

XVI ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA

O segundo Banco do Brasil no debate entre papelistas e metalistas

Thiago F. R. Gambi*

Resumo:

A criação do segundo Banco do Brasil por Joaquim José Rodrigues Torres, em 1853, passa pelo debate político entre os chamados papelistas e metalistas. O objetivo do artigo é mostrar uma consequência prática desse debate para a política econômica imperial de meados do século XIX, ou seja, a instituição do monopólio de emissão no país por meio de um banco privado. Para mostrar como a discussão sobre a criação de um banco emissor aparecia no debate, o artigo caracteriza primeiro os princípios econômicos em que se baseavam a *banking school* e a *currency school* inglesas, fortes influenciadoras dos chamados papelistas e metalistas brasileiros. Na segunda parte, o artigo trata da “tropicalização” desse debate, com a adaptação daqueles princípios à realidade nacional. Finalmente, na terceira parte, mostra como os principais contendores desse debate no parlamento, Souza Franco e Rodrigues Torres, trataram especificamente da criação de um banco emissor no império.

Palavras-chave: Banco do Brasil, metalistas, papelistas.

Abstract:

The creation of the second Bank of Brazil by Joaquim José Rodrigues Torres, in 1853, pass through the political debate between the so-called papelists and metalists. The aim of this paper is to show a practical consequence of this debate for the imperial economic policy of mid-nineteenth century, namely the institution of the monopoly of issue in the empire through a private bank. To show how the discussion on the creation of an issuing bank appeared in the debate, the paper first characterizes currency and banking school economic principles, which were strong influence over the so-called Brazilian papelists and metalists. In the second part, the article addresses the debate's "tropicalization", i.e., the adaptation of those principles to the national reality. Finally, the third part shows how the main contenders in this debate in parliament, Souza Franco and Rodrigues Torres, dealt specifically with the creation of an issuing bank in the empire.

Keywords: Banco do Brasil, metalists, papelists.

Área e sub-área:

2. História Econômica e Economia Brasileira

2.1. História Econômica e Social Brasileira

Classificação JEL: N26

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

O segundo Banco do Brasil no debate entre papelistas e metalistas

Thiago F. R. Gambi

Introdução

A criação do segundo Banco do Brasil¹ por Joaquim José Rodrigues Torres, em 1853, passa pelo debate político entre os chamados papelistas e metalistas. O objetivo do artigo é mostrar uma consequência prática e direta desse debate para a política econômica imperial de meados do século XIX, ou seja, a instituição do monopólio de emissão no império por meio de um banco privado. Com o pano de fundo da centralização política, os chamados metalistas tentavam justificar economicamente a implementação do monopólio emissor. Contudo, ainda que essa política econômica aparentemente fosse usada para legitimar o objetivo final do partido conservador de centralização do poder político na Corte e fosse coerente com ele, não se pode negar a convicção de Rodrigues Torres nas idéias metalistas, ainda que adaptadas às condições econômicas do país, e na crença de que seu banco poderia dar ao império a tão buscada moeda forte.

Para mostrar, então, como a discussão sobre a criação de um banco emissor aparecia no debate, o artigo caracteriza primeiro os princípios econômicos em que se baseavam a *banking school* e a *currency school* inglesas, fortes influenciadoras dos chamados papelistas e metalistas brasileiros. Na segunda parte, o artigo trata da “tropicalização” desse debate, com a adaptação daqueles princípios à realidade nacional. Finalmente, na terceira parte, mostra como os principais contendores desse debate no parlamento, Souza Franco e Rodrigues Torres, trataram especificamente da criação de um banco emissor no império.

A busca por uma moeda forte, ou pelo menos pela estabilidade de seu valor, sempre foi uma preocupação e um problema para diversos governos desde a criação do primeiro Banco do Brasil em 1808. O padrão-ouro será uma miragem por praticamente todo o período imperial. A demanda do comércio por moeda e crédito, ou as demandas do próprio Estado, e a política de valorização do meio circulante levada a cabo no segundo império, entabulavam um conflito que evidenciava a fragilidade da estrutura econômica brasileira e a impossibilidade de se concretizar tal padrão monetário. Em outras palavras, expressava-se o conflito entre a

¹ 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.

desordem do crédito e a ordem da moeda. Não haveria metal suficiente que pudesse atender ao mesmo tempo a necessidade geral de recursos e a política de valorização do meio circulante. No marco dessa contradição, o governo equilibrava-se entre a desordem e a ordem, mesmo porque não havia alternativa, mas a concretização do padrão-ouro permanecia como miragem.

A reforma monetária de 1846 é uma amostra dessa permanência, ainda que significasse uma “desvalorização para valorizar” a moeda imperial. Mas tratava-se de nova quimera. Ao não adotar de vez a moeda fiduciária, optando por definir novo padrão para a moeda brasileira, o governo revelava sua fixação na miragem do padrão-ouro. As implicações desse regime são conhecidas. Além do atrelamento da moeda a certo peso de ouro, o dinheiro metálico devia ter liberdade para circular internamente e as notas bancárias que estivessem em circulação deveriam ser plenamente conversíveis em ouro. Aliás, qualquer moeda em circulação devia estar atrelada ao ouro. Por fim, para garantir a estabilidade do valor da moeda, não deveria existir qualquer impedimento à entrada ou saída de metal do país.

Funcionando nesse regime e apesar da quebra do padrão, o mil-réis valorizou-se, isto é, embora a nova paridade representasse uma desvalorização em relação à paridade anterior, ao mesmo tempo, significava uma valorização em relação à taxa de câmbio de mercado, graças também ao aumento da oferta de ouro.² A miragem do padrão-ouro parecia querer se concretizar. Um país civilizado e próspero exigia uma moeda forte, mas miragens são miragens. A paridade de 27d. estabelecida na reforma de 1846 só se verificou em breves períodos entre 1854 e 1864, depois da criação do segundo Banco do Brasil, e, mesmo assim, o meio circulante não estava totalmente lastreado em metal. Como observa Faoro, o padrão-ouro no Brasil “*nunca teve acolhida nos fatos, mas apenas nas palavras e nos desejos dos estadistas*”.³ A manutenção da paridade de abril de 1854 a novembro de 1857 e o retorno a ela de outubro de 1862 a setembro de 1864 reforçam a tese de que o segundo Banco do Brasil fora concebido e criado para assegurar primordialmente a estabilidade do valor da moeda e do câmbio. O padrão-ouro, ainda que como miragem, era uma virtude aos olhos de parcela importante dos conservadores, enquanto a moeda fiduciária era um vício.

Nesse mesmo período, meados do XIX, a criação de um banco nacional que pudesse administrar a moeda e o crédito no império aparecia nas discussões que se travavam na

² Cf. VIEIRA, Dorival Teixeira. *Evolução do sistema monetário brasileiro*. São Paulo: IPE/USP, 1981. p.107.

³ FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*. v. 2. São Paulo: Publifolha, 2000. p.6. Para os períodos em que se verificou a paridade de 27d., cf. 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. p.228.

assembléia geral legislativa. A controvérsia entre papelistas e metalistas já foi bem estudada pela historiografia brasileira.⁴ Por isso, não faz sentido recuperar com profundidade todo o debate sobre as teorias monetárias em voga no exterior e a realidade econômica brasileira. Cabe, no entanto, situar no debate a discussão específica sobre a pertinência de se criar um banco de Estado ou pelo menos atrelado ao Estado. Alguns dos pressupostos teóricos que estariam por trás da criação do segundo Banco do Brasil surgiram exatamente a partir desse debate travado entre parlamentares nas décadas de 1840 e 1850, já no contexto da forte influência política do núcleo do partido conservador.

1. *Banking School e Currency School*

A controvérsia entre papelistas e metalistas no Brasil remete ao famoso debate entre os partidários da escola bancária e os da escola monetária na Inglaterra do século XIX. Contudo, não se tratava de mera transposição do debate inglês. As teorias econômicas defendidas por uma e outra escola eram conhecidas pelos parlamentares brasileiros e muitas vezes eram recebidas criticamente por aqui. Em que pese a prevalência das teorias monetárias concebidas na Europa, sobretudo a do padrão-ouro, sabia-se perfeitamente que adaptações teriam que ser feitas a essas teorias para que conseguissem dar conta da realidade econômica brasileira. Uma coisa era discutir a centralidade ou pluralidade da emissão numa economia que se industrializava, outra coisa era discutir o mesmo tema numa economia essencialmente agrária. Uma coisa era debater a conversibilidade ou inconvertibilidade da emissão numa economia industrial e assalariada, outra coisa era debater o mesmo assunto numa economia essencialmente mercantil e escravista. E era justamente isso que se fazia.

