aumento do déficit público, inevitavelmente, levará à inflação, o que alude ao tripé macroeconômico. Se o Estado não é austero, se não controla sua dívida e se realiza gastos desmedidos, isso se converterá em impostos elevados ou em inflação. Por isso, Franco provoca Machado, em uma crônica sobre obras de saneamento planejadas pelo então prefeito do Rio de Janeiro, Furquim Werneck, afirmando que o cronista se deixava tributar tranquilamente, mas se irritava com a inflação (crônica 38).

Como se vê, são muitos os exemplos em que o autor despeja seus argumentos ortodoxos em termos econômicos: o Estado inflado; a meritocracia; o capitalismo como modernização inexorável; austeridade fiscal; tripé macroeconômico; defesa incondicional da privatização; crítica do controle de preços e da substituição de importações; defesa dos bancos privados e do próprio Encilhamento. Todos esses elementos encontram-se nos comentários de Franco às crônicas de Machado ou à sua própria pessoa. Por trás do olhar oblíquo se insinuam concepções perpendiculares. Como na metáfora de Faoro, tirada das próprias palavras de Machado, tanto a pirâmide e o trapézio quanto a linha reta ou curva continuam engendrando debates em torno do bruxo do Cosme Velho. Mera questão geométrica.

Referências

AKDERE, Ç.; BARON, C. (Org.). *Economics and literature: a comparative and interdisciplinary approach*. Nova York: Routledge, 2018.

DE PAULA, J. A. de. Pensamento econômico e história do pensamento econômico no Brasil. In: SAES, A. M.; RIBEIRO, M. A. R.; SAES, F. A. M. de (Org.). *Rumos da história econômica no Brasil: 25 anos de ABPHE*. São Paulo: Alameda Casa Editorial, p. 431-498, 2017.

CHALHOUB, S. *Visões da liberdade: uma história das últimas décadas da escravidão na Corte*. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

FAORO, R. *Machado de Assis: a pirâmide e o trapézio*. São Paulo: Globo, 2001.

FRANCO, G. Economia e Literatura. Youtube, 26 nov. 2019. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=f_NRdO_FQBk>. Acesso em: 17 maio 2024.

FRANCO, G. *A economia em Machado de Assis: o olhar oblíquo do acionista*. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

FRANCO, G. Economia na PUC-Rio: notas de uma testemunha. In: SZMRECSÁNYI, T.; COELHO, F. da S. (Org.). *Ensaio de história do pensamento econômico no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Atlas, 2007.

FRANCO, G. A primavera liberal. *O Estado de São Paulo*, 25 de novembro de 2018, Caderno Opinião.

FRANCO, G. R. D. *O Estado de São Paulo*, 23 de fevereiro de 2020, Caderno Opinião.

FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GLEDSON, J. *Machado de Assis: ficção e história*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

LEO, S. Um liberal heterodoxo. *Valor*, 13 de abril de 2012, Caderno Eu & Fim de Semana, p. 16-20.

PASTA JÚNIOR, J. A. *Formação supressiva: constantes estruturais do romance brasileiro*. São Paulo: USP, 2011 (Tese de Livre-Docência em Letras da USP).

POLANYI, K. *A grande transformação: as origens de nossa época*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

PORTILLO, F. A. Fictional literature as a means to understanding eco-

conomic history. 35TH ECONOMIC AND BUSINESS HISTORICAL CONFERENCE SOCIETY, 2010, Braga, Portugal.

RESENDE, M. T. A história do pensamento econômico no centro e na periferia: abordagens, perspectivas e possibilidades de pesquisas. In: SARAIVA, L. F.; MORAES, A. de (Org.). *Economia e modos de vida: reflexões da história sobre teoria, metodologia e objetos*. São Paulo: Hucitec, p. 111-152, 2022.

SAMPAIO, E. de O. *Dialogando com Celso Furtado: ensaios sobre a questão da mão de obra, o subdesenvolvimento e as desigualdades raciais na formação econômica do Brasil*. São Paulo; Salvador: Hucitec Editora, 2019.

SARAIVA, L. F.; SILVA, R. V. C. da. Da igreja do diabo ao moinho satânico: História Econômica e Antropologia das Economias na gênese do capitalismo. In: SARAIVA, L. F.; MORAES, A. de (Org.). *Economia e modos de vida: reflexões da história sobre teoria, metodologia e objetos*. São Paulo: Hucitec, p. 153-224, 2022.

SCHWARZ, R. *Um mestre na periferia do capitalismo: Machado de Assis*. São Paulo: Duas Cidades; Editora 34, 2000.

SOUZA, J. *A tolice da inteligência brasileira: ou como o país se deixa manipular pela elite*. São Paulo: LeYa, 2015.

TRIBE, K. Não um método, mas uma gramática: a economia da palavra. *História Econômica & História de Empresas*, v. 26, n. 2, p. 507-522, 2023.

WALTER, R. Linguagem, contexto e história do pensamento econômico: antes da economia ter sua própria linguagem. *História Econômica & História de Empresas*, v. 26, n. 2, p. 523-540, 2023.

A sociologia econômica e o capitalismo em Schumpeter*

Economic sociology and capitalism in Schumpeter

Bruno Pacheco Heringer e Áquilas Mendes**

Resumo: O presente artigo almeja compreender o modo como Schumpeter aplicou a sociologia econômica para compreender o capitalismo, compreendida como um dos instrumentos analíticos que compõem a ciência econômica. Caracterizada como uma análise evolucionária e institucional dos fenômenos econômicos, a sociologia econômica na obra de Schumpeter é vista, na interpretação aqui sugerida, como uma vertente originada no programa de pesquisa da Escola Histórica Alemã, com a qual teve contato. Elaborar-se o modo como ele compreende o capitalismo enquanto realidade econômica-institucional específica cujo dinamismo, decorrente de causas endógenas, é entendido à luz de sua sociologia econômica, pontuando as transformações institucionais por que passam o capitalismo.

Palavras-chave: Schumpeter. Capitalismo. Sociologia Econômica. Escola Histórica Alemã.

Abstract: This paper aims to comprehend the means by which Schumpeter applied economic sociology to understand capitalism, comprehended as one of the analytical tools of economic science. Characterized as an evolutionary and institutional analysis of economic phenomena, economic sociology in Schumpeter's work is taken, in the interpretation hereby suggested, as a current originating in the research program of the German Historical School,

* Submissão: 25/10/2024 | Aprovação: 11/02/2025 | DOI: 10.29182/hehe.v28i1.1013

** Respetivamente: Mestre em Economia no Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Brasil | ORCID: 0000-0001-9254-2760 | E-mail: heringer.bruno@outlook.com | (2) Professor Doutor do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Brasil | ORCID: 0000-0002-5632-4333 | E-mail: aquilasmendes@gmail.com



which he had contact with. It is expounded how he understands capitalism as a specific economic-institutional reality whose dynamism, resulting from endogenous causes, is understood in light of his economic sociology, elaborating the institutional transformations which capitalism goes through.

Keywords: Schumpeter. Capitalism. Economic Sociology. German Historical School.

JEL: B31, B52, P16, Z13.

Introdução

A ortodoxia econômica ou *mainstream*, em particular na leitura neoclássica, é marcada pela adoção de um raciocínio axiomático-dedutivo, o qual é propenso a generalizações abstratas dos fenômenos econômicos. Entre as diversas correntes que pontuam críticas e alternativas a ela, encontra-se o campo da sociologia econômica. Por ela se entende uma leitura heterodoxa da ciência econômica, que enxerga os processos econômicos enquanto ligados e condicionados por instituições e estruturas sociais.

Um autor que contribuiu para tal perspectiva da ciência econômica foi Joseph Alois Schumpeter. Não obstante ser usualmente lembrado por suas contribuições para as teorias do desenvolvimento econômico e ciclos econômicos, sua compreensão do capitalismo enquanto realidade institucional específica marcada por transformações endógenas deve ser ressaltada.

De fato, sua obra deve ser compreendida em um contexto mais amplo, no qual a ciência econômica é vista de forma multidisciplinar. Em *História da análise econômica*, Schumpeter (1955) sugere que a ciência econômica nesse sentido amplo, designada como “socioeconomia”, seria constituída por quatro campos: a teoria econômica, que tomaria a forma de hipóteses explanatórias mas, acima de tudo, seria relevante para a elaboração de esquemas ou modelos que isolariam regularidades relevantes; a história econômica, tendo em vista que o objeto de estudo do economista é passível de evolução; a estatística; e a sociologia econômica, que se ocupa daquilo que a teoria econômica toma como dado, isto é, o arcabouço institucional.

A sociologia econômica, assim, seria um complemento aos três outros campos da ciência econômica, tendo em vista esse caráter plural da ciência econômica, e cujos instrumentais devem ser selecionados de acordo com os objetivos do pesquisador. Apesar disso, esse projeto de sociologia econômica de Schumpeter não pôde ser concluído detidamente pelo autor, por conta de seu falecimento. Sendo mais específico, a distinção entre os campos da sociologia econômica e da teoria econômica poderia suscitar eventuais questionamentos acerca de suas aplicações e o modo como poderiam interagir no âmbito da socioeconomia.

Conforme sugerido por Swedberg (1989), apesar de a definição formal dos dois campos em questão ser clara em Schumpeter,¹ ele não teria traçado mais exaustivamente os objetos de estudo específicos a cada um. Nesse sentido, Swedberg (1989) opta por estender a aplicação dos objetos para os quais tanto a teoria econômica quanto a sociologia econômica poderiam ser empregados, tais como moeda, classes e sistemas econômicos. Seguindo suas sugestões, é possível interpretar que a teoria econômica e a sociologia econômica, ainda que por meios diferentes, podem estudar os mesmos objetos e fenômenos, suas conclusões individuais podendo ser utilizadas de acordo com a orientação ou interesse do(s) pesquisador(es).

Ainda que existam vertentes internas à sociologia econômica, aquela que se destaca neste artigo é a da Escola Histórica Alemã de economia política por seus desafios às construções demasiado hipotéticas/abstratas tanto da economia clássica quanto do marginalismo então nascente.

Suas contribuições tendo se concentrado no século XIX e começo do século XX, a Escola Histórica Alemã angariou maior reconhecimento à época quando um de seus membros, Gustav von Schmoller, protagonizou um debate em 1883 com Carl Menger, um dos nomes da primeira geração da Escola Austríaca, que na literatura ficou conhecido como *Methodenstreit* ou “disputa dos métodos” (Hodgson, 2001).

A ênfase deste artigo nas contribuições dos membros da Escola Histórica Alemã nos termos de sociologia econômica encontra respaldo em um ensaio originalmente escrito por Schumpeter (2018). Ao comentar sobre o objeto de estudo do economista ser apenas parcialmente econômico, abrindo margem para abordagens complementares à teoria pura, ele sugere que três dos principais membros da Escola Histórica Alemã deram contribuições nesse sentido:

Desse ponto de vista, a obra de vida de Schmoller consistiria, na maior parte, na criação e desenvolvimento de uma sociologia econômica desse tipo, Max Weber e Werner Sombart sendo da mesma forma primordialmente vistos

¹ Isto é, a teoria econômica tomaria como dado o arcabouço institucional no qual elabora suas relações econômicas de causa e efeito, enquanto a sociologia econômica se ocuparia de compreender a dinâmica institucional que abarca e modifica ao longo do tempo os processos analisados pela teoria econômica.

como sociólogos econômicos. (Schumpeter, 2018, p. 287, tradução nossa)

O objetivo deste artigo, assim, é compreender a posição da sociologia econômica na obra de Schumpeter, caracterizando-se como abordagem institucional e evolucionária da ciência econômica. Mais especificamente, nossa discussão almeja entender o modo como Schumpeter teria aplicado esse campo para uma análise do capitalismo enquanto totalidade em evolução, destacando algumas das mutações institucionais sofridas em seu desenvolvimento. Não pretendemos ser exaustivos metodologicamente quanto às modalidades de aplicação possíveis do campo da sociologia econômica, detendo-nos apenas, em última instância, a discorrer sobre uma interpretação do capitalismo realizada por ele nessa perspectiva.

Para tanto, o trabalho está dividido em cinco seções, incluindo esta introdução. Na segunda seção, argumentamos como a sociologia econômica deve ser compreendida como uma corrente alternativa à economia *mainstream*, com ênfase nas contribuições presentes na Escola Histórica Alemã. Na terceira seção, argumentamos de que forma essa vertente econômica foi possível fonte de inspiração para algumas contribuições de Schumpeter, destacando suas principais características. Na seção seguinte, traçamos uma descrição de como a sociologia econômica foi aplicada por ele para compreender o capitalismo como um processo evolucionário, tendo por principal referência na discussão sua obra *Capitalismo, socialismo e democracia*. Por fim, nas considerações finais, apresentamos alguns comentários sugerindo a importância da inspiração historicista para a sociologia econômica schumpeteriana, bem como seus possíveis desenvolvimentos.

1. A formação histórica da sociologia econômica alemã

Entre as correntes que lançaram desafios contundentes à primazia neoclássica, está o que se pode designar por “sociologia econômica”. Trata-se, em poucas palavras, de uma abordagem heterodoxa da ciência econômica, a qual, como pontua Hass (2007), tem por elemento fundamental o fato da “imersão” ou *embeddedness*.² Isto é, as relações econômicas

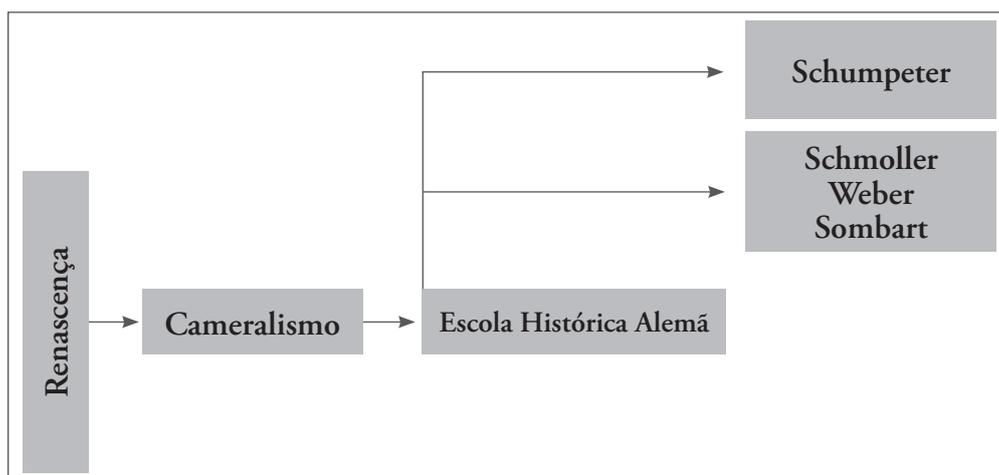
² Swedberg (2003) aponta que o conceito de *embeddedness* (podendo ser traduzido como “imersão”) remonta à obra de Karl Polanyi, *The Great Transformation*. Mark Granovetter retomaria o

não seriam visualizadas por uma ótica atomista; em vez disso, entende-se que cada agente econômico é constrangido e condicionado por estruturas e normas sociais que modificam a operação das economias.

Conforme Swedberg (1991), seria possível identificar três tradições de sociologia econômica. A primeira delas seria a vertente alemã, designada por *Wirtschaftssoziologie* (sociologia econômica), e teria a obra de Max Weber como seu pináculo; a segunda corrente é francesa, sendo denominada de *sociologie économique*, tendo Émile Durkheim e seus seguidores como expoentes; por fim, a vertente americana seria representada por Talcott Parsons e Neil Smelser.

Argumentaremos, tendo por base as discussões seguintes, que a sociologia econômica alemã é de grande importância para a compreensão da obra de Joseph Schumpeter e, em particular, que teria se beneficiado dessa tradição em sua leitura institucional e evolucionária do capitalismo. Nossa interpretação, portanto, é de que existem conexões relevantes pouco ressaltadas, cabendo elencar alguns dos elementos que nela existem e que correspondem a uma tradição de pensamento econômico singular em sua crítica aos postulados da tradição *mainstream*/ortodoxa. A Figura 1 nos servirá de base para algumas relações relevantes a serem explanadas nos parágrafos seguintes.

Figura 1 – O Outro Cânone do pensamento econômico



Fonte: adaptado de Reinert (2016, p. 76).

conceito em um importante artigo de 1985 intitulado “Economic Action and Social Structure” e considerado por Swedberg como estímulo ao surgimento da nova sociologia econômica.

Reinert (2016) denomina a tradição ilustrada como “Outro Cânone”. Essa tradição, responsável pelas políticas que propiciaram a ascensão das nações atualmente desenvolvidas, remonta há pelo menos 500 anos e contrasta com a leitura ricardiana, que emerge posteriormente. Essa tradição econômica, assim, representa uma alternativa à leitura ortodoxa ao prezar pela experiência como critério de escolha das políticas econômicas.³

Por se tratar de uma abordagem menos abstrata, essa vertente alternativa também se orientou diversamente daquela identificada contemporaneamente com o *mainstream*. Além de ser evitada de historicidade por considerar as particularidades estruturais/institucionais de um país, adota o princípio da compreensão (*verstehen*), em vez de explicação (*erklären*): o mundo é visualizado de maneira qualitativa, em que os agentes econômicos adotam condutas diferenciadas diante dos fatos. Isso culminaria na preocupação com a observação prática do mundo, em vez de sua distorção em modelos preconcebidos (Reinert, 2019a).

Adicionalmente, essa vertente se norteou por um método plural, no qual diferentes ramos do conhecimento auxiliariam na compreensão situacional dos países. Essa postura pode ser entendida nos seguintes termos:

Na tradição do “outro cânone”, só se alcança conhecimento no nível macro por meio do conhecimento factual detalhado do que acontece no nível micro. Na verdade, esse tipo de compreensão exige que o economista mova-se constantemente, subindo e descendo entre os níveis alto e baixo de abstração. [...] A economia do “outro cânone” possui uma grande caixa de ferramentas, na qual cabem todas as ferramentas que possam refletir os aspectos relevantes da realidade. (Reinert, 2016, p. 78)

Esse “outro cânone” também poderia ser designado como Pensamento Continental, em contraste com o Pensamento Anglo-Saxônico

³ Na discussão que segue, destaca-se que sua teorização e recomendações de políticas econômicas emergem de maneira gradual. Ao empregarmos uma elaboração “moderna” de Reinert (2016), constata-se que enquanto a leitura de inspiração ricardiana opera com um modelo de equilíbrio competitivo, em que a atividade econômica sofre rendimentos decrescentes, o “outro cânone” enfatiza que as atividades produtivas com rendimentos crescentes de escala (sobretudo a indústria) são a chave para a superação do atraso.

contemporaneamente identificado no *mainstream*. Em parte, foi desse Pensamento Continental⁴ que, argumentamos, surgiu a sociologia econômica alemã.

As origens dessa vertente alemã decorrem da devastação sofrida pelo território que compunha a Alemanha durante a Guerra dos Trinta Anos,⁵ incitando resposta para realizar o processo daquilo que seria denominado posteriormente de convergência (*catching up*) em relação às nações mais ricas. A princípio se tratando de concílios territoriais que administravam as finanças reais, essas *cameras*, no latim, ou erários públicos, mais tarde se articulariam em uma ciência própria denominada de *cameralismo*, que almejava coordenar as políticas do Estado nascente para aprimorar as condições socioeconômicas locais (Riha, 1985). Isso lhe imprimiu um caráter profundamente histórico e multidisciplinar, permitindo tanto a elaboração de políticas que se adequassem às características de cada localidade quanto críticas às posições universais-abstratas que provinham do mundo anglo-saxônico. Reinert (2019b) descreve esse contraste:

A perspectiva dos cameralistas era aquela da administração pública, de impostos e instituições, leis e regulações. Sua visão do desenvolvimento econômico era, portanto, muito prática, e a levou a uma consideração da produção – em vez de apenas o comércio – e o equilíbrio entre as diferentes atividades econômicas. (Reinert, 2019b, p. 17, tradução nossa)

Além de operar em termos menos abstratos, sua análise se focou na esfera da produção em vez da troca, algo que estimulou leitura mais ampla da ciência econômica por contemplar as diferenças geográficas e históricas, tecnológicas e técnicas, em governos e governança, assim como em questões sociais (Reinert, 2019b).

⁴ Este Pensamento Continental encontra origem, em patamar teórico, nas obras dos italianos Giovanni Botero e Antonio Serra. Adotando uma linguagem moderna para explicá-los, ambos apontaram que a prosperidade das cidades ricas decorria da escolha por atividades econômicas com retornos crescentes, com ênfase nas manufaturas. Para uma discussão da importância de Botero e Serra para políticas do desenvolvimento, ver Reinert e Carpenter (2014).

⁵ Refere-se, em linhas gerais, ao conflito que envolveu também as localidades que compunham a Alemanha entre 1618 e 1648, motivado por disputas religiosas entre autoridades católicas e protestantes, bem como por contendas políticas (Riha, 1985).

Fazendo menção à exposição de Edward Seligman, Reinert (2019a) elenca os cinco pontos que definiriam a economia alemã: anseio de complementar dedução com estudo histórico e estatístico; rejeição do universalismo das teorias, apontando para sua relatividade em termos institucionais; crítica ao *laissez-faire*; intimidade de lei, ética e economia; e recusa absolutismo do egocentrismo na conduta econômica.

Essa leitura historicamente sensível da economia teve como uma derivação a chamada Escola Histórica Alemã de Economia. Ela empregou com veemência o método histórico na análise econômica, salientando a heterogeneidade espacial e temporal das nações, em detrimento da universalidade pressuposta na lógica e na matemática (Cunha, 2014).

Se os primeiros passos dessa vertente foram dados na jurisprudência com Carl von Savigny, foi na economia que o método historicista⁶ teve maior repercussão. Apontado como o precursor do historicismo econômico e influenciado pela tradição cameralista, Friedrich List exerceu influência notória não apenas no pensamento econômico alemão como também nas políticas econômicas, culminando na publicação de sua obra *O sistema nacional de economia política*, de 1841 (Costa, 2022). Tendo operado com o conceito de “forças produtivas”, elencou a importância tanto dos investimentos tangíveis quanto da qualificação intelectual como motores do desenvolvimento econômico, estimulando a introdução de barreiras tarifárias para a defesa da indústria alemã, bem como a criação da união aduaneira alemã ou *Zollverein* (Riha, 1985).

Apesar disso, Riha (1985) e Costa (2022) apontam que os primeiros membros do historicismo econômico foram Wilhelm Roscher, Bruno Hildebrand e Karl Knies, formando a chamada Velha Escola Histórica. Ao passo que esta tinha por objetivo complementar o lado analítico da ciência econômica com o estudo histórico, enfatizando as ideias de desenvolvimento e evolução institucional,⁷ seus seguidores formaram a Nova

⁶ Os termos “historicista” e “historicismo” serão empregados no decorrer deste artigo para se referir às ideias que configuram a Escola Histórica Alemã.

