

XV Congresso Brasileiro de História
Econômica & 16ª Conferência
Internacional de História de Empresas
Osasco, 02 a 04 de outubro de 2023



ASSOCIAÇÃO
BRASILEIRA DE
PESQUISADORES
EM HISTÓRIA
ECONÔMICA

BRASIL E AMÉRICA NO SÉCULO XIX

Entre as ruínas: os domínios monetário e público da economia paraguaia na década de 1870

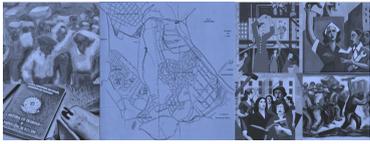
Amidst the ruins: the monetary and public realms of the Paraguayan economy in the 1870s

Mário Lemos Flores do Prado; USP; mariolfp1@gmail.com

RESUMO: A Guerra da Tríplice Aliança (1864-1870) é um divisor de águas na história do Paraguai. Um país antes marcadamente autônomo em termos políticos e econômicos tornou-se dependente de seus vizinhos em vários aspectos. A década posterior à Guerra foi palco de várias decisões de política econômica interessantes, impostas por uma situação de desestruturação econômica marcante, com efeitos até hoje pouco compreendidos. O objetivo deste trabalho foi estudar a evolução das economias monetária e do setor público do Paraguai na década de 1870. Concluímos que se estabeleceu um ciclo vicioso no país, onde o Estado precisava constantemente tomar medidas imediatistas para continuar em funcionamento, as quais frequentemente tinham consequências adversas que rapidamente vinham a tona; ao mesmo tempo, foram as experiências da década que motivaram a venda de grande parte das terras públicas nos anos 1880, decisão que mudou o rumo da história do país de forma irrevogável.

Palavras-chave: Paraguai; Reconstrução; Economia Monetária; Economia do Setor Público.

ABSTRACT: The Triple Alliance War (1864-1870) is a watershed moment in Paraguayan history. A country that had been markedly autonomous in economic and political terms became dependent on its neighbours in various aspects. The decade after the War was one in which many interesting economic decisions were made, imposed by a scenery of striking economic disruption, with effects that still aren't very well understood nowadays. This work's goal was to study the evolution of Paraguayan monetary and public economies in the 1870s. We concluded that a vicious cycle was established in the country, where the State had to constantly implement short-term focused measures to sustain its operations, measures that



usually came with adverse consequences that swiftly presented themselves; concurrently, it was the decade's experiences that motivated the sale of a large part of the country's public lands in the 1880s, a decision which altered the country's history in an irrevocable manner.

Keywords: Paraguay; Reconstruction; Monetary Economics; Economics of the Public Sector.

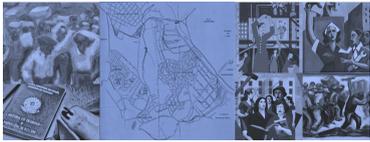
Introdução e Contexto

Neste trabalho, buscamos um melhor entendimento da evolução das economias pública e monetária do Paraguai ao longo da década de 1870. Para este propósito, utilizamos dados presentes em fontes secundárias e publicações diversas do período, e também as publicações oficiais das decisões tomadas pelo governo ao longo da década. Nestas, ao menos até cerca de 1876, frequentemente está inclusa a justificativa que motiva a sua adoção, algo que tende a ser revelador, principalmente em relação às decisões de política monetária.

Olhando para a economia monetária, especificamente, a década de 1870 é interessante pela multitude de tentativas de se estabelecer um sistema bancário num cenário de escassez de moeda e pesados interesses imediatistas pelos governantes, contexto que dá origem à várias decisões econômicas singulares. Em termos da economia do setor público, temos um Estado que mal tinha a capacidade fiscal de sustentar o funcionalismo público mais elementar. A presença de vários conflitos internos de diferentes sortes a partir de 1871 impôs por sua vez tensões praticamente insuperáveis sobre as finanças públicas, tornando as discussões de como evoluíram o orçamento público paraguaio e as fontes de recursos do Estado particularmente frutíferas.

Ao longo dos parágrafos seguintes, será construída, de modo breve, uma imagem da estrutura econômica e demográfica paraguaia durante a década de 1870, das mudanças causadas pela Guerra da Tríplice Aliança e também da evolução dos acontecimentos políticos no país, de modo a contextualizar a análise do trabalho.

O Paraguai da década de 1870 era radicalmente diferente daquele prévio à Guerra da Tríplice Aliança. Antes do conflito, o país tinha uma grande centralização política, e a força motriz da economia era o Estado. Existia uma classe mercantil



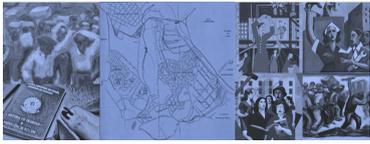
incipiente, mas a posse dos ervais, fonte do principal bem exportado pelo Paraguai (uma constante que permanece ao longo do período estudado), era totalmente estatal.

Das terras do país, aproximadamente 75% eram públicas, e elas eram arrendadas ao campesinato a preços relativamente baixos; depois da guerra, estas terras permaneceram nas mãos do Estado, mas ele não conseguiu verdadeiramente mobilizar seu uso até meados da década de 1880, quando a venda delas começou de maneira mais efetiva. As tentativas primitivas de modernizar a estrutura econômica nacional que haviam sido conduzidas por Carlos Antonio López e Solano López foram abandonadas, por diversos motivos. A perda demográfica com o conflito é assunto de controvérsias, mas com a leitura de Prado (2022) podemos assumir ter sido considerável.

Depois da guerra, foi instaurada uma república com uma constituição liberal moldada na estadunidense e na Argentina de 1853. Os sobreviventes do conflito tinham na reconstrução nacional uma enorme tarefa pela frente. A pequena linha férrea do país não estava em condições de funcionamento, as forças argentinas tendo tomado locomotivas suas como espólio de guerra; soldados deste país e do Brasil ocupariam Assunção e o Chaco (neste último caso apenas os argentinos, que reivindicavam o território como posse sua) até 1876, quando o tratado de paz final com a Argentina foi assinado.