O referencial teórico dos debates entre papelistas e metalistas ocorridos no Brasil apontava para as idéias defendidas na Inglaterra pelas escolas bancária e monetária. O chamado princípio bancário dava o norte da escola bancária.⁵ Tal princípio sustentava que

⁴ Para citar apenas alguns autores, SAES, Flávio Azevedo Marques de. *Crédito e bancos no desenvolvimento da economia paulista 1850-1930*. São Paulo: IPE/USP, 1986; ANDRADE, Ana Maria Ribeiro de. *1864: a controvérsia entre papelistas e metalistas*. 1987. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Federal do Rio de Janeiro; 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; TEIXEIRA, Arilda Magna Campanharo. *Determinantes e armadilhas da política monetária brasileira no II Império*. 1991. Mestrado (Dissertação de mestrado em Economia) – Universidade Federal Fluminense; VILLELA, André Arruda. *The political economy... Op.Cit.* E mais recentemente FONSECA, Pedro Cezar Dutra. A controvérsia entre papelismo e metalismo e a gênese do desenvolvimentismo no Brasil. In: XXXVI Encontro Nacional de Economia da ANPEC, 2008, Salvador, BA. Anais do XXXVI Encontro Nacional da ANPEC. CD-ROM; SÁEZ, Hernán Enrique Lara. *Nas asas de Dédalo: um estudo sobre o meio circulante no Brasil entre os anos de 1840 a 1853*. 2008. Dissertação (Mestrado em História Econômica) – Universidade de São Paulo.

⁵ Podemos citar como representantes dessa escola Henry Thornton, Thomas Tooke e John Fullarton.

notas bancárias só eram emitidas para efetivar operações de crédito que tinham como contrapartida transações comerciais já realizadas. Ora, se a emissão bancária tinha contrapartida real, ela não podia provocar inflação. Seu aumento nada mais era do que reflexo do aumento das transações comerciais. Este sim podia ou não provocar inflação. Portanto, segundo esse princípio, o sentido da causalidade vai da transação comercial (preço) para a emissão (oferta monetária) e não o contrário. Transações comerciais e emissão de notas bancárias funcionavam como duas faces de uma mesma moeda.

Enquanto a profusão de moeda metálica e a emissão de papel-moeda poderiam gerar inflação, a emissão de notas bancárias não correria o risco de produzir tal resultado, uma vez que apenas acompanhava o ritmo das transações comerciais já realizadas. O aumento da emissão de notas bancárias seria apenas indicador de um aumento das transações ou dos preços. Por isso, a escola bancária sustentava que, na questão monetária, as notas bancárias deviam ser diferenciadas da moeda metálica e do papel-moeda corrente.

Sua antípoda era a escola monetária,⁶ guiada pelo chamado princípio monetário. Tal princípio, ligado à teoria quantitativa da moeda, sustentava que o aumento da oferta de moeda, notas bancárias inclusive, gerava inflação. Do mesmo modo, se a oferta de moeda se reduzisse, a inflação também cederia. Portanto, segundo esse princípio, o sentido da causalidade vai da oferta monetária para o preço e não o contrário. Nesse caso, as duas faces da moeda eram oferta monetária e preço. Já que qualquer aumento da oferta monetária poderia gerar inflação, não havia motivo para distinguir notas bancárias de outros tipos de moeda.

O critério utilizado acima para apresentar sucintamente os princípios defendidos pelas duas escolas não poderia deixar de ser a inflação, uma vez que no cerne do debate monetário e creditício estava a questão da manutenção do valor do meio circulante. Isso afetava ao mesmo tempo a disponibilidade de moeda para a realização das transações, tema caro à escola bancária, e a variação da taxa de câmbio, tema caro à escola monetária.

Daí a conversibilidade das notas bancárias como bandeira comum defendida pelas duas escolas. Contudo, os princípios defendidos por elas acabavam desembocando em dois grandes pontos de conflito em torno de questões relacionadas ao direito de emissão e ao tipo de conversibilidade do meio circulante. Quanto ao direito de emissão, discutia-se a unidade ou pluralidade emissora como alternativas e também, dado o caráter público e privado das emissões, se a instituição ou as instituições emissoras deveriam ser públicas ou privadas. A

⁶ Podemos citar como representantes dessa escola David Ricardo, Robert Peel e John McCulloch.

título de esclarecimento, o caráter público das emissões se revela nas conseqüências do aumento da oferta monetária para a economia como um todo. Tais conseqüências justificariam a intervenção do Estado nessa questão. Seu caráter privado surge da possibilidade de um banco emissor realizar lucros, com baixo custo,⁷ por meio do empréstimo das notas emitidas. Já o que se discutia em relação à conversibilidade dizia respeito ao tipo de reserva que serviria de lastro para as emissões, isto é, se elas deveriam ser lastreadas exclusivamente em ouro ou se também poderiam entrar como lastro notas do tesouro e ações de companhias abertas.

Trazendo esse debate para uma época mais recente, Kindleberger compara, de um lado, a escola monetária à teoria monetarista e, de outro, a escola bancária à teoria keynesiana, mostrando que a controvérsia permanece ao longo do tempo.⁸ Mas essa controvérsia monetária nasceu mesmo no final do século XVIII e girava em torno do valor da moeda e da atuação do Banco da Inglaterra. Interessante notar a semelhança com a discussão que se fazia no Brasil em relação ao valor da moeda e à atuação do Banco do Brasil. No início do século XIX, por exemplo, apresentava-se na Inglaterra a discussão sobre as causas da desvalorização da libra. A comissão formada pelo parlamento para investigar a questão apontou o excesso de emissão de notas por parte do Banco da Inglaterra como causa principal da desvalorização da moeda inglesa, diagnóstico claro de partidários do princípio monetário.⁹ Colocava-se em questão a administração permissiva do banco de emissão e seu efeito deletério sobre o valor da moeda. *Mutatus mutandis* foi o que aconteceu no Brasil um pouco mais tarde em relação ao mil-réis e ao primeiro Banco do Brasil. Mais radical, a solução brasileira foi a liquidação de seu banco emissor. Na Inglaterra, os debates entre as duas escolas se intensificaram, mas as posições da escola monetária acabavam prevalecendo, casos da regra Palmer, de 1827, e da lei de Peel, de 1844. As posições da escola bancária só prevaleciam em períodos excepcionais, notadamente em momentos de crise como 1825, 1836, 1839 e 1847.¹⁰

⁷ Villela, baseado em White, adverte que o custo dos bancos emissores não era tão baixo como se imaginava à época. Cf. VILLELA, André Arruda. *The political economy...* Op.Cit. p.211; WHITE, Lawrence. *Free Banking in Britain: theory, experience and debate, 1800-45*. Cambridge: Cambridge University Press, 1984.

⁸ Cf. KINDLEBERGER, Charles Poor. *Keynesianism vs. Monetarism and Other Essays in Financial History*. Londres: Taylor and Francis, 2006. pp.65-85.

⁹ Até o restabelecimento da conversibilidade em ouro das notas do Banco da Inglaterra, em 1819, os partidários do princípio monetário eram chamados de *bullionistas* e os partidários do princípio bancário de *anti-bullionistas*, numa referência ao *Bullion Committee*, formado em 1810.

¹⁰ A regra Palmer limitava a emissão de notas bancárias e as atrelava às variações das reservas de ouro. A lei de Peel centralizou o controle da oferta de moeda nas mãos do Banco da Inglaterra e certamente influenciou a experiência brasileira de 1853. Para o debate inglês, cf. GREMAUD, Amaury Patrick. *Das controvérsias teóricas...* Op.Cit. pp.74-8; VILLELA, André Arruda. *The political economy...* Op.Cit. pp.205-14. SCHULZ, John. *A crise financeira da abolição*. São Paulo: Edusp/Instituto Fernand Braudel, 1996. p.33. Para as crises

2. O debate inglês “tropicalizado”

Dada a semelhança das discussões inglesa e brasileira, Saes conclui que o pensamento monetário europeu chegava ao Brasil, “*mas já era processado de modo a refletir os problemas particulares da economia brasileira*”.¹¹ O debate inglês era, por assim dizer, “tropicalizado” e traduzia-se por aqui na controvérsia entre papelistas, defensores do princípio bancário, e metalistas, que sustentavam o princípio monetário. Na verdade, não havia na assembléia legislativa brasileira dois grupos uniformes e bem definidos representando papelistas e metalistas e, a julgar pelos discursos proferidos à época no parlamento, nem os próprios debatedores se identificavam dessa maneira. Esses adjetivos foram incorporados posteriormente por conta da historiografia sobre o assunto.¹² Contudo, apesar de certa arbitrariedade, eles são úteis para que nos situemos melhor no debate.