⁷ Incidentalmente, a discussão da Escola Histórica Alemã e suas contribuições pode sinalizar certas similaridades com as contribuições do Institucionalismo americano. Milonakis e Fine (2008) comentam que, antes da Primeira Guerra Mundial, era usual que alunos americanos continuassem seus estudos pós-graduados em economia na Alemanha, destacando que essa leitura evolucionária dos historicistas pode ter sido uma inspiração para Veblen, o qual chegou a tecer considerações sobre Schmoller.

Escola Histórica, organizada em torno de, entre outros, Gustav von Schmoller, um dos grandes protagonistas de toda a Escola. A terceira e última fase corresponde à geração de algo revisionista, denominada Novíssima Escola Histórica, tendo por membros Werner Sombart, Max Weber e Arthur Spiethoff. Essa geração não apenas deu tratamento mais equilibrado à teoria e à história, como tinha uma questão de pesquisa em comum: a natureza do capitalismo.⁸

Nesse sentido, aponta-se para o legado historicista presente na sociologia econômica alemã. Em linhas gerais, podemos seguir Swedberg (1991) em sua constatação de que a sociologia econômica alemã tem por tópicos principais o fenômeno do desenvolvimento econômico e o papel do Estado na economia, algo também salientado por Reinert (2019b) ao comentar que a consciência do atraso em face dos países europeus avançados estimulou, entre autores alemães, a defesa de um papel mais ativo por parte do Estado.

Ambos os tópicos pressupõem uma certa historicidade e concretude dos fenômenos econômicos, os quais devem ser visualizados em sua complexidade, em vez de simplificados e esvaziados. De outro modo,

Que a sociologia econômica Alemã ser histórica e comparativa em natureza significa principalmente que ela tomava boa parte de sua inspiração da pesquisa histórica e que ela fez uso de comparações – comparações entre instituições, entre nações, e entre civilizações. (Swedberg, 1991, p. 258, tradução nossa)

As figuras de Gustav von Schmoller, Max Weber e Werner Sombart foram especialmente importantes para o desenvolvimento daquilo que se

⁸ Apesar de nossa discussão tratar a Escola Histórica Alemã enquanto uma corrente mais ou menos unificada, é preciso ponderar que ela nem sempre é vista de tal forma. Conforme pontua Almeida (2020), a ideia de que as características históricas e geográficas alemãs a condicionavam a tomar um caminho de desenvolvimento próprio (*Sonderweg*) serviu como fator de agregação dos autores que, supostamente, pertenceriam a essa corrente. Porém, ela não apenas possuía contendas internas, como mesmo a distinção da Escola em três fases é particularmente controversa para os casos da Velha Escola Histórica e Novíssima Escola Histórica, uma vez que Roscher, Knies e Hildebrand mantinham discordâncias acerca da definição do método a ser adotado, e Schumpeter, que sugeriu a existência da terceira fase da escola, posteriormente teria abandonado o uso do termo; adicionalmente, seus autores eram diversamente designados por outros termos, tais como socialistas de cátedra (*Kathedersozialisten*) e economia política neoprussiana (*neupreussische Nationalökonomie*) (Almeida, 2020).

entende por sociologia econômica. Para fins expositivos do pano de fundo historicista da sociologia econômica schumpeteriana, optamos por fazer um breve esboço de Weber.

Tendo sido estudante na faculdade de Direito de Berlim, Weber logo ocupou as cátedras de Economia Nacional⁹ em Freiburg e Heidelberg ao final do século XIX, tendo lecionado um curso de economia em seis partes entre 1894 e 1898, e seus conhecimentos na área compreendiam economia agrária (frutos de sua pesquisa para *Habilitation*¹⁰ e um estudo encomendado sobre a situação dos trabalhadores rurais a leste do rio Elba), economia medieval (fruto de sua dissertação de doutorado) e a operação da bolsa de valores (Whimster, 2009).

Além de *Economia e sociedade* e *História econômica geral*, suas contribuições usualmente evocam sua obra *A ética protestante e o espírito do capitalismo*, na qual Weber interpreta que o capitalismo, longe de ser determinado exclusivamente por forças econômicas, teria no protestantismo de matiz calvinista com sua ascese intramundana um fator indispensável para a adoção de comportamentos metódicos (Costa, 2022). Destaca-se ainda que, embora essa temática já estivesse presente em Georg Simmel, “é de Sombart, em especial de seu livro *O Capitalismo Moderno*, que Weber herdou o Capitalismo e a sua lógica de racionalização como problema de pesquisa a ser enfrentado [...]” (Costa, 2022, p. 758).

A aparente incongruência de se visualizar Weber, usualmente visto apenas como sociólogo, também como um economista é solucionada assim que verificamos que a sociologia enquanto ramo organizado do conhecimento ainda não existia no início do século XX, e que a típica separação entre economia e as demais ciências sociais era muito mais tênue. Dizendo de outro modo:

A resposta *não* é que Weber era um economista e não um sociólogo – isso seria simplesmente substituir um engano por outro. Parte do paradoxo de Weber ser visto como um economista por seus contemporâneos e como um sociólogo

⁹ Adair-Toteff (2022) observa que os estudantes da ciência econômica na Alemanha de então se referiam como economistas políticos ou economistas nacionais. Ela compreendia três disciplinas: economia geral, finanças e economia nacional prática.

¹⁰ Tratava-se de uma segunda tese de doutorado exigida para se ingressar na academia alemã, que contemplava um campo no qual o doutorando desejasse lecionar (Grimmer-Solem, 1998).

hoje é solucionado quando se percebe que a economia era uma ciência muito mais ampla no tempo de Weber do que é hoje. (Swedberg, 1998, p. 173, tradução nossa, grifo do autor)

Ele assim define o termo: “Economia sociológica (*Sozialökonomie*),¹¹ por outro lado, considera as atividades humanas reais tal como são condicionadas pela necessidade de se considerar os fatos da vida econômica” (Weber, 1968, p. 311-312, tradução nossa). Ou seja, a ciência econômica tal como a conhecemos deve contemplar mais do que apenas a atribuição de nexos causais, também devendo

[...] investigar a totalidade dos fenômenos sociais com relação ao modo como são, em parte, influenciados por causas econômicas – isto é: ela deve aplicar uma interpretação econômica da história e da sociedade. E mais além, ela deve demonstrar como os processos econômicos e formas econômicas são determinados por fenômenos sociais de diversos tipos e em diversos estágios de desenvolvimento – isto é: a tarefa da história econômica e da sociologia econômica. (Weber, 2012, p. 332-333, tradução nossa)

Ou seja, se a teoria econômica considera ações voltadas à obtenção de utilidade independente de outrem e motivadas por interesses materiais, a sociologia econômica, para Weber, analisa as ações de agentes com motivadores plurais (interesses materiais, tradições e sentimentos) voltados para a obtenção de utilidade orientada/condicionada por outros agentes (Swedberg, 1998).

Assim, nota-se como economia e sociedade se entrelaçam nessa vertente. Veremos na quarta seção alguns dos *insights* presentes na obra

¹¹ De modo a evitar ambiguidade, nota-se que o termo “Economia sociológica”, traduzido antes, está no original como *Sociological economics*, mas também poderia ser traduzido como “Socioeconomia”, como destacado pelo editor no original (*Sozialökonomie*). Essa observação é importante tendo em vista que a Socioeconomia, em Weber, segundo Swedberg (1998), possui três ramos: teoria econômica, história econômica e sociologia econômica. Portanto, assemelhando-se à definição dada por Schumpeter (1955), apenas carecendo do campo da estatística. Para discussão das ideias econômicas na obra de Weber, ver o apêndice de Swedberg (1998).

de Joseph Schumpeter, concretizados sobretudo em sua interpretação do capitalismo nos termos da sociologia econômica.

2. A sociologia econômica como alternativa à ortodoxia

As principais contribuições de Schumpeter são frequentemente apontadas como sendo sua teoria do desenvolvimento econômico, cuja força motriz é o empresário inovador, e sua teoria dos ciclos econômicos. Essa forma de apresentar suas contribuições se volta sobretudo ao aspecto propriamente teórico ou causal de suas investigações. É importante notar, porém, que a obra de Schumpeter encontra algum respaldo, sugerido anteriormente, na sociologia econômica alemã. Sobretudo porque, em muitos de seus escritos, o elemento institucional-concreto se faz presente em sua leitura dos processos econômicos, bem como em sua dimensão extraeconômica.

Antes de visualizarmos o modo como ele aplicou esse campo, cabe discorrer brevemente acerca do que se entende por “sociologia econômica”, discernindo-a da teoria neoclássica, conforme algumas características gerais apresentadas no Quadro 1, elaborado a partir de Swedberg, Himmelstrand e Brulin (1987).

Quadro 1 – Comparação entre a sociologia econômica e a teoria neoclássica		
	Teoria Neoclássica	Sociologia Econômica
Conceito de Agente	Indivíduos, famílias e firmas maximizadoras	Indivíduos, grupos, classes e instituições sociais
Campo de Ação	Economia “pura”	Economia “social”
Tipos de Ação Econômica	Ações plenamente racionais	Ações com racionalidade limitada
Resultado das Ações Econômicas	Equilíbrio (harmonia)	Desequilíbrio (poder/interesses)
Visão do Analista	Objetividade	Objetividade “parcial”

(continua)

Quadro 1 – Comparação entre a sociologia econômica e a teoria neoclássica		
Conceito de Tempo	Atemporalidade ou estacionaridade	Dinâmico (path-dependence)
Método Científico Geral	Hipotético-dedutivo	Histórico-dedutivo*

Fonte: adaptado de Swedberg, Himmelstrand e Brulin (1987, p. 174, tradução nossa).

* Os termos “hipotético-dedutivo” e “histórico-dedutivo” foram selecionados a partir da discussão de Bresser-Pereira (2024) acerca dos métodos supracitados de análise pertencentes, respectivamente, às ciências metodológicas e substantivas, as quais diferem segundo a natureza do objeto estudado, seja ele abstrato ou empírico/evolucionário. Esses termos se adequam à nossa discussão em virtude de o contraste entre teoria neoclássica e sociologia econômica se assimilar nesse sentido.

Deve ser ressaltado que as características listadas no quadro, e discorridas a seguir, podem ser vistas como amplamente pertencentes à corrente neoclássica que tomava forma no início do século XX e ganhava espaço depois da Segunda Guerra Mundial, levando em consideração a formalização crescente da ciência econômica.¹² Nesse sentido, Milonakis e Fine (2008) argumentam que sua ascensão resulta, em última instância, da vitória da interpretação abstrata da economia no âmbito da *Methodenstreit*, e reforçam que, contrariamente, foram “Weber e Schumpeter os dois indivíduos que, mais do que quaisquer outros de proeminência, tentaram manter vivo o escopo mais amplo da economia” (Milonakis; Fine, 2008, p. 193, tradução nossa).

Enquanto o agente neoclássico corresponde ao agente maximizador de utilidade, na sociologia econômica os agentes (indivíduos ou não) estão socialmente inseridos. Associado a este primeiro contraste se encontra a posição da economia que, enquanto é visualizada em sua forma “pura” e separada das estruturas sociais/institucionais no paradigma neoclássico, é vista como parte da sociedade na abordagem alternativa, interagindo e sendo condicionada por estruturas/normas extraeconômicas, o que implica uma leitura mais ampla dos processos econômicos.

¹² Fazendo referência a Tony Lawson, Almeida (2020) comenta que a corrente neoclássica não seria propriamente uma “Escola”, podendo mais ser visualizado como um “grupo”. Nesse sentido, e considerando as limitações de espaço do presente artigo, apenas salientamos que essa agregação das características listadas no quadro nos termos de uma “teoria neoclássica” obedece apenas a uma aproximação, tendo em vista sua orientação relativamente abstrata e formalista.

Se, por um lado, o agente representativo neoclássico (*homo economicus*) visa a ações ótimas sob restrições dadas e perfeitamente conhecidas (informação simétrica), por outro a sociologia econômica considera heterogeneidade de agentes com racionalidade limitada. Como consequência dessas interpretações, o neoclassicismo e a sociologia econômica operam, respectivamente, com os paradigmas do equilíbrio e desequilíbrio quanto ao resultado dos processos econômicos.

O tempo seria considerado, na primeira leitura, como um parâmetro de sucessão homogênea de momentos, isto é, a trajetória de variáveis não dependem de seu comportamento passado. Já na leitura da sociologia econômica, o tempo é visto como uma variável que restringe nosso campo de ação, isto é, consideramos a possibilidade de *path-dependence*, em que certas instituições herdadas limitam nossas escolhas presentes. Adicionalmente, o método hipotético-dedutivo empregado pelo neoclassicismo se reflete em interpretação do cientista social imparcial e objetivo, ao contrário do método histórico-dedutivo, o qual opera em um nível menor de abstração, considerando a influência que estruturas sociais exercem sobre a visão do cientista social.

Ainda que o elemento marxiano em sua obra seja por vezes salientado na literatura sobre suas contribuições, uma outra fonte nos instiga a partir das constatações de diferentes autores: a Escola Histórica Alemã.

Para Shionoya (2005), a sociologia econômica schumpeteriana teve como pano de fundo os resultados da *Methodenstreit*,¹³ em que os métodos teórico e histórico seriam crescentemente separados no escopo da ciência econômica. Schumpeter argumenta que ambas as abordagens são legítimas, a escolha dependendo da natureza do problema de pesquisa do cientista social.

Swedberg (1995) fala sobre a presença desse elemento multidisciplinar que se trata de uma visão da economia como um fenômeno eminentemente social, no qual os processos econômicos se encontrariam entrelaçados com as demais esferas sociais, designado por socioeconomia (*Sozialökonomie*).

¹³ Refere-se à “disputa dos métodos” entre seus dois protagonistas: Carl Menger e Gustav von Schmoller. Resumidamente, a controvérsia se deveu a que Menger enfatizava o caráter teórico/abstrato da ciência econômica, contrariamente a Schmoller, que via no estudo histórico a principal ferramenta de investigação do economista. É interessante notar que Schumpeter (1955, p. 814, tradução nossa) tem uma postura conciliadora da controvérsia, afirmando se tratar de “energias desperdiçadas, que poderiam ter sido voltadas a um melhor uso”.

Embora o termo admita mais de uma acepção, ele se orienta pelo significado atribuído por Schumpeter desde pelo menos sua segunda obra (*Teoria do desenvolvimento econômico*), sendo a sociologia econômica um dos quatro campos que compõem a socioeconomia.¹⁴

Nesse sentido, Swedberg (1989) identifica uma passagem de *História da análise econômica* em que Schumpeter reconhece a importância de Weber para o surgimento da sociologia econômica:

Sua obra e ensinamento [de Weber] tinha muito a ver com o surgimento da Sociologia Econômica no sentido de uma análise das instituições econômicas, cujo reconhecimento como um campo distinto esclarece tantos problemas metodológicos. (Schumpeter, 1955, p. 819, tradução nossa)

Embora não seja a única fonte de inspiração, a própria teoria da ação empresarial presente em sua obra também possuiria similaridades para com essa escola, especialmente no tocante à sensibilidade histórica e institucional com que a análise é levada a cabo:

Nesse contexto, não deveria ser surpreendente que a noção correspondente de especificidade histórica foi elaborada de forma mais proeminente nos arcaibouços conceituais da Escola Histórica Alemã. De fato, partes relevantes da abordagem schumpeteriana ao empreendedorismo, especialmente seus aspectos institucionais, devem ser localizadas no historicismo alemão. (Ebner, 2003, p. 118, tradução nossa)

Economia e sociologia apresentam, nesse sentido, um ponto de contato e uma diferença. Analiticamente, ambas empregam a mesma operação de conceitualização, e apenas em um momento posterior à coleta de dados. Isso as isolaria dos estudos puramente históricos ou etnológicos, os quais iniciam com a coleta de dados. Contudo, um aspecto

¹⁴ Como aproximação, a socioeconomia se apresentaria como um estudo das relações entre economia e processos sociais. Essa perspectiva multidisciplinar foi mais bem articulada em sua obra póstuma, *História da análise econômica*, na qual Schumpeter (1955) elenca que todo economista deveria dominar quatro campos: teoria econômica, estatística, história econômica e sociologia econômica. Os três primeiros, juntos, correspondem ao que ele denomina de “análise econômica”, ao passo que os quatro juntos formariam a economia científica ou socioeconomia (*Sozialökonomie*), termo este que toma emprestado de Weber.

metodológico que as diferencia é que, ao passo que a economia se vale do individualismo metodológico¹⁵ em suas investigações, a sociologia, por estudar o fenômeno social como algo *sui generis*, prescinde dessa abordagem (Swedberg, 1989).

De fato, a sociologia econômica na leitura de Schumpeter é vista como uma disciplina que pertence à ciência econômica, não se confundindo com uma análise sociológica da economia. Ao comentar sobre os conflitos existentes entre sociólogos e economistas, ele pontua que, se por um lado essa convergência de interesses tem sido cada vez menor, por outro não se deveria perder de vista que uma mistura inconsequente de ambas as disciplinas levaria a uma possível perda de análises satisfatórias. Em suas palavras: “Como um economista eminente certa vez observou, a fertilização recíproca pode facilmente resultar em esterilização recíproca” (Schumpeter, 1955, p. 27, tradução nossa).

Cabe, portanto, identificar suas problemáticas e seu método de estudo. Se por um lado a teoria econômica tem por objetivo a explanação que concatena causa e efeito em termos universalmente válidos, e por outro lado a história econômica lida com aquilo que é individual e temporal, o fato de ambas não serem excludentes pressupõe um limiar de contato em comum. Contudo, esse mesmo limiar aponta para um tipo de investigação diferente de ambas. A integração possível entre teoria e história nos termos da sociologia econômica apontaria para uma abordagem que prezaria pelo estudo de certos fatos e instituições como se fossem um “tipo de história econômica generalizada ou tipificada ou estilizada” (Schumpeter, 1955, p. 20, tradução nossa).

Ou seja, ao mesmo tempo que a economia, como um dos ramos organizados da ciência social, não pode prescindir da articulação causal e atemporal dos fenômenos econômicos, deve atentar para o fato de que o fenômeno econômico pode se manifestar de formas diferentes em lugares e tempos diversos. Nesse sentido, existiriam dois grupos básicos de problemas estudados pela sociologia econômica schumpeteriana:

Sociologia econômica cobre, primeiro, os fatos do comportamento econômico dos quais economistas criam

¹⁵ Segundo Machlup (1951), foi Schumpeter quem teria cunhado o termo “individualismo metodológico”.

certas suposições e, segundo, as instituições que caracterizam a organização econômica das sociedades a serem estudadas. (Schumpeter, 1955, p. 544, tradução nossa)

O primeiro elemento, portanto, diria respeito ao elemento motivacional que subjaz às ações econômicas. Subentende-se que os agentes econômicos não se limitam ao comportamento maximizador de utilidade do *homo economicus* neoclássico. No tocante às instituições, Schumpeter (1983) define que se trata de comportamentos impostos sobre os indivíduos, não se limitando às instituições legais como propriedade, contrato e entes públicos. O conceito de instituições na sociologia econômica schumpeteriana cumpriria papel intermediário entre a generalização da teoria e a particularidade da história,¹⁶ definidas mais amplamente como regras sociais, possuindo conexões com as obras de Schmoller e Weber nesse sentido (Shionoya, 1997).

Portanto, poder-se-ia inferir que instituições correspondem a normas consolidadas que cumprem funções positivas (estímulo) e negativas (desestímulo), e podendo ser distinguidas entre as formais, como propriedade e contrato, e as informais, entre elas a unidade familiar. Essas duas problemáticas serão aplicadas na seção seguinte, ao analisarmos o capitalismo à luz de sua sociologia econômica.

3. O capitalismo na perspectiva da sociologia econômica schumpeteriana

Foi visto que a sociologia econômica, enquanto abordagem econômica de cunho heterodoxo, serviu de esteio para análises mais concretas e amplas dos fenômenos econômicos, apresentando sensibilidade analítica ao contexto institucional e o quadro histórico geral em que cada sociedade em uma época e lugar se encontra.¹⁷

¹⁶ Nota-se que o próprio Schumpeter enfatiza a importância do estudo histórico por parte do economista, a ponto de comentar, no tocante aos três primeiros campos da “análise econômica”: “Dejo afirmar de pronto que, se reiniciasse meu trabalho em economia, me fosse dito que eu poderia estudar apenas um dos três [teoria, história ou estatística] mas que poderia ter minha escolha, seria história econômica que escolheria” (Schumpeter, 1955, p. 12, tradução nossa).

¹⁷ É notório que uma das grandes problemáticas de pesquisa da ciência social, destacando aqui o caso alemão, no começo do século XX, foi o capitalismo enquanto realidade histórica, sua gênese e natureza, e entre os autores com essa preocupação estavam Max Weber, Werner Sombart, Ferdi-

Na sequência, portanto, serão introduzidas algumas suposições relevantes para compreender uma aplicação da sociologia econômica do capitalismo. Cabe destacar que, apesar de existirem traços da sociologia econômica em diferentes escritos seus, foi na segunda parte de *Capitalismo, socialismo e democracia* que vemos como Schumpeter elaborou relativamente mais a fundo tal projeto, sobretudo nos capítulos onze a catorze da obra.

Dessa forma, nesta seção serão feitos alguns apontamentos sobre o modo como sua análise se enquadra nas discussões anteriores acerca da sociologia econômica, tendo por objeto o capitalismo em sua dinâmica evolucionária-institucional.

A primeira observação a se ter em mente é que ele visualiza uma sociedade em dois níveis: sistema e ordem (Schumpeter, 2010). Ambos os níveis podem ser compreendidos conceitual e empiricamente. Por sistema entende-se, conceitualmente, as relações e mecanismos econômicos propriamente, ou o domínio do “puramente econômico” tal qual elaborado pela teoria econômica por meio de seus axiomas. Alternativamente, o arcabouço institucional no qual o sistema se encontra configura a ordem. Nesse sentido, pode-se notar, já no princípio de sua análise, que a concepção de Schumpeter partilha da visão do campo de estudo do economista como eminentemente social, em que o capitalismo não pode ser dissociado da realidade social na qual se encontra.

Nos termos de sua análise, isso apontaria para o fato de qualquer sociedade ser heterogênea nas estruturas e princípios que a dispõem. Isto é, a construção analítica do capitalismo exigiria alguma correspondência empírica com os elementos que o compõem, sendo que um “capitalismo puro” seria apenas um tipo ideal.¹⁸ Assim o é, pois, segundo ele:

[...] sociedade alguma jamais é homogênea. Com isso não quero dizer apenas que o setor político de cada sociedade

nand Tönnies e Georg Simmel (Whimster, 2009). Pode-se argumentar que uma parte do interesse de Schumpeter pela dinâmica do capitalismo decorre dessa ascendência alemã de seu pensamento.