Isso não impediu que, entre o fim da guerra e a saída das tropas estrangeiras, acontecessem no país cerca de seis revoltas e conflitos internos de todo tipo, com os mais sérios dentre estes concentrados entre 1873 e 1874. O impacto mais marcante deles quiçá foi a tensão que impuseram sobre o sempre limitado orçamento público. Depois do embarque das forças brasileiras e argentinas, mas não necessariamente por causa disso, a situação política melhorou um pouco. Até o final da década, houve apenas mais uma revolta de maior nota, além do assassinato do presidente Gill (impopular em grande parte por causa de sua política monetária, e previamente sustentado politicamente pelas autoridades brasileiras).

A evolução das finanças públicas ao longo da década



A situação que aguardava as ações do governo paraguaio em 1870 era crítica, e não deixou de ser nos anos seguintes. Como diria o primeiro presidente do país do período pós-guerra, num discurso proferido em 1871:

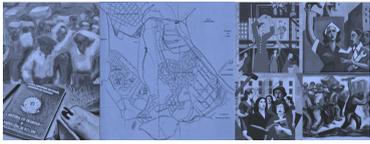
La historia de la administración del Gobierno Provisorio, no será sin duda de gloria para él, por que nada ha hecho en favor de las desgraciadas víctimas, debido a la escasez de recursos, y que no podía crear en el estado que se ha encontrado, como ningún otro pueblo, en medio del concurso raro de las circunstancias más aterradoras que venían a completar el cuadro lúgubre de la pasada tiranía de Solano López (Rivarola A., 1871, p. 7)

A ação do governo se fazia necessária pois a economia paraguaia era tradicionalmente dependente da ação estatal. A estrutura econômica do país estava arrasada pela guerra e, ao mesmo tempo, a elite paraguaia tinha também poucos recursos - a luta por cargos na estrutura governamental tornou-se uma questão de vida ou morte para muitos, com Warren (1985) afirmando existir um sentimento de *empleomanía* entre a classe.

Ao mesmo tempo, a infraestrutura carecia de investimento para que voltasse a ser funcional - a ferrovia frequentemente se via inoperante (Prado, 2022, p. 66-67) (Mccarthy, 2004, p. 94) e faltava manutenção para as estradas que ligavam o país (Mccarthy, 2004, p. 92) (Johnston, 1875, p. 266); além disso, os camponeses que estavam pelo campo viviam em condições lastimáveis (como podemos ver nos relatos de Forgues (1874)) e muito da população nacional havia se refugiado em Assunção, dependendo da caridade de particulares para sua sobrevivência.

A população estava portanto desorganizada em termos espaciais devido à Guerra da Tríplice Aliança, sem condições de entregar boas safras para serem exportadas e, conseqüentemente, eram escassas as rendas aduaneiras, a tributação das quais era a única fonte significativa de renda dos governos do pós-guerra.

Na medida que, aos poucos, a produção do campo foi retomada, o governo decidiu contratar empréstimos com Londres para auxiliar na mobilização da economia. Entre 1871 e 1872, foi tomado um montante total de 3.000.000 libras esterlinas com os bancos ingleses (Almeida, 2016, p. 173-174). A taxa de juros foi de 8% ao ano (Molinier, 2012, p. 211); em comparação, os empréstimos levantados pelo Brasil em



Londres entre 1865 e 1875 tiveram juros anuais de 5% (Silva, 2009, p. 42). Não era uma diferença tão alta, principalmente ao se comparar a realidade da estrutura econômica paraguaia de 1871 e da brasileira em qualquer ano do intervalo mencionado.

A natureza de tal proximidade de taxa de juros, a despeito da péssima situação fiscal que acompanhava o Paraguai pós-guerra, jaz em parte nas garantias dos empréstimos paraguaios, que se baseavam nos ativos em mãos do governo na época, primariamente as terras públicas. Estas tinham base em cálculos realizados pelo coronel von Morgenstern, húngaro, que desde antes da Guerra servia ao governo paraguaio como engenheiro (Whigham, 2017, p. 442).

Tais cálculos não necessariamente condiziam com a realidade, hoje sendo considerados como tendo superestimado o valor das posses do governo (Aquino, 1985, p. 67). Frequentemente este tentou leiloar extensões importantes de terra na década de 1870, com resultados pobres - faltava demanda, dado que nesta época ainda estavam à venda as mais rentáveis terras argentinas e uruguaias. Os banqueiros ingleses, por sua vez, não tinham como saber a situação real do Paraguai sem diretamente visitar o país, que não possuía representação britânica *in situ*¹.

Os juros relativamente baixos dos empréstimos também podem ser atribuídos a um movimento geral de expansão financeira de Londres sobre os países periféricos, onde a participação britânica nos interesses e na infraestrutura de nações como as repúblicas sul-americanas aumentaria exponencialmente. Este movimento é uma consequência, em grande parte, de um esgotamento das oportunidades de investimento mais rentáveis no centro. Na periferia, havia rentabilidade, mas também risco, exemplificado pelos vários defaults argentinos e paraguaios no final do XIX e começo do XX, e também em específico a crise bancária de 1890, onde a Argentina se mostrou incapaz de enfrentar o endividamento avantajado que contraiu ao longo décadas anteriores.

Do total milionário que fora contraído pelo Paraguai, porém, apenas uma quantia de aproximadamente 400.000 libras alcançou os cofres públicos, sendo acusados de

¹O cônsul britânico em Buenos Aires, segundo Aquino, recebeu porém a notícia da concessão do empréstimo com alarme; a isto atribui o autor ao maior conhecimento das condições da estrutura econômica paraguaia do momento por parte do diplomata.



corrupção o então presidente, Jovellanos, e diversos membros de seu gabinete (Centurión, 1983, p. 114). Certamente, os fundos em sua integralidade teriam sido úteis ao arruinado Paraguai, não a ponto de resolver todos os problemas do país, mas o suficiente para mitigar a falta de moeda que tanto prejudicou o comércio nacional até meados da década de 1880; o montante reduzido, todavia, pouco serviu diante do tamanho da tarefa que era a reconstrução nacional.