Discutiam-se no Brasil as mesmas questões tratadas no debate inglês, isto é, direito de emissão e conversibilidade do meio circulante. O posicionamento dos dois grupos em relação a essas questões é análogo ao das escolas inglesas. O giro dos negócios era a preocupação principal dos papelistas, assim, reclamavam que a quantidade de moeda em circulação deveria ser suficiente para garantir a efetivação das transações. Para que isso ocorresse, admitiam um meio circulante lastreado ou não em metais. Pensavam nessa alternativa justamente por causa da escassez de metais que costumava grassar na economia brasileira. Seria possível paralisar as transações por conta da insuficiência de moeda decorrente de tal escassez? Para um papalista, admitir essa possibilidade seria absurdo. O elemento determinante da oferta monetária deveria ser a demanda por moeda para transações. Se o aumento da oferta monetária acompanhasse *pari passu* o aumento do volume de transações, não haveria motivo para que a moeda brasileira se desvalorizasse.

Tais preocupações revelavam os interesses de frações da classe dominante ligadas mais ao setor interno do que ao setor externo da economia. Daí a preocupação secundária com a estabilidade do câmbio, resultante, para os papelistas, do movimento da balança comercial. De fato, numa economia mercantil e escravista como a brasileira, o câmbio estava sempre

inglesas referidas, cf. GILBART, James William. *Tractado practico dos bancos*. Rio de Janeiro: B. L. Garnier, 1859. p.120.

¹¹ SAES, Flávio Azevedo Marques de. *Crédito e bancos...* Op.Cit. p.28. Cf. também GREMAUD, Amaury Patrick. *Das controvérsias teóricas...* Op.Cit.; HUGON, Paul. A economia política no Brasil. In: Azevedo, Fernando de. “As ciências no Brasil”. São Paulo: Melhoramentos, 1955.

¹² Cf. também SAEZ, Hernán Enrique Lara. *Nas asas de Dédalos...* Op.Cit. p.185.

sujeito à instabilidade porque seu valor dependia dos preços e das condições de demanda por produtos nativos no mercado externo, como bem apontou Furtado.¹³

Então, de acordo com o princípio bancário, era o volume de transações que determinava a quantidade de emissão de notas bancárias. Se a cada emissão correspondesse uma transação, o problema do excesso de emissão simplesmente não existiria. Caso existisse, o excesso de demanda por notas bancárias faria subir a taxa de juros e a emissão se ajustaria a ela. A taxa de juros seria, portanto, a variável de ajuste da oferta de notas bancárias. Livres do problema do excesso de emissão, os papelistas apontavam a pluralidade emissora por meio de bancos privados como a melhor maneira de atender à demanda por moeda das praças e garantir o giro dos negócios. Além disso, a pluralidade asseguraria melhor distribuição do meio circulante entre as praças.

De olho no setor externo da economia, 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, não havia concessão quanto à conversibilidade. O meio circulante deveria ser metálico ou totalmente lastreado em metal. Nesse caso, a oferta de metal deveria ser proporcional ao volume de transações para que houvesse moeda suficiente para efetivá-las. Mas isso era uma quimera, sobretudo no contexto brasileiro, em que a escassez de metal era a regra.

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 arranjavam uma alternativa 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.

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 de moeda mais do que suficiente para garantir a realização das transações e requeria a intervenção do governo para enxugar o excesso de moeda em circulação. No entanto, as consequências dessa intervenção para o comércio eram freqüentemente consideradas nas decisões governamentais.

¹³ FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Cia das Letras, 2007.

A preocupação com o câmbio revelava os interesses de frações da classe dominante ligadas ao setor externo da economia. Daí a preocupação secundária com a taxa de juros, resultante, para os metalistas, da interação da oferta e demanda por moeda. As notas bancárias não afetariam a taxa de juros por serem meros instrumentos de crédito e não moeda propriamente.

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 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.

Para finalizar essa caracterização geral de papelistas e metalistas, é preciso lembrar que, assim como as escolas bancária e monetária, ambos os grupos concordavam que a moeda devia ser conversível e, se possível, que a conversão fosse feita em metal. A diferença é que os papelistas aceitavam uma relação mais fraca entre a moeda e o metal, admitindo o lastro em títulos da dívida pública quando houvesse escassez de metal.¹⁴

O debate “tropicalizado” também dizia respeito basicamente ao direito de emissão e ao tipo de conversibilidade do meio circulante, só que a discussão dessas questões adaptava-se à realidade brasileira. Quanto ao direito de emissão, discutia-se sua unidade ou pluralidade, questão que também remetia à nacionalização ou provincialização da circulação das notas emitidas. Entre 1808 e 1836, prevaleceu no Brasil a unidade de emissão, primeiro com o Banco do Brasil e depois com o tesouro. A questão da pluralidade só reapareceu mais fortemente com os bancos emissores de vales fundados em várias províncias a partir de 1836 no vácuo de uma legislação específica sobre a criação e operação de bancos.¹⁵ Entre o final da década de 1830 e 1853, o Brasil viveu, de fato, uma experiência de pluralidade de emissão supervisionada pelo governo bem ao gosto papalista, embora nessa época tivessem passado

¹⁴ Cf. as posições a respeito da conversibilidade defendidas por Torres Homem, tido como metalista, e Souza Franco, tido como papalista, respectivamente, em BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA. *Proposta e relatório apresentados á Assembléa Geral Legislativa na Terceira Sessão da Décima Legislatura do anno de 1858 pelo Ministro e Secretario d'Estado dos Negocios da Fazenda Francisco de Salles Torres Homem*. Rio de Janeiro: Typ. Nacional, 1859. p.2 e 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. p.87. Villela distingue ainda, dentro do grupo papelistas, o comum (*ordinary*), como Souza Franco, que defende a conversibilidade, e o verdadeiro (*true*), como Mauá, que preferem a moeda fiduciária. VILLELA, André Arruda. *The political economy...* Op.Cit. p.275.

¹⁵ As regras de criação e operação dos bancos estavam inseridas em legislações mais amplas, como a lei das sociedades anônimas, de 1849, e o código comercial, de 1850.

pelo governo ministros da fazenda mais alinhados ao grupo metalista, como Rodrigues Torres. Tal fato indica a dificuldade de enquadramento dos atores políticos nos dois grupos a que estamos nos referindo.

No início da década de 1850, Holanda Cavalcanti apresentou um projeto que previa a criação de bancos de emissão nas províncias, ratificando a pluralidade existente. Nesse quadro, Rodrigues Torres, então ministro da fazenda, propôs um contra-projeto que previa a criação de um banco privado, mas sob influência estatal, com monopólio de emissão de notas. O ministro, de olho na estabilidade do valor da moeda e do câmbio, preocupava-se com a possibilidade de excesso de emissão trazida pela pluralidade e que já se manifestava na crise monetária de 1853 envolvendo a competição entre o Banco Comercial do Rio de Janeiro e o Banco do Brasil, de Irineu Evangelista de Souza, os dois bancos emissores da praça do Rio. Essa crise certamente contribuiu para que a proposta de Rodrigues Torres, de cunho metalista, prevalecesse sobre a proposta de Holanda Cavalcanti, de cunho papalista. Desse embate nasceria o segundo Banco do Brasil com o monopólio da emissão de notas bancárias. A pluralidade de emissão só voltaria em 1857 com a chegada de Souza Franco ao ministério da fazenda, dentro do espírito político da chamada conciliação. Contudo, foi uma curta experiência que terminaria com a contra-ofensiva de seus sucessores, respectivamente, Francisco de Salles Torres Homem e Ângelo Muniz da Silva Ferraz. É verdade que a lei de 1860, chamada lei dos entraves, não previa formalmente a unidade de emissão, mas impôs condições tão restritivas para que se pudesse emitir que, na prática, o Banco do Brasil voltaria a ser o único banco emissor do império. A unidade de emissão só seria restabelecida formalmente em 1866, quando houve a revisão dos estatutos do Banco do Brasil, desta vez como monopólio do tesouro.

