O segundo Banco do Brasil como banco da Ordem

THIAGO F. R. GAMBI*

Introdução

A primeira metade do século XIX viu surgir grandes bancos nacionais ligados aos respectivos Estados em vários países europeus, casos de França, Áustria, Espanha, Portugal e Bélgica. Do outro lado do Atlântico, em situação peculiar, o Brasil também teve seu banco estatal criado com a trasladação da Corte portuguesa para a colônia em 1808, o primeiro Banco do Brasil. Depois de sua liquidação em 1829 e de uma malfadada tentativa de organização de um banco nacional[1] 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 comerciais do império e, é claro, também na Corte. Tais bancos, geralmente organizados por negociantes,[2] 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

* Doutor em História Econômica – PPGHE/USP. Prof. adjunto do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL-MG).

[1] Referimo-nos aqui ao termo nacional como dimensão espacial e política. Para uma discussão sobre a construção de uma nação brasileira, cf. debate publicado na revista Diálogos. 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, 2001. pp. 11-47; *Idem*. Réplica. *Revista Diálogos*, DHI/UEM, n.1, v.5, 2001. pp. 75-78; 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; 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.

[2] Cairu define os negociantes como os "que empregam grandes fundos em tráficos, manufaturas, pondo em rápido movimento e extensão a indústria nacional, salariando e mantendo muitas pessoas (...). [São] os que fazem comércio de especulação, bancos e seguros, e precisam de grande penetração, sagacidade, inteligência teórica e prática para bem calcularem as circunstâncias vantajosas aos negócios que projetam. Assim o espírito dos grandes negociantes é sempre afiado e exercido em imensa variedade de combinações". LISBOA, José da Silva. *Princípios de Direito Mercantil e Leis de Marinha*. Rio de Janeiro: Typ. Acadêmica, 1874. p. 510. Para negociantes no império, cf. PIÑEIRO, Théo Lobarinhas. Negociantes, independência e o primeiro Banco do Brasil: uma trajetória de poder e de grandes negócios. *Tempo*, n.15, 2003.

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.[3] Tal projeto, inspirado pelos ideais de ordem e civilização, buscava centralizar o poder político na Corte e, a partir daí, imprimir sua direção sobre os caminhos do império. É no contexto do encontro desses dois processos e de seus antecedentes que devemos entender a criação do segundo Banco do Brasil.[4] O fim do tráfico negreiro, a lei de terras, a reorganização da guarda nacional e a elaboração do código comercial são freqüentemente lembrados na historiografia para ilustrar a centralização do poder político promovida pelos saquaremas. Contudo, praticamente não se fala do nexo entre esse processo político, o surgimento dos bancos emissores de vales e a criação do segundo Banco do Brasil, exceção feita a Bárbara Levy e Ana Maria Ribeiro de Andrade,[5] que apenas o indicou. A confirmação desse nexo e a explicitação do sentido de fundo do Banco do Brasil criado em 1853 constituem o objetivo central deste trabalho.

[3] No gabinete que subiu em outubro de 1849, chefiado por José da Costa Carvalho, futuro marquês de Monte Alegre, Joaquim José Rodrigues Torres ocupou o ministério da fazenda; Paulino José Soares de Souza, o ministério dos negócios estrangeiros; e Eusébio de Queirós, o ministério da justiça. Cf. *Almanack Laemmert Administrativo, Mercantil e Industrial da Corte e província do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Typ. Un. Laemmert, 1850. Para o projeto político saquarema, cf. MATTOS, Ilmar Rohloff de. *O tempo saquarema. A formação do Estado imperial.* São Paulo: Hucitec, 2004.

[4] Neste trabalho, optamos por chamar essa instituição de segundo Banco do Brasil, porque a ênfase de nossa análise está na relação entre o banco e o Estado imperial e, portanto, os critérios de maior peso em nossa escolha são o fato de sua criação ter sido motivada pela iniciativa pública e de ter ela entrado efetivamente em operação. Não faz sentido considerarmos o banco estabelecido pela lei de 1833, uma vez que não chegou a operar e, portanto, a se relacionar efetivamente com o Estado. Tampouco faz sentido considerarmos no cômputo o banco de 1851, uma vez que foi criado pela iniciativa privada e não possuía vínculos formais com Estado.

[5] LEVY, Maria Bárbara e ANDRADE, Ana Maria Ribeiro de. Fundamentos do sistema bancário no Brasil: 1834-1860. *Estudos Econômicos*, v.15 (nº especial), 1985. p.19. Para obras específicas sobre a história do Banco do Brasil, cf. FREIRE, Felisbello. *Historia do Banco do Brazil*. Rio de Janeiro: Typ. D'O Economista Brazileiro, 1907; VIANA, Victor. *O Banco do Brasil*. *Sua formação. Seu engrandecimento. Sua missão nacional*. Rio de Janeiro: Typ. do Jornal do Commercio, 1926; FRANCO, Afonso Arinos de Melo e PACHECO, Cláudio. *História do Banco do Brasil*. Brasília: Banco do Brasil, 1979. 5v.