Não bastasse isto, pairava sobre os esforços de recuperação a sombra da ocupação militar aliada; esta tinha uma interação no geral negativa com a arrecadação fiscal, pois as importações com fins de suprir as guarnições brasileira e argentina não eram tributadas, e, ao menos com os suprimentos das forças brasileiras, entravam grandes quantidades de contrabando², diminuindo as já magras receitas que vinham com a tributação dos bens importados (Aquino, 1985, p. 84).

A Tabela 1.1 é útil para termos uma concreta noção dos recursos dos quais dispunha o governo paraguaio, expondo as rendas anuais deste entre 1870 e 1875 e seus gastos nos anos finais deste subperíodo.

Tabela 1.1: Rendas públicas, despesas, resultado primário e gastos do governo, com destaque ao Ministério da Guerra, em pesos fortes, entre 1870 e 1875, no Paraguai

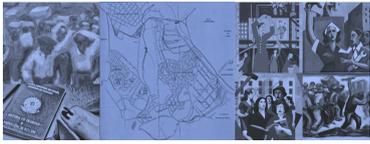
Ano	Rendas públicas	Despesas	Resultado primário	Ministério da Guerra
1870	133.468,60	-	-	-
1871	451.205,64 ⁽¹⁾	1.048.996,81 ⁽¹⁾	-597.791,77 ⁽¹⁾	-
1872	353.633,04	-	-	-
1873	514.106,41	1.023.262,35	-509.155,94	485.475,76
1874	653.063,85	1.674.901,02	-1.021.837,17	815.123,09
1875	550.000,00	363.000,00 ⁽²⁾	187.000,00 ⁽²⁾	-

1: Valores correspondentes ao período entre 25 de novembro de 1870 e 31 de dezembro de 1871.

2: Estimativas feitas por Decoud com base nos dados disponíveis, que iam até novembro do ano em questão, 1875.

Fontes: Decoud (2014); Kerrilis (1878); Ashwell (1979); Paraguay (1887).

²Situação que perdura mesmo depois da saída das forças estrangeiras, de acordo com Warren e Warren (1978).



Entre 1873 e 1874 enfrentou o Estado paraguaio uma série de revoltas lideradas pelo general Caballero, oficial de maior patente à lutar ao lado de Solano López até o fim da Guerra da Tríplice Aliança. Estes movimentos impuseram pesada tensão sobre as finanças paraguaias, mensurável através dos dados da Tabela 1.2: em 1873, os gastos do Ministério da Guerra foram maiores que os gastos de todo o Estado em 1875; no ano seguinte, foram mais que o dobro destes. Para mostrar os custos destes conflitos, basta ver que em 1880, ano onde a economia estava em melhor forma frente a grande parte da primeira metade da década de 1870, o orçamento do Ministério da Guerra foi de apenas 47.343 \$f³ (Benigno, 1882, p. 59).

Para manter a solvência estatal, em 1874 foi suspenso o pagamento do serviço dos empréstimos de Londres (Aquino, 1985, p. 85), e, entre 1873 e 1874 foram tomados empréstimos forçados com comerciantes e a população em geral do país (Aquino, 1985, p. 51). Também recorreu a administração de Jovellanos à emissão monetária (Molinier, 2012, p. 211-212), recurso usado frequentemente por governos paraguaios do período, a despeito das escassas reservas de metais preciosos de que estes dispunham.

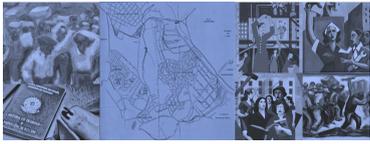
Os números não deixam dúvidas quanto à diminuta quantidade de recursos da qual dispuseram os sucessivos governos paraguaios da década.

Para fins de comparação, podemos olhar para os recursos nas mãos do governo uruguaio: entre 1871 e 1875 o ano de menor arrecadação para a República Oriental foi 1871; neste, usufruiu o Estado uruguaio da quantia de 6.100.100 pesos, segundo Bertino e Millot (1996). A cifra por sua vez representa uma quantia mais de nove vezes superior à disponível ao governo paraguaio em 1874, ano mais afluyente da primeira metade da década de 1870 para este, dada uma taxa de câmbio igual entre as moedas das duas nações⁴.

Em 1870, o Uruguai tinha aproximadamente uma e meia vezes a população paraguaia, de modo que dispunha de, à grossa vista, seis vezes mais recursos a

³Pesos fortes.

⁴O peso uruguaio era levemente apreciado frente ao peso forte paraguaio. O uruguaio, em 1876, tinha o câmbio de 4,7 para um com a libra, segundo Nahum (2009), enquanto o peso forte paraguaio, na década de 1880, tinha câmbio de aproximadamente cinco para um com a moeda inglesa de acordo com La Dardye (1892).



despender por cidadão do que o Paraguai⁵. A disparidade de recursos entre as duas nações é gritante, e o relativo pauperismo das finanças públicas paraguaias fez com que os governos do país fossem capazes de apenas sustentar o funcionalismo público com seus orçamentos, sem ter um excedente para fins como obras públicas.

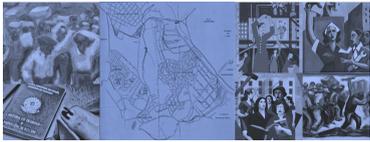
A comparação com o Paraguai pré-guerra é igualmente desfavorável: em 1864, a exportação de erva-mate, monopólio estatal, rendeu ao governo a quantia de 1.231.998 \$f (Whigham, 1991, p. 127); apenas uma das fontes de recursos do Estado pré-guerra, portanto, rendia praticamente o dobro de toda a receita do governo paraguaio em 1874. Pastore (1994), citando um estudo não publicado de Reber, afirma que em 1860 a renda do Estado paraguaio foi próxima de 1.500.000 \$f.

Um episódio revelador sobre o estado das finanças públicas paraguaias na metade da década de 1870 é o dos *Lincolnshire Farmers*. Neste, em suma, um dos primeiros projetos de imigração europeia em escala para solo paraguaio falha devido à incapacidade do governo paraguaio de assistir aos imigrantes, que são deixados ao relento dezenas de quilômetros no interior paraguaio, culminando na morte de centenas (Prado, 2022, p. 73).

Alguns anos depois, o governo tem de convencer os mercadores de Assunção a lhe emprestar a soma de 50.000 \$f, com vistas de adquirir um barco armado, necessário para repelir uma força de rebeldes que descia o rio na canhoneira *Galileo* (Prado, 2022, p. 73).