Já dissemos que papelistas e metalistas concordavam com a conversibilidade da moeda. A discordância nesse âmbito dizia respeito ao tipo de conversibilidade. As posições de Souza Franco e Rodrigues Torres quanto à matéria ilustram a controvérsia. Enquanto reconhecia que a moeda metálica era preferível a qualquer outra do ponto de vista exclusivo da segurança da moeda, Souza Franco também criticava que ela dificultava a sustentação de instituições de crédito, indispensáveis ao comércio, e chamava atenção para o alto custo de oportunidade envolvido no emprego de metais para produzir moeda. Para contornar esses percalços, defendia um meio circulante lastreado apenas parcialmente em metais, o que era inconcebível para seu antípoda, defensor da solidez da moeda e da segurança que ela traria aos negócios:

Eu não desconheço, Sr. presidente [da câmara], que alguns economistas teóricos, entre os quais seja-me permitido citar o nome de Ricardo, entendem que a moeda mais perfeita é o papel; mas peço à câmara que observe que esses economistas falam do papel realizável, papel com garantias sólidas, e não do papel-moeda que temos. Observarei mais que, conquanto seja inconveniente deslocar capitais dos empregos produtivos para serem empregados como instrumento de circulação, é também fora de dúvida que *a tranquilidade e segurança dos negócios de comércio exigem que este instrumento tenha valor real e intrínseco* [grifo nosso].¹⁶

Seguindo a linha de Rodrigues Torres, o governo brasileiro invariavelmente tentou garantir a conversibilidade de suas notas em metal. Na maioria das vezes sem sucesso, como mostraram as experiências do primeiro Banco do Brasil e da reforma de 1833, embora esta última tenha contribuído para melhorar o estado do meio circulante no início do período regencial. A reforma de 1846 quebrou novamente o padrão monetário e estabeleceu uma nova paridade do mil-réis em relação à moeda inglesa, a fim de tornar o meio circulante brasileiro conversível em ouro e assim garantir a estabilidade dos preços e do câmbio. Porém, a manutenção da paridade e a conversibilidade só viriam com a criação do segundo Banco do Brasil, mesmo assim em breves períodos entre 1854 e 1864. Além disso, não se pode esquecer que, no império, as idéias metalistas tinham que ceder à realidade de uma economia mercantil e escravista, de modo que a conversão das notas do banco poderia ser feita em metal ou em notas do tesouro. Como estas últimas não eram conversíveis em metal, o meio circulante era apenas parcialmente conversível em ouro.

A partir de 1864, a quebra da casa bancária A.J.A. Souto & Cia. e o início da guerra do Paraguai comprometeram definitivamente a manutenção da paridade e a conversibilidade do meio circulante. O Banco do Brasil, como banco da Ordem, perderia sua razão de ser e seria reformado pouco tempo depois, transformando-se em mero banco hipotecário.

Caracterizados papelistas e metalistas e as controvérsias em que estavam metidos, é preciso tentar identificar quem é quem no debate travado na assembléia legislativa brasileira. Já advertimos que seria temerário considerar papelistas e metalistas como grupos homogêneos e bem definidos. Mesmo que houvesse papelistas e metalistas puros nas idéias, na prática, suas ações eram uma mescla das duas posições, conforme sugerem as gestões de Souza Franco e Torres Homem no ministério da fazenda. Os próprios parlamentares da época não se reconheciam como tais, o que é indicado pela ausência desses termos nos debates travados na assembléia legislativa. Essa adjetivação foi construída posteriormente pela historiografia

¹⁶ Sessão de 8 de março de 1850. Cf. BRASIL. *Anais da Câmara*. p.93.

econômica brasileira. Contudo, é possível indicar a orientação geral de alguns parlamentares em relação à questão financeira por meio de seus posicionamentos nos debates parlamentares.

Com base no estudo de Arilda Teixeira sobre a política monetária brasileira no segundo império,¹⁷ situamos a seguir a inclinação teórica em assuntos financeiros de atores que mais tarde influenciarão as atividades do segundo Banco do Brasil. De tendência papalista temos Irineu Evangelista de Souza, futuro diretor e membro da comissão fiscal; Francisco de Paula Santos, futuro diretor; e José Pedro Dias de Carvalho,¹⁸ futuro diretor e vice-presidente do banco. De tendência metalista temos Rodrigues Torres, futuro membro da comissão fiscal e presidente; Silva Ferraz, futuro membro da comissão fiscal e suplente de diretor; Torres Homem, futuro presidente; Jerônimo José Teixeira Júnior, futuro visconde de Cruzeiro¹⁹ e futuro diretor; e José Machado Coelho de Castro, futuro diretor do banco. Rodrigues Torres, Torres Homem, Silva Ferraz e Dias de Carvalho também foram ministros da fazenda, o que indica que a estreita relação entre Estado e banco não se dava apenas na nomeação, por parte do imperador, de presidente e vice-presidente da instituição, mas também no acompanhamento de suas operações cotidianas. Os homens do banco muitas vezes eram também homens do governo.

Aliás, o debate entre papelistas e metalistas remete ao processo político de construção do Estado imperial, uma vez que a administração da moeda é um de seus alicerces fundamentais. O que acabamos de discutir nada mais é do que o embate entre modos alternativos de administrar a moeda do país que implicariam numa redistribuição do poder político entre Corte e províncias, pois a outra face da discussão sobre pluralidade ou unidade de emissão é a descentralização ou centralização do poder político. O duelo entre os dois grupos podia ser traduzido imediatamente no conflito entre Corte e províncias. Embora a relação entre poder descentralizado e papelismo seja estreita, não é possível associar sem mais frações das classes dominantes provinciais às idéias papelistas. A unidade de emissão, isto é, a centralização do poder na Corte, era defendida por grupos ligados ao comércio externo e por proprietários de terra escravistas não só do centro-sul como também das províncias do norte.

¹⁷ Cf. TEIXEIRA, Arilda Magna Campanharo. *Determinantes e armadilhas... Op.Cit.* p.7.

¹⁸ Nasceu em Mariana, Minas Gerais, em 1805. Ligado ao jornalismo, fundou o *Patriota Mineiro* e foi um dos chefes da revolução liberal (1842). Foi deputado por Minas Gerais e ministro da fazenda. Foi ainda presidente e diretor do Banco do Brasil. Faleceu em 1881. Cf. CARMO, J.A. Pinto do. *Ministros da Fazenda*. Rio de Janeiro: Pongetti, 1944.

¹⁹ Nasceu no Rio de Janeiro, em 1830. Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela Academia de São Paulo. Foi deputado (1869) e senador (1873) pelo Rio de Janeiro. Foi também ministro da agricultura, comércio e obras públicas (1870). Nomeado para o conselho de Estado em 1874, faleceu em Roma, em 1892. Cf. VASCONCELLOS, barão e SMITH DE VASCONCELLOS, barão. *Archivo nobiliarchico brasileiro*. Lausanne: Imprimerie La Concorde, 1918. pp.139-40.

A pluralidade de emissão era sustentada por grupos mais ligados ao comércio interno, que sentiam na carne a escassez de moeda para efetivar suas transações.²⁰

3. O segundo Banco do Brasil no debate parlamentar

Quanto aos bancos especificamente, o grupo papelista defendia a pluralidade de instituições emissoras privadas não só por uma questão de liberdade - o livre mercado e a livre iniciativa deviam vigorar apesar da escravidão -, como por uma questão de geografia, isto é, a dificuldade de capilarização das notas de um banco emissor centralizado num ponto específico do vasto território brasileiro. Somente a pluralidade seria suficiente para garantir o giro dos negócios e a efetivação das transações tanto na Corte como nas províncias. Eram os homens do crédito. Já o grupo metalista, que pretendia sustentar a paridade fixada em 1846, defendia a criação de uma única instituição emissora sob tutela do Estado, que se encarregaria de regular o volume de emissões de acordo com a necessidade da economia. A provisão de liquidez ao mercado ficaria subordinada à manutenção do valor da moeda. Teoricamente, eram os homens da moeda. Mas só teoricamente, pois a realidade econômica brasileira não cedia espaço para o idealismo metalista.