1. Antecedentes

O segundo Banco do Brasil, apesar de criado como instituição privada, estava inteiramente vinculado à política imperial e, por isso, não se desligava das experiências anteriores, levadas a cabo pelo Estado, de se criar um banco nacional. Portanto, para se compreender a criação desse banco especial é preciso, além de considerar cuidadosamente o aspecto político envolvido em sua história, recuar no tempo e voltar à criação do primeiro Banco do Brasil e à tentativa frustrada de se criar um banco nacional no âmbito da reforma monetária de 1833.

Se considerássemos o período ininterrupto desde sua criação pelo príncipe regente d. João, futuro d. João VI, aclamado em 6 de fevereiro de 1818, o Banco do Brasil teria completado duzentos anos em 2008. No entanto, sua história passa por um período de interrupção e outros tantos de fusões e alterações de estatutos que podemos afirmar com segurança não ter havido um, mas vários Bancos do Brasil. O que houve de permanente em sua história foi sua relação íntima com o Estado, monárquico ou republicano.

De fato, d. João VI, inspirado por Domingos Vandelli e d. Rodrigo de Sousa Coutinho, criou o primeiro Banco do Brasil essencialmente para financiar as despesas do Estado e da Corte que se transplantara para a colônia. Previsto para durar vinte anos, durou exatos vinte anos e dois meses, quando foi extinto e entrou em liquidação. Iniciava-se o período interrompido da vida do banco, que duraria até 1833, quando o então ministro da fazenda Cândido José de Araújo Viana, futuro visconde e marquês de Sapucaí,[6] propôs uma lei que previa a organização de um grande banco nacional. O banco proposto na lei era de natureza diferente do banco anterior, pois não visava mais o financiamento da despesa pública e sim o saneamento do meio circulante e a ampliação da oferta de crédito, questões que iriam ocupar o debate econômico no império por longos anos. Contudo, a mesma lei também previa que se esse banco não iniciasse suas operações dentro de três anos por falta de subscrição de ações ou

[6] Nasceu em Congonhas de Sabará, Minas Gerais, em 1793. Bacharel em Direito pela Universidade de Coimbra, ocupou todos os cargos da magistratura brasileira. Foi deputado (1823) e senador (1839). Foi também presidente da província de Alagoas (1828), ministro da fazenda (1832), ministro do império (1841) e procurador fiscal do Tribunal do Tesouro Público Nacional. Em 1850, foi nomeado para o conselho de Estado como membro extraordinário e, oito anos depois, passou a membro ordinário do mesmo conselho. Faleceu no Rio de Janeiro em 1875. Cf. VASCONCELLOS, barão e SMITH DE VASCONCELLOS, barão. *Archivo nobiliarchico brasileiro*. Lausanne: Imprimerie La Concorde, 1918. pp.469-70.

integralização de capital, ela própria perderia seu efeito. E foi justamente o que aconteceu.

Somente vinte anos depois da malfadada tentativa de Araújo Viana, a criação de um banco nacional foi novamente proposta em lei pelo governo. Num contexto de crise, os bancos emissores da praça do Rio de Janeiro, o Banco do Brasil do futuro barão de Mauá, estabelecido em 1851, e o Banco Comercial, criado em 1838, se fundiriam para constituir o segundo Banco do Brasil, cuja principal atribuição seria o controle da oferta de moeda e crédito no império por meio do monopólio da emissão de notas bancárias.[7] Até 1853, o império continuava sem um banco nacional que pudesse auxiliar o Estado na administração da oferta de moeda e crédito, vitais para as transações comerciais. Era necessário sanear o meio circulante para enquadrá-lo nos parâmetros fixados pela reforma monetária de 1846 e, ao mesmo tempo, atender à demanda por crédito do comércio. Diante dessas questões, a extinção e liquidação do primeiro Banco do Brasil, que já fora politicamente conturbada, abriu espaço político para que a proposta de criação de um banco nacional voltasse a ser debatida freqüentemente. Na verdade, a idéia da criação de um novo banco nacional para auxiliar o governo a sanear o meio circulante e, ao mesmo tempo, solucionar o problema da escassez de crédito estava posta desde a extinção do banco original.

2. A criação do banco da Ordem

A proposta da fusão dos bancos emissores da Corte e do controle da moeda e do crédito centralizado num banco privado, mas ligado ao Estado, partiu do então ministro da fazenda Joaquim José Rodrigues Torres, futuro visconde de Itaboraí, em 1852.