¹⁸ Incidentalmente, essa similaridade foi notada por Shionoya (1997), para quem, em certo sentido, haveria uma proximidade entre Weber e Schumpeter nos termos de “instrumentalismo metodológico”, isto é, que o objeto de estudo do cientista social é um construto imaginário que conceitualiza certo aspecto daquilo que é observado. Mais especificamente, para ele a tentativa de empregar generalizações historicamente sensíveis pelo “conceito de instituições de Schumpeter foi uma especificação substantiva do conceito de tipo ideal” (Shionoya, 1997, p. 220, tradução nossa).

emerge de, e, portanto, reflete, todos os diferentes interesses e atitudes dos vários grupos e classes que o sistema social prevalecente produz. Me refiro a algo muito mais fundamental: toda sociedade contém, em qualquer momento, elementos que são os produtos de diferentes sistemas sociais. Assim, a sociedade feudal abrigou [...] também outros elementos [...] Na época capitalista, as classes que são os produtos do processo capitalista dificilmente são encontradas sozinhas. (Schumpeter, 1951, p. 171-172, tradução nossa)

O capitalismo é visualizado, nos termos anteriores, como um “sistema” baseado em três elementos: propriedade privada dos meios de produção, produção para venda e crédito (Schumpeter, 2010), e isso correspondendo à esfera do “puramente econômico”. Por sua vez, a “ordem” capitalista é, fundamentalmente, racionalista, aqui compreendida como a adoção sistemática de métodos ou posturas que adequem meios a fins. Consequentemente, ele ressalta o papel do capitalismo nesse processo: “Nesse sentido, o capitalismo – e não simplesmente a atividade econômica em geral – foi a força propulsora da racionalização do comportamento humano” (Schumpeter, 2017, p. 177).

Esse racionalismo é impulsionado pelo processo capitalista em dois sentidos: ainda que não tenha criado a moeda, torna-a unidade de conta que culmina na contabilidade de partidas dobradas, reforçando essa disposição “sistemática” diante dos problemas; em segundo lugar, estando a mobilidade de classes calcada no sucesso empresarial, a ruptura com a estaticidade da sociedade pré-capitalista envolve o estímulo à postura transformadora (Schumpeter, 2017).

Consequentemente, aqui se coloca a questão fundamental da sociologia econômica de Schumpeter: existem motivos para a transformação de uma sociedade por causas *endógenas*? Isto é, ao isolarmos desastres naturais, guerras e outros fenômenos *exógenos*, seria possível identificar uma tendência à autodestruição/transformação pela lógica mesma de sua operação?

A resposta, para ele, é positiva. Essa percepção pode ser obtida ao se atentar para uma problemática entre a instabilidade do sistema e da ordem, apontada por Schumpeter (2010, p. 16, grifo do autor): “É lógico, a sim-

ples instabilidade do *sistema*, se suficientemente grave, pode ameaçar a estabilidade da *ordem*, ou o *sistema* pode ter uma tendência inerente para destruir a *ordem*, solapando as posições sociais nas quais esta se apoia”.

Isto é, nos termos da sociologia econômica, a economia é visualizada não isoladamente da estrutura social na qual opera, mas como continuamente moldada e “agindo” sobre tal estrutura social. Ao mesmo tempo, a natureza evolucionária da sociedade nos dois aspectos (econômico e social) é enfatizada. Esse raciocínio, aplicado ao capitalismo, aponta para sua transformação, sendo sintetizado nas seguintes palavras:

A tese que vou me esforçar para demonstrar é de que o desempenho presente e futuro do sistema capitalista é tal que *rejeita a ideia do seu colapso sob o peso do fracasso econômico, mas que o seu próprio sucesso [econômico] solapa as instituições sociais que o protegem* e cria, “inevitavelmente”, as condições nas quais ele não poderá viver e que designam claramente o socialismo como seu herdeiro legítimo.¹⁹ (Schumpeter, 2017, p. 92, grifo nosso)

Para melhor compreensão dessa passagem, sugerimos a seguinte interpretação da sociologia econômica schumpeteriana do capitalismo: o processo capitalista é *dual*, consistindo simultaneamente em um processo de destruição criativa na esfera econômica (sistema) e um processo de racionalização na esfera institucional (ordem). Primeiro veremos como a operação do capitalismo nos termos da teoria econômica, para Schumpeter, não admitiria essa transformação endógena, sendo necessário recorrermos à sociologia econômica para visualizá-la.

A dinâmica propriamente econômica do capitalismo é identificada em termos da introdução de novas combinações por parte dos empresários inovadores. A ação empresarial está dissociada conceitualmente tanto, por um lado, das invenções (que consistem apenas em novas articulações mentais) quanto, por outro, dos capitalistas, uma vez que estes se carac-

¹⁹ É importante notar que, ao falar de tendências objetivas ao socialismo, Schumpeter não está necessariamente fazendo um juízo de valor, ou, se tanto, um juízo de valor positivo a respeito. Fazendo menção à figura de Gustav von Schmoller, por exemplo, ressalta que “estava suficientemente persuadido do fluxo constante de instituições sociais, e ele não negou a existência de tendências em direção ao socialismo. Mas ele não se identificou com o ideal do socialismo como um objetivo de desenvolvimento” (Schumpeter, 2018, p. 266, tradução nossa).

terizam pela disponibilização de poder de compra (crédito ou capital) para que os empresários introduzam suas inovações (Schumpeter, 1949).

Inovações, conseqüentemente, agrupar-se-iam em cinco modalidades: novos bens de consumo, novos métodos de produção, introdução de novos insumos, ingresso em novos mercados e reorganização de setor ao erigir ou derrubar monopólio (Schumpeter, 1949). Schumpeter (2017) posteriormente identificaria o processo recorrente de desvalorização dos bens e modos de produção existentes em virtude da introdução de inovações como “destruição criativa”.

É preciso salientar um aspecto “negativo” de sua interpretação, ou o motivo pelo qual o capitalismo *não* irá decair, qual seja, a performance econômica do sistema. Schumpeter (2017) concentra esse aspecto da discussão ao pontuar três grupos de motivos possíveis para a derrocada econômica do capitalismo: os fatores ambientais, correspondendo às políticas e aos elementos sociopsicológicos da atuação empresarial; o motor do capitalismo, entendido como transição para unidades produtivas maiores (com poder de mercado) que executam medidas restritivas de preços e produto; e o desaparecimento das oportunidades de investimento. Nesse ponto, no entanto, seu foco está no terceiro grupo de motivos. O desaparecimento das oportunidades de investimento poderia ser visualizado em termos da saturação da demanda, declínio absoluto na população, esgotamento de novas terras, cessamento de novas tecnologias e oportunidades disponíveis apenas ao setor público.

A saturação da demanda – ou o “congelamento” das preferências dos consumidores – é dispensada, uma vez que não existem motivos razoáveis para tanto. Esta primeira possibilidade é por vezes associada à segunda, qual seja, o declínio populacional, uma vez que se poderia supor que, tanto pelo lado da demanda (redução na demanda efetiva) quanto pelo lado da oferta (menor emprego de trabalho na produção), ela ensejaria redução no produto total. Esta segunda possibilidade também é dispensada por pressupor que a produtividade do trabalho é constante. O esgotamento de terras por sua apropriação, por também assumir rendimentos decrescentes pela aplicação dos insumos, é dispensado ao considerarmos os avanços tecnológicos que elevam a produtividade dos fatores (Schumpeter, 2017).

Na seqüência, o estancamento tecnológico é outra possibilidade

objetada. A elevação na produtividade dos fatores em razão da introdução de novas tecnologias não obedece à noção de retornos marginais decrescentes, não sendo possível apontar para a estagnação do capitalismo por essa via. Por fim, também se pontua a possibilidade de investimentos públicos substituírem os privados, quer seja pelo fato de o cálculo monetário não ser totalmente eficaz para evidenciar utilidade, ou por certos bens crescentemente adquirirem características de bens providos pelo setor público (bens públicos). Este último fator não é considerado por Schumpeter como implicando, necessariamente, a exclusão de todo investimento privado, novamente referenciando às objeções aos fatores anteriores (Schumpeter, 2017).

O motivo para essa digressão está em salientar que o argumento de Schumpeter aponta para uma transformação no capitalismo, porém, de cunho *institucional*, e não decorrendo tão somente por causas econômicas. Ele conclui, nesse sentido, que: “Em todo caso, não há razões *puramente econômicas* que impeçam o capitalismo de transpor com sucesso uma nova etapa, e essa é a única coisa que quis demonstrar” (Schumpeter, 2017, p. 228, grifo do autor).

Se até então a elaboração do motor capitalista, nos termos da teoria econômica, indicaria resultado bem-sucedido, cabe indicar agora sua interação com as instituições que regem a sociedade capitalista, ou sua ordem, nos termos da sociologia econômica. De fato, e como visto anteriormente, Schumpeter visualiza no tipo de mentalidade disseminada pelo processo capitalista também um elemento racionalizador ou, em outros termos, um “espírito” crítico:

Quando está suficientemente desenvolvido, o hábito da análise racional das tarefas cotidianas da vida e do comportamento racional perante elas se volta para a massa de ideias coletivas, critica-as e, até certo ponto, as “racionaliza” mediante perguntas como, por exemplo, o que justifica a existência dos reis e dos papas, ou a da subordinação, ou a dos dízimos ou a da propriedade. (Schumpeter, 2017, p. 173)

A correta compreensão de como a sociologia econômica schumpeteriana enxerga essa transformação é possível apenas quando, consonante

à ideia de heterogeneidade dos elementos sociais, visualiza-se que a sociedade capitalista exige elementos extracapitalistas que lhe assegurem estabilidade. Consequentemente, cabe compreender o que motiva Schumpeter a fazer o seguinte comentário:

Assim, o mesmo processo econômico que solapa a posição da burguesia diminuindo a importância das funções dos empresários e capitalistas, desfazendo-se dos estratos e instituições protetores e criando uma atmosfera de hostilidade também decompõe *por dentro* as forças motoras do capitalismo. *Nada mostra tão bem que a ordem capitalista não só se apoia em pilares [instituições] feitos de material extracapitalista, como também deriva a sua energia de padrões de comportamento extracapitalistas que, ao mesmo tempo, ela está fadada a destruir.* (Schumpeter, 2017, p. 226, grifo nosso)

Assim, à luz da sociologia econômica schumpeteriana, sugerimos interpretar as transformações endogenamente geradas por que passa o capitalismo em quatro termos: a obsolescência da figura do empresário, com respectiva mudança na dinâmica das unidades produtivas; a despersonalização das instituições formais (propriedade e contrato); perda de simbiose entre políticas e iniciativa privada; e afinamento das instituições informais.

A primeira transformação pode ser enxergada, primeiramente, ao notarmos uma diferença fundamental na própria leitura do processo inovativo em Schumpeter. Ao passo que em *Teoria do desenvolvimento econômico* a dinâmica capitalista gira em torno de novas empresas inovadoras que competem ao lado das velhas firmas, em *Capitalismo, socialismo e democracia* são grandes empresas, preexistentes, que introduzem inovações de forma contínua.

De fato, a sistematização das inovações, aliada à atenuação da resistência do mercado aos novos produtos gerados, induz uma paulatina obsolescência da função empresarial exercida pelo indivíduo privado, função que, ainda que deslocada, aponta para uma superação do processo inovativo capitalista (Schumpeter, 2017).²⁰ Contrastando entre as duas dinâmicas inovativas, ele pontua:

²⁰ Sobre a tese da obsolescência da função empresarial em Schumpeter, cabe observar que, ainda

Tudo isso é diferente no capitalismo *oligopolizado*. A inovação, neste caso, não está mais incorporada *tipicamente* às novas firmas, mas vai em frente no seio das grandes unidades agora existentes, na maior parte, independentemente de pessoas individuais. Ela sofre muito menos atritos, já que o fracasso em cada caso particular deixa de oferecer perigo, e ela tende a ser conduzida como um assunto rotineiro de acordo com o conselho de especialistas. [...] O progresso torna-se *automatizado*, cada vez mais impessoal e cada vez menos uma questão de liderança e de iniciativa individual. Isto representa uma mudança fundamental em muitos aspectos, alguns dos quais fogem muito da esfera econômica. (Schumpeter, 2010, p. 37, grifo do autor)

O segundo impacto da racionalização induzida pelo processo capitalista pode ser feita ao considerarmos que os conceitos de “propriedade” e “contrato” não são puramente econômicos. Primeiramente, por uma questão metodológica, existem conceitos que são, por natureza, universais, tais como os de “necessidade”, “escolha” e “bem econômico”. Outros podem admitir algum elemento histórico específico, mas que por uma leitura demasiado abstrata findam por se distanciar da realidade histórica em que podem se encontrar, exemplos sendo “preço” e “custo”. Entretanto, existem aqueles conceitos que, inevitavelmente, possuem um caráter específico, não podendo ser “deslocados” da sociedade onde se encontram originalmente, como, por exemplo, nos casos de “possessão” ou “propriedade”, os quais estão inseridos no contexto de uma sociedade mercantil²¹ (Schumpeter, 2017). E poderíamos elencar que também a própria noção de relação contratual pertence apenas a uma sociedade mercantil.

Essa transformação pode ser percebida por um conceito de Schumpeter (2017) denominado “Evaporação da Substância da Propriedade”,

que ele postule a obsolescência da *função* empresarial, o que aparenta estar argumentando é que dita função é *deslocada*, com o agente motriz executor das inovações passando de um indivíduo “privado” para, digamos, estruturas impessoais e técnicas como no caso dos departamentos de P&D de grandes empresas.

²¹ Schumpeter visualiza um sistema mercantil como aquele onde vigora propriedade privada dos meios de produção e regulação privada das atividades econômicas. O capitalismo seria um caso particular da sociedade mercantil, cuja diferença específica é o crédito produtivo direcionado para as inovações.

que apresenta duas dimensões: produtiva e de consumo.²² Essa noção denota um processo de “despersonalização” institucional, em que a propriedade passa por uma mutação em sua natureza e sua identificação, deslocando-se da esfera pessoal.

As corporações de capital aberto seriam um caso típico da primeira dimensão, podendo ser visualizado em três níveis: os executivos e administradores; os grandes acionistas; e os pequenos acionistas. No caso dos primeiros, o fato mesmo de se tratar de administradores enseja um comportamento de tipo “funcionário”, enquanto entre os acionistas, grandes e pequenos, a carência de uma responsabilidade imediata de sua propriedade enfraquece seu aspecto “privado”. O caso do contrato é algo similar, em que a relação contratual articulada diretamente entre as partes, com alta dose de “pessoalidade”, é burocratizada com o auxílio de instrumentos legais para um número igualmente impessoal de funcionários (Schumpeter, 2017). Ele resume o processo:

Assim, o processo capitalista arrasta para o segundo plano todas essas instituições, particularmente a da propriedade e a da liberdade de contrato, que expressavam as necessidades e as práticas da atividade econômica verdadeiramente “privada”. Quando não as suprime, como já fez com a liberdade de contrato no mercado de trabalho, ele atinge o mesmo objetivo deslocando a importância relativa das formas jurídicas existentes – por exemplo, as formas jurídicas próprias das sociedades anônimas em oposição às da sociedade de participação ou da empresa individual – ou lhes alterando o conteúdo e significados. Ao substituir os muros e as máquinas de uma fábrica por uma simples carteira de títulos, o processo capitalista depauperava a ideia de propriedade. [...] Desmaterializada, desfuncionalizada e ausente, a propriedade não impressiona nem suscita subordinação moral como fazia a forma vital da propriedade. (Schumpeter, 2017, p. 199)

Se tal evaporação da substância da propriedade ocorre no escopo produtivo com a despersonalização da relação proprietário-propriedade, algo análogo procede no lado consumidor. O processo de diferenciação

²² Ou evaporação da substância das propriedades industrial e de consumo.

e progresso repercutido nos serviços, por um lado, tornou quase obsoleto o tipo de bens de consumo e lazer internalizados domesticamente, e, por outro, também incitou mudança na própria estrutura doméstica, com opção por lares de menor porte e opulência, uma das consequências sendo que um motivador para o desejo de obtenção de rendas além de certo nível cessaria de existir (Schumpeter, 2017), estando atrelado à modificação dos motivadores da ação econômica abordados adiante.

Em seguida, vemos outra transformação institucional suscitada pelo processo racionalizador capitalista, dessa vez na esfera política. Schumpeter (2017) recorre a um argumento de “simbiose”, apontando para a existência de relação necessária entre o poder político representado pelo Estado e os produtores industriais. Mesmo nos tempos do “capitalismo intacto” (século XIX) havia um forte componente aristocrático ou pré-capitalista que regia as coisas políticas, existindo, na prática, um estrato legitimador e protetor dos interesses industriais. Esse fato seria um resquício decorrente do objetivo das classes dirigentes políticas dos séculos XVI ao XVIII de explorar os ganhos engendrados pelo processo capitalista. A classe de produtores industriais ou burgueses, a julgar pelo seu caráter destituído de qualquer elemento que evocasse legitimidade (por se tratar de um grupo voltado aos interesses “privados”), exigiria, portanto, que tais elementos pré-capitalistas ocupassem o Estado e salvaguardassem seus interesses.²³ Que essa simbiose está fadada a ruir sob o peso do sucesso econômico capitalista (no longo prazo), está ligado a um impacto da concentração produtiva: a destituição dos pequenos proprietários, exemplificada nos artesãos.

Que a exploração de oportunidades de lucro, ensejadas por ganhos de escala obtidos em estruturas produtivas com algum poder de monopólio, incita um movimento de concentração produtiva e destitui os pequenos proprietários, tendo seus efeitos políticos, é observável ao se notar que são eles que “pesam quantitativamente nas eleições e exercem sobre aquela que podemos denominar classe dos quadros uma influência

²³ Sobre a transformação na percepção de legitimidade de classe consonante ao processo de racionalização, um comentário é feito por Schumpeter (2017, p. 179-180, grifo do autor): “[...] essa mesma racionalização da alma despoja os direitos de classe, sejam quais forem, de todo *glamour* de sanção supraempírica. E isso, junto com o entusiasmo tipicamente capitalista pela eficiência e o serviço – tão completamente diferente do corpo de ideias que o cavaleiro típico de outrora associaria a tais palavras – engendra essa ‘vontade’ no seio da própria burguesia.”

que nenhuma administração de grande empresa é capaz de exercer [...]” (Schumpeter, 2017, p. 197). Dito de outro modo, os efeitos de curto prazo do processo capitalista engendram tal ressentimento entre os desapropriados que tenderia a incitar movimentações políticas no sentido de o Estado, que até então era visto como um “aliado” do capitalismo, passar a implementar restrições crescentes à sua iniciativa. Dessa forma, também se nota o elemento de “desequilíbrio”, em que as relações socioeconômicas são vistas como, ao menos em parte, conflitivas e marcadas por assimetrias de poder.

Schumpeter resume as consequências desse aspecto político:

Ao destruir o arcabouço pré-capitalista da sociedade, o capitalismo destruiu não só as barreiras que lhe impediam o progresso, como também os contrafortes que evitavam seu colapso. Esse processo de destruição, impressionante na sua necessidade inexorável, não foi meramente uma questão de remover a madeira podre institucional, mas de remover parceiros do estrato capitalista, com os quais a simbiose era um elemento essencial ao equilíbrio do capitalismo. (Schumpeter, 2017, p. 195)

O quarto tipo de transformação evoca a leitura da mudança de motivadores que ocorreria sob o capitalismo, representando uma divergência do *mainstream*, pois Schumpeter não reduz a conduta econômica ao mero elemento aquisitivo, tal como fazem autores neoclássicos. Existiria um motivador *extraeconômico* da ação econômica que não pode ser compreendido apenas pela observação das ações “objetivamente”.

Nota-se que, já no início do primeiro capítulo de *Teoria do desenvolvimento econômico*, Schumpeter (1949) apontou que as ações econômicas estariam imersas no ambiente social que as circunscreve. As condutas humanas teriam por resultado a totalidade dos fatos sociais, ao passo que a “conduta econômica” é a ação peculiar da esfera econômica, que visa à obtenção de bens. Aqui é possível notar um traço da sociologia econômica, uma vez que existe a identificação de ação econômica tanto no sentido estrito (a “conduta econômica” propriamente) quanto na leitura mais ampla que envolve os motivadores dessa conduta.

A ação do homem que pertence ao construto imaginário do fluxo circular, elaborado pela teoria econômica, teria por único motivador a

satisfação de necessidades, vale dizer, por meio da aquisição de bens; ela é denominada de *hedonista*.²⁴ Por sua vez, o agente peculiar ao desenvolvimento econômico corresponde ao empresário, sendo este dotado de outros motivadores que não a ação visando única e exclusivamente à satisfação de necessidades, havendo um elemento não hedonista e, enfatiza-se, *extraeconômico*. Consequentemente:

[...] o tipo de conduta em questão não apenas difere das outras por seu objetivo, “inovação”, ser peculiar a ele, mas também porque pressupõe atitudes distintas *em qualidade* e não apenas em grau daquelas do mero comportamento econômico racional. (Schumpeter, 1949, p. 81, tradução nossa, grifo do autor)

Mesmo ao limitarmos nossa análise à situação do fluxo circular e do seu agente representativo, o agente adaptativo que opera rotineiramente, nota-se que aquilo que o impele em sua conduta econômica se origina da influência de estruturas sociais sobre si, quer sejam elas a família ou unidades sociais maiores ou menores que ela, de modo que um conjunto de hábitos e convenções é que governaria a conduta do indivíduo em sua ação econômica (Schumpeter, 1949). De fato, a sociologia econômica schumpeteriana permitiria ampliar o escopo de investigação do economista na relação entre meios e fins: não mais a decisão de alocação de meios escassos para fins alternativos *dados*, pois o processo capitalista *endogeniza* a própria estrutura de fins e a modifica.

Ao recorrermos ao conceito anterior de “evaporação da substância da propriedade de consumo”, uma de suas consequências é que o motivador familiar da conduta econômica é paulatinamente erodido, o que é referido no seguinte comentário:

Para saber o que tudo isso significa para a eficiência do sistema capitalista, basta lembrar que a família e o lar familiar costumavam ser a mola propulsora da motivação do lucro tipicamente burguês. Nem sempre os economistas deram a devida importância a esse fato. [...] Quando essas

²⁴ O termo “hedonismo”, nesse contexto, não se refere necessariamente a um comportamento do tipo “egoísta”, ainda que o termo possa dar tal impressão. Seu significado, aqui, remete mais ao caráter adaptativo e passivo do agente representativo do fluxo circular.

motivações se esvanecem na visão moral do homem de negócios, surge diante de nós um tipo diferente de homo oeconomicus, que se interessa por coisas diferentes e age de modo diferente. Para ele e do ponto de vista do seu utilitarismo individualista, o comportamento do tipo antigo seria, de fato, completamente irracional. (Schumpeter, 2017, p. 224-225)²⁵

Assim, também neste quarto ponto vemos como a análise de Schumpeter em termos de sociologia econômica destoa da leitura neoclássica, uma vez que os indivíduos não seriam meros maximizadores de utilidade, mas estariam partilhando de um horizonte de motivações que não se restringe à utilidade econômica estritamente, evocando também a limitação da racionalidade dos indivíduos.

Independentemente de qualquer projeto deliberado de mudança social, aquilo que é enfatizado na sociologia econômica schumpeteriana do capitalismo, portanto, é que se trata de uma transformação “espontânea”, objetiva, ocorrendo em virtude do processo capitalista mesmo, e não de manipulações conscientes de certos indivíduos.²⁶

4. Considerações finais

A sociologia econômica pôde ser vista como uma alternativa à ortodoxia neoclássica, abordando o fenômeno econômico em um grau menor de abstração e, portanto, aproximando o instrumental empregado pelo cientista social dos processos econômicos tais como realmente operam. Em particular, foi destacado que ela é um complemento aos demais instrumentos analíticos dos quais o economista pode se valer, inclusive podendo estudar os mesmos objetos que, por exemplo, a teoria econômica, apenas empregando outra abordagem.