Para mostrar como os bancos apareciam no debate, e sobretudo possíveis referências que aparecerão mais tarde na criação do segundo Banco do Brasil, selecionamos falas dos dois políticos que talvez tenham sido os mais influentes em assuntos financeiros e bancários em sua época: Souza Franco e Rodrigues Torres. Essas falas tiveram lugar nas sessões da câmara em que se deu a extensa discussão sobre a provincialização do meio circulante²¹ e em trabalhos impressos dos dois contendores, a saber, o opúsculo *Os bancos do Brasil*, do primeiro, e os relatórios do ministério da fazenda, do segundo.

De maneira geral, tanto Souza Franco como Rodrigues Torres atrelavam a reforma monetária à reforma do sistema bancário, mas havia discordância quanto ao momento de se criar um banco ou bancos de emissão para auxiliar o governo no controle da oferta de crédito e moeda. Nessa ordem para Souza Franco e na ordem inversa para Rodrigues Torres. Para o

²⁰ Cf. 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. . A crise de 1853 e a reforma econômica de 1853.

²¹ Essa discussão ocorreu nas sessões de 7 e 8 de março e 25 e 26 de abril de 1850. Depois de longos debates, a provincialização do meio circulante defendida por Rodrigues Torres e criticada por Souza Franco acabou aprovada como lei 552, de 31 de maio de 1850. No entanto, a provincialização não chegou a ser levada a cabo pelo governo. Importante lembrar que o art. 3º dessa lei proibia o aumento da “soma de papel circulante no império”. Cf. BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA. *Proposta e relatório apresentados á Assembléa Geral Legislativa na Terceira Sessão da Oitava Legislatura do anno de 1850 pelo Ministro e Secretario d’Estado dos Negocios da Fazenda Joaquim José Rodrigues Torres*. Rio de Janeiro: Typ. Nacional, 1851. p.35.

deputado paraense, o governo devia criar imediatamente, isto é, por volta de 1850, época em que ocorreu a discussão sobre essa matéria, um banco de emissão para que fosse garantido o crédito necessário ao comércio e, ao mesmo tempo, para que fosse valorizado o meio circulante por meio da substituição das notas do tesouro por notas do banco.

Na apreciação do projeto de provincialização do meio circulante proposto na câmara pelo então ministro da fazenda Rodrigues Torres, a questão dos bancos aparecia freqüentemente. Na sessão do dia 8 de março, Souza Franco criticou o ministro, que estava presente à sessão, por sua restrição à criação de bancos emissores. Além de referir-se ao caso bem sucedido do Banco da Bahia, fundado em 1845, utilizou exemplos europeus em sua crítica, dizendo que

Quanto aos bancos, S. Ex. os tem encarado pelo lado desfavorável, o dos inconvenientes de bancos mal organizados, e nunca pelo favorável, das vantagens que bem regulados bancos têm trazido por toda parte à indústria. O honrado deputado pela província de Sergipe [Zacarias de Góes e Vasconcellos] foi creio que além, e disse a respeito dos bancos de emissão, que todos eles quebram. *E não existem há séculos os bancos de emissão da Inglaterra, Escócia e Irlanda, e muitos outros da Europa?* [grifo nosso].²²

E como já havia proposto anteriormente, inclusive em seu projeto de reforma bancária de 1848, o deputado voltou à carga na sessão de 25 de abril defendendo a criação imediata de bancos de emissão, mesmo que lastreada em títulos públicos. Não seria preciso esperar a redução do papel-moeda em circulação nem uma composição ideal do estoque de moeda, entre metal e papel, para que tais bancos fossem criados, como mostravam os exemplos da Inglaterra e dos Estados Unidos:

(...) *vejo-me, até pela solenidade da ocasião, como que obrigado a sustentar a idéia da necessidade de estabelecimentos bancários na capital do império, e em todas as províncias onde eles possam ser criados e sustentados* [grifo nosso]. S. Ex. [Rodrigues Torres] parece que não atendeu às proposições ou idéias que aventurei sobre esta matéria; (...) Se mereceram censura a S. Ex. é porque S. Ex. não atendesse a que todos os bancos, os principais bancos do globo, começaram a aparecer com esses mesmos capitais em títulos pela maior parte do governo, de que nós nos lembrávamos. S. Ex. perguntou como se estabelecia um banco cujo fundo era entregue ao governo e ficava sem capitais [referindo-se à crítica de Rodrigues à sua idéia de criar um banco cujos fundos seriam imediatamente emprestados ao governo para que este pudesse proceder ao recolhimento do papel-moeda em circulação]; entretanto S. Ex. sabe

²² Sessão de 8 de março de 1850. Cf. BRASIL. *Anais da Câmara*. p.105.

que em 1694, (...), o único fundo do banco de Inglaterra quando se instalou foi de 1.200.000 lbs. st., que ficaram logo emprestadas do governo, ou já o estavam... (...) e que esse banco, tomadas as necessárias providências, é ainda hoje o importantíssimo banco de Londres. (...) Quando se estabeleceu um banco dos Estados Unidos, esse de 1791, (...), *eu me lembro ainda que quase todos eles eram formados com capitais que 1/5 somente era de moeda metálica e outros 4/5 eram de títulos de dívida do governo* [grifos nossos].²³

Como já dissemos, a política econômica de Rodrigues Torres visava estabilizar o valor do mil-réis e, em sua perspectiva, para que isso ocorresse seria preciso enxugar o meio circulante, isto é, reduzir o volume de papel-moeda em circulação, seguindo nesse aspecto a teoria quantitativa da moeda. Para ele, ainda não era o momento de se criar bancos de emissão no Brasil, pois tais bancos poderiam elevar o volume de papel-moeda em circulação e levar à desvalorização da moeda, mas reconhecia sua importância para o comércio e a indústria como ofertantes de crédito.

Vale notar que o problema do ministro era com bancos de emissão e não com bancos de depósitos e descontos, pois em sua concepção estes não criavam moeda. Aliás, os metalistas de maneira geral não viam os bancos de depósitos e descontos como criadores de moeda, o que se pode comprovar com a autorização dada pelo ministro Torres Homem, em 1859, para a criação de vários desses bancos num momento em que era claro o objetivo de redução do volume do meio circulante. Na sessão do dia 8 de março já referida, em resposta a Souza Franco, Rodrigues Torres dizia não duvidar de que

até certo ponto os bancos facilitem [sic] o movimento das operações comerciais; mas se as facilitam por um lado, muitas vezes prejudicam-nas consideravelmente, dando-lhes excitação perigosa, fazendo que se empreendam operações, quer de indústria, quer de comércio, que não têm nenhuma probabilidade de ser bem sucedidas. Não quero dizer com isso que sou inimigo de bancos, torno a repetir que não; mas nas circunstâncias em que se acha o país, quando a nossa circulação é papel-moeda, não posso ser partidista dos bancos de emissão, porque a única vantagem que eu acho nestes estabelecimentos, a única coisa para que eles prestam, que não pode ser satisfeita pelos bancos de descontos, é substituir parte de um instrumento custoso de circulação por outro muito menos dispendioso; mas se o nosso instrumento de circulação não é metálico, não é dispendioso, que benefício nos pode vir dos bancos de emissão? (...) Para que pois bancos de emissão? *Virá época em que eles serão úteis: preparemos o terreno; tenhamos uma circulação mais sólida, já em parte garantida por moeda metálica, já pelo maior crédito que resultará ao papel pela retirada de uma porção dele, então poderá ser*

²³ Sessão de 25 de abril de 1850. Cf. BRASIL. *Anais da Câmara*. p.481.

