

## Projetos políticos e crises econômicas: análise do caso do Banco do Brasil na crise bancária de 1864

Thiago Gambi\*

### Introdução

No dia 10 de setembro de 1864, a casa bancária A.J.A. Souto e Cia., uma das mais importantes do império brasileiro, suspendeu seus pagamentos iniciando uma crise bancária<sup>1</sup> na praça do Rio de Janeiro, capital e centro financeiro do país, e comprometendo definitivamente a política econômica idealizada pelo partido conservador que vinha sendo colocada em prática desde o início das operações do Banco do Brasil em 1854.

O presente artigo analisa a atuação desse banco na crise bancária de 1864 e, a partir desse caso, discute sua inserção no projeto político do partido conservador que influenciou, de modo decisivo, a política econômica imperial de meados do XIX. Inicialmente, aborda a criação do banco, em 1853, no contexto do projeto político acima referido. Apresenta, então, a lógica de atuação do banco em períodos de ‘normalidade’ da economia mercantil escravista imperial e a influência do pensamento econômico metalista na formulação da política econômica imperial. Finalmente, discute a efetiva atuação do Banco do Brasil na crise bancária de 1864, procurando mostrar que havia uma lógica na atuação do banco que foi interrompida na crise, quando as reais condições da economia nacional<sup>2</sup> acabaram predominando sobre o ideal da política econômica inserida no projeto político conservador.

### 1. A criação do banco no contexto do projeto político conservador

O final do século XVIII e a primeira metade do século XIX viram surgir grandes bancos nacionais ligados aos respectivos Estados em vários países europeus, casos de França (1800), Áustria (1817), Espanha (1829), Portugal (1846) e Bélgica (1850). Do outro lado do Atlântico, em situação peculiar, o Brasil também teve seu banco estatal criado com a transladação da Corte portuguesa para a colônia em 1808, o primeiro Banco do Brasil.<sup>3</sup> Depois de sua liquidação em 1829 e de uma tentativa mal sucedida de organização de um banco nacional em 1833, o país, já independente, viveu um período sem bancos. Somente na segunda metade da década de 1830 surgiram, timidamente, novos bancos comerciais no país. Já a década seguinte experimentaria a abertura de vários bancos nas principais praças

---

\* Prof. da Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL-MG). Email: thiago.gambi@uol.com.br

<sup>1</sup> Para crises bancárias, cf. ROGOFF; REINHART, 2010; KINDLEBERGER, 2000; MINSKY, 2010.

<sup>2</sup> Referimo-nos aqui ao termo nacional como dimensão espacial e política. Para uma discussão sobre a construção de uma nação brasileira, cf. GRAHAM (2001a; 2001b); HOLLOWAY (2001) e SCHWARTZ (2001).

<sup>3</sup> Para bancos centrais na América Latina, cf. MARICHAL; TEDDE, 1994.

comerciais do império e, é claro, também na Corte. Tais bancos, geralmente organizados por negociantes (LISBOA, 1874), surgiram para atender, sobretudo, a demanda do comércio pela moeda e pelo crédito necessários para a realização de suas transações. Para cumprir sua tarefa de auxiliar o comércio, emitiam seus próprios vales, que entravam e, freqüentemente, permaneciam em circulação. Essa emissão, no entanto, trazia conseqüências para a economia mercantil escravista do império, como a perturbação do valor da moeda, e, ao mesmo tempo, minava o poder do governo central de controlar a oferta de moeda e crédito no país.

Paralelamente ao surgimento desses bancos, em meados do século XIX, estava no poder o partido conservador, comandado pela chamada trindade saquarema, que colocava em marcha seu projeto político de construção e consolidação do Estado imperial. Tal projeto, guiado pelos princípios de ordem e civilização, buscava centralizar o poder político na Corte e, a partir daí, imprimir a direção saquarema sobre os caminhos do império (MATTOS, 2004; NEEDEL, 2006).

Em termos econômicos, o rumo da direção saquarema implicava na manutenção da economia mercantil escravista, isto é, sua principal preocupação era fazer com que essa economia funcionasse para o bem da ordem e do império. Significa dizer que o projeto saquarema deveria resolver dois problemas crônicos da economia brasileira, a saber, a estabilidade do valor do meio circulante e a escassez de numerário e de crédito nas praças. Com a estabilidade do valor do meio circulante e, conseqüentemente, do câmbio, ganhariam os proprietários rurais ligados ao comércio de exportação e os próprios exportadores e importadores, uma vez que tal estabilidade diminuía o risco cambial envolvido nas transações de comércio exterior. O Estado também se beneficiaria com ela ao honrar compromissos externos em moeda estrangeira em condições favoráveis e ao construir uma reputação que poderia ajudá-lo em caso de necessidades futuras de crédito (SUMMERHILL, 2008; BORDO; ROCKOFF, 1996). Com a ampliação da oferta de numerário e crédito, ganharia a classe senhorial como um todo, abrindo espaço inclusive para o surgimento de manufaturas. Finalmente, a conquista de uma moeda forte representaria a concretização parcial do projeto saquarema e abriria para o império uma das portas de entrada para o seletivo grupo das nações civilizadas.

Entretanto, o governo sozinho não daria conta de, ao mesmo tempo, lastrear a emissão de notas em metal, tal como se apresentava a miragem do padrão-ouro,<sup>4</sup> e garantir a oferta necessária de numerário e crédito ao comércio. Estabilidade do valor do meio circulante e

---

<sup>4</sup> Para padrão-ouro, cf. EICHENGREEN, 1985; BORDO; ROCKOFF, 1996.

ampliação da oferta de crédito revelavam-se objetivos conflitantes. O governo saquarema, apesar do discurso do crédito, não escondia o privilégio do controle monetário e a opção pela miragem do padrão-ouro. Entrava em cena a necessidade de se criar um grande banco que o auxiliasse nessa tarefa. É no contexto do encontro desses dois processos, surgimento dos bancos no país e projeto político saquarema, e de seus antecedentes que devemos entender a criação do Banco do Brasil em 1853: um banco privado com monopólio de emissão de notas (GOODHART, 1988), fortemente influenciado pelo governo imperial.

## 2. A lógica de atuação do Banco do Brasil

O Banco do Brasil foi criado a partir do projeto apresentado pelo então ministro da fazenda Joaquim José Rodrigues Torres, futuro visconde de Itaboraí, um dos líderes do partido conservador. O pensamento econômico do ministro e a orientação de sua política econômica seguiam a tendência metalista, algo próximo da *currency school* inglesa. Assim, a lógica de atuação do banco deveria seguir os parâmetros dessa tendência para alcançar os objetivos da política econômica imperial em relação à moeda e ao crédito. De maneira geral, os metalistas sustentavam que a quantidade de moeda em circulação deveria ser tal que mantivesse o seu valor estável, pois a estabilidade da taxa de câmbio era sua preocupação principal. Em princípio, o meio circulante deveria ser metálico ou totalmente lastreado em metal, mas isso era uma quimera no contexto brasileiro, em que a escassez de metal era a regra.