Sabemos que a situação se estabilizou num estado deplorável para as finanças públicas paraguaias, mas ainda assim a segunda metade da década é um período de alguma incerteza em relação a números. Warren afirma que em tal metade, até 1880, as receitas do Estado se mantiveram entre os 200.000 e os 250.000 \$f; em 1881, um aumento geral no comércio haveria levantado as receitas aduaneiras, por si só, ao patamar de aproximadamente 500.000 pesos \$f (Warren, 1985, p. 226). Zöller (1884) afirma que as receitas de 1880 foram de 320.803 \$f. Em 1873, teriam sido exportadas mercadorias no valor de 1.147.683 \$f, e em 1875, este valor teria caído para 607.652 \$f,

⁵Bertino e Millot (1996) nos dão a cifra de 343.020 cidadãos no Uruguai de 1870. Em Prado (2022), uma população de 240.000 para o Paraguai de 1870 é tomada como baixa; a estimativa da razão entre as populações é, assim, reconhecidamente grosseira.



também segundo Zöller (1884). O tom da afirmação de Warren soa, assim, correto⁶. Os estancos, principalmente o do tabaco, e a letargia em se organizar o sistema financeiro (conforme abordado na seção seguinte), combinados com a saída das forças que ocuparam o país, parecem ter sido suficientes para surtir tal efeito negativo sobre as finanças públicas.

É notável o fato de que entre 1875 e 1876, houve uma redução geral dos salários do executivo e do legislativo, em alguns casos (como o do presidente) pela metade (Aquino, 1985, p. 84).

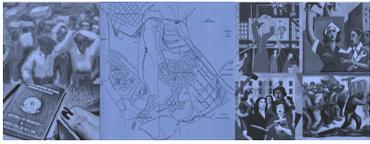
Os sucessivos governos paraguaios da década encaravam como o problema fundamental as finanças públicas, e, a despeito da frequência com que elas se viam deficitárias, aparentemente se esforçavam para conter seus gastos (Aquino, 1985, p. 84). Principalmente durante o governo Gill se observa o orçamento anual caindo ano após ano, conforme pode ser visto na Tabela 1.2.

Tabela 1.2: Orçamento anual do governo paraguaio, entre 1873 e 1880, em pesos fortes.

Ano	Orçamento
1873	441.674
1874	460.599
1875	522.306
1876	370.104
1877	253.212
1878	266.472
1879	230.268
1880	270.032

Fontes: Paraguay (1887); Paraguay (1887a).

⁶Soa correto, mas não é certo. Warren afirma, por exemplo, que as receitas de 1872 haviam sido de apenas 67.274 \$f, e os gastos de 153.486 \$f, o que é irreal. Os juros dos empréstimos com Londres, que foram pagos em 1872, eram por si só superiores à segunda cifra. É possível que Warren tenha feito uma troca com as moedas e que os primeiros valores mencionados nesta nota estejam em libras; com uma taxa de câmbio de 5-1 para pesos fortes, a arrecadação em 1872 é próxima ao valor dado por Decoud (2014) de 353.633 \$f.



Mesmo assim, na maior parte do tempo, o governo só sobreviveu a duras penas, e a depender de ações imediatistas como a venda das linhas ferroviárias ou de terras públicas. Este último processo fora limitado pela falta de demanda, sendo a oferta de terras em países vizinhos abundante (Aquino, 1985, p. 99-101).

A falha da maior parte das intenções desta ordem e os pesados déficits orçamentários observáveis em anos como 1873 e 1874 impuseram ao governo paraguaio grande lentidão no exercício de suas responsabilidades. Mesmo as atribuições mais básicas como o pagamento dos funcionários públicos eram frequentemente descumpridas (Rivarola, 1993, p. 44). Também frequentemente a autoridade do governo se via mais ou menos restrita à Assunção, com os funcionários do interior tendo grande poder e autonomia na falta de fiscalização e acompanhamento por parte das autoridades da capital (Prado, 2022, p. 52-115), criando uma situação de abandono ao campesinato que era frequentemente criticada pela mídia, como pode ser visto, por exemplo, em artigos reproduzidos em Decoud (2014).

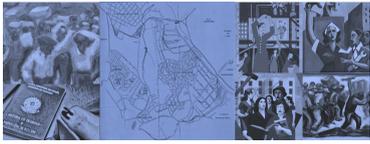
Não poupamos as críticas ao longo da seção quanto à condução da economia pública paraguaia, mas a verdade é que a situação era, do início, assaz desafiadora. A elite paraguaia era diminuta e dividida, e o fato de ter conseguido manter o governo em funcionamento ao longo da década já constitui um mérito por conta própria. Os desafios vivenciados na década de 1870 por sua vez foram fundamentais na tomada da controversa decisão de vender a maior parte das terras públicas do país à partir de 1883, almejando finalmente mobilizar a economia nacional à partir do capital adquirido com o movimento⁷.

Aspectos monetários da economia e o sistema bancário

Podemos afirmar com segurança, a despeito das controvérsias, que o Paraguai pré-guerra não era uma potência capitalista⁸. Existia um processo de industrialização limitado em curso quando se iniciou a guerra, mas o dinamismo da economia nacional

⁷O resultado desta decisão é discutido de modo extenso em obras como Prado (2022), Kleinpenning (2014) e Herken-Krauer (1984), mas, em suma, concordam os autores de forma unânime que a concentração fundiária paraguaia aumentou de modo expressivo, que muitas das propriedades acabaram nas mãos de especuladores, tornando-se, portanto, improdutivas, e que a situação fiscal do país acabou por ter uma melhora apenas limitada frente ao que as autoridades esperavam.

⁸Leia-se, por exemplo, Prado (2022a) ou Pastore (1994).



era pequeno, com as elites do país sendo débeis frente ao Estado e uma classe mercantil tendo iniciado seu processo de formação apenas algumas décadas antes, não existindo campo de atuação para ela na época de Francia (1814-1840). A quantidade de moeda que circulava nas praças do país era, portanto, limitada. Nos anos da guerra os negócios foram sustentados com a impressão de papel-moeda, que antes havia sido restrito em quantidade de acordo com o ouro que existia nos cofres públicos (Frescura, 1942, p. 71).