*judiciosa, útil a organização de um ou mais bancos, mas bancos organizados para substituir o papel-moeda do governo por notas suas, não me parecem convenientes, porque o papel dos bancos converter-se-á brevemente em papel-moeda [grifo nosso].*²⁴

Quem lesse apenas essas palavras do ministro não poderia imaginar que três anos depois ele seria o mentor da criação de um banco emissor justamente para substituir o papel-moeda do governo por suas notas. No entanto, não se tratava de uma mudança de posição em relação ao assunto, como apontou Gambi, nem mesmo de uma mudança parcial, como apontou Villela. Como bem observa Pacheco, embora criticasse os bancos de emissão àquela altura, Rodrigues Torres deixara uma porta aberta para a criação de tais bancos ao atrelá-la à conjuntura.²⁵

É fato que ele não concordava com a criação imediata de bancos de emissão, mas vislumbrava um momento em que ela poderia se tornar útil para o país e tal momento chegaria quando a emissão dos bancos pudesse ser lastreada em metais. Todo o problema do ministro aqui era o medo de que as notas dos bancos emissores entrassem em circulação como papel-moeda, o que de fato acontecia, e contribuíssem para desvalorizar o mil-réis. Em sua visão, ao promover a desvalorização da moeda, a concorrência entre notas de bancos e notas do governo seria prejudicial para a economia do país.

O que fará então o ministro em 1853? Chegado o momento, por meio da criação de um banco com monopólio de emissão, promoverá justamente a troca das notas do tesouro por notas do novo banco, ou seja, depois de algum tempo, teoricamente, o meio circulante nacional deveria ser composto exclusivamente por notas do segundo Banco do Brasil conversíveis em metal. Na nova instituição, permaneceriam a unidade de emissão e o ideal do lastro metálico, conforme sempre defendeu. Naquela altura, a conjuntura mudou, daí o momento de se criar um banco para auxiliar o governo na manutenção do valor da moeda, mas as idéias de Rodrigues Torres permaneceram as mesmas.

Voltando à questão dos bancos no debate entre papelistas e metalistas, neste caso, especificamente no debate entre o deputado Souza Franco e o ministro Rodrigues Torres, este último também rebatia a indicação de experiências estrangeiras como modelos para o Brasil:

Temos visto, quer na Europa, quer nos Estados Unidos, muitas crises que se dizem provenientes da escassez do meio circulante; mas essas

²⁴ Sessão de 8 de março de 1850. Cf. BRASIL. *Anais da Câmara*. p.100.

²⁵ Cf. GAMBI, T.F.R. Considerações sobre a primeira fusão de bancos no Brasil. In: *Leituras de economia política*, n.13, jan/jul. 2008. p.110; VILLELA, André Arruda. *The political economy...* Op.Cit. p.83; FRANCO, Afonso Arinos de Melo e PACHECO, Cláudio. *História do Banco do Brasil*. Brasília: Banco do Brasil, 1979. 5v. p.86.

crises são ocasionadas pelas demasiadas emissões dos mesmos bancos. A facilidade com que se prestam a descontar letras, ou a emprestar dinheiro aos empreendedores de qualquer indústria, aos especuladores mal avisados, estimula estes a darem maior expansão às suas especulações, a produzirem mais do que pode achar fácil consumo. Os bancos, levados do desejo de tirar maiores lucros dos capitais que têm reunidos, facilitam os empréstimos; se sobrevém qualquer crise que faça com que os possuidores de notas dos bancos afluam às suas caixas para trocá-las por moeda de ouro e prata, vem com ela a necessidade em que se acham esses estabelecimentos de contrair, de procurar diminuir seus descontos. Os especuladores, que não têm meios nem para pagar suas letras que os bancos não descontam mais, nem para continuarem a alimentar as especulações em que se empenharam, arruinam-se, prejudicam os bancos e os obrigam a falir [grifo nosso].²⁶

Na concepção do ministro, não era possível transplantar os casos da Europa e da América do Norte para o Brasil sem mais, pois a quantidade de moeda em circulação dependia das condições da economia de cada país. Na sessão de 8 de março, num discurso alinhado ao da escola monetária, o ministro advertia Souza Franco que não se podia confundir meio circulante e capital. Para ele, o volume de negócios de um país não dependia do volume do meio circulante, mas da quantidade de capital utilizada na produção. Assim que um aumento da quantidade de moeda em circulação não faria aumentar os capitais e tampouco os negócios. Então, para que emitir notas bancárias?

Apesar de não se dizer contrário aos bancos, Rodrigues Torres mostrava pelo menos certa desconfiança quanto à sua atuação ao descrever o processo que levava uma instituição desse tipo do *boom* ao *crash*. Interessante notar como as crises financeiras, com a introdução de inovações financeiras, foram se tornando mais complexas ao longo do tempo, mas mantiveram uma fonte comum, a saber, a relação real básica entre os primeiros credores e devedores. Mas seu ponto era mesmo a valorização da moeda. Em seu discurso nada havia contra os bancos em si, mas tudo contra o momento de criá-los. Como ele disse nas sessões de 25 e 26 de abril respectivamente:

[Em 25 de abril] Mas se organizássemos um banco nas circunstâncias atuais que emitisse qualquer quantia, de 10, 12 ou 16.000:000\$ de notas suas, e que não tivesse para pagamento dessas notas nenhum fundo metálico em reserva, acredita a câmara que este banco pudesse sustentar, não digo um ano, mas mesmo um mês? Disse-se e se tem repetido mais de uma vez, que eu pretendo embarçar o desenvolvimento do crédito público, porque me oponho à organização de bancos. *Senhores, eu creio que já em outra ocasião enunciei à*

²⁶ Sessão de 25 de abril de 1850. Cf. BRASIL. *Anais da Câmara*. p.484.

câmara uma opinião de que estou convencido, e é que bancos não se organizam quando o governo ou o corpo legislativo os quer. Fez-se em 1833 uma lei criando um banco, e até hoje ainda não apareceu ninguém que requeresse a incorporação de companhias para levar a efeito esta instituição.²⁷

[No dia seguinte] Senhores, se no nosso país existisse outro meio circulante que não fosse papel-moeda; se tivéssemos uma circulação monetária composta de metais preciosos, eu seria o primeiro a dizer com o nobre deputado [Souza Franco]: - procuremos que se estabeleçam bancos; - *mas quando o papel-moeda domina exclusivamente na circulação, quando as notas emitidas pelos bancos trarão necessariamente a depreciação do papel que hoje circula, e com ela o descrédito das mesmas notas, ou a impossibilidade de se conservarem na circulação, acredito que não estamos em circunstâncias de adotar aquilo que em outros países se tem feito e está fazendo* [grifos nossos].²⁸

Ficou famosa a passagem do relatório do ministério da fazenda de 1849 em que Rodrigues Torres sintetizou sua posição a respeito dos bancos e da utilização de um banco para auxiliar o governo no resgate do papel-moeda. Apesar de bem conhecida, socorremos o leitor desavisado ou que não seja familiarizado com a historiografia financeira, afinal, temos de convir que há assuntos mais atraentes no vasto campo da história, que compreende tudo, e a transcrevemos a seguir:

Não sou avesso às instituições bancais: reconheço os grandes serviços que podem prestar ao Brasil: faço mesmo votos para que se criem em todas as nossas províncias bancos de depósitos e descontos, que reúnam as economias e capitais dormentes, e os emprestem sob condições vantajosas a quem possa empregá-los utilmente: concorreram assim para fecundar a indústria e enriquecer o país; *mas não concebo por ora que utilidade poderiam ter os bancos de emissão, nem como é possível combinar a existência deles com a diminuição da massa do papel circulante, como é indispensável para fixar-lhe o valor.* De que servirá tirarmos da circulação à custa de pesados sacrifícios, 5 ou 6 mil contos de papel, se o vácuo que ele deixar for imediatamente substituído por igual quantidade de notas do banco, que também representem papel-moeda? As pessoas que julgam útil, ou mesmo necessária a criação de um banco de emissão, como auxiliar do governo, entendem que a este estabelecimento deve ser incumbido o resgate do papel, nos prazos, e com as condições que forem convencionadas; mas ainda é para mim fora de dúvida, que se essas condições não forem minimamente onerosas para o Tesouro, o banco não poderá organizar-se e provocar o concurso de acionistas, sem ter meios de emitir notas em maior quantidade do que os empréstimos, que fizer ao governo para resgatar papel-moeda; ou por

²⁷ *Idem. Idem.* p.485.