[7] Nessa época havia, como ainda há, diferentes tipos de bancos que poderiam ser classificados por diversos critérios. Quanto às suas operações, eles poderiam ser emissores ou de circulação; de depósitos e descontos; de crédito real ou hipotecários; ou ainda caixas econômicas e montes de socorro. Começando pelos últimos da fila, as caixas econômicas e montes de socorro eram instituições criadas pelo poder público para captar depósitos e realizar empréstimos populares de pequena monta. Os bancos de crédito real ou hipotecários destinavam-se a realizar empréstimos mediante garantias reais, sobretudo terras e escravos. Até 1864, quando o governo promulgou a nova lei hipotecária, esse tipo de operação era muito restrito no Brasil. Os bancos de depósitos e descontos tinham como operações principais a captação de depósitos e a realização de empréstimos e descontos de letras. Seus lucros originavam-se basicamente da diferença de juros que pagavam para captar e emprestar recursos, o que se chama atualmente de *spread bancário*. Por fim, os bancos emissores ou de circulação eram os que tinham permissão de emitir notas ou bilhetes bancários mediante autorização legal, coisa que hoje, no Brasil, só é permitida ao Banco Central. Sem dúvida, no Brasil de meados do século XIX, os dois últimos tipos se destacavam dos demais. O segundo Banco do Brasil era ao mesmo tempo um banco de depósitos e descontos e de emissão ou circulação.

Embora bastante pessoal, a proposta do ministro expressava o pensamento de um grupo político. Ao lado de Paulino José Soares de Sousa, futuro visconde do Uruguai, e Eusébio de Queirós, Rodrigues Torres formava a famosa trindade saquarema, líder de fato do partido conservador, sobretudo dos conservadores fluminenses ligados ao café. A criação de um banco com o monopólio de emissão na Corte, isto é, a centralização do controle da moeda e do crédito no governo central, encaixava-se perfeitamente no projeto político desse grupo, um projeto balizado pelos princípios de ordem e civilização. Embora enfrentasse a resistência de negociantes como Irineu Evangelista de Souza, futuro barão e visconde de Mauá,[8] a idéia do ministro da fazenda saquarema vingou e, em julho de 1853, foi aprovada a lei 683, que "*autorizava o governo a conceder a incorporação e aprovar os estatutos de um banco de depósitos, descontos e emissão, estabelecido na cidade do Rio de Janeiro*". Estava lavrada a certidão de nascimento do novo Banco do Brasil.

Embora tivesse os estatutos regulamentados desde agosto de 1853, um problema aparentemente com a impressão de notas fez que o banco só abrisse suas portas ao público sete meses mais tarde, no dia 10 de abril de 1854, em edifício próprio na rua da Alfândega, esquina com Candelária. Na verdade, era um conjunto formado pela antiga sede do Banco Comercial, que ficava na Candelária, e mais três prédios contíguos que seguiam pela rua da Alfândega. O banco iniciava, assim, sua tarefa de auxiliar o governo a sanear o meio circulante, resgatando as notas emitidas pelo tesouro que estavam em circulação, e também o comércio, por meio da ampliação da oferta de crédito. Com isso, esperava-se solucionar dois problemas crônicos da economia mercantil escravista brasileira em que a nova instituição estaria inserida: a instabilidade do valor da moeda e do câmbio, e a escassez de moeda e crédito.

Por meio de seu banco, o ministro da fazenda tentava realizar a difícil conciliação entre o saneamento do meio circulante e o atendimento das necessidades do comércio numa economia em expansão. No entanto, estava implícito nas amarras a que o banco estava submetido por seus estatutos que o aumento do crédito não poderia comprometer a política de saneamento do meio circulante, ou seja, as necessidades da praça deveriam se enquadrar naquela política. Essa preponderância da moeda sobre o

[8] Nasceu em Arroio Grande, município de Jaguarão, Rio Grande do Sul, em 1813. Industrial e banqueiro, foi deputado pela província do Rio Grande do Sul (1853). Faleceu em Petrópolis, em 1889. Cf. VASCONCELLOS, barão e SMITH DE VASCONCELLOS, barão. *Archivo... Op.Cit.* p.281.

crédito transcendia objetivos econômicos imediatos. Sem descuidar dos interesses materiais, a busca pela moeda forte era o passaporte que traria ao império estabilidade econômica, unidade territorial, identidade nacional e, finalmente, inserção no mundo civilizado. Dessa maneira, o segundo Banco do Brasil se inseria no projeto político saquarema e viria a ser o banco da Ordem.