Por isso, na prática, os metalistas do império aceitavam o lastro parcial em metal como alternativa para manter o giro dos negócios, mesmo que isso pudesse comprometer o valor da moeda. O Banco do Brasil andará o tempo todo tentando se equilibrar entre o giro do comércio e o lastro de suas notas. De fato, o que devia determinar a oferta de moeda era a política econômica definida pelo governo. No caso de uma política metalista, qualquer movimento de desvalorização da moeda indicaria emissão monetária mais do que suficiente para garantir a realização das transações e requereria a intervenção do governo para enxugar o excesso de moeda em circulação. No entanto, as conseqüências dessa intervenção para o comércio eram freqüentemente consideradas nas decisões governamentais.<sup>5</sup>

Então, de acordo com o princípio monetário, a oferta de moeda estava ligada à inflação e, conseqüentemente, ao câmbio. Como a taxa de câmbio seria determinada pela quantidade de moeda em circulação, era ela a variável que sinalizaria a necessidade de se ajustar ou não a oferta de moeda. Se aquela quantidade fosse maior do que o volume de

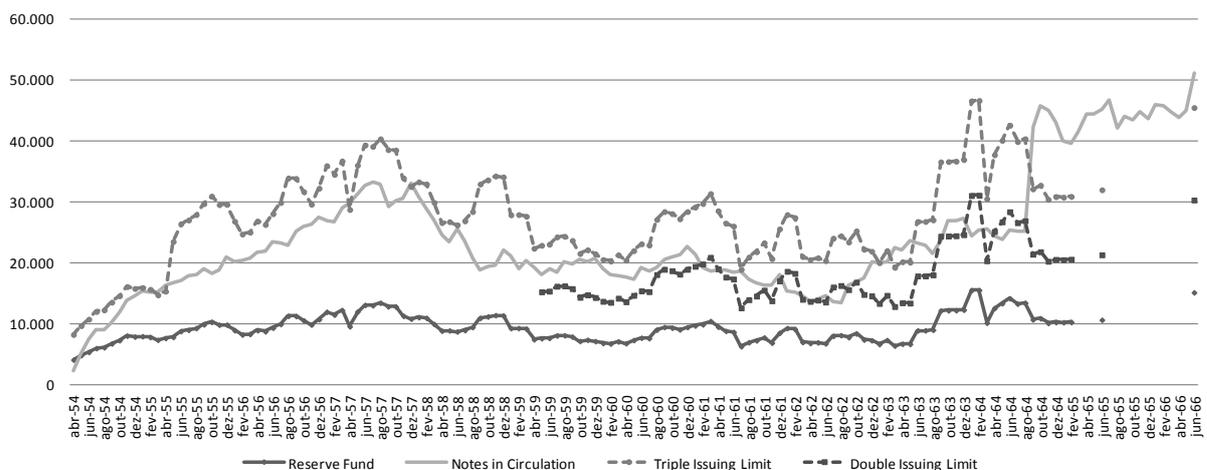
---

<sup>5</sup> Cf. neste aspecto REIS, 2007.

transações, a taxa de câmbio se desvalorizaria e sinalizaria excesso de emissão, exigindo que o governo lançasse mão da política econômica para enxugar o excesso de moeda. A taxa de câmbio seria, portanto, a variável de ajuste da oferta de moeda.

Embora houvesse demanda e pressões pela expansão do crédito, a política econômica saquarema privilegiava a moeda e as operações de emissão do Banco do Brasil, representativas daquela política, seguiram essa orientação até pelo menos a crise de 1864. O governo e o banco se esforçavam para manter a emissão dentro dos limites legais (Gráfico 1).

**Gráfico 1 – Emissão e limite de emissão do Banco do Brasil em contos de réis (1854-66)**



Fonte: BANCO DO BRASIL. *Relatório apresentado á Assembléa Geral dos Accionistas do Banco do Brasil*. Vários números.

Em suma, seguindo à risca o sistema de conversibilidade total, a escassez de metal implicaria numa insuficiência de moeda e poderia paralisar as transações. A questão que, então, se apresentava era: paralisar as transações ou manter o lastro metálico da moeda? Teoricamente, um metalista ficaria com a primeira opção. Contudo, na prática, os metalistas do império arranjaram uma alternativa, o lastro parcial, para manter o giro dos negócios, mesmo que isso pudesse comprometer o valor da moeda. O segundo Banco do Brasil andar­á o tempo todo na corda bamba entre o giro do comércio e o lastro de suas notas.

A despeito dessa dubiedade, como a manutenção da ordem e o processo civilizatório inscritos no projeto político saquarema requeriam moeda forte e, conseqüentemente, o selo de aprovação dos credores internacionais (BORDO; ROCKOFF, 1996), a lógica de atuação do banco priorizava a administração da moeda, deixando o crédito como função subsidiária.

### 3. A atuação do Banco do Brasil na crise bancária de 1864

A lógica da moeda predominava nos períodos de calma financeira e o ano de 1863 foi de tranquilidade no campo da economia e da política econômica imperial. Ainda mais se

comparado com o final de 1862, quando o sobressalto provocado pela reabertura do troco em ouro, por parte do Banco do Brasil, obrigou-o a solicitar mais uma vez ao governo a ampliação do limite emissor. É importante lembrar aqui desse episódio, porque nele se encontram indícios do que estaria por vir em 1864. Naquela altura, entre o fim de 1862 e o início de 1863, o banco não poderia atender as demandas do governo e, sobretudo, da praça sem estourar o limite de emissão correspondente ao duplo do fundo disponível mais o adicional correspondente ao resgate das notas do tesouro. Foi por essa época que começaram a espocar os primeiros sinais da crise que estouraria em breve e o Banco do Brasil estava fortemente relacionado a eles. Um dos principais motivos pelos quais o banco, desde fevereiro de 1863, solicitava ao governo quase constantemente a ampliação do limite de emissão era a concessão de mais crédito a casas bancárias, especialmente a do Souto.