²⁸ Sessão de 26 de abril de 1850. Cf. BRASIL. *Anais da Câmara.* p.498.

outras palavras, sem argumentar, em lugar de diminuir, a massa do papel circulante. O resultado pois da medida seria o oposto ao que se pretende obter [grifo nosso].²⁹

Além de apontar o embaraço que os bancos emissores poderiam causar à estabilidade do valor do meio circulante, Rodrigues Torres também chamou a atenção para o fato de não haver no império condições mínimas para a organização desses bancos levada a cabo pela iniciativa privada. Segundo ele,

Para que se organizem bancos é preciso que haja capitais disponíveis que se apliquem a esse gênero de comércio; é necessário que hajam indivíduos que queiram concorrer com esses capitais; é necessário haver desejo da parte dos capitalistas, e é só quando há esse desejo, quando os particulares mostram que têm meios para montar semelhantes estabelecimentos de crédito, que um governo razoável deve consentir na criação deles e dar-lhes os privilégios necessários e indispensáveis, sem os quais não se podem organizar. Estamos nós já em tais circunstâncias, isto é, há no país tanta abundância de capitais disponíveis, há tanta confiança, que os possuidores de alguns fundos queiram entregar à gerência ou administração deles a pessoas estranhas que não comprometam seus interesses? Parece-me que ainda não é chegada essa época [grifo nosso].³⁰

Esse discurso de Rodrigues Torres pronunciado em março de 1850 causa bastante estranheza. É certo que a abolição do tráfico, que liberaria os capitais reclamados pelo ministro para serem aplicados em outras atividades, inclusive no setor bancário, só viria em setembro, mas a década de 1840 assistiu ao surgimento de bancos comerciais em várias províncias. Vontade não parecia faltar aos possuidores de fundos. Mas é preciso lembrar que os discursos são muitas vezes produzidos por atores envolvidos na questão e que podem, eventualmente, manipular a informação de acordo com seus interesses. Por isso, antes de partir para a análise do que foi registrado, é necessário saber quem fez o discurso, com que finalidade tal discurso foi produzido e a que público se destinava, de modo que não dá para desatrelar esse trecho do discurso feito para deputados pelo ministro da fazenda Rodrigues Torres de sua posição mais ampla a respeito dos bancos. A realidade era aparentemente sacrificada em nome de suas convicções. Souza Franco foi direto ao ponto quando disse que

(...) todo o receio do Sr. ministro a respeito dos bancos não é porque quebrem ou porque não vivifiquem a indústria, mas sim que o seu papel venha a embaraçar o papel do governo: eis aqui toda a

²⁹ BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA. *Proposta e relatório apresentados à Assembléa Geral Legislativa na Primeira Sessão da Oitava Legislatura do anno de 1849...* Op.Cit. p.36.

³⁰ Sessão de 8 de março de 1850. Cf. BRASIL. *Anais da Câmara*. p.99.

questão. Para se não depreciar o papel do governo, esmoreça embora o crédito por toda parte, não reúnam os capitais mortos, dispersos, desempregados, nem venham favorecer a indústria! [grifo nosso]³¹

De fato, o ministro considerava a estabilidade do valor da moeda e do câmbio pré-condição para o aumento da riqueza do país. Em seu relatório de 1849, ele apontou os inconvenientes da instabilidade do valor da moeda e do câmbio e defendeu que o governo lançasse mão de todos os recursos disponíveis para estabilizar tais valores, inclusive, se o momento fosse o adequado, criar um banco que pudesse controlar a oferta de moeda em todo o império. Na passagem que transcrevemos a seguir o ministro se refere à manutenção da paridade definida pela lei de 1846 como um compromisso solene entre o Estado e o país. Seria, pois, peremptória sua defesa, ainda mais por ser considerada por Rodrigues Torres um dos atos mais sensatos do legislativo brasileiro. Escrevia o ministro que

não há aqui quem desconheça os inconvenientes da flutuação do valor do papel, que entre nós faz as funções de moeda: a paralisação do crédito público, e da indústria e comércio, são consequências necessárias e inevitáveis da instabilidade e incerteza, que essa flutuação produz em todas as transações. *É pois da mais rigorosa obrigação do Poder, a quem incumbe olhar pelos interesses da sociedade, empregar todos os meios que estiverem a seu alcance para dar estabilidade ao meio circulante; e é isto tanto mais urgente porque, promulgando a Lei de 11 de setembro de 1846, o Corpo Legislativo contraiu solenemente com o País este imperioso dever. Essa Lei que tantos detratores teve, e tem ainda, é no meu entender um dos atos mais judiciosos da Legislatura Brasileira* [grifo nosso].³²

No ano seguinte, Rodrigues Torres demonstrava na câmara sua preocupação com a depreciação do câmbio. Em seu diagnóstico, a instabilidade cambial indicava que o país não tinha um “*sistema financeiro fundado sobre bases sérias*”³³ e isso impedia o desenvolvimento da indústria e do comércio. Como vimos, a essa altura ele ainda não propunha a criação de um banco de emissão para auxiliar o governo a resolver esse problema, pois, a seu ver, a conjuntura para tal não estava dada.

A posição de Souza Franco contrastava claramente com a de Rodrigues Torres, mas sua proposta de criação de bancos emissores não vinha desacompanhada do papel que caberia ao Estado em seu arranjo bancário, como mostra esta passagem de seu livro já referido:

³¹ *Idem. Idem.* p.106.

³² BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA. *Proposta e relatório apresentados á Assembléa Geral Legislativa na Primeira Sessão da Oitava Legislatura do anno de 1849...* Op.Cit. p.35.

³³ Sessão de 25 de abril de 1850. Cf. BRASIL. *Anais da Câmara.* p.485.

A interferência dos governos na organização e gestão dos bancos tem sido considerada mais sob o ponto de vista de interesses políticos que dos financeiros. Viu-se durante o regime absoluto, que os bancos dirigidos em segredo, e sob a completa dominação dos chefes do Estado, não se sustentavam acreditados, ou porque os esgotavam as exigências do Erário, ou por que os roubavam empregados infieis, acobertados com o segredo das operações. Daí por quase inevitável, ainda que pouco lógica consequência, repeliu-se dos bancos toda a influência governativa do mesmo modo porque foi limitada em muitos outros atos sociais. *Mas houve engano de causa, e confundiu-se a ação governativa em geral com a abusiva de algumas formas de governo ou de indivíduos governantes.*

Em alguns países em que o governo é todo popular, e dominado pela maioria, vêem-se exemplos do contrário, e que sem receio de sua influência têm-se-lhes conferido sobre os bancos muito amplas atribuições. *Dão-se fatos destes nos Estados Unidos da América onde os bancos sofrem grandes restrições, e estão postos em alguns Estados sob a tutela dos governos, precisamente porque desta sorte tem a maior influência sobre eles e os pode fiscalizar e dirigir.*

Considerada a interferência dos governos nos bancos no ponto de vista social e financeiro e sem interesse de partido é uma necessidade da sociedade, e de grande vantagem pelos abusos que pode coibir. Nos governos representativos é até sem perigo, porque como violentar os interesses dos acionistas e diretores dos bancos? Então há muito mais a recear dos desvios a que o engodo de ganhos excessivos arraste o banco e suas direções. *E privar o governo da influência precisa sobre os bancos seria mais um exemplo da inqualificável anomalia de em um Estado em que estão sujeitos à ação governativa todos os atos públicos, excetuar instituições de tão grande importância, e de cujos abusos resultam sérios embaraços à administração pública.* E quando aliás pode dar-se a influência dos Poderes do Estado sem que daí venha ao Tesouro direito para impor sua vontade nos contratos com os bancos que parece ser o ponto da questão e dos receios da influência governativa [grifos nossos].³⁴

As palavras acima sugerem que os bancos deviam ser regulados pelo Estado para que não houvesse o risco de cometerem os abusos motivados pela ilusão de grandes lucros. Além disso, na sessão da câmara de 25 de abril, Souza Franco dizia que quando um banco particular estivesse ligado aos interesses do Estado, como na questão do meio circulante, o governo deveria dar garantias e privilégios a essa instituição.³⁵ Na proposta de Rodrigues Torres que logo se apresentaria, o banco sugerido não seria oficial, mas deveria ficar sob a tutela do Estado, que lhe ofereceria garantias e seria responsável pela nomeação do presidente e do vice-presidente do banco. Ele, inclusive, será nomeado presidente da instituição.

³⁴ FRANCO, Bernardo de Souza. *Os bancos do Brasil...* Op.Cit. p.85.

³⁵ Sessão de 25 de abril de 1850. Cf. BRASIL. *Anais da Câmara*. p.481-2.