3. A operação do banco da Ordem

O choque entre a instituição ideal e a economia real não tardaria a aparecer. Logo no primeiro trimestre de 1855, o banco começou a ter dificuldade para se manter dentro das regras fixadas por seus estatutos, sobretudo dentro de seu limite de emissão. O banco retirava parcela significativa de seu lucro de operações de empréstimo baseadas em suas emissões, mas, de acordo com seus estatutos, era impedido de emitir além do duplo de seu fundo disponível, ou seja, além do dobro de seu estoque de moeda corrente e ouro de vinte e dois quilates. Essa era a base sobre a qual o banco emitia suas notas e, assim, embora o limite de emissão fosse fixo, sua base era variável, permitindo-lhe que expandisse suas emissões e se mantivesse dentro do limite desde que ampliasse também aquele estoque.

Porém, a causa da dificuldade do banco era justamente ampliar seu fundo disponível em face do aumento das emissões por conta de empréstimos relacionados não só à expansão dos negócios, mas também à especulação e ao jogo bursátil. Nesse quadro, diante da alternativa de elevação do desconto ou do risco de suspensão do troco de suas notas por moeda corrente ou ouro para proteger seu fundo disponível, a diretoria do banco recorreu ao governo pedindo que ampliasse seu limite de emissão. Contrariado, mas sensível à situação, o governo autorizou o banco a emitir temporariamente até o triplo de seu fundo disponível. Era o primeiro sinal de que a realidade econômica do império não se enquadraria na política econômica[9] saquarema e em seu banco. Com a ajuda do governo, a pressão sobre o Banco do Brasil diminuiu ao longo do ano, mas a questão não estava resolvida definitivamente. Em fevereiro de 1856, às voltas com o mesmo problema, o governo, além de retirar o caráter temporário

[9] A política econômica deve ser entendida aqui como um conjunto de ações do governo nas áreas fiscal, monetária, cambial e bancária. Vale lembrar que não se deve confundir a política econômica possível naquela altura com a sofisticada política econômica atual.

da ampliação do limite de emissão da caixa matriz até o triplo do fundo disponível, o estendeu às caixas filiais.

As dificuldades pelas quais passava o banco animavam as querelas políticas em torno da centralização e do monopólio do poder emissor. Rodrigues Torres e o Banco do Brasil, criador e criatura, estavam cercados de críticas na imprensa e no parlamento. Acusava-se o banco e seu monopólio pelo aumento dos juros, pela dificuldade de se realizar descontos, pelo estancamento dos negócios e, enfim, pelos apertos pelos quais passava a praça do Rio de Janeiro. Com a morte de Honório Hermeto Carneiro Leão, visconde, conde e marquês de Paraná,[10] chefe do gabinete de 1853, abria-se uma oportunidade clara de mudança na política econômica em curso e mais clara ela ficou quando, no contexto político da conciliação, Pedro de Araújo Lima, visconde e marquês de Olinda,[11] do partido conservador e novo chefe de gabinete, chamou Bernardo de Souza Franco, futuro visconde de Souza Franco,[12] do partido liberal, para o ministério da fazenda.

Se Rodrigues Torres privilegiava o saneamento do meio circulante, Souza Franco tendia à expansão do crédito. Se o primeiro argumentava a favor da centralização e do monopólio de emissão, o segundo defendia sua provincialização e pluralidade. Embora concordassem que os bancos devessem ser controlados pelo governo e defendessem a circulação lastreada em metais, Rodrigues Torres e Souza Franco podiam ser considerados antípodas em questões econômicas. A subida de Souza

[10] Nasceu em Jacuí, Minas Gerais, em 1801. Formou-se em Direito na Universidade de Coimbra e começou a carreira na magistratura como juiz de fora (1825). Foi desembargador da relação de Pernambuco e conselheiro do Supremo Tribunal de Justiça. Foi deputado (1830) e senador (1842) por Minas Gerais. Foi presidente das províncias do Rio de Janeiro (1841) e de Pernambuco (1848). Ocupou os cargos de ministro plenipotenciário em missão especial no Rio de Prata (1851), ministro da justiça (1832), ministro da fazenda (1853) e chefe de gabinete (1853). Nomeado para o conselho de Estado em 1842, faleceu em 1857, no Rio de Janeiro. Cf. VASCONCELLOS, barão e SMITH DE VASCONCELLOS, barão. *Archivo... Op.Cit.* pp.331-2.

[11] Nasceu em 1793, em Antas, Pernambuco. Formado em Coimbra, doutorou-se em Cânones (1819). Foi regente do império (1837), deputado (1821) e senador (1837) por Pernambuco. Ocupou o ministério do império (1823, 1827 e 1837), o ministério da justiça e interinamente o dos estrangeiros (1832) e a chefia de gabinete (1848, 1857, 1862 e 1865). Nomeado para o conselho de Estado em 1842, faleceu no Rio de Janeiro em 1870. VASCONCELLOS, barão e SMITH DE VASCONCELLOS, barão. *Archivo... Op.Cit.* pp.317-8.