Segundo Ana Maria Ribeiro de Andrade, o cliente das casas bancárias era aquele que não conseguia obter empréstimos diretamente no Banco do Brasil ou em outros bancos comerciais. Já os recursos disponíveis nas casas bancárias para esse cliente não vinham apenas dos depósitos de correntistas, mas também de empréstimos obtidos junto ao Banco do Brasil e outros bancos comerciais.<sup>6</sup> Seja por motivos especulativos ou não, o banco não poderia atender à demanda por crédito dessas casas sem que o governo concedesse a ampliação do limite de emissão. E o governo não a concedeu formalmente, mas o banco, fiando-se na palavra do ministro da fazenda, atendeu àquela demanda e, de certa maneira, ajudou a preparar a crise, uma vez que concedia o crédito sem impor maiores condicionalidades ao devedor e assumindo o risco da operação.

A grande questão foi o banco não ter imposto condicionalidades para o empréstimo às casas bancárias, mas é preciso lembrar que essa não era uma decisão trivial à época. Sem impor condicionalidades, o banco poderia cortar naquele momento o crédito das casas bancárias e provocar uma crise de menores proporções ou continuar a lhes emprestar recursos e a empurrar o problema mais para frente. O fato é que o banco ganhava com essas operações, poderia fazê-las com a tolerância do governo ao excesso de emissão e, ademais, o próprio governo e a legislação não davam muita atenção à atuação das casas bancárias.<sup>7</sup> Somando-se

---

<sup>6</sup> ANDRADE, Ana Maria Ribeiro de. *1864: a controvérsia...* Op.Cit. Apud: MÜLLER, Elisa. *Moedas e bancos...* Op.Cit. [mimeo]. p.26.

<sup>7</sup> As casas bancárias estavam livres da regulação restritiva à qual se submetiam os bancos de emissão. As operações entre os bancos de emissão e as casas bancárias, como as que envolviam o Banco do Brasil e a casa bancária do Souto, poderiam servir para burlar a regulação restritiva. Por exemplo, ao aumentar o crédito do Souto, o Banco do Brasil poderia expandir suas operações de empréstimo sem necessariamente aumentar sua emissão. Nesse sentido, guardando a devida distância, as casas bancárias poderiam estar para os bancos de emissão como os *shadow banks* estariam para os bancos de investimento atuais.

tudo isso às relações pessoais que pesavam em decisões desse tipo, isto é, em decisões que envolviam relações de confiança, o banco não hesitava em liberar os recursos demandados pelas casas bancárias e empurrar o problema mais para frente. Mas não se tratava apenas de uma questão microeconômica, de lucros e regulação, ou de confiança, havia também a preocupação com o crédito da praça. Tratava-se, então, de uma combinação de questões micro e macroeconômicas, e também de relações de confiança, que, junto com a conjuntura econômica favorável, fazia alargar o crédito e turvava os sinais de que tal situação não se sustentaria, ainda mais num quadro de política econômica restritiva.

O aumento do crédito das casas bancárias não se revelou obstáculo insuperável para que o banco pudesse enquadrar novamente suas emissões no limite estabelecido formalmente pelo governo, o que conseguiu mais pelo aumento do fundo disponível, via importação de metais, do que propriamente pela redução da emissão. Superado o sobressalto em relação às emissões e apesar dessa aparente queda de braço entre banco e governo, a conjuntura econômica de 1863 era bastante favorável. O déficit fiscal se reduzia significativamente, o saldo comercial caía, embora se mantivesse positivo, e o câmbio se desvalorizava pouco ao acompanhar esse movimento. A lei de 1860 continuava a ser executada e seus objetivos iam sendo alcançados na medida em que o troco em ouro das notas do Banco do Brasil fora restabelecido em outubro de 1862 e que o monopólio de emissão ia voltando às mãos do banco por meio da fusão com o banco Agrícola, da compra dos direitos de emissão do banco Rural e da desidratação dos outros bancos emissores.<sup>8</sup> De modo que se trilhava o caminho de volta ao projeto saquarema original. Calógeras (1960:141) dizia que “*todos os elementos da situação, por volta de 1863-4, indicavam claramente o saneamento progressivo do meio circulante e a ausência de qualquer agravação de seus vícios intrínsecos*”.

Os ventos tranquilos que sopravam sobre a economia de vez em quando se transformavam em rajadas que provocavam turbulências e apontavam problemas para a manutenção do projeto saquarema. A sempiterna fragilidade do fundo disponível do Banco do Brasil era uma dessas rajadas. Outra, mais forte, viria novamente da casa bancária do Souto. Depois de ter seu crédito aumentado no Banco do Brasil, essa mesma casa bancária recorreu ao banco para conseguir recursos urgentes que fossem suficientes para satisfazer seus

---

<sup>8</sup> De acordo com Cavalcanti, os bancos emissores do Rio Grande do Sul, Bahia, Pernambuco e Maranhão não conseguiram se enquadrar na lei de 1860 e se declararam incapazes de continuar com o direito de emissão. Cf. CAVALCANTI (1893:273). Na verdade, os bancos da Bahia e de Pernambuco chegaram a abrir o troco de suas notas em ouro, mas não resistiram por muito tempo. Os bancos do Rio Grande do Sul e do Maranhão definharam sem alcançar tal imperativo legal. Cf. BRASIL (1864:18).

compromissos diários diante das corridas que vinha sofrendo desde o dia 10 de maio de 1863, situação gravíssima para uma instituição desta natureza.<sup>9</sup>

Apesar de reticente, a diretoria do banco atendeu às solicitações do Souto, desta vez exigindo garantias e esclarecimentos sobre a situação de sua casa bancária. Apenas dois diretores se opuseram ao auxílio. Paula Santos argumentava que o banco deveria suspender novas operações com essa casa bancária, na medida em que suas dificuldades financeiras não poderiam ser sanadas definitivamente com os empréstimos. Otoni, ao observar pelo balanço da casa bancária sua frágil situação, considerava temerária tais operações, tanto que fez constar na ata da reunião da diretoria que votara contra o aumento do crédito daquele estabelecimento. Aonde iria parar o Souto? Apesar das reticências da diretoria e da crítica de alguns diretores, a casa bancária do Souto ganhava sobrevida com os auxílios do Banco do Brasil, que ia empurrando o problema para frente ajudado pelos bons ventos de uma conjuntura econômica favorável.<sup>10</sup> De junho a setembro de 1864 não haveria mais sinais perceptíveis de crise.

Nos primeiros dias de setembro de 1864, não havia sinal algum de perturbação no ambiente econômico do império. Pelo contrário, o clima era de otimismo. O comércio tanto na Corte como nas províncias era próspero, especialmente por conta do algodão, produto cujo valor subira com o início da guerra civil nos Estados Unidos; os bancos recebiam depósitos e pareciam caminhar regularmente; o Banco do Brasil tinha folga de emissão e sua diretoria discutia baixar a taxa de desconto diante do ambiente de confiança na economia. A veia poética do relator da comissão de inquérito de 1864 revelava a atmosfera calma que envolvia o momento.