²⁵ Sobre essa transformação da estrutura de preferências a partir de processo de racionalização, pode-se recorrer a um comentário de Schumpeter (2017, p. 179): “O processo capitalista racionaliza o comportamento e as ideais e, assim fazendo, expulsa do nosso espírito, juntamente com a crença metafísica, todo tipo de ideias místicas e românticas. Desse modo, remodela não só os métodos de alcançarmos os nossos objetivos, como também esses mesmos objetivos finais.”

²⁶ Essa constatação não necessariamente retruca a autonomia individual enfatizada na teoria schumpeteriana do desenvolvimento econômico, assim que consideramos que as ações na esfera econômica apresentam consequências inesperadas também na esfera social.

Ela proporcionaria, assim, um arcabouço por meio do qual abordar os fenômenos econômicos em suas particularidades históricas, bem como sua transformação ao longo do tempo e as implicações desse processo sobre a teorização mesma das economias reais, cujas vantagens foram salientadas a partir dos diferentes níveis de contraste para com a visão neoclássica.

Sua elaboração na obra de Schumpeter, apesar de admitir diferentes aplicações, é observada sobremaneira em suas investigações acerca do modo como a evolução institucional do capitalismo modifica e condiciona a dinâmica dos processos econômicos. Argumentou-se, mais além, que essa abordagem tem como principal fonte de inspiração a Escola Histórica Alemã, com suas críticas ao abstratismo das economias clássica e marginalista.

A principal aplicação feita por Schumpeter no tocante à sua sociologia econômica encontra-se no estudo do capitalismo enquanto realidade institucional em evolução, concentrada na segunda parte de sua obra *Capitalismo, socialismo e democracia*. Uma vez que o fenômeno econômico não pode ser compreendido plenamente isolado das estruturas institucionais e sociais que o condicionam, esse elemento possibilitou visualizar como o processo econômico de destruição criativa, por um lado, e o processo institucional de racionalização, por outro, interagem. Sua investigação, portanto, aponta para as transformações endógenas por que passa o capitalismo, contemplando a evolução da estrutura concorrencial ao considerar a modificação da função empresarial, a despersonalização das instituições formais (propriedade e contrato), a perda de simbiose entre a política e a iniciativa privada e a modificação das instituições informais (sobretudo a unidade familiar).

Uma limitação do presente estudo apontaria, assim, para um futuro aprofundamento das conexões entre Schumpeter e alguns dos membros da Escola Histórica Alemã, como Gustav von Schmoller, Werner Sombart e Max Weber. Esse aprofundamento permitiria compreender melhor o grau de originalidade de Schumpeter e a que ponto teria rearticulado e organizado as contribuições de seus precursores no historicismo alemão. Também seriam de grande valia aproximações/comparações entre as contribuições de Schumpeter nessa perspectiva e autores da Nova Economia Institucional, como Daron Acemoglu e James Robinson, fortalecendo a

relevância da sociologia econômica schumpeteriana para estudos contemporâneos com problemas institucionais. Por fim, as conexões de Schumpeter com alguns dos membros da Escola Austríaca, em particular Carl Menger e Friedrich von Wieser, poderiam estimular pesquisas que averiguassem o grau de influência, caso exista, sobre seus escritos nesse campo.

Referências

ADAIR-TOTTEFF, C. *Max Weber and the Path from Political Economy to Economic Sociology*. New York: Routledge, 2022.

ALMEIDA, I. C. de S. *Disciplinarização e cientificidade: a economia política e a nascente sociologia durante o estabelecimento das ciências humanas e sociais na Alemanha (1875-1920)*. Belo Horizonte: UFMG, 2020 (Tese de Doutorado em Economia da UFMG).

COSTA, E. J. M. da. Cultura e capitalismo em Max Weber. *Revista de Economia*, v. 43, n. 82, p. 745-773, 2022.

CUNHA, M. D. R. da. Política social na ciência econômica germânica: Gustav von Schmoller e os imperativos éticos da historiografia alemã. *História Econômica e História de Empresas*, v. 17, n. 1, p. 45-83, 2014.

EBNER, A. The Institutional Analysis of Entrepreneurship: Historist Aspects of Schumpeter's Development Theory. In: BACKHAUS, J. *Joseph Alois Schumpeter: Entrepreneurship, Style and Vision*. New York: Kluwer Academic Publishers, p. 117-139, 2003.

GRIMMER-SOLEM, E. *The science of progress: the rise of historical economics and social reform in Germany, 1864-1894*. Oxford: Clarendon Press, 1998.

HASS, J. K. *Economic sociology: an introduction*. New York: Routledge, 2007.

HODGSON, G. M. *How economics forgot history: the problem of historical specificity in social science*. London: Routledge, 2001.

MACHLUP, F. Schumpeter's Economic Methodology. *The Review of Economics and Statistics*, v. 33, n. 2, p. 145-151, 1951.

MILONAKIS, D.; FINE, B. *From political economy to economics: method, the social and the historical in the evolution of economic theory*. London: Routledge, 2008.

REINERT, E. S. *Como os países ricos ficaram ricos... e por que os países pobres continuam pobres*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2016.

REINERT, E. S. Introduction. In: REINERT, E. S. *The Visionary Realism of German Economics: From the Thirty Years' War to the Cold War*. London: Anthem Press, p.1-13, 2019a.

REINERT, E. S. German Economics as Development Economics: From the Thirty Years' War to World War II. In: REINERT, E. S. *The Visionary Realism of German Economics: From the Thirty Years' War to the Cold War*. London: Anthem Press, p. 15-36, 2019b.

REINERT, E. S.; CARPENTER, K. German Language Economic Best-sellers before 1850, with two chapters on a common reference point of Cameralism and Mercantilism. *Working Papers in Technology, Governance and Economic Dynamics*, n. 58, 2014.

RIHA, T. German Political Economy: The History of an Alternative Economics. *International Journal of Social Economics*, v. 12, n. 3/4/5, p. 2-248, 1985.

SCHUMPETER, J. A. A Instabilidade do Capitalismo. In: IPEA. *Clássicos de Literatura Econômica: textos selecionados de macroeconomia*. 3. ed. Brasília: Ipea, p. 15-38, 2010.

SCHUMPETER, J. A. American Institutions and Economic Progress. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, v. 139, n. 2, p. 191-196, 1983.

SCHUMPETER, J. A. Capitalism in the Postwar World. In: CLEMENCE, R. V. *Essays of J. A. Schumpeter*. Cambridge: Addison-Wesley Press, p. 113-126, 1951.

SCHUMPETER, J. A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. São Paulo: Editora da Unesp, 2017.

SCHUMPETER, J. A. Gustav von Schmoller and the Problems of Today. *Journal of Contextual Economics*, v. 138, n. 3-4, p. 261-304, 2018.

SCHUMPETER, J. A. *History of Economic Analysis*. London: George Allen & Unwin Ltd, 1955.

SCHUMPETER, J. A. *The Theory of Economic Development: An Inquiry into Profits, Capital, Credit, Interest, and the Business Cycle*. Cambridge: Harvard University Press, 1949.

SHIONOYA, Y. *Schumpeter and the Idea of Social Science: a Metatheoretical Study*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

SHIONOYA, Y. *The Soul of the German Historical School: Methodological Essays on Schmoller, Weber and Schumpeter*. Boston: Springer, 2005.

SWEDBERG, R. Joseph Schumpeter and the Tradition of Economic Sociology. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, v. 145, n. 3, p. 508-524, 1989.

SWEDBERG, R. Major traditions of economic sociology. *Annual Review of Sociology*, v. 17, p. 251-276, 1991.

SWEDBERG, R. *Max Weber and the Idea of Economic Sociology*. Princeton: Princeton University Press, 1998.

SWEDBERG, R. *Principles of Economic Sociology*. Princeton: Princeton University Press, 2003.

SWEDBERG, R. Schumpeter's Vision of Socioeconomics. *Journal of Socioeconomics*, v. 24, n. 4, p. 525-544, 1995.

SWEDBERG, R.; HIMMELSTRAND, U.; BRULIN, G. The Paradigm of Economic Sociology: Premises and Promises. *Theory and Society*, v. 16, n. 2, p. 169-213, 1987.

WEBER, M. *Economy and Society: an outline of interpretive sociology*. Berkeley: University of California Press, 1968.

WEBER, M. The meaning of “value freedom” in the sociological and economic sciences. In: BRUUN, H. H.; WHIMSTER, S. *Max Weber: complete methodological writings*. Abingdon: Routledge, p. 304-334, 2012.

WHIMSTER, S. *Weber*. Porto Alegre: Artmed, 2009.

A dinâmica de crescimento da *Salesforce.com, Inc.**

The dynamic growth of Salesforce.com, Inc.

Victor Pelaez e Leonardo Tomadon**

Resumo: Este artigo tem como objetivo resgatar a história da empresa Salesforce.com, Inc., produtora de software de gestão empresarial, disponibilizado na nuvem, a partir da análise das suas estratégias de crescimento e/ou de diversificação. Foi realizada uma pesquisa documental nos relatórios financeiros da empresa, bem como em relatórios produzidos por consultorias especializadas na área de tecnologia de informação. Entre os anos 1999 e 2023, identifica-se o ritmo acelerado de crescimento da empresa por meio da combinação de estratégias de crescimento interno e externo. Destaca-se a importância da construção de uma plataforma tecnológica digital por meio da qual a empresa foi capaz de coordenar um ecossistema de fornecedores e de consumidores de software. Conclui-se que a posição de liderança da empresa, em âmbito mundial, diz respeito a uma trajetória de crescimento baseada em uma “especialização dentro de amplos limites”, como preconizada por Edith Penrose.

Palavras-chave: História. Plataformas tecnológicas. SaaS. PaaS. Computação em nuvem.

Resumen: Este artículo tiene por objetivo el rescate histórico de las estrategias de crecimiento de la empresa *Salesforce.com*, especializada en la producción de *software* de gestión empresarial, disponible en la nube. Fue realizada una encuesta documental en los informes financieros de la empresa y en los informes de empresas de consultoría especializadas en tecnología de la información. Entre los años de 1999 y 2023, se ha identificado un ritmo acelerado de crecimiento de la empresa por medio de la combinación de

* Submissão: 06/09/2023 | Aprovação: 14/10/2024 | DOI: 10.29182/hehe.v28i1.946

** Respectivamente: (1) Departamento de Economia, UFPR, Brasil | ORCID: 0000-0001-8626-1989 | E-mail: victor@ufpr.br | (2) Departamento de Estratégias e Operações, Pipefy Inc., Brasil | ORCID: 0009-0002-9582-5269 | E-mail: tomadon36@gmail.com



estrategias de crecimiento interno y externo. Se destaca la importancia de la construcción de una plataforma tecnológica digital por la cual la empresa ha sido capaz de coordinar un ecosistema de proveedores e de consumidores de *software*. Se concluye que la posición de liderazgo de la empresa, en ámbito mundial, se vincula a una trayectoria de crecimiento basada en una “especialización dentro de amplios límites”, como preconizado por Edith Penrose.

Palabras-clave: Historia. Plataformas tecnológicas. SaaS. PaaS. Computación en nube.

Abstract: This paper aims to trace the history of the *Salesforce.com, Inc.*, a provider of cloud business management software, from the analysis of its growth and diversification strategies. It was carried out a documental research on the company’s financial reports and also on reports from consultants of information technology. From 1999 to 2023, it is identified a fast growth rhythm of the company thorough the combination of internal and external growth strategies. It is highlighted the importance of a technological platform building in which the company was able to coordinate an ecosystem of software providers and consumers. It is concluded that the company’s leadership, at international level, is due to a growth trajectory based on a “specialization within wide limits” as foreseen by Edith Penrose.

Keywords: History. Technological platforms. SaaS. PaaS. Cloud computing.

JEL: N82. M13. O32.

Introdução

Com a popularização da internet, na década de 1990, diversas tecnologias de informação e comunicação (*software* e *hardware*) estabeleceram a infraestrutura básica para a transmissão de dados digitais em escala global. Uma das tecnologias criadas foi a computação em nuvem, que permite rápido acesso a dados e a dispositivos de processamento, por meio de provedores onipresentes de serviços digitais. Associada a essa tecnologia, surgiu o modelo de comercialização e de distribuição de *Software* como Serviço, ou *SaaS* no acrônimo em inglês. Esse modelo aumentou a rapidez e a flexibilidade de acesso ao *software* pelos usuários, uma vez que os aplicativos passaram a ser acessados a partir de navegadores, em vez de tê-los instalados em servidores próprios (*in house*). Permitiu a integração com plataformas digitais¹ nas quais ocorrem interações com outros aplicativos e trocas de experiências entre os usuários. Essa forma de distribuição de *software* tornou-se dominante, com um mercado mundial estimado em torno de US\$ 123 bilhões, o que corresponde a cerca de 40% das vendas de serviços de computação em nuvem, em 2021 (Costello; Rimol, 2021).

Fundada em 1999, a *Salesforce.com, Inc.*, é uma empresa estadunidense pioneira na distribuição de *software* em nuvem, utilizando-se de um modelo *SaaS*. Seu primeiro, e principal, serviço é voltado para a automação das atividades de vendas e de gerenciamento do relacionamento com os clientes, por meio de um aplicativo de *Customer Relationship Management* (CRM). Desde a sua fundação, a empresa expandiu seu portfólio de serviços, a partir do desenvolvimento de *software* de gestão empresarial e de aquisição de empresas correlatas. Esse processo de expansão levou à constituição de uma plataforma de serviços digitais que agrega diversos usuários e provedores de *hardware* e *software*. Em 2023, contava com uma força de trabalho de mais de 79 mil funcionários, distribuídos em 25 países, com um faturamento em torno de US\$ 31,3 bilhões e um valor de mercado da ordem de US\$255 bilhões (Salesforce.com, 2023).

¹ Plataformas digitais podem ser definidas como um conjunto de subsistemas e de interfaces que formam uma estrutura comum por meio da qual aplicativos de *software* podem ser desenvolvidos e distribuídos (Xu *et al.*, 2010).

O surgimento e a expansão da *Salesforce.com* inserem-se em um contexto histórico de emergência de plataformas tecnológicas, que podem ser definidas, de uma forma mais ampla, como “infraestruturas digitais que permitem dois ou mais grupos interagirem” (Srnicek, 2017, p. 44). Os serviços prestados pela empresa evoluíram justamente no sentido de configurar-se como uma plataforma de relacionamento entre empresas (*business-to-business*) capaz de facilitar as transações entre diferentes agentes (produtores, consumidores, fornecedores complementares). A generalização desse tipo de estrutura produtiva e organizacional, em âmbito nacional e internacional, remete a um contexto de transformação sistêmica mais ampla que Kenney e Zysman (2016) qualificam como “economia de plataformas”. Implica transformações estruturais da economia: nas formas de organização da produção e do trabalho, nas formas de criação e de captura de valor dos empreendimentos, na alocação geográfica dos espaços produtivos, na concentração de mercados, no monopólio da informação (Srnicek, 2017; Kenney; Zysman, 2020; Thorhauge *et al.*, 2024). A criação e a expansão desses novos espaços virtuais de trocas dependem da capacidade de intermediação, ou de orquestração de redes (Nambisan; Sawhney, 2011), de determinados agentes inovadores com o suporte financeiro do capital de risco (Langlet; Leyhson, 2017).

A experiência da *Salesforce.com* tem sido estudada, notadamente, em termos das estratégias de gestão adotadas, no que tange à criação e implementação do modelo de negócios de venda de serviços de *software* disponibilizado na nuvem (Fry; Greene, 2007; Levitt *et al.*, 2009; Da Silva *et al.*, 2013; Snihur *et al.*, 2018; Sneh; Krishna, 2018). Outra linha de estudos trata das estratégias de implantação e de liderança de redes ou ecossistemas de inovação, a partir do desenvolvimento da plataforma tecnológica (Taber, 2009; Iasinti, 2009; Lee *et al.*, 2010; Nambisan; Swahney, 2011; Denning, 2011; Yan *et al.*, 2018; Staub *et al.*, 2021). Em função do seu rápido crescimento, originalmente como uma *startup*, alguns estudos estão voltados à valoração da empresa, especialmente por se tratar de uma empresa pioneira na implementação de *software* como um serviço (SaaS) (Bandulet, 2017; Cohen; Neubert, 2018; Latif; Nina, 2020).

Diferente dessas abordagens, este artigo tem por objetivo resgatar a história da *Salesforce.com, Inc.* em termos das suas estratégias de crescimento interno (combinação e recombinação de recursos produtivos), de

crescimento externo (fusões, aquisições e acordos) e de diversificação de suas atividades, em um contexto de expansão das plataformas digitais. Pretende-se mostrar que a capacidade de coordenação da plataforma digital, criada pela *Salesforce.com*, acelerou o ritmo de crescimento da firma à medida que potencializou uma exploração mais rápida e abrangente de sua base tecnológica de digitalização dos serviços de relacionamento empresa-cliente. A exploração desse potencial permitiu, ao mesmo tempo, superar os limites de crescimento da firma, circunscritos *a priori* ao mercado de CRM.

Para a realização deste artigo, foram utilizadas fontes primárias, relativas aos dados de desempenho econômico-financeiro da empresa, de investimentos e de movimentação de seu capital, de aquisição e de compartilhamento de ativos (empresas, tecnologia) por meio de parcerias com outras empresas. Todos esses dados estão disponíveis no sítio eletrônico da *Securities Exchange Commission* (SEC) dos Estados Unidos, nos formulários 10-k da *Salesforce.com, Inc.* Foram também utilizadas fontes secundárias sobre a história e o desempenho da *Salesforce.com*, com base na memória publicada do seu fundador, Marc Benioff, e em bases de dados de empresas especializadas na informação sobre tecnologia e empresas vinculadas à internet, como a *Crunchbase* e a *Gartner, Inc.*

O artigo divide-se em três seções, além da introdução e da conclusão. A primeira seção apresenta uma síntese do referencial de análise baseado na Teoria do Crescimento da Firma de Edith Penrose (2009). Destaca-se, nessa abordagem, as condições internas de crescimento da firma, seus fatores limitantes, o papel do empresário, enquanto agente capaz de recombinar recursos e de identificar oportunidades produtivas, e do conhecimento adquirido e acumulado na trajetória de crescimento. A segunda seção contempla uma narrativa histórica da evolução da *Salesforce.com*, subdividida em períodos que marcaram o surgimento e a consolidação da empresa no mercado de *software* para gestão empresarial. E a terceira seção apresenta uma síntese do desempenho de crescimento da empresa, e identifica uma estratégia de crescimento baseada em uma “especialização dentro de amplos limites”, como preconizada por Edith Penrose.

1. A dinâmica do crescimento da firma: limites e potenciais

Esta seção apresenta uma breve síntese dos principais conceitos ligados à dinâmica de crescimento da firma, proposta por Penrose (2009). Destacam-se tanto os fatores internos de crescimento da firma (a recombinação de recursos produtivos), quanto externos (fusões e aquisições), bem como a capacidade empresarial de identificação de oportunidades produtivas.

Segundo Penrose (2009), uma empresa é mais do que uma unidade administrativa; é também um conjunto de recursos produtivos cuja disposição entre diferentes usos é determinada, ao longo do tempo, por decisões administrativas. Embora os recursos sejam cruciais para o processo de produção, eles são apenas a “matéria-prima”, pois o que dá a cada empresa sua singularidade é sua capacidade de fazer uso eficiente e inovador desses recursos. Os serviços que os recursos de uma empresa proporcionam são, de fato, as utilidades produtivas obtidas como resultado da alocação, da combinação e do desdobramento dos recursos para propósitos específicos.

Logo, as empresas alcançam resultados importantes, não apenas pela posse de recursos, mas principalmente pela sua gestão eficaz. O gerenciamento da firma envolve inúmeras decisões e atividades sobre implantação, desenvolvimento, alocação, utilização e combinação de vários tipos de recursos. A firma tem por objetivo proporcionar produtos e serviços, na expectativa de geração de lucros. Estes se confundem com a própria dinâmica de crescimento, uma vez que a expansão das atividades da firma é guiada pela perspectiva incremental de lucratividade (Penrose, 2009).

O que orienta essa dinâmica de crescimento são as oportunidades produtivas vislumbradas pela firma, ou melhor, por um agente econômico específico: o empresário. Ao identificar, no ambiente externo da firma (mercado), determinadas oportunidades produtivas, o empresário avalia as possibilidades de exploração dessas oportunidades no ambiente interno da firma, a partir da recombinação dos recursos produtivos existentes. Nesse contexto, Penrose (2009) identifica duas categorias de serviços, proporcionados pela firma: os Serviços Empresariais (*entrepreneurial services*) que dizem respeito à introdução e à aceitação de novas propostas de produção (tecnologias, organizações) e de expansão, notadamente, por meio da identificação de oportunidades produtivas e de captação de recursos

financeiros; e os Serviços Administrativos (*managerial services*) ligados à implementação das novas propostas e à supervisão das operações em andamento.

Penrose (2009) identifica também dois tipos de oportunidades produtivas: as oportunidades produtivas “objetivas”, associadas àquilo que a firma pode realizar; e as oportunidades produtivas “subjetivas”, relativas àquilo que a firma pensa poder realizar. E é justamente nos aspectos subjetivos das decisões tomadas que a autora centra a sua análise para explicar a especificidade das trajetórias de crescimento do mundo empresarial. Isso porque, como ela argumenta: “‘Expectations’ and not ‘objective facts’ are the immediate determinants of a firm’s behaviour, although there may be a relationship between expectations and ‘facts’ (Penrose, 2009, p. 37).

A subjetividade das decisões empresariais remete à experiência do corpo dirigente da firma, ou seja, do conhecimento adquirido ao longo da sua trajetória de crescimento. Um conhecimento que combina a identificação das possibilidades de crescimento da firma, tanto em função da avaliação das oportunidades vislumbradas quanto em função da avaliação potencial de recombinação dos recursos internos. Os recursos internos (empresariais e gerenciais) são ao mesmo tempo causa e consequência do ritmo e da trajetória de crescimento trilhada por cada empresa. Essa experiência única, destacada pela autora, dá o sentido de historicidade da teoria proposta de crescimento da firma, na medida em que fundamenta a análise na singularidade das experiências de decisão tomadas ao longo do tempo.

Penrose (2009) sustenta que as aquisições podem ser usadas como meio de obter os serviços produtivos e o conhecimento necessário para que uma empresa se estabeleça em um novo campo. Nesse caso, adquirir uma empresa também significa adquirir uma equipe gerencial e uma força de trabalho técnica experiente. Essa seria uma razão mais pertinente para optar por aquisições, alternativamente ao investimento necessário para entrar por conta própria em novos mercados.