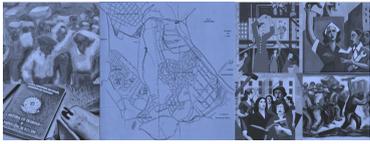
A Guerra da Tríplice Aliança acabou com o *status quo*, porém. Após os longos anos de conflito, passou a imperar uma “confusão monetária”⁹ nos negócios paraguaios, dado que faltava uma moeda nacional em escala; a maior parte das transações eram conduzidas com moedas estrangeiras das mais diferentes sortes, trazidas pelos soldados estrangeiros e comerciantes. Na capital, pode-se dizer que a situação era inicialmente melhor, em parte pela presença continuada das tropas de ocupação estrangeiras (e seus soldos).

O papel moeda que havia sido emitido pelos López se via extremamente desvalorizado, não possuindo os novos governos a capacidade de o converter em ouro (Aquino, 1985, p. 83). Muitas das moedas que circulavam estavam cortadas em metades, quartos e até oitavos, prática originada já nas décadas anteriores à guerra (Scala, 1992, p. 179). Estas tiveram sua circulação proibida em 1872 (Paraguay, 1887, p. 299-300), algo com o intuito de “*cortar de raiz los abusos que se vienen cometiendo [con la moneda de plata cortada]*”, mas temos relatos de seu uso na década de 1880 (Zöller, 1884, p. 115-116).

Prejudicou ainda mais a proporção de notas para metal precioso do país a emissão de notas no valor de 100.000 \$f no final de 1870 pelo governo e, em meados de 1871, mais 300.000 \$f¹⁰ (Centurión, 1983, p.114). Tinham como base metálica o ouro proveniente de várias fontes, como a venda de ativos e o que restara dos empréstimos com Londres. A conversão de todo o papel moeda emitido era, porém, nas palavras de

⁹Termo empregado por Warren & Warren (1978).

¹⁰Estas notas, em específico, segundo registrado em Paraguay (1908), tinham uma intenção inicial de apenas substituir cédulas mais antigas, mas no fim foram utilizadas para cobrir gastos governamentais, ato que critica um deputado como sendo “mala medida [que] había causa[do] un perjuicio al crédito de la Nación y así mismo al comércio”.



Frescura (1942), “*vana esperanza*”, justificando em parte a decisão de instituir o curso forçado do papel moeda por parte do governo (Paraguay, 1908, p.122).

Chegou, em abril de 1873, o governo a criar uma lei cujo objetivo era vender prédios públicos por papel moeda, e depois queimar tal papel (Paraguay, 1887, p. 437), provavelmente para tentar diminuir a proporção de notas para metal precioso.

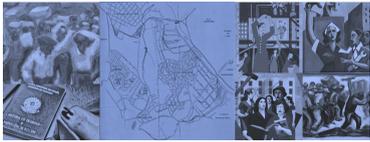
Também com base nos empréstimos com Londres, o governo cunhou moedas de cobre no valor de 100.000 \$f, mas a qualidade destas era péssima, e no comércio estas circulavam com valor reduzido frente ao estabelecido oficialmente. Em alguns anos, seu valor se viu reduzido a praticamente nada (Aquino, 1985, p. 83), o que não impediu que o governo conduzisse o pagamento do funcionalismo público com as mesmas (Forgues, 1874, p. 410), em seu valor nominal. Foram enfim retiradas de circulação em 1877 (Antar, 2014, p. 24), ato planejado desde 1875 (Paraguay, 1887, p. 684).

Neste algo caótico contexto, os maiores comerciantes passaram a emitir notas por conta própria, sem o consentimento do governo, tamanha era a falta de moeda circulante nas praças comerciais, e o fizeram ao menos até 1874 (Antar, 2014, p. 23).

Portanto, era de extrema urgência o restabelecimento do sistema financeiro, principalmente no aspecto de uma rede bancária que conseguisse tanto estabilizar a situação monetária quanto prover capital ao Estado e a particulares, de modo que estes não tivessem mais que recorrer à boa vontade de Buenos Aires e da Europa para empréstimos.

Após algumas tentativas iniciais de pouco impacto, em 1874 foi criada a Asociación General del Comercio, que seria o receptáculo de todos os fundos do governo, sob mãos privadas (Paraguay, 1887, p. 577-583). Em 1875, um ano depois, esta foi fechada, em decorrência do governo passar a priorizar o projeto de um Banco Nacional del Paraguay; mas este era apenas um projeto, e a Asociación era, naquele instante, a única instituição financeira formal à qual tinha acesso a população (Aquino, 1985, p. 88).

A Asociación não imprimia papel moeda (apenas títulos da dívida), visto com desconfiança pela população, algo que, por sua vez, ia contra os interesses do governo, que consistiam em emitir em grandes volumes (Zubizarreta, 1904, p. 131-132). Já em

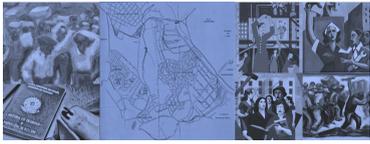


1875, o valor real do papel moeda impresso pelo governo chegou à metade de seu valor nominal (Aquino, 1985, p. 102). Lançava mão o governo do papel-moeda para pagar o funcionalismo público e manter serviços básicos em funcionamento (Aquino, 1985, p. 159), de modo similar a como usara as moedas de cobre no começo da década. Chegou o governo a criar um novo tipo de cédulas para pagar o funcionalismo público em 1876, cujo uso seria, exclusivamente, a compra de terras públicas. Nas palavras da lei de 15 de dezembro de 1876:

[...] se estienda á todos los empleados, funcionarios públicos y representantes de la Nación, un vale ó constancia por sus sueldos devengados é impagos desde el mes de Mayo del presente año hasta fines del corriente mes. [...] serán recibidas en la compra de propiedades y tierras públicas, así fiscales como municipales. (Paraguay, 1887a, p. 169)

É revelador sobre o estado do aspecto monetário da economia paraguaia em 1875 o fato do governo recorrer a emissões monetárias com base no estanco do tabaco, do sal e do sabão (Paraguay, 1887, p. 792) e em 1876, da erva-mate, não se provando suficiente os estancos anteriores (Molinier, 2012, p. 211-212); tinham todos o objetivo principal de atacar o déficit orçamentário pesado que nos últimos anos vinha sendo produzido sem falha. Estes estancos causaram crises na produção dos bens em questão, pois permitiam que o Estado expropriasse tudo que tenha sido produzido nos cinco anos seguintes à sua declaração (no caso da erva-mate, vinte anos). Temos também indícios do uso da violência em escala significativa para concretizar o curso forçado da moeda emitida com base nos estancos (Prado, 2022, p. 50). Os estancos de 1875 duraram apenas alguns meses antes de sua revogação, devido a grandes protestos por parte dos produtores (Rivarola E., 1993, p. 33).