A ordem e tranquilidade pública continuavam inalteradas, como nos anos anteriores, o céu político e comercial se mostrava como nos mais belos dias de uma risonha primavera, nenhuma nuvem carregada o encobria ou manchava. As câmaras iam se encerrar; todas as coisas pareciam seguir via pacífica e ordinária. O aspecto dos negócios comerciais, se não brilhante, era satisfatório (BRASIL, 1865:38).

Porém, no dia 9 de setembro desse ano, uma pequena corrida contra a caixa filial do Banco do Brasil em Pernambuco serviria de aperitivo para o que estava por amanhecer na Corte. De maneira surpreendente para o público, mas certamente não tanto para a diretoria do Banco do Brasil, às dez horas da manhã do dia 10 de setembro de 1864, o chefe principal da

---

<sup>9</sup> Importantes casas bancárias da Corte sofreram corridas bancárias em 1862. O relatório de 1864 destaca a que houve sobre a casa bancária Montenegro, Lima e Cia., entre julho e agosto de 1862, e sobre a casa bancária Gomes e Filhos, em setembro do mesmo ano. Ambas faliram na crise de 1864. Cf. BRASIL (1864:35-6).

<sup>10</sup> Sessão 732, de 18 de maio de 1863 e Sessão 733, de 20 de maio de 1863. In: BANCO DO BRASIL. *Atas de reunião... Op.Cit.* pp.139-42. Cf. também VIANA (1926:433); PACHECO (1979:197-8).

casa bancária A. J. A. Souto e Cia. ordenou que se fechasse a escrituração, se suspendesse o movimento de seus caixas e simplesmente abandonou seu escritório. O que se seguiu é bem conhecido pela historiografia brasileira, por isso, iremos nos ater aos fatos que dizem respeito ao Banco do Brasil na crise (BRASIL, 1865).

A notícia da suspensão dos pagamentos do Souto correu a cidade “como por um movimento elétrico, por toda a parte, chegou de pronto até aos mais longínquos bairros e arredores desta Corte e da cidade vizinha”. Claro que o resultado de tão grave notícia só poderia ser o pânico característico de crises desse tipo e, conseqüentemente, a corrida às casas bancárias e aos bancos. O Banco do Brasil entrava em cena como o vilão da história, pois junto com a notícia corria o boato de que o Souto suspendera seus pagamentos porque o banco se recusara a lhe emprestar 900:000\$. Na tarde deste dia fatídico, uma grande “massa de povo” se aglomerava diante das casas bancárias Gomes e Filhos, Oliveira e Bello, Montenegro, Lima e Cia., Fortinho Muniz, Bahia, Irmãos e Cia. e dos bancos Brazilian and Portuguese, London and Brazilian e do próprio Banco do Brasil.

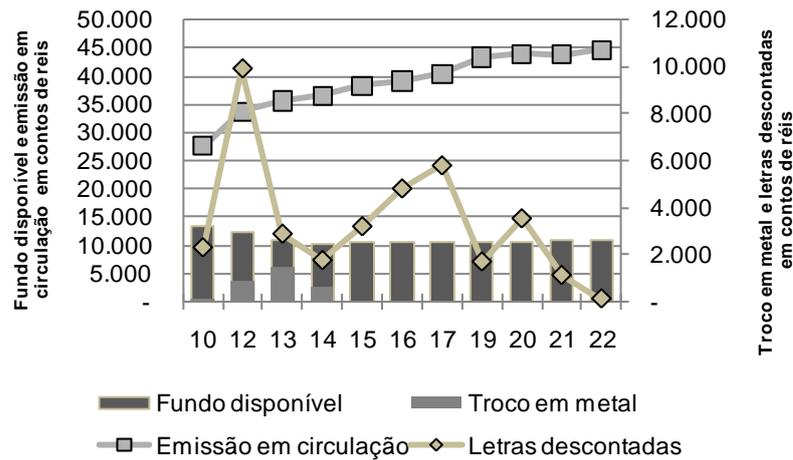
O governo imperial e o Banco do Brasil agiram juntos para salvar a praça. Uma série de decretos governamentais no sentido da flexibilização da emissão de notas e a expansão efetiva dessa emissão por parte do banco, que atuou como emprestador em última instância, contribuíram para arrefecer a crise. Por outro lado, essas medidas feriam de morte a lógica da atuação anterior do banco inserida no projeto político conservador.

No dia 20 de setembro, o governo baixou o decreto 3.309, que regulava a falência dessas instituições financeiras. Era o ponto final de um conjunto de medidas supostamente temporárias que o governo imperial adotava para superar aquela que fora a mais grave crise financeira do império até aquela altura. Segundo o relatório da comissão de inquérito, os prejuízos acumulados com a crise ficavam entre 65.000:000\$ e 70.000:000\$, duas vezes o capital do Banco do Brasil, sendo a Corte e seus banqueiros os mais afetados por ela (BRASIL, 1865:65-71). A partir de então, a praça finalmente ia se acalmando e a confiança ia sendo restabelecida.

A evolução de algumas operações e do fundo disponível do Banco do Brasil nos dias mais agudos da crise sintetiza o que se disse acima. Sua emissão estourou em muito o limite, aumentando 62% entre os dias 10 e 22 de setembro; o fundo disponível, especialmente sua parcela em soberanos, caiu até a suspensão do troco em ouro no dia 14 de setembro; e, finalmente, o comportamento errático dos descontos reflete o esforço do banco para salvar a praça. Interessante notar que mesmo depois dos decretos que concediam a ampliação da

emissão do banco e o curso forçado de suas notas, os descontos voltaram a subir, indicando que as casas bancárias ainda estavam em dificuldade. Só depois do decreto de 17 de setembro, que previa a liquidação desses estabelecimentos e a suspensão temporária dos pagamentos, os descontos cairão efetivamente e indicarão o arrefecimento da crise (Gráfico 2).

**Gráfico 2 – O Banco do Brasil em onze dias de crise: fundo disponível, emissão, troco em ouro e descontos (10 a 22 de setembro de 1864)**



Fonte: BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA, 1865.