A autora adverte, no entanto, que uma empresa, ao tentar diversificar e crescer por meio de aquisições, não escapa inteiramente às limitações do ritmo ou da direção de expansão impostas a ela por seus recursos existentes. Há um limite para a taxa de expansão de uma firma por meio de aquisições, uma vez que existe um problema gerencial intrínseco de

coordenar, manter e regular a relação entre a matriz e suas aquisições (filiais).

Há também dois fatores limitantes ao crescimento da firma, tanto interno quanto externo. Por um lado, o crescimento interno encontra limites na capacidade de consumo do mercado em que a firma atua. Por outro lado, a diversificação tende a dispersar os recursos da firma em diferentes mercados. Isso pode levar à perda de competitividade da firma *vis-à-vis* seus concorrentes mais especializados. Em face desse paradoxo, a solução propugnada pela autora é a de uma “especialização dentro de amplos limites”. Uma condição na qual a empresa garante a competitividade da diversificação a partir do seu núcleo de conhecimento produtivo ou base tecnológica. Esta compreende um conjunto de conhecimentos incorporados nos recursos humanos especializados e nos equipamentos que compõem a infraestrutura produtiva e operacional da firma (Penrose, 2009).

A recombinação de recursos produtivos que se estabelece, a partir de uma base tecnológica, remete às possibilidades de diversificação, via inovação, identificadas e implementadas pela firma, na busca de crescimento. Nesse sentido, a influência da obra de Schumpeter (2008)² está presente no trabalho da autora, ao identificar o papel do empresário inovador como um agente econômico diferenciado, capaz de recombina os recursos produtivos da firma.

2. A *Salesforce.com, Inc.*

A *Salesforce.com* é uma fornecedora de aplicativos empresariais de computação em nuvem. Com sede em São Francisco, a empresa opera em 25 países, principalmente nos Estados Unidos, Europa e Ásia. Considerada a segunda maior provedora de *Software as a Service (SaaS)* do mundo, a empresa ainda é dirigida pelo seu fundador, Marc Benioff (Sonders, 2022). Ao longo da sua trajetória de crescimento, identificam-se três períodos históricos mais relevantes: o primeiro, de 1999 a 2004, trata da concepção do modelo de negócio da empresa e do processo de transformação do mercado de *software*, decorrente do novo modelo de negócio implementado; o segundo, de 2005 a 2013, envolve a intensificação do

² Originalmente publicada em alemão, em 1911.

processo de crescimento interno e externo da empresa, por meio de aquisições, e sua evolução de *SaaS* para *PaaS* (*Platform as a Service*); o terceiro, de 2014 a 2023, associado ao processo de consolidação da empresa como líder de mercado e sua contínua diversificação de portfólio.

2.1 A transformação da indústria de *software*: 1999-2004

As décadas de 1980 e 1990 foram marcadas pela transição, ou deslocamento, do *marketing* transacional, com foco nas vendas de produtos e serviços, para o *marketing* relacional, com foco no desenvolvimento de relações com os clientes. Esse novo foco tinha como fundamento uma compreensão melhor do perfil de consumo dos clientes, o que implicava o uso de ferramentas de coleta e de tratamento de informações sobre o desempenho das estratégias de vendas e da evolução das preferências de consumo. O advento da internet e a difusão das empresas “pontocom”, na década de 1990, contribuiu para consolidar o modelo de gestão de relacionamento com o cliente (*Customer Relationship Management* – CRM), o qual pôde se beneficiar do desenvolvimento da indústria de *software* especializada na coleta e no tratamento de informações de mercado (Berthon *et al.*, 2000; Lepore, 2019; Hatchford, 2020; Kinnett; Steinbach, 2021).

O CRM é assim considerado como uma estratégia de fazer negócio suportada por um sistema de *software* que busca coordenar as relações de uma empresa com seus clientes, no que tange, notadamente, às operações de *marketing*, vendas, atendimento ao cliente e comércio digital. O gerenciamento integrado dessas atividades permite à empresa monitorar, em tempo real, o desempenho das campanhas de *marketing* e das estratégias de vendas, de forma a personalizar o perfil de cada cliente, e assim promover um processo sistemático de aprendizagem e de aperfeiçoamento dos serviços de comércio e de distribuição. Todas essas operações visam maximizar a receita e a lucratividade, ao mesmo tempo que buscam obter a fidelidade do cliente (Greenberg, 2010).

As primeiras soluções de *software* CRM surgiram nos Estados Unidos, no final da década de 1980 e início da de 1990, com a participação de empresas emergentes (*startups*) especializadas no desenvolvimento de *software* de gestão de dados empresariais, como *Clarify*, *Vantive*, *Siebel*

Systems e *Onyx*. Havia também a participação de empresas de *software* consolidadas, especialmente a Oracle, que foi uma das pioneiras no desenvolvimento de bancos de dados relacionais dedicados às transações via internet. A atuação dessas empresas, no mercado de *software* de CRM, ocorreu *pari passu* com o início das transações comerciais em sítios eletrônicos (*websites*), em meados dos anos 1990 (Cowling, 2016; Ryan, 2010; Xu *et al.*, 2002).

Nessa fase inicial, as soluções de CRM não eram ainda relacionais, no sentido de estabelecer uma comunicação fornecedor-cliente. Buscavam, outrossim, traçar o perfil de consumo dos clientes por meio da coleta e do tratamento de dados relativos ao desempenho das estratégias de vendas. Além disso, o modelo de comércio de *software*, então vigente, era custoso e de difícil implementação, uma vez que as empresas usuárias deveriam adquirir e operar pacotes de *software* em seus próprios servidores (*hardware*) e contar com pessoal próprio para sua execução e manutenção (Xu *et al.*, 2002).

Marc Benioff, então vice-presidente da Oracle, estava em uma posição de mercado privilegiada na qual pôde identificar a oportunidade de comercializar o *software* CRM, por meio da computação em nuvem, com redução significativa dos custos fixos (de investimento e operacionais) para o usuário. Segundo suas estimativas,

Typical licensing software was selling for extraordinary amounts of money. The low-end product could start around \$1,500 per user per license. Worse, buying pricey software wasn't the only expense. There could be an additional \$54,000 for support; \$1,200,000 for customization and consulting; \$385,000 for the basic hardware to run it; \$100,000 for administrative personnel; and \$30,000 in training. The total cost for 200 people to use a low-end product in the 1990s could exceed \$1.8 million in the first year alone. (Benioff; Adler, 2009, p. 6)

No novo modelo de negócio proposto, o *software* pertence e é gerenciado remotamente por um fornecedor que o distribui com base em um conjunto de códigos e base de dados únicos. Trata-se de um modelo de distribuição de um-para-muitos, a qualquer momento, em qualquer lugar (com acesso à *internet*), e com pagamento atrelado ao uso do *software* ou

em formato de uma assinatura (mensal ou anual). Os aplicativos em nuvem permitem que as empresas assinem uma ampla variedade de serviços de aplicativos desenvolvidos especificamente para a *internet*. Os aplicativos são entregues *online* conforme a necessidade, com pouca ou nenhuma necessidade de serviços de implementação e sem a necessidade de instalar e/ou gerenciar internamente *software* de terceiros (Salesforce.com, 2022a).

Houve, assim, uma mudança fundamental na concepção de comércio e de distribuição do *software*. Ele deixou de ser ofertado por meio de pacotes únicos em discos digitais para ser disponibilizado *online*, em tempo real, e consumido parcialmente de acordo com a conveniência do consumidor. Essa nova forma de transação fez com que o *software* passasse a ser considerado não mais como um produto, mas como um serviço do tipo *SaaS*. Isso quer dizer que o usuário não precisava mais se preocupar com a aquisição e a manutenção da infraestrutura física (*hardware*) e tampouco com os aspectos operacionais de uso de estocagem e segurança dos dados, mas apenas com a sua manipulação (Satyanarayana, 2012).

A exploração dessa nova oportunidade produtiva foi implementada com a criação da *startup Salesforce.com*, em 1999, por Marc Benioff e um grupo de especialistas em CRM, com formação em informática e em administração (Parker Harris, Dave Moellenhoff e Frank Dominguez). A partir dessa experiência, os fundadores da *Salesforce.com* decidiram criar um *software* mais simples e fácil de usar do que os até então disponíveis (Benioff; Adler, 2009).

O primeiro protótipo foi lançado um mês após o início de seu desenvolvimento. Mesmo sendo rudimentar, o *software* já suportava os modelos de CRM da época, oferecendo a possibilidade de relatórios e projeções de vendas. A partir de 2000, com o intuito de alavancar as vendas, a *Salesforce.com* lançou uma estratégia de *marketing* provocadora em torno do seu CRM: advogar o “fim” do modelo de distribuição de *software* gravado em discos, vigente até então. A campanha contou com o desenvolvimento do slogan “NO SOFTWARE”. A estratégia de *marketing* era justamente a de criar uma polêmica midiática, uma vez que o *software* existia, mas de forma remota disponibilizado na nuvem (Benioff; Adler, 2009).

Ademais, a estratégia de *marketing* da *Salesforce.com* estava centrada no fato de que muitos de seus primeiros usuários eram vendedores e não seus superiores hierárquicos, gerentes ou diretores comerciais. A prática

de focar nos usuários finais não era utilizada pelos concorrentes da empresa. A *Salesforce.com* adotou a estratégia de convencer diretamente o usuário final, que se utiliza do *software* em seu cotidiano de trabalho, e não mais os níveis superiores de tomada de decisão das empresas clientes. A nova estratégia de vendas levava em consideração que o usuário final do *software* estava mais capacitado para avaliar o potencial de uso do novo modelo de serviços prestados (Benioff; Adler, 2009).

Além disso, ao utilizar os serviços do *software*, disponibilizados na nuvem, esse usuário poderia fornecer informações, em tempo real, sobre o uso rotineiro das diversas funcionalidades disponibilizadas pelo *SaaS*: quais as funcionalidades eram mais utilizadas, com que frequência, por qual tipo e tamanho de empresa (Benioff; Adler, 2009). Todas essas informações poderiam então ser coletadas e tratadas de forma sistemática. Isso permitia ampliar a capacidade de monitoramento do uso do *software* e assim identificar novas funcionalidades e possibilidades de aplicação e de melhoria dos serviços prestados, ou seja, identificar novas oportunidades produtivas a serem exploradas.

A *Salesforce.com* passou a implementar de fato os novos preceitos de *marketing* orientados ao cliente “*customer centrality*” (Payne; Frow, 2005), por meio do desenvolvimento de uma estratégia de vendas chamada *Product-Led-Growth* (PLG). Trata-se de um modelo de negócio por meio do qual a forma de monetização dos serviços prestados pela empresa baseia-se fundamentalmente na oferta de produtos *freemium*. Os usuários, ao testarem gratuitamente a versão básica de um *software*, são motivados a comprar as versões mais completas (Salesforce.com, 2023). Nesse caso, o produto, vendido como um serviço, torna-se uma rotina, um “serviço administrativo” de monitoramento em tempo real das preferências do consumidor no uso da tecnologia.

Essas inovações em produto e em *marketing*,³ permitiram à *Salesforce.com*, um rápido crescimento nas vendas. Em 2001, após três anos de sua fundação, a *Salesforce.com* contava com mais de três mil clientes e iniciou

³ De acordo com o *Manual de Oslo*, “uma inovação de produto é a introdução de um bem ou serviço novo ou significativamente melhorado no que concerne às suas características ou usos previstos.” (OECD, 1997, p. 57) E a inovação de *marketing* corresponde à “implementação de um novo método de *marketing* com mudanças significativas na concepção do produto ou em sua embalagem, no posicionamento do produto, em sua promoção ou na fixação de preços.” (OECD, 1997, p. 59).

a expansão das suas atividades para a Europa (Irlanda) e a Ásia (Japão). Já em 2002, a empresa havia quase dobrado seu número de clientes corporativos (5.740), com 70.000 usuários distribuídos em 107 países. No período 2001-04, a empresa teve uma taxa de crescimento de quase vinte vezes, passando de US\$ 5 milhões para US\$ 96 milhões em vendas anuais (Salesforce.com, 2022b).

Entre 1999 e 2003, a *Salesforce.com* captou US\$ 65,4 milhões em seis rodadas de investimento de capital de risco. Dentre os 22 investidores que aportaram recursos nessa fase, além dos sócios fundadores, destacam-se: Larri Ellison (presidente e fundador da Oracle), Halsey Minor (presidente e fundador da empresa de mídia digital sobre tecnologia *CNET*), William Hambrecht (presidente e fundador do banco de investimentos *WR Hambrecht + Co.*), Allen Friedenrich (fundador da gestora de investimentos *Regis Management Co.*), Patrick McGovern (fundador da empresa provedora de serviços estatísticos sobre o mercado de Tecnologia da Informação *International Data Corporation*), Magdalena Yesil (*General Partner* do fundo de capital de risco *US Venture Partners*) (Crunchbase, 2024). Os investimentos desses empresários na *Salesforce.com*, revelam a habilidade dos fundadores da empresa, notadamente de Marc Benioff, como ex-alto executivo da Oracle, de mobilizar recursos necessários à implementação do empreendimento. Esses agentes financeiros não apenas aportaram o capital de risco para o início do investimento como também contribuíram para legitimar o empreendimento no ecossistema do Vale do Silício, de forma a construir um ambiente favorável de expectativas dos usuários e dos futuros investidores.

Em 2004, a *Salesforce.com* abriu seu capital na Bolsa de Nova Iorque e obteve uma capitalização de US\$ 110 milhões (TNYT, 2004), atingindo, em dezembro, um valor de mercado da ordem de US\$ 1,7 bilhão (CM, 2022). Foi a primeira empresa “pontocom” a abrir seu capital na Bolsa de Nova Iorque, em vez da bolsa especializada na oferta pública de ações das empresas de alto conteúdo tecnológico (Nasdaq). Os dirigentes tinham como estratégia buscar o reconhecimento do maior e mais tradicional mercado de ações dos Estados Unidos, de forma a atrair a atenção de clientes mais conservadores no que tange ao novo modelo de negócio SaaS (Benioff; Adler, 2009).

Nesse primeiro período (1999-2004) a *Salesforce.com* obteve um

crescimento acelerado, tanto em termos de receita quanto de atuação em âmbito internacional. Mas conseguiu sobretudo transformar-se em uma empresa de capital aberto, ao captar recursos financeiros no principal mercado de ações dos Estados Unidos (Statista, 2023).

2.2 A transição de SaaS para PaaS (*Platform as a Service*): 2005-2013

Esse período foi marcado pela combinação de estratégias de crescimento interno, notadamente via investimentos em pesquisa e desenvolvimento (P&D), e de crescimento externo, por meio da aquisição de 35 empresas, tanto concorrentes quanto as que forneciam serviços complementares à atividade inicial da *Salesforce.com*. Tais estratégias tornaram-se viáveis justamente pela capitalização obtida por meio da oferta pública de ações. Foi um período no qual o valor de mercado da empresa cresceu cerca de dez vezes, passando de US\$ 3,2 bilhões para US\$ 33,3 bilhões (Salesforce.com, 2005-2023).

Essas estratégias de crescimento permitiram a expansão do modelo de negócios do tipo SaaS para PaaS. O novo modelo proporcionou uma plataforma tecnológica que tornou possível o compartilhamento de aplicativos complementares ao CRM, de forma a estabelecer um ecossistema de desenvolvedores de *software* sob coordenação da *Salesforce.com*.

As plataformas tecnológicas são como organizações ou metaorganizações em constante evolução que: agregam e coordenam agentes constitutivos (fornecedores e clientes) capazes de inovar e de competir entre si; criam valor ao promover economias de escopo na oferta e/ou na demanda; e envolvem uma arquitetura tecnológica modular, composta por um núcleo e uma periferia. Os módulos operacionais permitem a expansão de um portfólio de serviços/produtos complementares de *software* cuja autonomia é coordenada pela interdependência técnica entre eles (Gawer, 2014).

As plataformas podem ser classificadas em três grupos: (i) Plataformas Internas, cujos agentes constitutivos da plataforma são a própria firma e suas subunidades; (ii) Plataformas de Cadeia de Suprimentos, cujos agentes constitutivos são uma empresa “montadora” e seus fornecedores; e (iii) Plataformas de Indústria, que transcendem a firma ou a sua cadeia de suprimentos, criando um ecossistema composto pelo líder da plataforma e seus complementadores. Todos esses grupos de plataformas têm inter-

faces tecnológicas entre o “núcleo” e a “periferia” e, dependendo se estão restritas às firmas, às cadeias de suprimentos ou aos ecossistemas, essas interfaces podem ser fechadas, semifechadas ou abertas (Gawer, 2014).

À medida que o escopo da plataforma se amplia de Plataforma Interna para Cadeia de Suprimentos e para Indústria, o acesso à plataforma por agentes inovadores e suas diversas capacidades também aumenta. Nos dois primeiros grupos de plataformas as fontes de inovação são restritas, respectivamente, à empresa em questão e aos seus fornecedores. Já nas Plataformas de Indústria, como é o caso da *Salesforce.com*, o escopo dos inovadores amplia-se significativamente por meio de interfaces abertas. Os potenciais inovadores de produtos complementares se utilizam das informações codificadas em conectores, como as *Application Programming Interface* (APIs),⁴ além de ferramentas de programação divulgadas pelos seus proprietários para construir complementos compatíveis. Esse tipo de arquitetura relacional permite a redução dos custos em infraestrutura (*software e hardware*), de todos os participantes. Permite também a redução de custos e de tempo em P&D, do proprietário/coordenador da plataforma, à medida que os fornecedores complementares inovam e ampliam o conjunto de recursos disponíveis à comunidade de usuários (Gawer, 2014).

Essa nova dinâmica relacional da *Salesforce.com* começou em 2005, por meio da implantação de novos serviços de suporte ao cliente e de ferramentas de colaboração ao CRM na nuvem existente. Em 2006, a empresa lançou uma linguagem de programação sob demanda (*Apex*) que permitia aos programadores de terceiros escrever e executar códigos na sua arquitetura compartilhada *multi-tenant*.⁵ Lançou, também, o *Visualforce*, uma estrutura de desenvolvimento *web* que permitia aos usuários criar livremente qualquer interface de usuário (*user interface – UI*), a fim de ampliar a interatividade sistêmica. Ainda em 2006, lançou o *AppExchange*, um *marketplace online* de aplicações criadas por provedores e desenvolvedores individuais externos. A introdução do *AppExchange* foi o primeiro passo na criação de uma base sobre a qual desenvolvedores de *software* individuais poderiam monetizar suas habilidades, permitindo

⁴ Interface de Programação de Aplicativos: ponto de acesso de um *software*, acessível a partir de programas de aplicativos e/ou código, a fim de possibilitar o fornecimento de uma funcionalidade específica (U.S. Department of Commerce, 2022).

⁵ É uma arquitetura de *software* na qual uma única instância de *software* é executada em um servidor e atende a vários inquilinos (*tenants*) (U.S. Department of Commerce, 2011).

que a *Salesforce.com* e outros provedores de *software* estabelecessem integração entre seus aplicativos e, com isso, fornecessem aos usuários uma extensão de seus sistemas. Consequentemente, isso expandiu o rol de serviços e o ecossistema da empresa (Salesforce.com, 2008).

No início de 2007, foi lançado o programa *IdeaExchange*, atualmente conhecido como *Trailblazer Community*, a fim coletar, categorizar e priorizar sugestões de clientes referente a ideias de novos recursos e funcionalidades para lançamentos futuros da plataforma. Ainda nesse ano, a *Salesforce.com* lançou a plataforma oficial para desenvolvedores (*Force.com*). Foi o primeiro modelo de *PaaS*, que permitiu a desenvolvedores terceirizados criar e implantar aplicativos na arquitetura da *Salesforce.com* (Salesforce.com, 2008).

Ao arquitetar os módulos e as ações dos agentes participantes da plataforma, a *Salesforce.com* passou a estabelecer o escopo, o ritmo e as formas de compartilhamento e de apropriação do conhecimento (Nambisan; Sawhney, 2011). Isso tem permitido à empresa gerir os ativos complementares ao seu núcleo de competências (Teece, 1986), ao estabelecer os ativos a serem desenvolvidos interna ou externamente pelos usuários e desenvolvedores.

2.3 Ampliação do escopo da plataforma: 2014-2021

Em 2014, a *Salesforce.com* anunciou sua estratégia para a aquisição de empresas em outros segmentos de atividade. Introduziu, nesse ano, o *Trailhead*, um módulo/plataforma de educação, constituído de uma série de tutoriais *online* com o objetivo de treinar desenvolvedores (de iniciantes a avançados) que precisavam aprender a usar, customizar e programar na plataforma *Force.com* (*PaaS*) (Salesforce.com, 2015). Desde seu lançamento, o *Trailhead* expandiu seus cursos para tecnologias da Amazon, Google e Apple, além de temáticas transversais de negócios. O *Trailhead* acabou evoluindo para uma comunidade com mais de 3,6 milhões de usuários em 30 países, o que ajudou a *Salesforce.com* a incrementar as trocas com e entre os usuários, além de especializar a sua força de trabalho nos diferentes segmentos de aplicação de *software* (Gantz; Webber, 2021).

Nesse mesmo ano, a empresa incrementou os mecanismos de comunicação na sua plataforma por meio do *Customer Success Platform*. Esse módulo/plataforma permitia, às empresas usuárias dos serviços da *Salesforce.com* gerenciar os dados e as relações com seus clientes, por meio de

outras plataformas de comunicação (Apple, Amazon, Google) dos principais dispositivos disponíveis (computadores, *tablets*, *smartphones*). Foram também estabelecidas alianças com os fornecedores de infraestrutura (*hardware*) de nuvem (*Infrastructure as a Service* – IaaS), como *Amazon Web Services*, *Azure* e *Alibaba*. Isso permitiu à *Salesforce.com* concentrar seus investimentos na sua base tecnológica de produção de *software*, via SaaS e PaaS (Staub *et al.*, 2021).

Em 2015, a *Salesforce.com* lançou o *IoT Cloud*, módulo/plataforma projetado para armazenar e processar dados da Internet das Coisas, tornando possível a conexão de bilhões de eventos de dispositivos, sensores e aplicativos, abrindo um novo mercado potencial (Salesforce.com, 2016). O ano de 2017 foi marcado pelo lançamento do *Einstein*, a primeira tecnologia abrangente de inteligência artificial (IA) para CRM, tornando-a acessível a todas as empresas e usuários de negócios. Posteriormente, o *Einstein* foi desenvolvido para todos os produtos *Salesforce.com*, permitindo a todos os seus clientes acessarem sua plataforma e os *insights* mais recentes da sua base de clientes (Salesforce.com, 2017; 2018).

Em 2018, a empresa estruturou o portfólio de suas atividades na *Salesforce Customer 360*, uma plataforma que integra todas as ferramentas de *software* da *Salesforce.com*. E, em 2020, a *Salesforce.com* consolidou a sua diversificação de serviços para o setor industrial com a aquisição da *Vlocity*, por US\$ 1,3 bilhão, uma empresa que havia iniciado suas atividades como parceira na plataforma *Salesforce*, em 2014. A *Vlocity* é especializada no fornecimento de *software* de gerenciamento de dados para diferentes ramos de atividade (energia, saúde, seguros, governo, comunicações, transportes, turismo) (Salesforce.com, 2022b). Em 2021, a *Salesforce.com* fez sua maior aquisição ao comprar a empresa de serviço de mensagens no local de trabalho *Slack*, por US\$ 27,7 bilhões. Essa ferramenta permitiu ampliar as capacidades de colaboração e trabalho remoto da sua plataforma (Salesforce.com, 2022b).