[12] Nasceu em Belém, Pará, em 1805. Formado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Academia de Olinda. Foi juiz de direito e desembargador. Presidiu as províncias do Pará (1839), de Alagoas (1844) e do Rio de Janeiro (1864). Foi deputado (1838) e senador (1855) pela província do Pará. Foi ministro dos negócios estrangeiros (1848) e da fazenda (interino em 1848 e efetivo em 1857). Faleceu no Rio de Janeiro em 1875. VASCONCELLOS, barão e SMITH DE VASCONCELLOS, barão. *Archivo... Op.Cit.* p.486.

Franco ao ministério da fazenda tem sabor especial porque justamente nessa altura Rodrigues Torres era nada menos que presidente do Banco do Brasil. Não é difícil imaginar o acirramento do conflito entre o banco e o governo. De fato, o banco da Ordem estava ameaçado e o projeto político saquarema seria interrompido, pelo menos no que diz respeito ao aspecto econômico.

No entanto, Souza Franco não apresentou imediatamente sua proposta de reforma bancária, que previa a pluralidade de emissão e, portanto, promoveria uma alteração significativa na organização da instituição. Em meio à desavença, Rodrigues Torres deixou a presidência do banco e o Banco Comercial e Agrícola, o primeiro banco emissor fruto da reforma de Souza Franco, teve seus estatutos aprovados em agosto de 1857. Dessa data até fevereiro de 1858, outros cinco bancos receberiam a permissão para emitir notas no império, tanto na Corte como nas províncias. Rompia-se assim o monopólio do segundo Banco do Brasil e quebravam-se as determinações estabelecidas em seus estatutos. A política econômica de Souza Franco marcaria uma nova fase do banco da Ordem.

Entretanto, o ministro da fazenda paraense não contava com a eclosão da primeira crise capitalista de alcance mundial que afetaria também a economia brasileira. A posição do Banco do Brasil continuava frágil ainda por conta de sua dificuldade de manter seu fundo disponível. Em novembro, com a notícia da crise, houve uma corrida ao banco que o fez suspender o troco em ouro de suas notas. O câmbio despencou e o pânico se alastrou pela praça do Rio de Janeiro.

A situação só começou a melhorar quando o governo pediu ajuda ao barão de Mauá para elevar o câmbio por meio da atuação da Sociedade Bancária Mauá, MacGregor & Cia. e o troco das notas do Banco do Brasil foi restabelecido. A crise terminou no último trimestre de 1858. No entanto, o estrago estava feito e a pluralidade de emissão foi ferida de morte pela crise, pois foi considerada a grande vilã que provocara a desdita. Diante dela, o governo se convenceu de que não conseguiria resolver o problema da inconversibilidade das notas nem atingir o regime metálico. Se em 1856, Rodrigues Torres, já visconde de Itaboraí, e o monopólio de emissão do Banco do Brasil estavam em xeque, as posições agora se invertiam. A pluralidade estava na berlinda e era criticada duramente por Francisco de Salles Torres Homem,

futuro visconde de Inhomirim,[13] assim como em outros tempos fazia Souza Franco em relação ao monopólio emissor.

O gabinete Olinda-Souza Franco caiu na esteira da crise, em dezembro de 1858, e Torres Homem foi chamado por Antônio Paulino Limpo de Abreu, visconde de Abaeté,[14] novo chefe de gabinete, para ocupar o ministério da fazenda. A reversão da política econômica era clara e, em fevereiro de 1859, o visconde de Itaboraí reassumiu a presidência do Banco do Brasil. Torres Homem era afinado com Itaboraí, que teria de lutar com os acionistas do banco para defender a proposta de reforma bancária do ministro. Iniciava-se o resgate do banco da Ordem.

A proposta de Torres Homem foi, de fato, uma espécie de reação à política econômica do gabinete anterior. Como o governo não podia simplesmente cassar o direito de emissão dos bancos criados por Souza Franco sem correr o risco de simplesmente travar as transações comerciais, a reforma previa que a emissão desses bancos devia ser limitada ao duplo do fundo disponível, conversível em ouro e à vista. Na prática, essa exigência os sufocaria e restabeleceria o monopólio de emissão do Banco do Brasil. A proposta de Torres Homem foi aprovada por margem apertada na câmara e anulada no senado. Diante da divisão no parlamento, o gabinete pediu ao imperador sua dissolução. Pedido negado, o gabinete de Abaeté se demitiu em agosto de 1859. A questão bancária passou a ser problema para o futuro barão de Uruguaiana, Ângelo Muniz da Silva Ferraz,[15] chefe do novo gabinete e, ao mesmo tempo, ministro

[13] Nasceu no Rio de Janeiro, em 1812. Doutor em Medicina pela Faculdade do Rio de Janeiro e em Direito pela Universidade de Paris. Foi secretário de legação e encarregado de negócios em Paris. Foi deputado (1848) por Minas Gerais e senador (1870) pelo Rio Grande do Norte. Ocupou ainda os cargos de diretor de Rendas Públicas e presidente do Banco do Brasil. Nomeado para o conselho de Estado em 1866, faleceu em Paris, em 1876. VASCONCELLOS, barão e SMITH DE VASCONCELLOS, barão. *Archivo... Op.Cit.* pp.191-2.