Sem dúvida o prejuízo causado pela crise à economia do império foi enorme, mas passível de recuperação. Todavia, o prejuízo que ela causou ao projeto saquarema foi imenso e irreversível. Em pouco mais de dez dias de crise, o Banco do Brasil perderia seu caráter original para não encontrá-lo novamente. Os decretos que autorizavam a ampliação da emissão do banco e o curso forçado de suas notas fizeram aumentar de chofre e em grande volume a circulação fiduciária. Da quimera do ouro, os saquaremas viam seu projeto ser tragado pela emissão de papel puro.

É verdade que o governo tentaria enquadrar novamente as emissões à sua política restritiva que, em tese, deveria continuar em vigor após a crise. O governo concordava com o relatório da comissão de inquérito de que a crise fora consequência necessária da excessiva expansão do crédito nos anos anteriores e agora algo precisaria ser feito para conter as emissões. O indulto oferecido aos contraventores da lei de 1860 pelo decreto 3.321, de 21 de outubro de 1864, parecia indicar o caminho oposto ao ajuste, porém, no dia seguinte sairia o decreto 3.323, que restringia novamente a emissão de títulos ao portador. Mas essa lei não se aplicava ao Banco do Brasil, que exigiria cuidados especiais. O decreto 3.339, de 14 de novembro de 1864, estabelecia que o dinheiro recebido pelo banco em contas correntes simples passaria a ser considerado parte da emissão e o recebido em contas correntes com

juros só poderia ser usado parcialmente em novas operações, três quartos do total, definindo assim uma espécie de compulsório para o banco. Estipulava também um teto de 12% do lucro ao ano para os dividendos, o que ultrapassasse esse valor deveria ir para o fundo de reserva do banco (BRASIL, 1865:86-7). Em certo sentido, essa era uma medida moralizadora, pois de nada adiantaria a pressão de acionistas para aumentar as emissões, as operações e o lucro do banco, se o dividendo não pudesse ultrapassar o teto definido pelo governo. Eram intervenções fortes no banco, mas o ministro da fazenda lembrava em seu relatório que

se as medidas tomadas pelo Ministério a meu cargo com relação ao Banco do Brasil produziram os resultados satisfatórios, que já notei, não é isto razão para que todas elas tenham o caráter de permanência. Não é bom para a economia o papel inconversível, ainda mais quando sua emissão é confiada a uma entidade particular, que encontra na expansão da faculdade de emitir avultados lucros (BRASIL, 1865:14).

Para Carneiro de Campos, o governo deveria começar a cuidar agora do problema da desvalorização do meio circulante e, para isso, propunha a velha solução quantitativista, isto é, reduzir a emissão do Banco do Brasil ao nível em que, pela experiência, atendesse à demanda da praça, por meio da aplicação da lei de 1860. Caberia ao governo auxiliar o banco a restabelecer a conversibilidade de suas notas em ouro e a estabelecer regras que garantissem sua permanência, mas para isso era preciso antes coibir o abuso emissor. Propunha, então, uma reforma nos estatutos do banco que separasse as repartições de emissão e desconto, nos moldes do banco da Inglaterra. Essa proposta, além de indicar um movimento pela reforma do banco, não deixava de revelar a influência dos saquaremas sobre o ministério, pois, mais tarde, Itaboraí defenderá publicamente esse pleito. De qualquer modo, o governo começava a retomar o direcionamento da política econômica e essas eram as primeiras tentativas de trazê-la de volta ao que era antes da crise.

Desta vez, o banco não caminharia de mãos dadas com o governo, talvez mais por impossibilidade do que insubordinação. O presidente do banco Francisco de Assis Vieira Bueno,<sup>11</sup> que substituíra o falecido Batista de Oliveira, depois de reconhecer que o banco encontrava-se “*sob o regime de medidas excepcionais e anormais*”, a saber, a emissão além do duplo do fundo disponível e a suspensão do troco em ouro de suas notas, e de justificar que esse estado se devia à obrigação do banco de atender à demanda por crédito da praça e pelo pagamento em ouro de suas notas, não concordava com as medidas propostas pelo governo para se retornar à normalidade. Para ele, não seria prudente reduzir de chofre a emissão passado tão pouco tempo da grave crise, correndo-se o risco de se produzir nova tribulação e

---

<sup>11</sup> Advogado, nomeado em 8 de abril de 1865. Cf. BANCO DO BRASIL (1865:5).

desperdiçar os esforços e sacrifícios feitos para superá-la. Sustentava, então, que restringir as operações do banco, em vez de contribuir para resolver os problemas da praça, poderia agravá-los, “*prolongando os efeitos da crise e impedindo o restabelecimento da confiança, sem a qual não devemos esperar verdadeira regularidade nas operações de crédito*” (BANCO DO BRASIL, 1865:6/9). Surgia no horizonte uma queda de braço entre governo e banco, contudo um novo elemento acabaria com as intenções restritivas do primeiro e motivaria a reforma definitiva do último, sepultando o braço financeiro do projeto saquarema. Nesse contexto, as leis de 1853 e 1860 seriam francamente desobedecidas e não haveria meio de fazer o banco voltar a se enquadrar nessa legislação.

Independente de suas causas,<sup>12</sup> a crise de 1864 foi o motor do rompimento do ciclo fazer-desfazer-refazer, tecendo agora ela mesma a teia de Penélope. Ironicamente, era a crise, e não o partido liberal ou o progressista, que desfazia o projeto saquarema ao promover a ação que levou à reorganização do Banco do Brasil e ao fim do banco da Ordem. Também de maneira irônica foi o próprio banco, cujo intuito não era sabotar os saquaremas, mas salvar a si próprio, a praça e o governo, quem conduziu o gabinete a estabelecer as medidas que contribuiriam para a decretação de seu próprio fim como emissor. A crise deixava claro que as limitações estruturais da economia imperial eram mais fortes do que qualquer ideologia econômica. As circunstâncias atuais impediam que se voltasse à política econômica restritiva anterior, aos rumos do projeto saquarema, e, nesse contexto, o próprio Itaboraí se voltará contra seu banco. O jogo da política econômica voltará ao início e implicará em novas posições no tabuleiro político. Nessa altura, o futuro do banco da Ordem já estava bastante ameaçado e logo se articulariam alternativas que viabilizassem uma solução honrosa para o estabelecimento. Enquanto isso, as coisas se complicavam no Prata. A demanda de recursos por parte do governo, que já vinha produzindo déficits fiscais recorrentes, tendia a se ampliar<sup>13</sup> e a explodir com a guerra do Paraguai.