Ao fim do período 2014-2021, passou a contar com um amplo portfólio de aplicativos de *software*, muito além da sua oferta original de CRM e automação da força de vendas. A Plataforma *Salesforce Customer 360* conta atualmente com 13 módulos interdependentes: Vendas, Serviço ao Cliente, *Marketing*, *E-commerce*, Análise de Dados, iPaaS, PaaS, Indústrias, Segurança, Sustentabilidade, Parceiros, Sucesso do cliente e *Slack* (Figura

1). Nesse período, o valor de mercado da empresa passou de US\$ 37,4 bilhões para US\$ 250,3 bilhões, um crescimento da ordem de sete vezes (Gráfico 1).

A plataforma digital, coordenada pela *Salesforce.com*, constitui-se assim como um ecossistema empresarial construído a partir de um processo coevolucionário de desenvolvimento tecnológico e de articulação de interesses e de expectativas alinhadas em torno da empresa líder (Staub *et al.*, 2021). Trata-se, com efeito, da combinação de uma infraestrutura digital e de uma superestrutura empreendedora que permite expandir os serviços empresariais, circunscritos originalmente à firma, no âmbito do ecossistema.

3. A especialização dentro de amplos limites

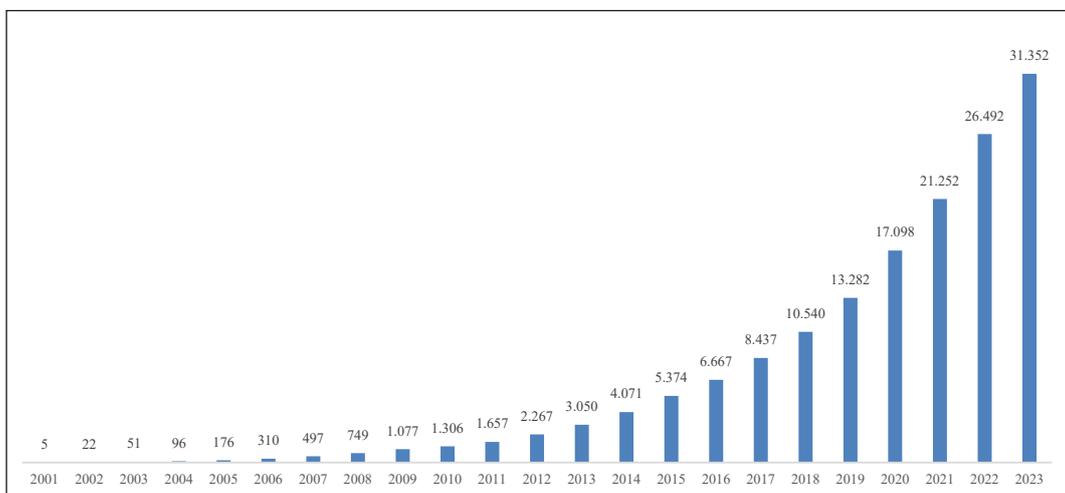
A partir da venda de serviços de *software* de CRM, a *Salesforce.com* iniciou um processo de crescimento interno, baseado na contínua expansão dos investimentos em P&D. O rápido crescimento inicial da empresa gerou expectativas favoráveis que deram ímpeto à intensa valorização do seu capital. Isso permitiu desencadear um processo de crescimento externo via aquisição de empresas especializadas na produção de *software* de gestão empresarial (*marketing*, vendas, planejamento, análise e segurança de dados).

Dessa forma, a *Salesforce.com* ampliou o seu portfólio de produtos disponibilizados em uma plataforma tecnológica que possibilita a coordenação de um ecossistema de empresas que operam, transacionam e inovam em uma estrutura modular. A economia de escopo assim criada, e coordenada por meio das interfaces modulares, tem potencializado um processo interativo de inovação tecnológica a partir da gestão de ativos complementares. Como fundadora da plataforma, a *Salesforce.com* foi capaz de alinhar e combinar os diversos interesses e competências dos agentes envolvidos no ecossistema.

Desde o início das suas operações, o faturamento da empresa apresentou uma taxa de crescimento anual média da ordem 56%, passando de US\$ 5 milhões, em 2001, para US\$ 31,3 bilhões, em 2023 (Gráfico 1). E desde a abertura do capital, na bolsa de Nova Iorque, o seu valor de mercado cresceu cerca de 150 vezes, atingindo o valor de US\$ 254,7 bilhões, em 2023 (Gráfico 2). Em 2022, houve uma queda no valor das ações, de quase 50%, o qual foi rapidamente recuperado no ano seguinte. Essa

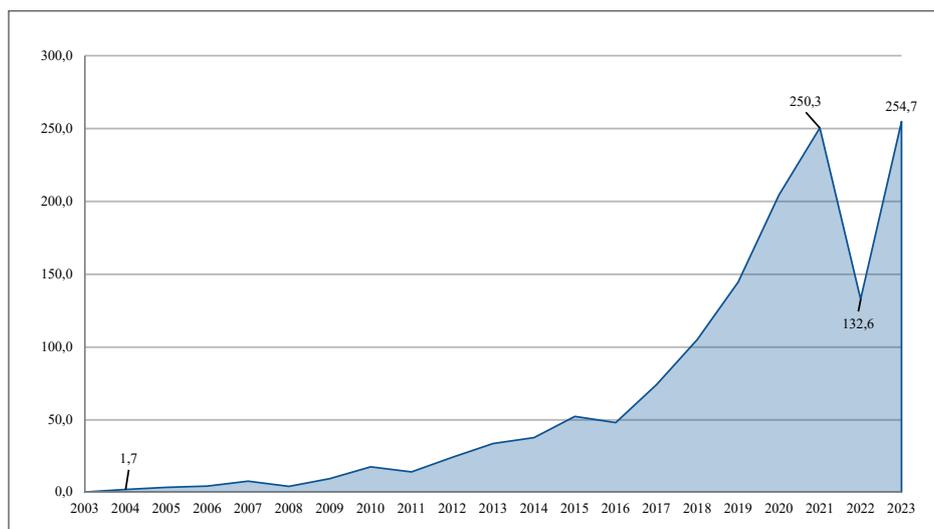
queda está fundamentalmente ligada a um período conjuntural que combinou a reestruturação das cadeias produtivas em âmbito mundial, após o período da pandemia de covid-19, e o início da guerra na Ucrânia. Ambos os eventos elevaram a inflação e as taxas de juros nos Estados Unidos, criando um ambiente de incerteza na bolsa de valores de Nova Iorque. Isso gerou, na sequência, uma queda generalizada do valor das ações da maioria das grandes empresas de capital aberto (Wang, 2022).

**Gráfico 1 – Receita anual da *Salesforce.com*, 2001-2023
(US\$ Milhões)**



Fonte: elaboração própria, baseado em Salesforce.com (2005-2023).

**Gráfico 2 – Valor de mercado da *Salesforce.com*, 2004-2023
(US\$ Milhões)**

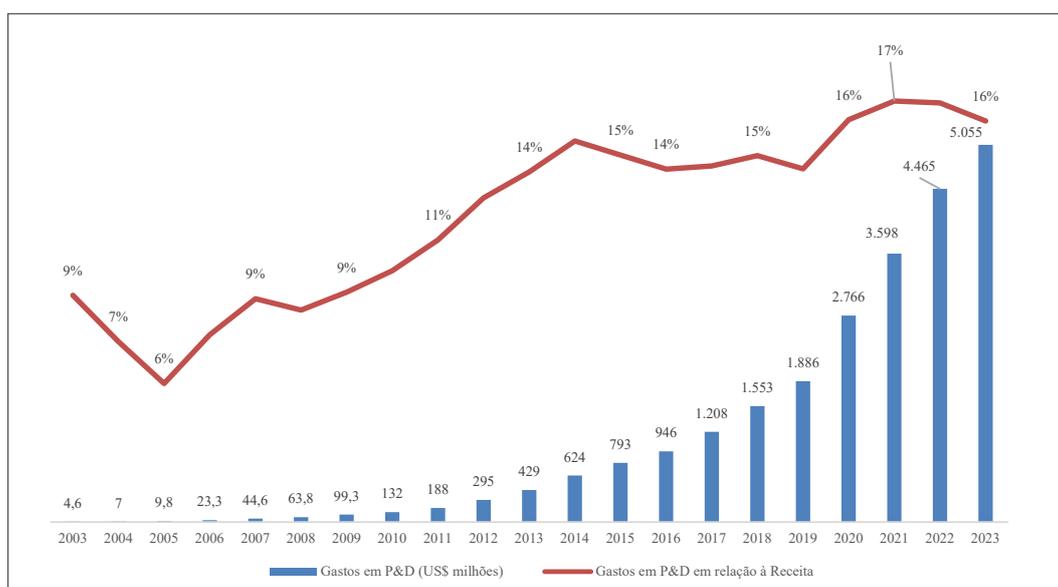


Fonte: elaboração própria, baseado em Companies Marketcap (2023).

A capacidade da *Salesforce.com* de manter um ritmo de crescimento intenso e contínuo, ao longo de duas décadas, baseia-se, por um lado, na natureza escalável da computação em nuvem. Isso tem permitido que a empresa se expanda rapidamente, com externalidades positivas de rede, por meio de uma contínua expansão da quantidade e da diversidade de usuários. Por outro lado, essa característica tecnológica foi potencializada pela combinação das estratégias de crescimento interno e externo adotadas pela empresa, em especial, por três vias:

- (i) investimentos crescentes em P&D, os quais passaram de 9% para 17% do faturamento, entre 2003 e 2023 (Gráfico 3). Ao longo desse período a empresa obteve mais de 4.900 patentes, registradas em dez países (GreyB, 2023);
- (ii) alianças estratégicas estabelecidas com empresas de infraestrutura de hardware e com cerca de 6 mil desenvolvedores independentes de software, que disponibilizaram, somente nos Estados Unidos, sete mil aplicativos na plataforma da *Salesforce.com* (AppExchange), em 2023 (Vention, 2024);
- (iii) aquisição de 75 empresas, concorrentes ou que complementam seu portfólio de produtos, entre 2006 e agosto de 2024 (Crunchbase, 2024).

Gráfico 3 – Gastos em P&D da *Salesforce.com*, 2003-2023 (US\$ Milhões)



Fonte: elaboração própria, baseado em *Salesforce.com* (2005-2023).

O desenvolvimento tecnológico, as aquisições e as parcerias geradas proporcionaram à *Salesforce.com* um processo de diversificação sustentado por uma base tecnológica cujo foco é o desenvolvimento e a distribuição de *software* em nuvem. Ao mesmo tempo, as aquisições permitiram ampliar a base tecnológica ao incorporar serviços, ou ativos complementares, em segmentos capazes de gerar um efeito sinérgico nas vendas da empresa (economia de escopo). Dentre as dez maiores aquisições, em valor, da *Salesforce.com* destacam-se: a *Slack*, especializada em comunicação inter e intra empresarial; a *Tableau*, voltada ao tratamento e visualização de dados; e a *MuleSoft*, cuja tecnologia garantiu a integração de sistemas e de dados das diferentes plataformas (comércio eletrônico, gerenciamento de dados, gerenciamento de clientes) que passaram a operar em torno do núcleo de serviços de CRM (Tabela 1). Uma estratégia de crescimento que remete a uma especialização dentro de amplos limites, como preconizado por Penrose.

Tabela 1 – Principais aquisições, em valor, da *Salesforce.com*

Empresa	Valor	Atividade/Plataforma
Slack	US\$ 27,7 bilhões	Comunicação inter e intra empresarial
Tableau	US\$ 15,7 bilhões	Tratamento e visualização de dados
MuleSoft	US\$ 6,5 bilhões	Integração de sistemas e de dados de diferentes plataformas
Demandware	US\$ 2,8 bilhões	Comércio eletrônico
ExacTarget	US\$ 2,5 bilhões	Automatização de campanhas de marketing pessoal
ClickSoftware	US\$ 1,35 bilhões	Gestão para prestadores de serviços móveis
Vlocity	US\$ 1,33 bilhões	Gerenciamento de relacionamento de clientes em atividades industriais
Krux	US\$ 800 milhões	Gestão de dados de clientes
Quip	US\$ 750 milhões	Compartilhamento de documentos
Buddy Media	US\$ 649 milhões	Mídia social

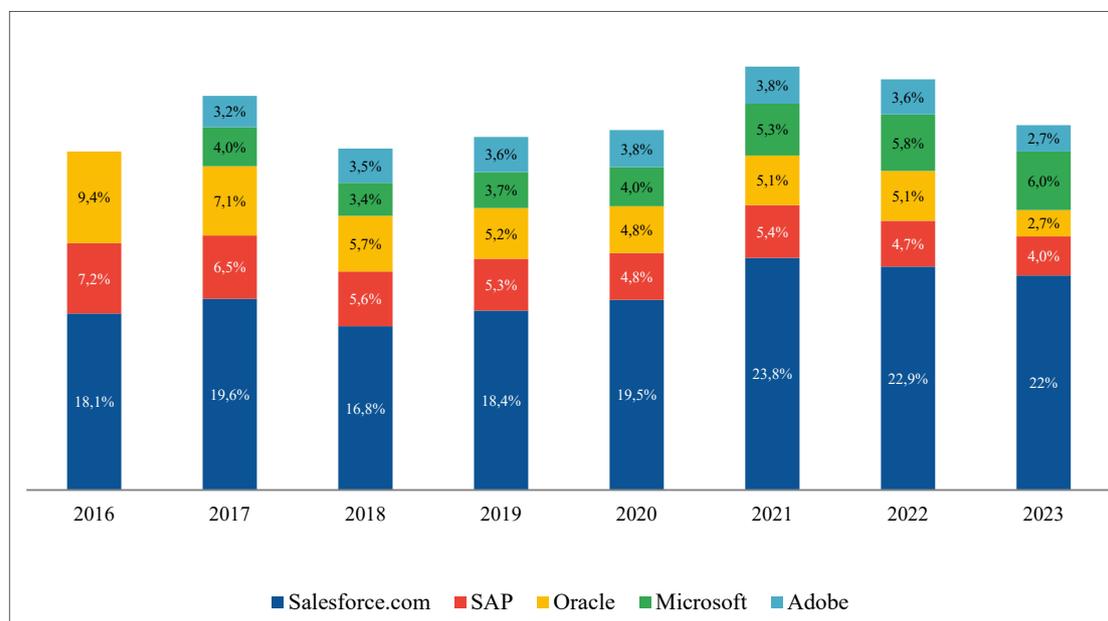
Fonte: elaboração própria, baseada em Mazalon (2023).

Essa dinâmica de diversificação permite ampliar o tamanho do mercado potencial estimado da empresa, de forma a manter as expectativas

de retorno dos investidores e, portanto, de valorização das ações ao longo do tempo.⁶ Cohen e Neubert (2018) consideram justamente que o ritmo acelerado de crescimento da *Salesforce.com*, uma empresa relativamente recente em um mercado de SaaS ainda em expansão, tem sido o principal fator de valorização da empresa no mercado de ações. Esse ritmo acelerado de investimentos corresponde ao modelo de negócio baseado na economia de plataformas, cuja rentabilidade se realiza pela constituição da extração de rendas de monopólio, ao potencializar os efeitos de externalidades positivas de redes no qual o “vencedor leva tudo” (Langley; Leyshon, 2017; Rochet; Tirole, 2003).

As economias de escala e de escopo estabelecidas, ao longo da sua trajetória de crescimento, permitiram à *Salesforce.com* manter a liderança no seu mercado original de *software* CRM, mesmo concorrendo com empresas multinacionais há mais tempo estabelecidas. Em 2023, a sua participação nesse mercado foi da ordem de 22%, enquanto as demais empresas líderes (Oracle, SAP, Adobe e Microsoft) somaram 19,6% (Gráfico 4).

Gráfico 4 – Participação de mercado de *software* CRM (2016-2023)

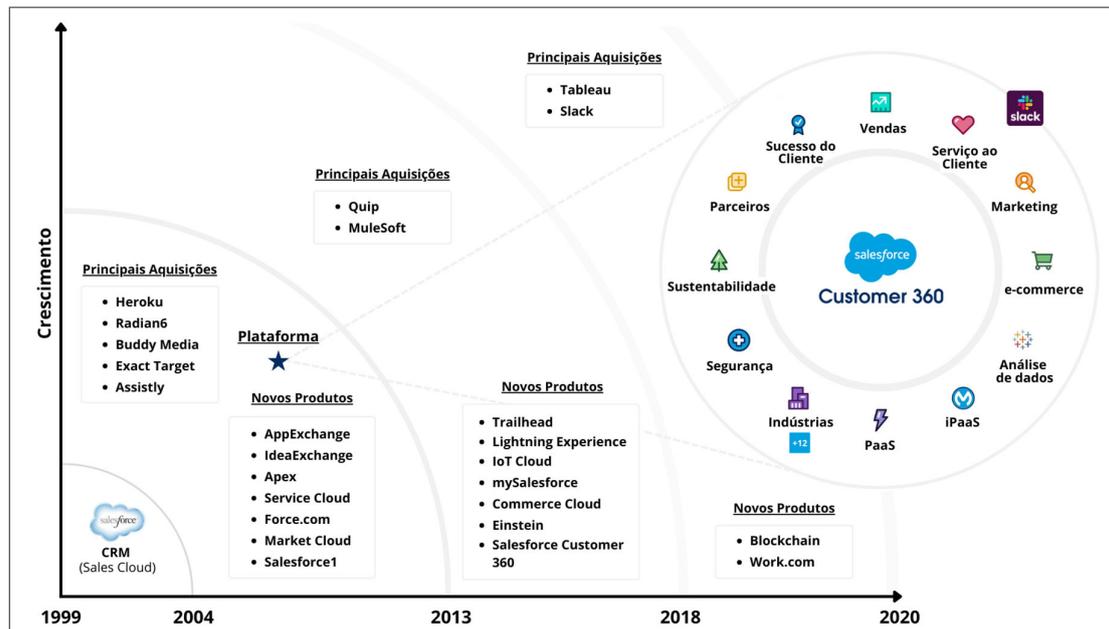


Fonte: Statista (2024).

⁶ No relatório para investidores, de 2021, a empresa apresentou uma estimativa do seu mercado potencial total (*total addressable market*) da ordem de US\$ 290 bilhões, para 2026, o que corresponde a cerca do dobro das vendas de *software* CRM em 2023 (Salesforce.com, 2021).

A Figura 1 esquematiza a trajetória de crescimento da *Salesforce.com*, na qual a contínua ampliação da base tecnológica constituiu-se como um vetor de construção de uma plataforma digital (Customer 360) baseada na interconectividade tecnológica, na gestão de ativos complementares internos e externos à firma e na governança ou coordenação dos interesses diversos dos agentes envolvidos.

Figura 1 – Esquema da trajetória de crescimento da *Salesforce.com*



Fonte: elaboração própria, baseado em Salesforce.com (2005-2021).

4. Considerações finais

O objetivo deste artigo foi analisar a história da *Salesforce.com* dentro de um contexto de crescimento, com base na Teoria do Crescimento da Firma de Edith Penrose. O elevado ritmo de expansão das vendas e da capitalização da firma, ao longo de duas décadas, indica a combinação de estratégias de crescimento interno, por meio de elevados investimentos em P&D, e de crescimento externo, por meio de aquisições e de alianças empresariais. Indica também uma estratégia de crescimento baseada em uma “especialização dentro de amplos limites”, a qual se sustenta em uma base tecnológica especializada na produção de *software* em nuvem. Os limites de crescimento da firma, preconizados por Penrose, revelam a

capacidade da *Salesforce.com* de potencializar uma expansão continuada por meio da criação e da coordenação de uma plataforma tecnológica que agrega uma diversidade de agentes com interesses e competências diversas.

Para que isso fosse possível, a qualidade dos serviços empresariais e administrativos foram fundamentais no sentido de identificar oportunidades produtivas e de recombinação os recursos internos disponíveis. Destaca-se, nesse sentido, a experiência do fundador da *Salesforce.com* como executivo de uma empresa pioneira na área de desenvolvimento de *software* (Oracle) e a sua capacidade de utilizar o próprio produto comercializado (*software* de CRM) como um instrumento de identificação de novas oportunidades produtivas, pelos próprios consumidores (*Product-Led-Growth*). Estes passaram a ser incorporados na dinâmica de crescimento da firma a partir da construção de uma plataforma de serviços de *software*, disponibilizados na nuvem, por meio da qual a *Salesforce.com* tornou-se coordenadora de um amplo mercado de compra e venda de serviços, cuja expansão é determinada pela capacidade de estimular a interdependência dos serviços ali disponibilizados.

O ambiente de plataforma, orquestrado pela *Salesforce.com*, pode portanto ser interpretado a partir de três aspectos de análise fundamentais da abordagem penrosiana: (i) esse ambiente corresponde à expansão dos serviços administrativos da empresa líder, na gestão rotineira dos seus ativos de produção e de comercialização de serviços de *software* na nuvem; (ii) corresponde à ampliação dos serviços empresariais, na identificação de novas oportunidades produtivas, dentro de um escopo coletivo e coordenado de expectativas dos agentes investidores e participantes da plataforma; e (iii) o processo de coevolução dos aspectos técnicos e organizacionais da plataforma amplia a base tecnológica da firma nas suas possibilidades de diversificação coordenada em diferentes mercados complementares.

A expansão das plataformas tecnológicas como espaços virtuais de transações comerciais e de desenvolvimento tecnológico, coordenados por empresas inovadoras, indica a relevância de estudos históricos capazes de entender os processos de sua criação e evolução. A história das plataformas digitais confunde-se com a história das próprias empresas que as concebem, bem como das que colaboram na sua construção, ou seja, na constituição de redes dos agentes envolvidos. Trata-se de um processo coevolucionário que compreende não apenas os aspectos técnicos, como também os aspectos

organizacionais de cooperação, de concorrência e de gestão de conflitos de interesse. Tais aspectos são, na realidade, categorias de análise fundamentais para se entender a própria história do processo transformação digital da economia e da sociedade atual.

Referências

BANDULET, F. Software-as-a-Service as Disruptive Innovation in the Enterprise Application Market: An Empirical Analysis of Revenue Growth and Profitability among SaaS Providers (2005-2015). *Working Paper*, 2017. Disponível em: <<https://www.researchgate.net/publication/319879108>>. Acesso em: 13 ago. 2024.

BENIOFF, M.; ADLER, C. *Behind the Cloud: the untold story of how Salesforce.com went from idea to billion-dollar company and revolutionized an industry*. San Francisco: Jossey-Bass, 2009.

BERTHON, P.; HOLBROOK, M.; HULBERT, J. Beyond market orientation: a conceptualization of market evolution. *Journal of Interactive Marketing*, v. 14, n. 3, 2000.