[14] Nasceu em Lisboa, em 1798. Formado em Direito pela Universidade de Coimbra, exerceu todos os cargos da magistratura brasileira. Deputado (1826) e senador (1847) por Minas Gerais, foi também presidente dessa província (1833). Foi doze vezes ministro de Estado e nomeado conselheiro em 1848. Faleceu no Rio de Janeiro, 1883. VASCONCELLOS, barão e SMITH DE VASCONCELLOS, barão. *Archivo... Op.Cit.* pp.24-5.

[15] Nasceu em Valença, Bahia, em 1812. Formado em Direito pela Faculdade de Olinda, foi promotor, juiz de direito e inspetor da alfândega da Corte (1848). Foi deputado (1843) e senador (1856) pela província da Bahia. Em 1857, presidiu a província do Rio Grande do Sul. Ocupou o ministério da fazenda e a chefia de gabinete (1859), o ministério da guerra (1865) e o ministério da marinha (1866). Foi nomeado para o conselho de Estado em 1866 e faleceu em Petrópolis, em 1867. VASCONCELLOS, barão e SMITH DE VASCONCELLOS, barão. *Archivo... Op.Cit.* pp.520-1.

da fazenda. Uma comissão foi nomeada para estudar o assunto e seu relatório nortearia a ação do governo.[16]

A partir das conclusões do relatório, Silva Ferraz começou habilmente a emendar o projeto de seu antecessor, mas sempre mantendo a linha contrária à pluralidade de emissão bancária. O projeto do ministro da fazenda foi aprovado tornando-se a lei 1.083, de 22 de agosto de 1860, a conhecida lei dos entraves. As posições políticas a respeito das decisões do governo se refletiam na diretoria do banco. Em parecer sobre a lei, ela avaliava que suas disposições não se enquadravam nos estatutos de 1853 e que as novas obrigações nela previstas fragilizariam ainda mais a posição do banco. Esse quadro revela a complexidade da relação entre Banco do Brasil e governo. Havia descompasso entre os interesses do governo, da diretoria do banco e de seus acionistas. Com a demissão de Rodrigues Torres da presidência ainda em 1859, os conflitos entre Banco do Brasil e governo voltariam a se acirrar e houve até quem defendesse o descumprimento da nova lei por parte do banco.

A obrigatoriedade da conversão das notas dos bancos emissores em ouro e a fixação do limite de emissão até o duplo do fundo disponível previstas na lei de 1860 realmente fragilizou a posição do Banco do Brasil, que tinha dificuldade de concretizar ambas as coisas. Diretoria e assembléia de acionistas do banco divergiam quanto à melhor solução para o caso. A primeira propunha a aquisição dos direitos de emissão dos outros bancos emissores do Rio de Janeiro. A segunda defendia que o banco abrisse mão do seu direito de emitir notas mediante compensação por parte do governo. Apesar da divergência interna no banco, a câmara aprovou, em agosto de 1862, a cessão do direito de emissão dos bancos do Rio de Janeiro ao Banco do Brasil. Na verdade, o banco se fundiu com o banco Comercial e Agrícola, e comprou o direito de emissão do Banco Rural e Hipotecário.

Logo depois, em outubro do mesmo ano, o Banco do Brasil abriu o troco de suas notas em ouro, mas a insuficiência do fundo disponível para garanti-lo apareceria novamente. Em fins de 1862 e início de 1863, o banco solicitou mais uma vez a ampliação de seu limite de emissão ao governo que, apesar de inicialmente recusar o pedido, acabou cedendo em fevereiro e autorizando o banco a emitir até o triplo de seu

[16] Cf. BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA. *Relatório da comissão de inquérito nomeada por aviso do Ministério da Fazenda de 10 de outubro de 1859.*

fundo disponível por um período de seis meses, mas obrigando-o a manter fixa a taxa de desconto. O Banco do Brasil reagiu na imprensa com críticas a tal condicionalidade e, como resposta, o governo revogou a autorização anterior.