A crise econômica não foi suficiente para impedir que o Brasil levasse adiante o apoio militar ao general colorado Venâncio Flores no Uruguai. Ele tentava derrubar o *blanco* Berro

---

<sup>12</sup> Freire, Cavalcanti, Pacheco e Delorme Prado atribuem a crise aos efeitos da lei de 1860. Cf. FREIRE (1907:125); CAVALCANTI (1873:278); PACHECO (1979:231); PRADO (1991:254). Sebastião Ferreira Soares, Viana, Calógeras e Villela atribuem a crise ao abuso do crédito, acompanhando o relatório da comissão de inquérito presidida por Ferraz. Cf. SOARES (1865); VIANA (1926:427); CALÓGERAS (1960:142); VILLELA (1999:147-8); BRASIL (1865:86-7).

<sup>13</sup> Um indicador dessa tendência era o aumento do desconto de letras do tesouro no Banco do Brasil, especialmente a partir de 1861. Cf. BANCO DO BRASIL. *Relatório apresentado á Assembléa Geral dos Accionistas do Banco do Brasil*. Vários números.

e depois seu sucessor Aguirre, ambos contrários aos interesses do império,<sup>14</sup> com o patrocínio inicialmente velado e depois descarado do Brasil. Como o governo uruguaio, apoiado pelo Paraguai, não aceitou a proposta brasileira que impunha a presença de colorados no ministério do governo *blanco*, o Brasil invadiu o Uruguai no dia 12 de setembro de 1864, aliando-se aos rebeldes de Flores. Em fevereiro de 1865, Flores tomaria o poder no Uruguai, mas antes disso, em 13 de dezembro de 1864, o Paraguai de Solano López declararia formalmente guerra ao Brasil.

A chamada guerra do Paraguai, que se esperava um conflito rápido contra o país vizinho, se arrastou por vários anos e revelou-se um sorvedouro de recursos fiscais. No início de 1865, o conselho de Estado pleno foi reunido justamente para tratar do financiamento do conflito, uma vez que o orçamento não oferecia recursos suficientes para cobrir as despesas geradas por ele. Logo depois, sua seção de fazenda teve que responder aos avisos do ministro da guerra reclamando “*prontas providências para as despesas indispensáveis exigidas pelas circunstâncias extraordinárias do país*”. Como as câmaras estavam em recesso, o orçamento não poderia ser modificado e a solução dada pela maioria dos conselheiros foi o financiamento por meio da emissão de bilhetes do tesouro e apólices da dívida pública, uma vez que redução de despesas e aumento de impostos eram medidas fora do alcance do governo naquela altura. O crédito seria a solução para o problema do financiamento da guerra e, ironicamente, até Itaboraí votava por ele. A rigorosa lei das baionetas impunha o crédito sobre a moeda.

Para Freire, como a circulação fiduciária seria irremovível, o governo projetou uma nova reforma para curar o meio circulante. Contudo, o governo aparentemente a projetava porque precisava de recursos para financiar a guerra. A irreversibilidade da circulação fiduciária seria o motivo pelo qual os saquaremas abandonariam o seu banco. Pelos avisos do ministro da guerra, ficava claro que era premente a necessidade de recursos para cobrir as despesas do conflito. O cerne da questão foi o deslocamento do problema monetário para o problema fiscal. O próprio Freire lembrava que seria melhor para o governo emitir para se financiar sem pagar juros do que por meio de empréstimos de uma instituição particular pagando juros.

O Banco do Brasil, ameaçado politicamente pelas condições anormais em que operava, também seria tragado pela necessidade de recursos para financiar a guerra. Seria

---

<sup>14</sup> Os *blancos* procuraram restringir o assentamento de brasileiros no Uruguai e cercear o uso de escravos na produção de charque. Não renovaram o Tratado de Comércio e Navegação com o Brasil, tentavam taxar o comércio bovino na fronteira e controlar a passagem do gado para as charqueadas do Rio Grande do Sul. Cf. LINHARES (1990:257); NABUCO (1936:400-426).

mais vantajoso para o governo cuidar ele mesmo da emissão dos recursos necessários para financiar as despesas militares do que tomá-los emprestados junto ao banco pagando juros por isso. De solução para o problema monetário do império, o Banco do Brasil tornou-se obstáculo para a solução do problema fiscal durante a guerra do Paraguai. O estalar do conflito confirmou o fim do banco da Ordem. E as peças do jogo começavam a se encaixar ao juntar a necessidade de recursos para financiar as despesas da guerra com a necessidade de financiamento de longo prazo para a lavoura.

O crédito direto à lavoura era um problema persistente na economia imperial cuja solução se embaraçava na legislação hipotecária que, por sua vez, esbarrava na dificuldade de demarcação de propriedades e, conseqüentemente, nas questões de execução judicial. No Brasil, naquela altura, praticamente não havia tal modalidade de crédito, embora o país já tivesse contado com dois bancos que privilegiavam a agricultura em seus nomes, o Rural e Hipotecário e o Comercial e Agrícola (RIDINGS, 1994:144-6). Enquanto o problema persistia, os comissários faziam a ponte entre fazendeiros e bancos, oferecendo os recursos demandados pela lavoura, e volta a meia o assunto aparecia nos discursos parlamentares, todavia, sem muita efetividade.

Depois de muitos anos de debates e esquecimentos no legislativo, a reforma hipotecária foi levada a cabo pelo gabinete Zacarias e pelas câmaras ainda em 1864, antes da explosão da crise financeira e da declaração de guerra no Paraguai. Segundo Nabuco, tanto liberais e progressistas, como conservadores entenderam que era chegada a hora de organizar o crédito hipotecário no império e, por isso, era preciso reformar a legislação existente. O velho Nabuco, apoiado por Itaboraí, foi o mentor dessa reforma que se baseava em dois pontos, um administrativo-legal, que garantia o direito de credores lastreados em hipotecas, e outro econômico, que estabelecia o regulamento das instituições de crédito real e da emissão de letras hipotecárias.<sup>15</sup>

Além de facilitar o acesso da lavoura ao crédito, a reforma vinha também para fechar uma lacuna da oferta creditícia no império, minimizando o risco de que casas bancárias e bancos de depósitos e descontos imobilizassem seus capitais em empréstimos de longo prazo para a lavoura, “vício” que se evidenciou na crise do Souto e que, de acordo com Carneiro de Campos, só desapareceria com a abertura de estabelecimentos de crédito hipotecário.