CBINSIGHTS. S. Financials. Disponível em: <<https://www.cbinsights.com/company/salesforce/financials>>. Acesso em: 13 jul. 2023.

COHEN, B.; NEUBERT, M. Valuation fo a SaaS company: a case study of Salesforce.com. *Proceedings of the 6th International Conference Innovation Management, Entrepreneurship and Sustainability*, Praque, May 31-June 01, p. 166-178, 2018.

COMPANIES MARKETCAP. *Market capitalization of Salesforce (CRM)*. [s.l.], 2023. Disponível em: <<https://companiesmarketcap.com/salesforce/marketcap/#>>. Acesso em: 18 ago. 2024.

COMPARABLY. *Salesforce's*. Disponível em: <<https://www.comparably.com/companies/salesforce/salaries>>. Acesso em: 16 abr. 2022.

COSTELLO, K.; RIMOL, M. *Gartner forecasts worldwide public cloud*

end-user spending to grow 23% in 2021, 21 abr. 2021. Disponível em <<https://www.gartner.com/en/newsroom/press-releases/2021-04-21-gartner-forecasts-worldwide-public-cloud-end-user-spending-to-grow-23-percent-in-2021>>. Acesso em: 15 julho 2022.

CRUNCHBASE. Salesforce, 2024. Disponível em <https://www.crunchbase.com/organization/salesforce/company_financials>. Acesso em: 15 ago. 2024.

CRUNCHBASE. *List of Salesforce's 75 acquisitions*, 2024. Disponível em: <https://www.crunchbase.com/search/acquisitions/field/organizations/num_acquisitions/salesforce>. Acesso em: 20 ago. 2024.

COWLING, J. *The history of Oracle Corporation (1977-2000)*. Disponível em: <<https://content.dsp.co.uk/the-history-of-oracle-corporation-1977-2000>>. Acesso em: 13 julho 2023.

DA SILVA, C. *et al.* Disruptive technologies: a business model perspective on cloud computing. *Technology Analysis & Strategic Management*, v. 25, n. 10, p. 1161-1173, 2013.

DENNING, S. Successfully implementing radical management at Salesforce.com. *Strategy & Leadership*, v. 34, n. 6, p. 4-10, 2011.

FRY, C.; GREENE, S. Large scale agile transformation in an on-demand world. *Agile 2007*, Proceedings, Washington, DC, p. 136-140, 2007.

GANTZ, J.; WEBBER, A. *The salesforce economic impact: 9 million new jobs by 2026, \$1.6 trillion of new revenues*. 2021. Disponível em: <https://www.salesforce.com/content/dam/web/en_us/www/documents/reports/idc-salesforce-economy-report.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2022.

GAWER, A. Bridging differing perspectives on technological platforms: toward an integrative framework. *Research Policy*, v. 43, n. 7, p. 1239-1249, 2014.

GREENBERG, P. The impact of CRM 2.0 on customer insight. *Journal of Business & Industrial Marketing*, v. 25, n. 6, p. 410-419, 2010.

GREYB. *Salesforce Patents: key insights and stats*. Disponível em: <<https://insights.greyb.com/salesforce-patents/#:~:text=Salesforce%20has%20a%20total%20of,than%2085%25%20patents%20are%20active>>. Acesso em: 15 julho 2024.

HATCHFORD, B. The history of academic research in marketing and its implications for the future. *Spanish Journal of Marketing*, v. 24, n. 1, p. 3-36, 2020.

IASINTI, M. Principles that matter: sustaining software innovation from the client to the web. *Harvard Business School Technology & Operations Mgt. Unit Working Paper*, n. 9-142, 2009.

KINNETT, S.; STEINBACH, T. Is CRM ready for Industry 4.0? Historical technological framework. *Proceedings of Twenty-Seventh Americas Conference on Information Systems*, Montreal, August 9th, 2021.

LANGLEY, P.; LEYSHON, A. Platform capitalism: the intermediation and capitalisation of digital economic circulation. *Finance and Society*, v. 3, n. 1, p. 11-31, 2017.

LATIF, F.; NINA, L. *Salesforce (CRM): an ever-growing industry or a bubble about to burst?* Lisboa: Nova SBE, 2020 (Dissertação de Mestrado Nova SBE).

LEE, S. *et al.* Success factors of platform leadership in web 2.0 service business. *Service Business*, v. 4, n. 2, p. 89-123, 2010.

LEPORE, A. Outlines of marketing history. *Proceedings of the 19th Conference on Historical Analysis and Research in Marketing (CHARM)*. Ottawa, May 16-19, 2019.

LEVITT, R. *et al.* Salesforce.com: the development dilemma. *Collaboratory for Research on Global Projects*, Stanford, 2009.

MAZALON, L. *The 10 biggest Salesforce acquisitions*. 2023. Disponível em: <<https://www.salesforceben.com/the-10-biggest-salesforce-acquisitions/>>. Acesso em: 12 maio 2024.

NAMBISAN, S.; SAWHNEY, M. Orquestration processes in network-centric innovation: evidence from the field. *Academy of Management Perspectives*, v. 25, n. 3, p. 40-57, 2011.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Manual de Oslo*: diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre inovação. 1997.

PAYNE, A.; FROW, P. A strategic framework for customer relationship management. *Journal of Marketing*, v. 69, p. 167-176, 2005.

PENROSE, E. *The theory of the growth of the firm*. New York: Oxford University Press, 2009.

ROCHET, J.-C.; TIROLE, J. Platform competition in two-sided markets. *Journal of the European Economic Association*, v. 1, n. 4, p. 990-1029, 2003.

RYAN, J. *A history of the internet and the digital future*. London: Reaktion Books, 2010.

SALESFORCE.COM. *Annual Reports, 2005-2023*. Disponível em: <<https://investor.salesforce.com/financials/default.aspx>>. Acesso em: 16 jul. 2024.

SALESFORCE.COM. *Annual Report, 2008*. Disponível em: <<https://investor.salesforce.com/financials/default.aspx>>. Acesso em: 14 maio 2022.

SALESFORCE.COM. *Annual Report, 2007-2018*. Disponível em: <<https://investor.salesforce.com/financials/default.aspx>>. Acesso em: 22 maio 2022.

SALESFORCE.COM. Investors Day 2022. 2021. Disponível em: <[https://s23.q4cdn.com/574569502/files/doc_presentations/2022/FY23-Salesforce-Investor-Day-2022-Sept-21-\(1\).pdf](https://s23.q4cdn.com/574569502/files/doc_presentations/2022/FY23-Salesforce-Investor-Day-2022-Sept-21-(1).pdf)>. Acesso em: 2 de setembro de 2024.

SALESFORCE.COM. *SaaS: o que é Software as a Service?*, 2022a. Disponível em: <<https://www.salesforce.com/br/saas/>>. Acesso em: 15 maio 2022.

SALESFORCE.COM. *The history of Salesforce*. 2022b. Disponível em: <<https://www.salesforce.com/news/stories/the-history-of-salesforce/>>. Acesso em: 16 abr. 2022.

SALESFORCE.COM. *What is product-led growth? Let your customers tell the story*. 2023. Disponível em: <<https://www.salesforce.com/blog/what-is-product-led-growth/>>. Acesso em: 30 maio 2023.

SRNICEK, N. *Platform capitalism*. Cambridge: Polity Press, 2017.

SATYANARAYANA, S. Cloud computing: SaaS. *Computer Science and Telecommunications*, v. 36, n. 4, p. 76-79, 2012.

SCHUMPETER, J. A. *The theory of economic development: an inquiry into profits, capital, credit, interest, and the business cycle*. New Brunswick and London: Transaction Publishers, 2008.

SNEH, M. S.; KRISHNA, Prasad. Analysis of business strategies of Salesforce.com Inc. *International Journal of Case Studies in Business, IT and Education*, v. 2, n. 1, p. 38-44, 2018.

SNIHUR, Y.; THOMAS, L.; BURGELMAN, R. An ecosystem-level process model of business model disruption: the disruptor's gambit. *Journal of Management Studies*, v. 55, n. 7, p. 1278-1316, 2018.

SONDERS, M. *The 50 biggest SaaS companies in the U.S.* 2022. Disponível em: <<https://www.mikesonders.com/largest-saas-companies/>>. Acesso em: 20 jun. 2022.

STATISTA. *Largest stock exchange operators worldwide as of May 2023, by market capitalization of listed companies*. 2023. Disponível em: <<https://www.statista.com/statistics/270126/largest-stock-exchange-operators-by-market-capitalization-of-listed-companies/>>. Acesso em: 31 jul. 2023.

STATISTA. *Leading vendor market revenue share of Customer Relationship Management (CRM) applications market worldwide from 2016 to 2021*. Disponível em: <<https://www.statista.com/statistics/972598/crm-applications-vendors-market-share-worldwide/>>. Acesso em: 29 out. 2022.

STAUB, N. *et al.* Evolution of B2B platform ecosystems: what can be learned from Salesforce? *ECIS Research Papers*, 2021. Disponível em: <https://aisel.aisnet.org/ecis2021_rp/141>. Acesso em: 12 ago. 2022.

TABER, D. *Salesforce.com secrets of success: best practices for growth and profitability*. Boston: Prentice Hall, 2009.

TEECE, D. Profiting from technological innovation: implications for integration, collaboration, licensing and public policy. *Research Policy*, v. 15, p. 285-305, 1986.

THE NEW YORK TIMES (TNYT). Salesforce.com Top I.P.O. of the Year. 23 de junho de 2004. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2004/06/23/business/salesforcecom-top-ipo-of-the-year.html>>. Acesso em: 10 jul. 2023.

THORHAUGE, A. *et al.* (Org.) *The economic lives of platforms: rethinking the political economy of digital markets*. Bristol: Bristol University Press, 2024.

U. S. DEPARTMENT OF COMMERCE. National Institute of Standards and Technology. *The NIST definition of cloud computing: recommendations of the National Institute of Standards and Technology*. 2011. Disponível em: <<https://nvlpubs.nist.gov/nistpubs/Legacy/SP/nistspecialpublication800-145.pdf>>. Acesso em: 21 jul. 2022.

U. S. DEPARTMENT OF COMMERCE. National Institute of Standards and Technology. *Computer Security Resource Center: glossary: Application Programming Interface (API)*. 2022. Disponível em: <https://csrc.nist.gov/glossary/term/application_programming_interface>. Acesso em: 21 jul. 2022.

VENTION. *Salesforce statistics you should know in 2024 – and beyond*. Disponível em: <<https://ventionteams.com/salesforce/statistics>>. Acesso em: 22 agosto 2024.

WANG, E. Wall Street ends 2022 with biggest annual drop since 2008. *Reuters*, 30 de dezembro de 2022. Disponível em: <<https://www.reuters.com/markets/us/futures-slip-last-trading-day-torrid-year-2022-12-30/>>. Acesso em: 31 ago. 2024.

XU, X.; VENKATESH, V.; TAM, K. Y. Model of migration and use of platforms: role of hierarchy, current generation, and complementarities in consumer settings. *Management Science*, v. 56, n.8, p. 1304-1323, 2010.

XU, Y. *et al.* Adopting customer relationship management technology. *Industrial Management & Data Systems*, v. 102, n. 8, p. 442-452, 2002.

YAN, J. *et al.* Differential innovativeness outcomes of user and employee participation in an online user innovation community. *Journal of Management Information Systems*, v. 35, n. 3, p. 900-933, 2018.

Resenha bibliográfica*

Book review

ARANA, M. *Políticos, funcionarios y académicos: la formación universitaria de los economistas en Buenos Aires (1821-1966)*. Buenos Aires: Imago Mundi, 2024.

Formação de economistas políticos, puros e nacionais na Argentina

Training of Political, Pure, and National Economists in Argentina

Fágner João Maia Medeiros**

Em seu mais recente livro, intitulado *Políticos, funcionarios y académicos: la formación universitaria de los economistas en Buenos Aires (1821-1966)*, Mariano Arana descreve de maneira minuciosa como se formaram diferentes gerações de economistas na Argentina. Na mesma linha dos estudos sobre o “ensino de Economia no Brasil” (Bruzzi Curi, 2019; Cosentino, 2019, 2023), Arana produziu um panorama completo do caso argentino por meio de um impressionante uso de fontes primárias que inclui visitas a arquivos das universidades da província de Buenos Aires e numerosas entrevistas a economistas argentinos (*História Oral*). Além disso, o livro alcança uma harmoniosa cooperação entre áreas de pesquisa que mantêm pouco diálogo entre si: história do pensamento econômico, sociologia dos intelectuais, história do ensino e história institucional.

Na mesma direção, o livro tem uma visão inovadora que coloca a universidade no centro da discussão para responder a certas questões sobre a particularidade da formação dos economistas argentinos, a saber: que autores estrangeiros eram lidos? Que temas eram debatidos? Como

* Submissão: 24/09/2024 | Aprovação: 13/11/2024 | DOI: 10.29182/hehe.v28i1.1009

** Doutorando em Economia pelo CEDEPLAR/UFMG, Brasil | ORCID: 0000-0003-0366-8535 | Email: fagnerjmaia@cedeplar.ufmg.br



se organizavam? Quais eram seus vínculos com a esfera pública? Desse modo, a universidade é vista, para usar a terminologia de Bourdieu (1983), como uma extensão do campo intelectual, onde agentes (decanos, professores e estudantes) e instituições (faculdades, centros estudantis e revistas) estão em uma constante disputa por poder e agem conforme seus interesses para definir os perfis dos currículos (*plan de estudios*). Igualmente, sua relevância está na longa periodização selecionada para esse livro (1821-1966). A rigor, são 145 anos separados por dois marcos temporais: primeiro, a mudança jurisdicional com a criação da *Facultad de Ciencias Económicas* (FCE) da *Universidad de Buenos Aires* (UBA) em 1913, que significou a realocação da disciplina da perspectiva do direito para a contabilidade; e segundo, a autonomia da disciplina com a criação do curso de Economia Política em 1958 (cuja primeira tentativa havia sido dez anos antes).

Dito isso, o livro contém cinco capítulos que seguem uma ordem cronológica, desde as primeiras cátedras de Economia Política até a profissionalização do campo no pós-guerra. As primeiras páginas destacam o que se ensinava sobre economia política no *Departamento de Jurisprudencia* (mais tarde *Facultad de Derecho y Ciencias Sociales* (FDyCS)) da UBA. Nesses anos, nota-se que o ensino dos “políticos economistas” estava principalmente fundamentado no ensino de economia política clássica e no historicismo alemão, ou seja, marcado pelo pluralismo econômico¹. De fato, essas eram as ideias que sustentavam os debates parlamentares da época, entre protecionismo e livre-comércio. Da mesma forma, Arana ressaltou que os planos de estudo mudavam ao sabor da conjuntura econômica. A título de exemplo, pode-se mencionar a crise de 1890, que conduziu a UBA a criar a cátedra de Finanças Públicas; e a Grande Depressão de 1930, que fez com que numerosos graduados da FCE-UBA ingresassem em cargos públicos estratégicos para coordenar as recém-criadas juntas reguladoras e outros órgãos de intervenção. Finalmente, o mesmo pode ser dito sobre a fundação da pioneira FCE da UBA em 1913, que foi demandada durante o auge do modelo agroexportador. Desse modo, fundar a primeira FCE da América Latina permitiu que as universidades

¹ As ciências econômicas antes do pós-guerra viviam um período em que as hierarquias teóricas ainda não estavam claramente definidas, permitindo assim um “pluralismo genuíno” (Morgan; Rutherford, 1998).

argentinas se tornassem, precocemente, um espaço que pautava os temas da agenda econômica do governo. Em contrapartida, isso não era replicável, por exemplo, em países como o Brasil, onde as ideias econômicas ainda eram geridas diretamente dentro do Estado (Bielschowsky, 2004; Cosentino; Silva; Gambi, 2019).

Portanto, à medida que a vida econômica se tornava mais complexa, o conhecimento econômico (dos “economistas puros”) era cada vez mais requisitado pelo Estado. No entanto, a “década peronista” interrompeu esse processo, mudando radicalmente a relação entre a universidade e o Estado. Desde então, um novo perfil passou a ser requisitado: os “economistas nacionais”. A partir do golpe de 1943, delegados interventores buscaram “argentinizar” as universidades e sepultar de vez resíduos da ideologia liberal. Uma nova institucionalidade foi construída em torno do projeto peronista, a saber: a criação de uma revista alinhada ao poder político nacional, chamada *Revista de la Facultad de Ciencias Económica* (RFCE) e a criação de uma agrupação peronista intitulada *Asociación de Estudiantes de Ciencias Económicas* (AECE). Arana também destacou que a repressão estudantil coexistiu com o crescimento das matrículas universitárias. Além disso, os “*muchachos economistas*” do primeiro peronismo (Rougier; Odisio, 2023) deveriam agora participar ativamente das aulas, revisando os planos quinquenais do governo centrados no desenvolvimento industrial, no investimento em obras públicas e no incentivo ao mercado interno.

Na verdade, esses diferentes perfis de economistas compartilharam a esfera do Estado. Aliás, o leitor os encontra nesse livro personificados em figuras renomadas do Pensamento Econômico Argentino. Para começar, o engenheiro Alejandro Bunge, além de fundar e editar uma revista de circulação (*Revista de Economía Argentina*), foi professor de Estatística na UBA, conselheiro da reforma universitária e liderou um grupo de técnicos estatais (Grupo Bunge). Da mesma forma, é possível acompanhar o itinerário de Raúl Prebisch como estudante e professor da FCE-UBA, editor da *Revista de Ciencias Económicas* (RCE) e professor assistente na *Universidad Nacional de La Plata* (UNLP)². Além disso, Arana revelou que o tucumano desempenhou um papel fundamental no primeiro projeto de licenciatura em Economia em 1948. Reconhecido por sua lide-

² Para descrição completa, ver Medeiros e Bruzzi Curi (2023).

rança durante a década infame (1930-1943) ao lado de Federico Pinedo (Grupo Prebisch-Pinedo). Prebisch se preocupava com a formação teórica deficiente de sua equipe; no *Banco Central de la República Argentina* (BCRA), oferecia aulas regulares sobre temas de economia monetária e bancária. Mesmo quando era secretário executivo da *Comisión Económica para América Latina y el Caribe* (CEPAL), retornou a Buenos Aires para ministrar conferências no curso de Técnica de Programação oferecido pela instituição. Nessa lista, soma-se a tese de doutorado de Aldo Ferrer, apresentada na FCE-UBA em 1954, que utilizou contribuições da nova teoria do desenvolvimento de autores como Prebisch, Rosetin-Rodan, Ragnar Nurkse, entre outros. Por fim, Rosa Cusminsky, Julio H. G. Oliveira e Guido di Tella aparecem como líderes intelectuais de uma nova geração de estudantes entre a “velha guarda” e a “modernização”.

Os dois últimos capítulos do livro são dedicados às mudanças nos planos de estudos, impulsionadas por um duplo fenômeno de “latinoamericanização” (ou “cepalinização”) e “anglo-saxonização” dos cursos de economia. Na verdade, esse processo de profissionalização da disciplina na Argentina não foi diferente do que ocorreu no restante da região; ou seja, foi impulsionado pela crescente preocupação dos Estados Unidos em intervir na formação das elites locais e afastar a região do caminho revolucionário. Os volumosos recursos enviados às universidades argentinas – principalmente por meio da Fundação Ford (FF) – permitiram uma ampla circulação de economistas no eixo sul-norte e norte-sul. Houve uma crescente oferta de bolsas de estudos para que estudantes e professores argentinos pudessem completar sua formação nos Estados Unidos. Enquanto isso, o inverso também ocorreu com a chegada frequente de professores americanos para ocupar cargos em universidades argentinas.

No entanto, a FF enfrentou o desafio de se inserir em uma região dominada ideologicamente pela CEPAL, que, por um lado, já disseminava seus cursos há alguns anos e prestava consultorias a governos nacionais e locais. Por outro lado, havia formulado uma contribuição teórica centrada no debate sobre o atraso econômico da região que ganhou o selo de Pensamento Econômico Latino-americano (Devés-Valdés, 2003). Arana identificou duas estratégias distintas utilizadas nessa disputa. Em primeiro lugar, a CEPAL buscava estabelecer convênios, principalmente com órgãos do Estado (*Consejo Nacional de Desarrollo* (CONADE), *Consejo Federal*

de Inversiones (CFI), entre outros espaços). Enquanto isso, a FF avançava no cenário acadêmico, mas não sem dificuldades; a rejeição da Escola de Chicago na UBA e sua busca por uma melhor acolhida no interior do país ilustram esse episódio³. Finalmente, esse processo de profissionalização nas universidades da província de Buenos Aires resultou, de um lado, no plano de estudo analítico-desenvolvimentista da UBA, influenciado pelo estruturalismo da CEPAL. Por outro lado, a UNLP e a *Universidad Católica Argentina* (UCA) aspiravam substituir a “velha guarda” por planos de estudos “modernos”. No centro desse processo estava a *Universidad Nacional del Sur* (UNS), que promoveu uma experiência *sui generis*, promovendo uma modernização progressiva.

Como se pode notar, a leitura do livro de Mariano Arana permite uma radiografia completa sobre a formação dos diferentes grupos de economistas argentinos. Não há dúvida de que seu trabalho se torna referência para pesquisadores que se dedicam à circulação de ideias econômicas ou à particularidade da profissionalização dos economistas na Argentina. Além disso, pode ser visto como convite para que pesquisadores brasileiros, que se aventuram pelo campo da história comparada, identifiquem semelhanças (e/ou diferenças) entre o caso brasileiro e argentino.

Referências

BIELSCHOWSKY, R. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

BIGLAISER, G. The Internationalization of Ideas in Argentina's Economics Profession. Em: MONTECINOS, V.; MARKOFF, J. (Org.). *Economists in the Americas*. United Kingdom: Edward Elgar Publishing, p. 63-99, 2009.

BOURDIEU, P. *Campo del poder y campo intelectual*. Buenos Aires: Foliós, 1983.

BRUZZI CURI, L. F. Francisco Simch (1877-1937): um economista

³ A continuação desse processo de profissionalização dos economistas na Argentina nas próximas décadas pode ser vista em (Biglaiser, 2009; Heredia, 2002).

prático germanófilo no sul do Brasil. *Nova Economia*, v. 29, n. 3, p. 907-937, 2019.

COSENTINO, D. do V. As origens do ensino de Economia no Brasil e o pensamento econômico brasileiro. Em: COSENTINO, D. do V.; GAMBI, T. F. R. (Org.). *História do pensamento econômico: pensamento econômico brasileiro*. São Paulo: Hucitec, p. 163-192, 2019.

COSENTINO, D. do V. Bernardino Augusto de Lima, o Ensino de Economia Política na Escola de Minas de Ouro Preto e a Economia Rural. XV CONGRESSO BRASILEIRO DE HISTÓRIA ECONÔMICA & 16ª CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DE HISTÓRIA DE EMPRESAS. Anais do XV Congresso Brasileiro de História Econômica & 16ª Conferência Internacional de História de Empresas. Osasco: ABPHE, 2023.