Ações deste tipo se devem também a uma grande apreensão frente à quantidade de papel-moeda circulante na economia, que é significativamente maior do que as reservas metálicas do Estado. Jornais como o *La Reforma* propunham saídas radicais ao problema como o corte dos gastos governamentais em 40%, e a arrecadação dos impostos majoritariamente em ouro, de forma obrigatória (Prado, 2022, p. 50), mas este



tipo de solução, em específico, era impossível: o orçamento governamental já estava forçado ao máximo, conforme vimos na seção anterior.

Em 1875, o governo emitiu avassaladores 2.500.000 \$f em títulos de dívida para lidar com os déficits orçamentários dos anos anteriores, denominados “*Consolidados Paraguayos*”, com juros de 9% a.a (Paraguay, 1887, p. 690-694) e lastro em várias das fontes secundárias de recursos do governo, além de um tributo sobre capitais que se planejava então criar. Tal tributo, como outros que foram planejados anteriormente, não se concretizou: o Estado paraguaio era demasiado fraco para conseguir ampliar sua base de arrecadação, num padrão que perduraria, grosso modo, ao menos até o final do século XIX (Prado, 2022, p. 144).

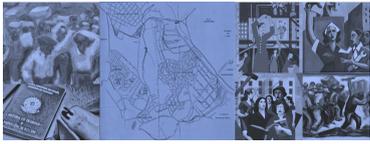
Caracteriza sintoma da fraqueza que afligia o aspecto monetário da economia o fato de que, em meados da década, ainda se anunciavam jornais (Segatto, 2016, p. 224) e outros bens em pesos bolivianos¹¹; na década de 1880, ainda era esta moeda um importante meio de troca (Zöller, 1884, p. 115-116).

Além disso, em 1876 deixaram o país as tropas de ocupação brasileiras, e também a flotilha brasileira ancorada em Assunção. A Argentina havia assinado a paz com o Paraguai, em termos que o Brasil considerava positivos, e em conjunto com os brasileiros deixaram também o país os militares argentinos. Com isso, a quantidade de divisas em circulação no país caiu dramaticamente, piorando a já crítica situação. Segundo dados do Censo de 1886, Assunção teria em tal ano 24.838 habitantes (Prado, 2022, p. 166). Quando as forças brasileiras deixaram o Paraguai, seu efetivo era de 1.894 homens. A guarnição argentina era menor, mas chegou em certo ponto a ter mais de mil homens (Doratioto, 2004, p. 214-228). Tomando a cifra de sua população em 1886 como base, Assunção perdeu, no mínimo¹², do dia para a noite, pouco menos de um sexto de sua população.

Ao mesmo tempo, passou a ser obrigatório em 1877 o pagamento de todos os impostos em moedas metálicas (Paraguay, 1887, p. 168). No mesmo ano, foi dissolvida

¹¹Fenômeno curioso, mas que talvez seja menos grave do que aparenta: narram Bertino e Millot (1996) que, no início da década de 1860, muitas das transações de menor escala que aconteciam no Uruguai transcorriam na moeda “*feble*” boliviana, apontando para a adequação deste recurso para pequenas trocas, de modo a transcender fronteiras.

¹²Temos também de considerar que além das tropas deixaram a capital também as famílias que estas tinham feito e vários comerciantes.



a Junta de Crédito Nacional, criada em 1875 para cuidar dos *Consolidados* (seu serviço, surpreendentemente, não foi inicialmente suspenso) e falhou a tentativa de fundar outro Banco Nacional do Paraguay. Este tinha a intenção de arrecadar fundos e ativos para com os quais pagar os empréstimos londrinos e seus juros, mas o governo não conseguiu captar os investidores ingleses que serviriam de base à empreitada (Warren, 1985, p. 235).

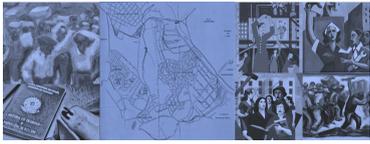
O Banco teria imensos poderes sobre a política monetária paraguaia, mas estaria livre do controle estatal (Aquino, 1985, p. 87), mostrando que os responsáveis pelas finanças paraguaias tinham a disposição de entregar parte da soberania paraguaia se com isso conseguissem estabilizar a economia nacional.

Até o fim da década, a situação se manteve mais ou menos constante. Aos poucos, conforme a política do país se estabilizou, foi possível uma retomada da atividade econômica, mas, no interior do país, esta se deu principalmente mediante o escambo, onde os produtores de mate e tabaco vendiam sua produção para mercadores por bens diversos necessários para sua sobrevivência ou toda sorte de imperecíveis (com prejuízo), se pequenos (Prado, 2022, p. 123). No caso dos maiores produtores, estes geralmente levavam a grandes custas a produção para a capital (Prado, 2022, p. 68) onde geralmente era possível a venda por moeda ou papel-moeda.

A população, se precisasse de crédito, tinha de recorrer aos comerciantes (Warren, 1985, p. 235). Tais homens, desempenhando o papel de agiotas, cobravam taxas de juros altas¹³ e podiam ser violentos. Dada a falta de instituições financeiras formais ao longo da maior parte da década, é difícil rastrear o comportamento das taxas de juros no país com o tempo, mas, olhando para os seus níveis na década de 1880, que, mesmo depois do início do massivo processo de venda de terras a partir de 1885 variavam entre 2,5 e 4% ao mês, podemos assumir com segurança que eram constantemente altas.