Sem querer, a reforma hipotecária apontaria uma saída honrosa para o Banco do Brasil. A demanda por crédito por parte da lavoura, que sofria com a falência das casas bancárias, e a

---

<sup>15</sup> Cf. decreto 3.453, de 26 de abril de 1865, para o aspecto administrativo-legal, e decreto 3.471, de 3 de junho de 1865, para o aspecto econômico. In: BRASIL. *Collecção das leis... de 1864... Op.Cit.*

necessidade de financiamento da guerra do Paraguai apontavam o caminho da reforma do banco: transferência do monopólio emissor para o tesouro e transformação do estabelecimento num banco hipotecário. Depois da crise, dois caminhos paralelos se cruzavam para sepultar o braço financeiro do projeto saquarema. A guerra do Paraguai e a reforma hipotecária se encontravam para indicar o caminho do fim do Banco do Brasil como instituição emissora.

## **Considerações finais**

O Banco do Brasil era essencialmente um banco mercantil, cuja peculiaridade residia em sua relação com o Estado imperial, no monopólio da emissão de notas no país e no quase monopólio dos serviços bancários em geral, especialmente depois de 1856, com a incorporação de vários bancos emissores provinciais como suas caixas filiais. Inserido no projeto político saquarema, o sentido de fundo do banco criado pelo então ministro da fazenda Rodrigues Torres era a manutenção da ordem social e política, isto é, a defesa dos interesses da classe senhorial, principalmente da fração do Rio de Janeiro, composta por cafeicultores, negociantes do comércio importador-exportador e burocratas, e da ordem econômica, isto é, a manutenção do caráter mercantil e escravista da economia.

Para a concretização desse objetivo era necessário que o império contasse com uma moeda forte, com valor estável. Por isso, seu sentido mais imediato era, primeiro, ordenar o meio circulante e, segundo, fornecer o crédito necessário para a expansão do comércio. Nasce daí o casamento do processo de centralização política na Corte com o monopólio da emissão de notas no império que caracterizava o projeto saquarema, o nexo entre a política e a economia. Como a manutenção da ordem e o processo civilizatório inscritos no projeto político saquarema requeriam moeda forte e participação no sistema monetário internacional que se organizava, não surpreende que idealmente o crédito fosse secundário e a moeda prioritária para o governo saquarema e, por extensão, para o Banco do Brasil, embora houvesse conflito de prioridades na prática.

O banco buscou a ampliação quantitativa do crédito, ou seja, mais recursos para atender o comércio ligado à produção agrícola e a demanda de infra-estrutura necessária para a viabilização desses negócios. No entanto, não parecia haver interesse numa ampliação qualitativa do crédito, ou seja, crédito para atender atividades que não estivessem ligadas à economia mercantil escravista, como a manufatura. Tampouco o banco queria ou podia fornecer sem mais empréstimos ao Estado, tal como o banco original. Primeiro porque os próprios estatutos do banco já previam um empréstimo de 10.000:000\$ ao Estado para que o banco pudesse executar a retirada das notas do governo que estavam em circulação. Segundo

porque fornecer empréstimos ao Estado entrava em conflito com o objetivo monetário buscado pelo governo saquarema. O que se queria era retirar moeda de circulação. Todavia, na prática, o Estado precisou dos recursos do segundo Banco do Brasil, sobretudo, a partir dos eventos de 1864, a crise e a guerra.

Ao mesmo tempo, o banco buscou sanear o meio circulante, ou seja, garantir a conversibilidade da moeda em ouro e, por conseguinte, estabilidade de preços e de câmbio, chave para o comércio e para as relações do país com credores estrangeiros, sobretudo, com os ingleses. Para além do aspecto econômico imediato, a moeda carregava outros significados importantes no processo político em marcha como identidade, unidade e força do país. O que se queria em termos políticos era dar continuidade a tal processo, liderado pelos saquaremas, reforçando a centralização do poder na Corte. Mais do que isso, a moeda estável e forte conferia, ao mesmo tempo, identidade e marca ao projeto civilizatório idealizado e conduzido pelos saquaremas. Essa era a lógica de atuação do banco que seria interrompida na crise bancária de 1864, quando as reais condições da economia nacional acabaram predominando sobre o ideal da política econômica inserida no projeto político conservador.

Nesse período, o banco viveu uma situação de anormalidade, pois estava livre das amarras impostas pela legislação bancária restritiva. Antes da crise, o banco estava enquadrado no limite de emissão e na obrigatoriedade do troco de suas notas em ouro. Com os decretos da crise, o banco estava autorizado a exceder o limite de emissão e suas notas ganharam curso forçado. Apesar dos resultados positivos dessas medidas, o governo defendia a volta à normalidade, que se iniciou com uma forte intervenção no banco, mas tal retorno não aconteceu. Na prática, a restauração da conversibilidade em ouro ia se mostrando inviável para o Banco do Brasil. Para completar, a guerra do Paraguai, iniciada em dezembro de 1864, fazia que o governo dependesse das emissões do Banco do Brasil para financiar seus gastos militares, obrigando-o a adotar uma posição ambígua em relação ao banco. Ao mesmo tempo em que exigia a restrição das emissões, ordenava seu aumento na medida exata dos títulos que o próprio governo lhe enviava.

O destino do banco estava nas mãos do governo, que se dividia entre sua continuidade como emissor e a ruptura desse privilégio. O governo optou por esta última alternativa e, em 1866, executou o projeto que transformava o Banco do Brasil num banco hipotecário. Os efeitos da crise de 1864 e, posteriormente, da guerra foram decisivos para definir o destino do projeto político saquarema e de seu banco. A partir desses eventos, as regras de funcionamento dos bancos seriam modificadas e o controle da moeda e do crédito no império

voltaria para as mãos do governo. O Banco do Brasil perdia a faculdade emissora e sua razão de ser.

## Referências

### Fontes

BANCO DO BRASIL. *Atas de reunião da diretoria (1854-1866)*.

\_\_\_\_\_. *Relatório apresentado á Assembléa Geral dos Accionistas do Banco do Brasil*. Vários números.

\_\_\_\_\_. *Relatório apresentado à Assembléa Geral dos Accionistas do Banco do Brasil na sua reunião de 1863, pelo seu Presidente Candido Baptista d'Oliveira*. Rio de Janeiro: Typ. Paula Brito, 1863.

\_\_\_\_\_. *Relatório apresentado à Assembléa Geral dos Accionistas do Banco do Brasil na sua reunião de 1864, pelo seu Presidente Candido Baptista d'Oliveira*. Rio de Janeiro: Typ. do Correio Mercantil, 1864.

\_\_\_\_\_. *Relatório apresentado à Assembléa Geral dos Accionistas do Banco do Brasil na sua reunião de 1865, pelo seu Presidente Francisco de Assis Vieira Bueno*. Rio de Janeiro: Typ. do Correio Mercantil, 1865.

BRASIL. *Atas do conselho de Estado pleno. Terceiro conselho de Estado, 1857-1864*.