Ainda que sob críticas da imprensa e conflitos com o governo, depois da aquisição do direito de emissão dos bancos da Corte, o Banco do Brasil tornou-se praticamente o único banco de emissão do império. A tendência que logo se confirmaria, como já apontava Souza Franco na câmara, era de que a lei de 1860 forçasse os bancos de outras províncias a desistir de seu direito de emissão e que o monopólio emissor em todo o império retornasse para o banco. Apesar das turbulências, ele continuou a promover o saneamento do meio circulante e a atender, na medida de sua capacidade, às necessidades do comércio.

No entanto, no dia 10 de setembro de 1864, a suspensão dos pagamentos da importante casa bancária de Antônio José Alves do Souto desencadeou uma desconfiança geral na praça do Rio de Janeiro e, assim que a notícia se espalhou, o público atônito correu às casas bancárias e aos bancos para resguardar seu dinheiro. A quebra do Souto foi significativa porque a casa carregava vultosa quantidade de depósitos e mantinha operações com todos os bancos e principais casas bancárias e de comércio da praça do Rio de Janeiro. Como a experiência mostra, a quebra de um elo pode arrastar toda a cadeia financeira, seja pelo entrelaçamento das operações, seja pela desconfiança em relação aos estabelecimentos. Assim, o Banco do Brasil também teve que enfrentar uma corrida de portadores de notas suas que queriam trocá-las por ouro. A confusão foi grande e a polícia chamada mais de uma vez para controlar o público, que também continuava a pressionar as casas bancárias e os outros bancos. O banco cobrou providências do governo para contornar a crise. Uma série de decretos que ampliavam seu limite de emissão, davam curso forçado às suas notas e sustavam a abertura de falências por falta de pagamento, arrefeceu os ânimos da praça. Durante e depois da crise, o Banco do Brasil foi acusado de má administração e de facilitar exageradamente a concessão de crédito, especialmente aquele concedido ao Souto. O banco da Ordem patinava no caos.

Nesse período, o banco viveu uma situação de anormalidade, pois estava livre das amarras impostas pela lei de 1860. 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, ao mesmo tempo em que a imprensa pressionava para que o banco garantisse o troco metálico de suas notas. Diante da situação, o governo não poderia revogar de chofre os decretos da crise e avaliava alternativas para solucionar o caso. 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 gabinete de 3 de agosto, chefiado por Zacarias de Góes e Vasconcellos,[17] que também ocupava o ministério da fazenda, trataria do assunto. Apoiado por Torres Homem, Souza Franco e pelo próprio Itaboraí, o governo seguiu a segunda alternativa e acolheu o projeto apresentado ao senado em julho de 1866 por José Inácio Silveira da Mota e modificado pela comissão de fazenda do senado. Tal projeto alterava a natureza do banco, transformando-o num banco hipotecário. Os efeitos da crise e da guerra foram decisivos para definir o destino do projeto político saquarema e de seu banco. Neste final melancólico, o criador destruía sua própria criatura e recolocava como problema a questão econômica, da moeda, do crédito e dos bancos. A lei 1.349, de 12 de setembro de 1866 previa um acordo entre governo e Banco do Brasil que cassava seu direito de emissão, modificando sua natureza e impedindo-o de realizar o controle da oferta da moeda e do crédito. A emissão voltaria para as mãos do governo por meio da caixa de amortização e o banco da Ordem perderia sua razão de ser dentro do projeto político saquarema.

[17] Nasceu em Valença, Bahia, em 1815. Formado em Direito pela Faculdade do Recife, foi deputado e senador. Presidiu as províncias do Piauí (1845) e de Sergipe (1848). Foi ministro da marinha, da fazenda e chefe de gabinete. Faleceu em 1877. CARMO, J.A. Pinto do. *Ministros da Fazenda*. Rio de Janeiro: Pongetti, 1944.

Considerações finais

A história do segundo Banco do Brasil é densa e cheia de reviravoltas. Embora fosse um banco essencialmente mercantil, a peculiaridade dessa instituição financeira 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. Era nesse quadro que os saquaremas visavam a construção de uma civilização nos trópicos, embora tal construção não implicasse na discussão de um mercado de trabalho civilizado.

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. Portanto, o banco não visava a ruptura para o desenvolvimento econômico, mas a manutenção para a conservação da ordem econômica, social e política. Criado pela Ordem, o sentido do segundo Banco do Brasil só poderia ser a manutenção da ordem e, desse modo, o sentido econômico do banco não podia ser desatrelado de seu sentido político.

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 segundo Banco do Brasil, embora houvesse conflito de prioridades na prática. Foram constantes os pedidos de alargamento do limite de emissão, reveladores de que, a princípio, a prioridade do banco não estava afinada com a do governo e de que a

prioridade do governo não estava afinada com a realidade da economia brasileira. Mesmo assim, os saquaremas insistiam no privilégio da moeda.