A próxima tentativa de fundação de um banco no país viria somente em 1881, com o breve Banco del Paraguay. Ele é importante principalmente pelo fato de seus ativos servirem como base para a fundação do Banco Nacional em 1884, este sim

¹³Segundo Ashwell (1979), em maio de 1872 a taxa de descontos era de 17,5% (ao ano, se imagina); no começo de 1873, esta haveria alcançado os 20%, “con tendencia al aumento”.



marcando o início definitivo do sistema financeiro moderno do Paraguai. As tentativas anteriores, ainda que interessantes de um ponto de vista acadêmico, foram, sem exceções, infrutíferas, mas serviram para pautar os limites e as possibilidades na criação do sistema bancário nacional.

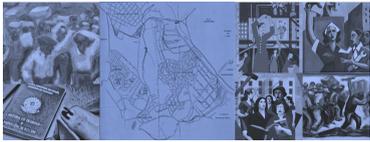
Conclusão

Dadas as condições caóticas que prevaleciam na estrutura produtiva paraguaia após a Guerra da Tríplice Aliança, não é surpreendente que tenham existido desafios nas finanças nacionais ou na própria administração pública do país. Ainda assim, é impactante a comparação da situação destes campos no Paraguai pré-guerra para com o país no pós-guerra. Antes, o Estado era a força motriz da economia, com seus vários monopólios e prerrogativas, liderando uma classe mercantil incipiente, com uma economia externa crescente ano após ano e uma bem ajustada economia monetária, capaz de sustentar o esforço de guerra do país sem o recurso a empréstimos.

No aspecto da economia do setor público, o Estado paraguaio pós-guerra possuía a capacidade de sustentar a estrutura administrativa governamental elementar em Assunção, algumas escolas e *jefaturas políticas* no interior (que jazia, grosso modo, abandonado pelas autoridades da capital), um pequeno exército, e, em seus melhores momentos, os juros dos empréstimos contraídos com banqueiros ingleses no início da década de 1870.

Em termos de economia monetária, falharam todas as tentativas de criação de um sistema financeiro formal, dependendo a população de comerciantes ou outros particulares caso fosse necessário crédito. No interior, grande parte das trocas eram conduzidas na base do escambo. O Estado frequentemente introduzia mais papel-moeda na economia na tentativa de financiar seus gastos, sem lastro metálico, situação que tornou-se insustentável e culminou nos marcantes estancos à produção de tabaco e sabão de modo a ter bens que pudessem lastrear a emissão de moeda do governo.

Algumas das decisões de política econômica adotadas pelo Estado paraguaio no período tiveram um grau de inovação notável, dirigido normalmente pelas necessidades imediatistas do governo, como, por exemplo, os mencionados estancos. Por mais que as



decisões deste tipo tenham causado uma quantidade significativa de agravos, foram em boa parte responsáveis por manter os governos do país em funcionamento. Elas provavelmente não teriam sido sequer necessárias se o país dispusesse de um sistema de tributação de qualquer tipo para além da alfandegária, ou se o contrabando não tivesse sido tão prevalente.

Estas deficiências, por sua vez, derivavam em grande parte da fraqueza do Estado paraguaio em si, num ciclo vicioso, dado que o fator determinante da incapacidade deste Estado era sua falta de recursos. Buscando remediar isso foi adotada a decisão de vender grande parte das terras nacionais na década de 1880, cujos impactos se fazem sentir na estrutura fundiária do país até hoje.

FONTES

Arquivo Nacional de Assunção

ANA-AHRP-PY-5027-5; proclamação do general Caballero, instigando o povo a se rebelar.

Coleção Juan Silvano Godoy

ark:/86086/n2bp02cq - curivsc_003_014_016: documentos sobre a rebelião de Caballero em 1873.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

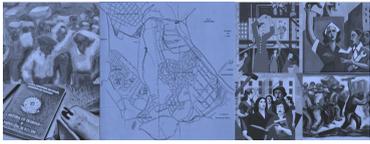
ALMEIDA NETO, Francisco B. de. Os empréstimos estrangeiros e o aparelhamento das economias sul-americanas (1860-1935). 2016. Dissertação. Instituto de Ciências Humanas, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas.

ANTAR, Ricardo M. Falsificación de monedas en Paraguay. *Minerva Magazine of Science*. Assunção, v.2, n. 1, p. 1-32, 2014.

AQUINO, Ricardo C. *La segunda república paraguaya: 1869-1906: política, economía y sociedad*. Assunção: Arte Nuevo, 1985.

ASHWELL, Washington. *Historia económica del Paraguay: estructura y dinámica de la economía nacional, 1870-1925*. Assunção: Litocolor, 1979.

ÁVILA, Manuel. *La contra revolución de Molas en 1874 - reminiscencias*. Assunção: Instituto Paraguayo, 1900.



BERTINO, Magdalena; MILLOT, Julio. *Historia económica del Uruguay*, Tomo II - 1860-1910. Montevideu: Fundación de Cultura Universitaria, 1996.

CENTURIÓN, Delfín U. *Evolución histórica de la economía paraguaya*. Assunção, Graphis, 1983.

DECOUD, Héctor F. *Sobre los escombros de la guerra: una década de vida nacional, 1869-1880*. Assunção: H. Kraus, 1925.

DECOUD, José S. *Ensayos sobre cuestiones políticas y económicas*. Assunção: Tiempo de Historia, 2014.

DORATIOTO, Francisco F. M. *Maldita guerra: nova história da Guerra do Paraguai*. São Paulo: Cia. das Letras, 2002.

DORATIOTO, Francisco F. M. A ocupação político-militar brasileira do Paraguai (1869-1876). KRAAY, Hendrik; CASTRO, Celso C. P. de; IZECKSOHN, Vitor (Orgs.). *Nova História Militar Brasileira*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

FRESCURA, Luis P. El sistema monetario de la República del Paraguay (primera parte). *Revista de Economía y Estadística*. Córdoba, Primera Época, v. 4, n. 1-2, p. 65-97, 1942.

FORGUES, M. L. Le Paraguay: fragments de journal et de correspondances, par M. L. Forgues. *Le Tour du Monde*. Paris, n. 701-703, p. 369-416, 1874.