As idéias relativas à criação de um banco ou bancos de emissão, que já vinham sendo apresentadas desde a liquidação do primeiro Banco do Brasil, foram fermentando no final da década de 1840 e início de 1850. Para finalizar esta parte repleta de citações extensas, o deputado Francisco de Paula Sousa e Melo, ao apresentar sua idéia de criar um banco de emissão e de como ele poderia auxiliar o governo a fortalecer o meio circulante, foi quem mais se aproximou do que viria a ser o segundo Banco do Brasil. Disse o deputado pela província de São Paulo na sessão de 26 de abril:

Como porém é de presumir que a indústria do país de dia em dia se desenvolva, e demande uma maior circulação de papel, parecia-me que sem perigo da estabilidade do meio circulante atual, e sem perigo mesmo da instituição, se poderia estabelecer entre nós um banco de emissão com um capital exíguo que tivesse entretanto a faculdade de se ampliar com o tempo, e estender as suas emissões. Lembrava-me de um banco com um fundo capital de 1.000:000\$ metálicos, tendo a faculdade, conforme as regras bancais, de emitir 3.000:000\$ em papel. Este banco não aumentaria a massa da circulação senão com 2.000:000\$, porque os 1.000:000\$, que de mais emite correspondem ao capital em caixa que se retira da circulação, e este aumento de circulação, no estado de apreço em que se acha hoje o nosso meio circulante, não causaria sensível depreciação. *Quisera porém que este banco fosse criado com a condição de poder elevar anualmente o seu fundo capital, e as suas emissões na razão das somas de papel que o governo retirasse da circulação, de sorte que caminhando o banco por um lado no aumento de suas emissões, e o governo por outro lado no consumo e queima do papel, no fim de certo número de anos a soma atualmente em circulação estivesse preenchida por papel do banco.* Penso que este banco assim instituído não correria tantos perigos, e nem com ele a moeda do governo ficaria exposta a depreciações [grifo nosso].³⁶

Considerações finais

Os ventos das finanças brasileiras mudaram no início da década de 1850 e o momento adequado para a criação de um banco emissor parecia ter chegado, pelo menos para Rodrigues Torres. Seu projeto, apresentado em 1852, previa a substituição das notas do tesouro por notas do banco conversíveis em ouro, cuja emissão poderia chegar ao triplo do lastro metálico, tal como indicara Paula Sousa e também Souza Franco. Outros elementos presentes na discussão sobre o meio circulante, como a criação de um banco de resgate de notas do tesouro e a tomada por parte do governo de um empréstimo junto ao banco criado para tal fim, serão notados no segundo Banco do Brasil. Por isso, o debate entre papelistas e metalistas sobre a

³⁶ Sessão de 26 de abril de 1850. Cf. BRASIL. *Anais da Câmara*. p.504.

questão bancária fez parte do processo de gestação desse banco e influenciou decisivamente os rumos da política econômica imperial em meados do século XIX. Ainda que considerado um eclético,³⁷ as posições de Rodrigues Torres marcaram a política econômica levada a cabo pelo ministério da fazenda entre 1848 e 1853, e continuaram a influenciá-la nos anos seguintes.

O fio condutor dessa política seria a estabilização do valor da moeda, com vistas à obtenção de uma moeda forte, condição para a montagem de uma economia civilizada, no contexto de um projeto político levado a cabo pelo partido conservador. A administração centralizada da oferta de moeda e o monopólio de sua emissão concretizados no segundo Banco do Brasil consistiriam, por assim dizer, o braço financeiro desse projeto. Além disso, a sustentação de uma moeda forte casava-se, de maneira mais específica, com os compromissos externos assumidos pelo governo imperial, inclusive via construção de confiança nos credores estrangeiros e, de maneira mais geral, com os planos civilizatórios desse grupo político.

Economia e política, banco e Estado, estavam imbricados nas discussões entre papelistas e metalistas, inclusive quanto à recriação de uma grande instituição financeira que pudesse auxiliar no saneamento do meio circulante do império e no fornecimento de crédito à praça. Não se tratava apenas de criar um segundo Banco do Brasil, tratava-se de criar um banco atrelado a um projeto político que impunha uma direção ao governo do império brasileiro.

Referências

Fontes primárias

BRASIL. *Anais da Câmara*. Disponível em:

http://imagem.camara.gov.br/pesquisa_diario_basica.asp

BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA. *Proposta e relatório apresentados á Assembléa Geral Legislativa na Terceira Sessão da Décima Legislatura do anno de 1858 pelo Ministro e Secretario d'Estado dos Negocios da Fazenda Francisco de Salles Torres Homem*. Rio de Janeiro: Typ. Nacional, 1859.

_____. *Proposta e relatório apresentados á Assembléa Geral Legislativa na Terceira Sessão da Oitava Legislatura do anno de 1850 pelo Ministro e Secretario d'Estado dos Negocios da Fazenda Joaquim José Rodrigues Torres*. Rio de Janeiro: Typ. Nacional, 1851.

_____. *Proposta e relatório apresentados á Assembléa Geral Legislativa na Primeira Sessão da Oitava Legislatura do anno de 1849 pelo Ministro e Secretario d'Estado dos Negocios da Fazenda Joaquim José Rodrigues Torres*. Rio de Janeiro: Typ. Nacional, 1850.

³⁷ Cf. PELÁEZ, Carlos Manuel e SUZIGAN, Wilson. *História monetária... Op.Cit.* p.76; para os “Meios de proteger a indústria”, cf. BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA. *Proposta e relatório apresentados á Assembléa Geral Legislativa na Primeira Sessão da Oitava Legislatura do anno de 1849 pelo Ministro e Secretario d'Estado dos Negocios da Fazenda Joaquim José Rodrigues Torres*. Rio de Janeiro: Typ. Nacional, 1850. pp.32-35.

Bibliografia

- ANDRADE, Ana Maria Ribeiro de. *1864: a controvérsia entre papelistas e metalistas*. 1987. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- CARMO, J.A. Pinto do. *Ministros da Fazenda*. Rio de Janeiro: Pongetti, 1944.
- FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*. v. 2. São Paulo: Publifolha, 2000.
- FONSECA, Pedro Cezar Dutra. A controvérsia entre papelismo e metalismo e a gênese do desenvolvimentismo no Brasil. In: XXXVI Encontro Nacional de Economia da ANPEC, 2008, Salvador, BA. Anais do XXXVI Encontro Nacional da ANPEC. CD-ROM.
- 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.
- FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Cia das Letras, 2007.
- GAMBI, T.F.R. Considerações sobre a primeira fusão de bancos no Brasil. In: *Leituras de economia política*, n.13, jan/jul. 2008.
- GILBART, James William. Tractado practico dos bancos. Rio de Janeiro: B. L. Garnier, 1859. p.120.
- 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.
- HUGON, Paul. A economia política no Brasil. In: Azevedo, Fernando de. “As ciências no Brasil”. São Paulo: Melhoramentos, 1955.
- KINDLEBERGER, Charles Poor. *Keynesianism vs. Monetarism and Other Essays in Financial History*. Londres: Taylor and Francis, 2006.
- PELÁEZ, Carlos Manuel e SUZIGAN, Wilson. *História monetária do Brasil. Análise da política, do comportamento e das instituições monetárias*. Brasília: UNB, 1981.
- SAES, Flávio Azevedo Marques de. *Crédito e bancos no desenvolvimento da economia paulista 1850-1930*. São Paulo: IPE/USP, 1986.
- SÁEZ, Hernán Enrique Lara. *Nas asas de Dédalo: um estudo sobre o meio circulante no Brasil entre os anos de 1840 a 1853*. 2008. Dissertação (Mestrado em História Econômica) – Universidade de São Paulo.
- TEIXEIRA, Arilda Magna Campanharo. *Determinantes e armadilhas da política monetária brasileira no II Império*. 1991. Mestrado (Dissertação de mestrado em Economia) – Universidade Federal Fluminense.
- VASCONCELLOS, barão e SMITH DE VASCONCELLOS, barão. *Archivo nobiliarchico brasileiro*. Lausanne: Imprimerie La Concorde, 1918.
- VIEIRA, Dorival Teixeira. *Evolução do sistema monetário brasileiro*. São Paulo: IPE/USP, 1981.
- 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.
- WHITE, Lawrence. *Free Banking in Britain: theory, experience and debate, 1800-45*. Cambridge: Cambridge University Press, 1984.