O segundo Banco do Brasil atuava no limite da ordem social e política vigente no império e sempre dentro da dinâmica da economia mercantil escravista. O perfil das operações do banco indica que ele era peça da engrenagem do comércio externo e não significava, e nem era para significar, prioritariamente qualquer movimento de estímulo à manufatura ou de mudança qualitativa da economia brasileira. Uruguai e Itaboraí, por exemplo, associavam constantemente civilização à agricultura, o que reforça a tese de que o desenvolvimento econômico nesse sentido, qualitativo, não estava entre as pretensões do banco.

O que se queria ou se podia em termos de crédito era, no máximo, sua ampliação quantitativa, ou seja, mais crédito 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.

O que se queria ou podia em termos de moeda era 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.

Restava ao banco se enquadrar na política do governo e suas operações mostram que isso aconteceu. Matriz e filiais geralmente operavam no limite da ordem e se esforçavam para não ultrapassá-lo. O Banco do Brasil seguia a política formulada pelo governo e a executava, ou seja, não cabia ao banco a formulação da política, mas sua execução. Na prática, no entanto, havia conflito entre formulação e execução. O banco tinha o discurso da moeda e a prática do crédito. O governo tinha o discurso do crédito e a prática da moeda. Nesse jogo contraditório de discursos e práticas, o banco reclamava, mas obedecia. A crítica recorrente da historiografia aos abusos cometidos pela administração do banco pareceu confundir aumento de emissão e ultrapassagem de seu limite. As críticas dos contemporâneos aos mesmos abusos, na maioria das vezes, tinham caráter político. O banco foi usado por saquaremas e liberais para atingir indiretamente a política econômica de quem estivesse à frente do governo.

Internamente, o fato de ser um banco privado abria uma brecha para ações independentes que desencadeavam conflitos com o Estado, mas não se tratavam de conflitos que pudessem levar ao rompimento da relação. Sua intensidade dependia do grupo político que estivesse no governo. Justamente por conta da divergência entre interesses públicos e privados, surgiam conflitos também entre acionistas e diretoria do banco. Em alguns casos, os acionistas serviam como massa de manobra política e, em outros, a diretoria procurava atender seus interesses, mas sem romper a relação com o governo, reclamando e obedecendo.

No império, entre 1853 e 1866, exceção feita ao breve intervalo de 1857 a 1858, a direção do governo foi dada pela fração da centralização e, portanto, da política econômica restritiva, da política econômica saquarema. Assim, no caso da política econômica, a predominância do governo no aparente conflito de interesses com frações da classe senhorial não significava a autonomia ou a imposição de um em relação ao outro, mas a direção inscrita num projeto político mais amplo. O segundo Banco do Brasil enquadrava-se nesse projeto e, na medida em que perdeu sua funcionalidade dentro dele, experimentou seu desmantelamento conduzido justamente por aqueles que o criaram. Foi isso que tentamos apresentar com essa breve história do banco e, nesse sentido, se houve um tempo saquarema, houve um banco da Ordem.

Referências

Fontes primárias

Almanack Laemmert Administrativo, Mercantil e Industrial da Corte e província do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Typ. Un. Laemmert, 1850.

BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA. *Relatório da comissão de inquérito nomeada por aviso do Ministério da Fazenda de 10 de outubro de 1859*.

Bibliografia

CARMO, J.A. Pinto do. *Ministros da Fazenda*. Rio de Janeiro: Pongetti, 1944.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo e PACHECO, Cláudio. *História do Banco do Brasil*. Brasília: Banco do Brasil, 1979. 5v.

FREIRE, Felisbello. *Historia do Banco do Brazil*. Rio de Janeiro: Typ. D'O Economista Brazileiro, 1907.

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, 2001. pp. 11-47.

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.

Idem. Réplica. *Revista Diálogos*, DHI/UEM, n.1, v.5, 2001. pp. 75-78.

LEVY, Maria Bárbara e ANDRADE, Ana Maria Ribeiro de. Fundamentos do sistema bancário no Brasil: 1834-1860. *Estudos Econômicos*, v.15 (nº especial), 1985.

LISBOA, José da Silva. *Princípios de Direito Mercantil e Leis de Marinha*. Rio de Janeiro: Typ. Acadêmica, 1874.

MATTOS, Ilmar Rohloff de. *O tempo saquarema. A formação do Estado imperial*. São Paulo: Hucitec, 2004.

PIÑEIRO, Théo Lobarinhas. Negociantes, independência e o primeiro Banco do Brasil: uma trajetória de poder e de grandes negócios. *Tempo*, n.15, 2003.

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.

VASCONCELLOS, barão e SMITH DE VASCONCELLOS, barão. *Archivo nobiliarchico brasileiro*. Lausanne: Imprimerie La Concorde, 1918.

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