HERKEN-KRAUER, Juan C. *El Paraguay rural entre 1869 y 1913: contribución a la historia económica regional del Plata*. Assunção: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, 1984.

JOHNSTON, Keith. Recent Journeys in Paraguay. *The Geographical Magazine*. Londres, v. 2, p. 266-345, 1875.

KERRILIS, Louis. L' Uruguay et le Paraguay: leurs ressources et leur situation actuelle. *Journal des économistes*. Paris, s. 4, jan.-mar., p. 220-239, 1878.

KLEINPENNING, Jan M. G. *Paraguay rural 1870-1963*. Una geografía del progreso, el pillaje y la pobreza. Assunção: Tiempo de Historia, 2014.

LA DARDYE, Emmanuel de B. *Paraguay: the Land and the People, Natural Wealth and Commercial Capabilities*. Londres: George Philip & Son, 1892.

MARTÍNEZ, Benigno T. *El Paraguay: memoria bajo el punto de vista industrial y comercial en relación con los países del Plata*. Buenos Aires: Establecimiento Tipográfico, 1882.

MCCARTHY, James. *Journey into Africa: the life and death of Keith Johnston, Scottish cartographer and explorer (1844-79)*. Latheronwheel: Whittles, 2004.



MOLINIER, Lila. “La economía paraguaya de entreguerras”. VILLAGRA, Luis R. (Org.) *Proceso histórico de la economía paraguaya*. Assunção: Secretaría Nacional de Cultura, 2012.

NAHUM, Benjamin. *Estadísticas históricas del Uruguay 1900-1950 - Tomo IV - Moneda, Bancos, Transportes y Comunicaciones, Servicios*. Montevideo: Universidad de la República, 2009.

PARAGUAY. *Registro oficial de la República del Paraguay correspondiente a los años 1869 á 1875*. Assunção: Fischer y Quell, 1887.

PARAGUAY. *Registro oficial de la República del Paraguay correspondiente a los años 1876 á 1885*. Assunção: Fischer y Quell, 1887a.

PARAGUAY. Cámara de Diputados. *Actas de las sesiones del Periodo Legislativo del Año 1871*. Assunção: del Congreso, 1908.

PASTORE, Mario. State-led Industrialisation: the Evidence on Paraguay, 1852-1870. *Journal of Latin American Studies*. Nova Iorque, v. 26, n. 2, p. 295-324, 1994.

PRADO, Mário. O processo de recuperação econômica do Paraguai após a Guerra da Tríplice Aliança (1870-1890). 2022. Dissertação. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

PRADO, Mário. On the Paraguayan economy’s international position in the second half of the 19th Century. *Revista Uruguaya de Historia Económica*. Montevideo, n. 21, p. 116-127, 2022a.

QUEIROZ, Paulo R. C. 2017. “O livre comércio entre Mato Grosso e o Paraguai (1872-1898)”. XII Congresso Brasileiro de História Econômica e 13ª Conferência Internacional de História de Empresas, 2017, Niterói. *Anais*. Niterói: UFF/ABPHE, p. 1-35, 2017.

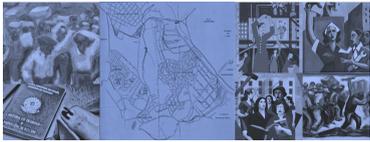
RIVAROLA E., Milda. *Obreros, utopías & revoluciones: la formación de las clases trabajadoras en el Paraguay liberal (1870-1931)*. Assunção: Centro de Documentación y Estudios, 1993.

RIVAROLA A., Cirilo A. *Mensaje del Presidente de la República presentado al Primer Congreso Legislativo de la Nación*. Assunção: El Pueblo, 1871.

SCALA, Carlos A. P. *Historia de la moneda paraguaya siglos XVI al XIX*. Assunção: Don Bosco, 1992.

SEGATTO, Bruno F. Imprensa, debates públicos e poder político no Paraguai durante os primeiros anos de ocupação aliada (1869-1870). *Revista Eletrônica da ANPHLAC*, n. 20, p. 222-255, 2016.

SILVA, Anderson C. “Origem e história da dívida pública no Brasil até 1963”. SILVA, Anderson C.; CARVALHO, Lena O. de; MEDEIROS, Otavio L.(Orgs.) *A dívida pública: a experiência brasileira*. Brasília: Tesouro Nacional, 2009.



XV Congresso Brasileiro de História
Econômica & 16a Conferência
Internacional de História de Empresas
Osasco, 02 a 04 de outubro de 2023



ASSOCIAÇÃO
BRASILEIRA DE
PESQUISADORES
EM HISTÓRIA
ECONÔMICA

VERÓN, Luis. *Galería de ministros y sedes*. Assunção: Ministerio de Hacienda, 2011.

WARREN, Harris G. *Rebirth of the Paraguayan Republic: the First Colorado Era, 1878-1904*. Pittsburgh: Pittsburgh University Press, 1985.

WARREN, Harris G; WARREN, Katherine F. *Paraguay and the Triple Alliance: the Postwar Decade, 1869-1878*. Austin: Institute of Latin American Studies, 1978.

WHIGHAM, Thomas L. *The Politics of River Trade: Tradition and Development in the Upper Plata, 1780-1870*. Albuquerque: University of New Mexico Press, 1991.

WHIGHAM, Thomas L. *Road to Armageddon: Paraguay versus the Triple Alliance, 1866-70*. Calgary: University of Calgary Press, 2017.

YEGROS, Ricardo S.; BREZZO, Liliana M. *História das Relações Internacionais do Paraguai*. Brasília: FUNAG, 2013.

ZALAZAR, Raquel. Regeneración de la sociedad paraguaya: aporte de los inmigrantes (1870-1904). *Diálogos*. Maringá, v. 9, n. 2, p. 67-78, 2005.

ZÖLLER, Hugo. *Pampas und Anden - Sitten- und Kultur- Schilderungen aus dem Spanischredenden Südamerika mit Besonderer Berücksichtigung des Deutschtums*. Berlin: Spemann, 1884.

ZUBIZARRETA, Ramón. La cuestión de la moneda. *Revista del Instituto Paraguayo*. Assunção, n. 49, p. 113-164, 1904.