\_\_\_\_\_. *Collecção das leis do império do Brasil de 1863*. Rio de Janeiro: Typ. Nacional, 1863.

BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA. *Proposta e relatorio apresentados á Assembléa Geral Legislativa na Quarta Sessão da Décima Segunda Legislatura do anno de 1865 pelo Ministro e Secretario d'Estado dos Negocios da Fazenda João da Silva Carrão*. Rio de Janeiro: Typ. Nacional, 1866.

\_\_\_\_\_. *Relatório da comissão encarregada pelo governo imperial por avisos do 1º de outubro a 28 de dezembro de 1864 de proceder a um inquérito sobre as causas principais e accidentais da crise do mês de outubro de 1864*. Rio de Janeiro, Typ. Nacional, 1865.

### Bibliografia

BORDO, Michael; ROCKOFF, Hugh. The Gold Standard as a “Good Housekeeping Seal of Approval”. *The Journal of Economic History*, 56, 2, Jun. 1996.

CALÓGERAS, João Pandiá. *A política monetária do Brasil*. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1960.

CARVALHO, José Murilo. *A construção da ordem. Teatro de sombras*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2008.

CAVALCANTI, Amaro. *O meio circulante nacional (1808-1835)*. Brasília: UNB, 1983.

\_\_\_\_\_. *O meio circulante nacional (1836-1866)*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1893.

EICHENGREEN, Barry (Ed.). *The Gold Standard in Theory and History*. Nova York: Methuen, 1985.

- EPSTEIN, Gerald. Central Banks as Agents of Economic Development. *Research Paper n° 2006/54 – UNU/WIDER*. Mai. 2006.
- FRANCO, Afonso Arinos de Melo e PACHECO, Cláudio. *História do Banco do Brasil*. Brasília: Banco do Brasil, 1979. 5v.
- FRANCO, Bernardo de Souza. *Os bancos do Brasil: sua história, defeitos da organização atual e reforma do sistema bancário*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1984.
- FREIRE, Felisbello Firmo de Oliveira. *Historia do Banco do Brazil*. Rio de Janeiro: Typ. D'O Economista Brasileiro, 1907.
- GOODHART, Charles. *The Evolution of Central Banks*. Cambridge: MIT Press, 1988.
- GRAHAM, Richard. Construindo uma nação no Brasil do século XIX: visões novas e antigas sobre classe, cultura e Estado. *Revista Diálogos*, DHI/UEM, n.1, v.5, 2001a. pp. 11-47;  
\_\_\_\_\_. Réplica. *Revista Diálogos*, DHI/UEM, n.1, v.5, 2001b. pp. 75-78;
- GREMAUD, Amaury Patrick. *Das controvérsias teóricas à política econômica: pensamento econômico e economia brasileira no segundo império e na primeira república (1840-1930)*. 1997. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade de São Paulo.
- GUIMARÃES, Carlos Gabriel. *Bancos, Economia e Poder no Segundo Reinado: o caso da sociedade bancária Mauá, Macgregor & Companhia (1854-1866)*. 1997. Tese (Doutorado em História Econômica) - Universidade de São Paulo.
- HOLLOWAY, Thomas. Comentário a ‘Construindo uma nação no Brasil do século XIX: visões novas e antigas sobre classe, cultura e Estado’, de Richard Graham. *Revista Diálogos*, DHI/UEM, n.1, v.5, 2001. pp. 49-51
- KINDLEBERGER, Charles Poor. *Manias, pânico e crashes*. Um histórico das crises financeiras. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2000.
- LEVY, Maria Bárbara e ANDRADE, Ana Maria Ribeiro de. Fundamentos do sistema bancário no Brasil: 1834-1860. *Estudos Econômicos*, v.15 (n° especial), pp.17-48, 1985.
- LINHARES, Maria Yedda (Org.). *História Geral do Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990.
- LISBOA, José da Silva. *Princípios de Direito Mercantil e Leis de Marinha*. Rio de Janeiro: Typ. Acadêmica, 1874. p. 510.
- MARICHAL, Carlos e TEDDE, Pedro (Orgs.). *La formación de los bancos centrales en España y América Latina (Siglos XIX y XX)*. Madri: Banco de España, 1994. v.1.
- MATTOS, Ilmar Rohloff de. *O tempo saquarema. A formação do Estado imperial*. São Paulo: Hucitec, 2004.
- MINSKY, Hyman. *Estabilizando uma economia instável*. São Paulo: Novo Século, 2010.
- MÜLLER, Elisa. Moedas e bancos no Rio de Janeiro no século XIX. [mimeo].
- NABUCO, Joaquim. *Um estadista do império*. São Paulo: Cia Editora Nacional, 1936.
- NEEDELL, Jeffrey. *The Party of Order*. Stanford: Stanford University Press, 2006.
- PRADO, Luiz Carlos Thadeu Delorme. *The Failure of Brazilian Economic Development in the XIXth Century*. 1991. Tese (Doutorado em História Econômica) – University of London.
- REIS, Jaime. An ‘art’, not a Science? Central Bank Management in Portugal under the gold standard, 1863-87. *Economic History Review*, 60, 4, 2007.

RIDINGS, Eugene. *Business Interest Groups in Nineteenth-Century Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

ROGOFF, Kenneth; REINHART, Carmen. *Oito séculos de delírios financeiros: desta vez é diferente*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

SCHWARTZ, Lilia Moritz. Um debate com Richard Graham ou com Estado mas sem nação: o modelo imperial brasileiro de fazer política. *Revista Diálogos*, DHI/UEM, n.1, v.5, 2001. pp. 53-74.

SYLLA, Richard; TILLY, Richard; TORTELLA, Gabriel (Eds.). *The State, the Financial System and Economic Modernization*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

SOARES, Sebastião Ferreira. *Esboço; ou primeiros traços da crise comercial da cidade do Rio de Janeiro; em 10 de setembro de 1864*. Rio de Janeiro: Eduardo & Henrique Laemmert, 1865.

SUMMERHILL, William. Credible Commitment and Sovereign Default Risk: Two Bond Markets and Imperial Brazil. In: HABER, Stephen; NORTH, Douglass; WEINGAST, Barry. (Eds.). *Political Institutions and Financial Development*. Stanford: Stanford University Press, 2008.

VIANA, Victor. *O Banco do Brasil. Sua formação. Seu engrandecimento. Sua missão nacional*. Rio de Janeiro: Typ. do Jornal do Commercio, 1926.

VILLELA, André Arruda. *The political economy of money and banking in Imperial Brazil 1850-1870*. 1999. Tese (Doutorado em História econômica) – London School of Economics and Political Science.