COSENTINO, D. do V.; SILVA, R. P.; GAMBI, T. F. R. Existe um pensamento econômico no brasileiro? In: COSENTINO, D. DO V.; GAMBI, T. F. R. (Org.). *História do pensamento econômico: pensamento econômico brasileiro*. São Paulo: Hucitec, p. 59-94, 2019.

DEVÉS-VALDÉS, E. *El pensamiento latinoamericano en el siglo XX: desde la CEPAL al neoliberalismo (1950-1990)*. 1ª ed., v. 2. Buenos Aires: Biblos, 2003.

HEREDIA, M. El proceso como bisagra. Emergencia y consolidación del liberalismo tecnocrático: FIEL, FM y CEMA. In: PUCCIARELLI, A. (Org.). *Empresarios, tecnócratas y militares: la trama corporativa de la última dictadura*. Buenos Aires: Siglo Veinteuno Editores, p. 313-382, 2002.

MEDEIROS, F. J. M.; BRUZZI CURI, L. F. El joven Raúl Prebisch y la traducción de Adolph Wagner en 1919: indicios de una crítica relativista. *Revista de la Cepal*, n. 140, p. 159-180, ago. 2023.

MORGAN, P. M. S.; RUTHERFORD, M. (Org.). *From Interwar Pluralism to Postwar Neoclassicism*: 30. Durham: Duke University Press, 1998.

ROUGIER, M. ODISIO, J. Los “muchachos economistas”. Ideas y trayectorias de los principales referentes de la economía en el primer peronismo. *Márgenes. Revista de economía política*. v. 9, n. 9, p. 59-74, 2023.

Resenha bibliográfica*

Book review

FERNANDEZ, B. (Org.). *Mulheres na história do pensamento econômico*. Florianópolis: Editora Peregrinas, 2022.

Rafael Galvão de Almeida**

Durante muito tempo, a história do pensamento econômico se concentrou no estudo de grandes economistas. Embora seja fato que alguns nomes são mais influentes que outros, muitas vezes a impressão que se tem ao ler certos textos de história do pensamento econômico, especialmente mais antigos, é que certos economistas veem historiadores do pensamento da mesma forma que reis antigos viam os poetas de corte: criadores de narrativas heroicas, nas quais o reino é próspero e alegre, culminando com a vitória após anos de conflito com forças ultrapassadas e maliciosas.

Esse modo de fazer história, baseado nos “grandes homens”, é considerado ultrapassado, porque nos dá uma visão incompleta da história (Burke, 2011). Tal tendência é ainda predominante nos cursos de história do pensamento econômico, dando a impressão de que a disciplina é pouco diversa (Small, 2023). Por isso, vários movimentos surgem na disciplina da história em geral para incluir personagens que a teoria dos grandes homens ignorou – e isso se reflete em iniciativas recentes na história do pensamento econômico.

O feminismo é importante nesse contexto em virtude de suas próprias lutas históricas para dar um lugar às mulheres. Autoras feministas promoveram o conceito de *herstory*. Esse termo é um trocadilho com palavra *history* (história) e busca criticar como a história foi tradicionalmente dominada pelo viés androcêntrico dos “grandes homens”. Isso é

* Submissão: 22/10/2024 | Aprovação: 17/12/2024 | DOI: 10.29182/hehe.v28i1.1012

** Doutor em economia pela Universidade Federal de Minas Gerais, pós-doutorando na Universidade Federal do ABC (UFABC) | ORCID: 0000-0002-3582-9906 | E-mail: rga1605@gmail.com



possível pela presença do pronome masculino *his* no título da disciplina: a história foi uma “história deles”. É claro que a etimologia de *history* não tem relação com o pronome, mas o termo *herstory* é poesia em si, que se aproveita dessa coincidência única da língua inglesa para demonstrar que também existe uma “história delas”. E como já observado por Deirdre McCloskey (1999), falta poesia à economia.

A economia feminista procurou introduzir essas preocupações entre os economistas, com a publicação de Ferber e Nelson (1993) e a fundação do periódico *Feminist Economics*,¹ em 1995. Na história do pensamento econômico, a economia feminista incentiva investigar o papel das mulheres na formação do pensamento econômico, também a partir da década de 1990, com os trabalhos de Michèle Pujol. Digno de nota é o *Biographical dictionary of women economists* (Dimand *et al.*, 2000), que lista mais de uma centena de entradas de mulheres que contribuíram ao pensamento econômico. O dicionário lista majoritariamente mulheres de países anglo-saxões, mas se preocupa em incluir economistas de outros países – Maria da Conceição Tavares é a única representante brasileira.

Por ser um país periférico, economistas brasileiros não tendem a ser amplamente estudados na história do pensamento econômico, o que faz com que suas economistas possam ser ainda menos estudadas. Mas existe um interesse em economia feminista na ciência econômica brasileira, como demonstrado por artigos bibliométricos (Antonette; Rohenkohl, 2020; Bohn; Catel, 2023).

Por isso, o volume organizado por Brena Magna Fernandez, *Mulheres na história do pensamento econômico*, é uma importante contribuição à história do pensamento econômico de língua portuguesa, pois é a primeira *herstory* escrita por autoras brasileiras. Nesse volume, as autoras buscam introduzir o conceito de *herstory*, ao demonstrar como as mulheres sempre estiveram na história do pensamento econômico, assim como em outros ramos de pesquisa histórica. Esse é o ponto do prefácio, por Brena Magno Fernández, e da introdução, por Liana Bohn, ambas fundadoras do Núcleo de Estudos em Economia Feminista, da Universidade Federal de Santa Catarina.

¹ Disponível em: <<https://feministeconomics.net/>>.

O problema da invisibilidade das mulheres na história da ciência (econômica) tem suas origens exatamente nesse viés androcêntrico da história. Para, então, promover entre os economistas brasileiros essa visão alternativa, Fernandez escreve no prefácio que o livro serve como uma introdução a três linhas de estudos para adereçar o problema da invisibilidade: discussão do papel do gênero na economia, razões para o pouco interesse em investigar questões tipicamente femininas na economia e a invisibilidade das mulheres economistas na história da disciplina, com o volume se focando na última linha.

Se a invisibilidade não significa inexistência, como as mulheres existiram na história do pensamento? Na introdução, Bohn usa a metáfora do rizoma, introduzida por Felix Guattari e Gilles Deleuze. O rizoma é um tipo de caule que, ao invés de crescer verticalmente como uma árvore, cresce horizontalmente, junto ao solo. Escritores feministas usam a metáfora para se referir à presença das mulheres, pouco visíveis diretamente, mas fazendo parte da sustentação do sistema. A primeira onda do rizoma feminino está no Iluminismo europeu do século XVIII – enquanto homens emancipavam sua filosofia da religião e monarquias absolutistas, as mulheres não desfrutavam dos mesmos privilégios. Pelo contrário, apoiando-se no argumento de Silvia Federici, é possível dizer que houve um afastamento ainda maior das mulheres dos centros de decisão e criminalização de métodos contraceptivos, para servirem às necessidades de gerar o insumo trabalho para a expansão do capitalismo; a divisão do trabalho, tão amada por Adam Smith e seus herdeiros ingleses, significou a especialização das mulheres em afazeres domésticos. Nesse contexto, certas autoras denunciaram a injustiça do sistema, como Olympe de Gouges e Mary Wollstonecraft, e começaram a primeira onda feminista, que também tem participação das “mães da economia”, como Priscilla Wakefield, Jane Marcet, Harriet Taylor, Harriet Martineau, entre outras. Mais tarde, no final do século XIX, quando a economia se tornou ciência positiva e, supostamente, forneceu um indivíduo vazio de gênero, movido apenas por rigorosa racionalidade – o *Homo economicus* –, foi algo que ocorreu durante a popularização do movimento pelo sufrágio feminino e, assim, por demandas de maior participação das mulheres na sociedade. Nesse momento, o rizoma feminista se choca com a proposta de neutralidade e positivismo da teoria econômica neoclássica, pois um dos pontos

da economia feminista é demonstrar que o *Homo economicus* é uma construção contaminada pelo viés androcêntrico (Grecco, 2018). Porém, os rizomas feministas também têm a capacidade de avançar no solo neoclássico, sendo um exemplo importante os vários estudos sobre o baixo acesso feminino ao mercado de trabalho que usam o instrumental neoclássico. Assim, a introdução apresenta a metodologia a ser utilizada nas partes seguintes.

A primeira parte consiste de três capítulos focados em como as mulheres estavam presentes nos escritos dos economistas clássicos e neoclássicos. Novamente, elas têm uma presença invisível nesses escritos

O capítulo “O papel das mulheres no contexto do pensamento econômico clássico e neoclássico”, de Marilane Oliveira Teixeira, investiga como o espaço feminino evoluiu nas principais teorias econômicas. A separação entre esferas pública e privada pela teoria neoclássica foi um desenvolvimento em relação à teoria clássica, que permite uma análise econômica rigorosa, focada na escassez. Isso, porém, separa as esferas de trabalho entre público e privado, focando-se menos na reprodução social do processo de acumulação e produção da esfera privada, onde o trabalho feminino tem maior presença. Adam Smith é considerado o “Adão econômico”, no sentido de iniciar a economia política como um projeto científico, mas ele escreveu pouco sobre o papel das mulheres. Smith se focou apenas na análise econômica do espaço público e da produção, relegando às mulheres o papel de educadoras e administradoras do lar, e que deviam ser parcimoniosas, especialmente ao criar filhos (o que culpa mulheres mais pobres com filhos numerosos).

As ideias de Adam Smith sobre a natureza do trabalho eram predominantes e, por isso, foram objeto de crítica pelas primeiras autoras feministas. Priscila Wakefield o criticou por ignorar o valor do trabalho das mulheres e ignorar o porquê de as mulheres serem excluídas dos empregos mais lucrativos. Harriet Taylor criticou a exclusão das mulheres do mercado de trabalho. Julie Victoire Daubié recomendou a equiparação de salários e direitos entre homens e mulheres.

A economia neoclássica mudou o foco da análise econômica. A ideia de *Homo economicus* é aplicada a diferentes contextos, incluindo a economia doméstica (ver a teoria de capital humano, de Gary Becker). Com sua ênfase na harmonia racional, a economia neoclássica, na visão femi-

nista, tende a validar o capitalismo e ignorar a relevância das relações socioeconômicas de poder, incluído classe, raça e gênero, que é um dos fundamentos do feminismo, tornando-o desnecessário em um mundo teórico harmonioso. Essas colocações são evidentes nos escritos de um dos pais fundadores do neoclassicismo, Alfred Marshall. Ele repete a visão smithiana de mulheres como cuidadoras do lar e reprodutoras, sendo atribuição do governo garantir o bem-estar feminino focado no trabalho doméstico, para que as mulheres não negligenciem, ou até mesmo matem seus filhos enquanto buscam empregos. Teixeira conclui que tanto clássicos quanto neoclássicos negligenciaram as mulheres e que a economia feminista se desenvolveu como resposta a essa negligência.

Já Laura Valladão de Mattos enfoca as visões de John Stuart Mill sobre as mulheres em “O envolvimento de John Stuart Mill na luta pela emancipação das mulheres”. Como o título diz, Mill rejeitou as ideias androcêntricas e misóginas da Inglaterra vitoriana, tornando-se possivelmente o mais importante homem economista defensor da causa feminina de sua época. Ele promoveu a igualdade de gênero não só nos seus escritos, mas também como membro do parlamento inglês. Descreveu a situação das mulheres no casamento como escravidão, devido à sua situação de dependência legal e financeira em relação aos seus maridos, além da negligência da legislação contra a violência matrimonial. Fez discursos sobre a necessidade das mulheres de manterem e adquirirem propriedade após se casarem e o direito de se divorciarem. Mill também buscou demonstrar que, utilizando fundamentos de economia política, a abertura do mercado de trabalho às mulheres seria benéfica à nação. Criticou as leis sobre doenças contagiosas, apontando que elas apenas puniam e degradavam mulheres trabalhadoras sexuais, e que seus clientes masculinos não sofriam nenhum tipo de punição. Por fim, ele foi um defensor tenaz do sufrágio feminino. Mill emerge como um homem não interessado em falar pelas mulheres, mas em criar um ambiente no qual a fala feminina pudesse ser considerada igual, ter o mesmo peso que a fala masculina, em prol de uma sociedade melhor.

Margarida Olivera e Brena Fernandez escrevem o capítulo “A questão da mulher em Marx, seus problemas e a contribuição das feministas marxistas ao debate”. Uma parte importante do discurso feminista é profundamente influenciado pelo materialismo histórico proposto por Karl Marx

e sua crítica à economia política burguesa ou vulgar – especialmente feministas como Silvia Federici, cuja teoria foi citada anteriormente. Apesar disso, questões da causa feminina estão também relativamente ausentes em seus escritos. Neles fica claro, porém, que os esquemas de reprodução social capitalistas ignoram o trabalho doméstico das mulheres. Marx, assim como Friedrich Engels, também apoiava a emancipação feminina, considerando-a como parte importante da formação de consciência de classe. Engels, em particular, procurou entender a fundação do patriarcado em *Origens da família, da propriedade privada e do Estado*, argumentando que a emergência da propriedade privada estava intimamente relacionada à supressão das mulheres.

O feminismo marxista cria uma gama variada de abordagens. O feminismo operário, que inclui além de Federici, Mariarosa Dalla Costa e Alisa Del Re, busca dar salários às donas de casa; elas argumentam que o contrato de trabalho entre trabalhadores e capitalistas é espelhado no contrato sexual de homens e mulheres, em que as mulheres precisam abrir mão de seu direito de subsistência. Assim, apenas os homens são pagos e o trabalho doméstico feminino é incorporado ao mais-valor explorado pelos capitalistas. Por isso, a demanda por salários domésticos tem o objetivo de chamar a atenção à estrutura exploratória conjunta do capitalismo e do patriarcado e de como o sistema econômico só pode ser sustentado por trabalho não remunerado.

Outra abordagem do marxismo feminista é a da tese dos sistemas duplos, com Heidi Hartmann. Elas se focam no fato de que a sociedade atual está organizada em sistemas-base tanto capitalistas quanto patriarcais e creem que o marxismo clássico não dá a devida atenção a esse fator. O marxismo ainda estaria contaminado pela visão positivista da economia política clássica, focando-se mais em conceitos de harmonia e redução das relações humanas ao econômico (economicismo), representado pelo modo como aguarda a formação de uma consciência de classe que emerge “acima” dos problemas sociais. Posteriormente, o racismo foi adicionado como terceiro sistema.

A tese dos sistemas triplos foi criticada porque, apesar de analisar as fundações da opressão, não garante que uma consciência de classe possa emergir, se as diferenças de níveis de opressão forem muito profundas. Para isso, foi proposta a teoria de reprodução social (TRS), como Lise

Voguel. A TRS busca elaborar uma teoria unitária, que possa produzir um entendimento agregado das diferentes formas de opressão na sociedade, evitando separações entre os participantes. O seu foco é, novamente, a força de trabalho, que pode ser produzida de forma privada (âmbito doméstico) ou social (mercado de trabalho), e como o social depende do privado para gerar mais-valor. Para superar isso, é necessário incluir ambas as esferas.

A segunda parte do livro cobre os escritos das mulheres economistas, especialmente as que escreveram no século XIX. Se Adam Smith foi o “Adão da economia”, é natural termos “Evas da economia”.

Bohn e Fernandez escrevem o capítulo “Jane Marcet e Harriet Martineau: as pioneiras da economia política clássica e o uso da literatura para a divulgação científica”. Como o título diz, as autoras demonstram como Marcet e Martineau foram as primeiras mulheres a se dedicarem à economia política.

Marcet foi educada em casa, financiada por seu pai, um banqueiro. Com a morte da mãe, aos 15 anos, teve que assumir a criação dos seus irmãos e se casou aos 30 anos. Sua principal contribuição foram seus livros de divulgação científica, que buscavam traduzir discussões científicas a uma linguagem acessível. De certa forma, seu *Conversation on political economy* pode ser considerado um ancestral de *Freakonomics*. Por meio de diálogos ficcionais entre professores e alunos, Marcet dizia em linguagem simples e personagens cativantes o que Ricardo, Mill, entre outros, diziam com prosa técnica. Ela foi responsável pela ampliação da disciplina a um público maior, sem ter que recorrer à “decoreba”, mas procurando fazer com que os leitores entendam a economia. Marcet, porém, não escreveu sobre aquilo que podemos chamar de economia feminista; seu comprometimento era em divulgar a economia clássica da época. Seus escritos enfatizam conceitos como a harmonia do sistema econômico. Porém, ao ser uma das economistas mais lidas do segundo quartel do século XIX na Inglaterra, ela rompe com os preconceitos da sociedade inglesa e faz contribuições importantes à arte de contar histórias econômicas.

Da mesma forma, Harriet Martineau também nasceu em uma família privilegiada e pôde receber uma educação de qualidade. Da mesma forma que Marcet, Martineau também escreveu livros de divulgação científica. Diferente de Marcet, por outro lado, Martineau se preocupou

com questões de gênero. Em particular, ela se dedicou a demonstrar como a crença comum da época, de que mulheres não conseguiam aprender no mesmo ritmo que homens, era equivocada, e argumentou que o serviço doméstico era análogo à escravidão. Sua série *Illustrations on political economy* alcançou 25 volumes e transmitia as ideias dos economistas políticos em linguagem acessível, até tendo como alvo a classe trabalhadora, que estava começando a se interessar cada vez mais por novelas. Da mesma forma, *Poor Laws and Paupers Illustrated* e *Illustrations of Taxation* dissertavam sobre assuntos políticos relevantes (reforma da Lei dos Pobres e impostos), buscando informar a população em geral sobre os impactos econômicos e erros de política pública. Em 1834, seus escritos venderam mais de 10 mil exemplares, tornando-a uma escritora *best seller* e uma intelectual pública. Mesmo assim, como Bohn e Fernandez concluem, elas podem muito bem ter escolhido a via literária da economia porque as universidades estavam vedadas a elas. Elas, de fato, estavam excluídas dos centros de debate teóricos, mas sua habilidade com as palavras garantiu que essas ideias não ficassem restritas às páginas de tratados ou notas de aulas.

Por fim, no último capítulo, “Barbara Bodichon e Jessie Boucheret: as economistas invisíveis de Langham Place e suas propostas de resolução dos problemas econômicos das mulheres do século XIX”, Brena Fernandez e Raíssa Vieira de Melo dissertam sobre o papel do *Langham Place Group* – um grupo de mulheres de elite inglesas, com suas representantes mais conhecidas sendo Barbara Bodichon e Jessie Boucheret – na promoção dos direitos das mulheres no século XIX. A ação do Langham Place expõe a misoginia institucionalizada da Inglaterra do século XIX, ao classificar as mulheres não casadas (mulheres acima de 25 solteiras ou viúvas) de “supérfluas”. Devido à limitação de direitos, a mulher tinha apenas a função de dona de casa e educadora de filhos, e uma mulher que não cumprisse essa função era vista como uma mulher que consumia mais recursos do que deveria. Sobravam apenas poucos empregos que as contratariam, puxando seus salários para baixo. Esse foi um dos principais tópicos discutidos no Langham Place, como acabar com o estigma contra um grupo inteiro.

Bodichon nasceu em uma família de políticos. Apesar de ser filha ilegítima, ela recebeu proventos o suficiente para ter uma educação de

qualidade e desenvolver seu pensamento crítico. Ela participou da fundação de escolas para mulheres e vários empreendimentos do Langham Place para facilitar o acesso de jovens mulheres à educação, incluindo o periódico *English Woman's Journal*. Sua amiga Jessie Boucherot também veio de família abastada e participou do Langham Group, contribuindo com artigos para os periódicos do grupo (incluindo a fundação do *Englishwoman's Review*, que sucedeu o primeiro periódico) e promovendo a *Society to Promote Employment for Women* e a participação política, como na petição pelo sufrágio feminino de 1865.

Assim, o livro é uma contribuição importante à história do pensamento econômico em português por ser sua primeira *herstory* publicada na língua. Ela enfoca a fundação da economia política inglesa, que é o fundamento de todo o edifício econômico que temos atualmente. As mulheres cujas histórias foram contadas no livro tiveram que lutar contra uma sociedade extremamente misógina como era a Inglaterra do século XIX: a nação mais desenvolvida do seu tempo considerava as mulheres como cidadãs de segunda classe, devido às várias limitações legais e sociais impostas a elas. Foi nesse contexto que a primeira onda do movimento feminista emergiu, inclusive na economia, inicialmente envolvendo mulheres de origens abastadas que, mesmo assim, sofriam com a opressão e, com o apoio de homens (como Mill), que viam essa opressão incompatível com uma sociedade ideal, tinham interesse em estender a luta por direitos para todas as mulheres de seu país.

Lendo os relatos não se pode tirar da mente se a obsessão da sociedade inglesa com a divisão do trabalho e especialização de tarefas promovida pelo estilo de economia política defendido por Adam Smith era um fator importante na manutenção do patriarcado inglês. De fato, uma das críticas que pode ser feitas ao livro é que um capítulo ou nota sobre a história social e econômica da Inglaterra do século XIX seria útil, pois as preocupações com a falta de direitos e a dependência econômica das mulheres é um tema que liga todos os capítulos, mas o livro é composto como se o leitor já estivesse ciente da extensão do problema.

Apesar disso, o livro é de leitura agradável. Ele permite a introdução de vários conceitos que são discutidos há décadas no movimento feminista e de tópicos de economia feminista ao leitor, demonstrando a importância das mulheres que foram invisibilizadas na alvorada da teoria

econômica. Esse, porém, não é uma *herstory* do pensamento econômico em português, mas uma *herstory* em português desses desenvolvimentos iniciais. Por isso, um dos maiores méritos do livro é ser um “incentivo à imaginação”, dar fundamentos a pesquisas futuras no Brasil e na comunidade de países de língua portuguesa para que futuras *herstories* possam ser escritas.

Referências

ANTONETTE, A. K.; ROHENKOHL, J. E. Origens e influências da economia feminista: uma análise bibliométrica e de conteúdo. *Textos de Economia*, v. 23, n. 1, p. 1-28, 2020.

BOHN, L.; CATEL, E. Y. A. S. A presença da Economia Feminista na Ciência Econômica brasileira: avaliação da produção acadêmica na área entre 1990 e 2015. *Economia e Sociedade*, v. 32, n. 3, p. 691-718, 2023.

BURKE, P. (Org.). *A escrita da história: novas perspectivas*. São Paulo: Editora da UNESP, 2011.

DIMAND, R.; DIMAND, M. A.; FORGET, E. L. (Org.). *A biographical dictionary of women economists*. Cheltenham: Edward Elgar, 2000.

FERBER, M. A.; NELSON, J. A. (Org.). *Beyond economic man: feminist theory and economics*. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

GRECCO, F. S. O viés androcêntrico da ciência econômica e as críticas feministas ao *Homo economicus*. *Temáticas*, v. 26, n. 52, p. 105-134, 2018.

MCCLOSKEY, D. N. *Economical writing*. Long Grove: Waveland Press, 1999.

SMALL, S. F. Infusing diversity in a history of economic thought course: an archival study of syllabi and resources for redesign. *Eastern Economic Journal*, v. 49, p. 276-311, 2023.