

POLÍTICA E DIRETRIZES ECONÔMICAS  
NO INÍCIO DO SEGUNDO REINADO (1840-1860):  
LIMITES E DESAFIOS DA MODERNIZAÇÃO<sup>1</sup>

*Prof. Dr. Julio Bentivoglio*  
Universidade Federal de Goiás

**RESUMO:** Esta comunicação procura analisar a política econômica e as diretrizes implementadas pelo governo imperial brasileiro entre 1840 e 1860. Demonstra como a consolidação do Estado brasileiro realizou-se concomitantemente a um processo de modernização da estrutura administrativa e de implementação de uma política econômica, na qual as reformas jurídicas e institucionais ganharam destaque. A partir da adoção do Código Comercial, em 1850, foi possível organizar um setor dinâmico da economia brasileira e dotar de maior racionalidade e segurança as atividades mercantis. A partir do debate e das proposições dos representantes do governo imperial serão deslindados ideários e ações a fim de demonstrar de que maneira a elite política equacionou e enfrentou as diferentes questões econômicas que se impunham à modernização e à consolidação do Estado.

**PALAVRAS-CHAVE:** Brasil-Império, política econômica, modernização, comércio.

O objetivo deste texto é empreender uma análise da política econômica brasileira, durante o início do Segundo Reinado, a partir do debate e das falas proferidas pelos homens que compunham o mundo do governo e da política imperial. Ele procura recuperar a maneira pela qual os problemas econômicos eram vistos e diagnosticados por aqueles indivíduos, bem como a identificar diretrizes da ação do Estado em relação à economia. De um modo geral, a política econômica implementada pelas elites políticas no início do Segundo Reinado foi um lento processo articulado, refletido e pontual, visando ao desenvolvimento da economia brasileira, à superação dos déficits, à organização do mercado e à confecção de uma infraestrutura adequada. De início hesitante e dependente do cenário externo, a partir de 1844, ela assumiu um caráter profundamente voltado para os interesses nacionais.

Salta aos olhos o quanto a agenda liberal foi colocada em prática na reorganização do Estado e da economia: na organização do trabalho livre, na

---

<sup>1</sup> Este texto é parte do quarto capítulo de minha tese de doutorado intitulada *O império das circunstâncias: o Código Comercial e a política econômica brasileira (1840-1860)*, defendida na Universidade de São Paulo em 2002.

regulamentação da propriedade privada, na atuação do governo, na reforma da burocracia e na reestruturação das forças militares e policiais, entre outros aspectos. Ou seja, tais aspectos relativizam a demasiada importância que é dada aos conservadores e ao projeto saquarema<sup>2</sup>.

Contemplar os indicadores econômicos daquele período traz à luz o rápido desenvolvimento da economia brasileira, com um aumento sensível da produção, a intensificação do comércio, a ampliação de investimentos na economia, a preocupação com a força de trabalho e os esforços para a manutenção dos preços e dos juros. Os investimentos eram realizados em larga medida com o apoio do capital inglês, direta e indiretamente. Muitos ingleses possuíam casas comerciais e empresas no Brasil, bem como a Inglaterra era a fornecedora dos principais recursos e dos empréstimos contraídos no mercado externo.

A contenção do excesso de mão-de-obra colaborou para que os rendimentos não decrescessem ainda mais. A lenta expansão da fronteira agrícola se intensificou somente a partir de 1850. Além da crise no mercado externo, a introdução de novos escravos ou colonos no Brasil poderia ser ruínoza. Depreende-se que a elite governamental conhecia razoavelmente bem as principais leis econômicas e atuava na economia não só conciliando conflitos, mas também aplicando princípios da ciência econômica.

Na esfera cambial, a política econômica adotada procurou manter o país integrado em condições favoráveis à economia mundo. Em 1846 e em 1857, o padrão ouro sofreu reajustes nesse sentido, devido à preeminência da agricultura de exportação. A inexistência de um Banco Central deixava, muitas vezes, a cargo dos comerciantes de grosso trato e aos capitalistas a tarefa de manipular as taxas de câmbio, muitas vezes fixando-as, sob a constante vigilância do Estado. Nesse sentido, os interesses da agroexportação e do capital escravista mercantil exigiram a manutenção do câmbio baixo, desvalorizado, a fim de manter os produtos em condições de competitividade e mais baratos no mercado externo europeu.

Compreender a consolidação do Estado brasileiro durante o Segundo Reinado significa perceber uma complexa trama que integra os quatro poderes, responsável por um lento processo de modernização na estrutura administrativa, coadjuvada pela

---

<sup>2</sup> Cf. MATTOS, Ilmar R. *O tempo saquarema*. Rio de Janeiro: Acess, 2000.

confeção de uma política econômica, que permitiu contornar um quadro instável, caótico e de debilidade econômica herdado em grande parte da preservação de certas estruturas coloniais, bem como da instabilidade do período regencial. Para que as reformas tivessem sucesso era imprescindível a adoção de um Código Comercial a fim de normalizar as atividades econômicas, dotando-as da segurança necessária. Por meio da nova legislação, o Brasil dotou de racionalidade legal a esfera da produção e integrou-se, definitivamente, ao mundo do capital.

A partir das medidas realizadas pelos diferentes ministros da Fazenda no setor comercial e do debate dos parlamentares sobre a economia brasileira, emerge toda a dinâmica do processo de consolidação do Estado. Ao recuperar alguns fragmentos dos discursos dos homens que formavam o poder e suas relações com aquela realidade, procurei reconstituir alguns ideários da época e o sentido de suas ações. Mais importante que a fala ou o discurso proferido, talvez, seja perceber o modo como se inseriam nos importantes debates daquele momento histórico.

Naquele momento, uma das formas de equacionamento das diferentes questões que se impunham à elite política para a modernização do país foi a montagem de um arcabouço jurídico sofisticado, similar ao que existia de mais avançado no capitalismo central. Ao mesmo tempo em que atendia aos reclamos de uma burguesia em construção, balizando o seu desenvolvimento, a legislação que surgia referendava os reclamos da velha ordem. Introduziu novidades e gerou formulações jurídicas originais.

A partir daí, ocorreu melhor integração dos circuitos internos da economia brasileira, com a tentativa de integração de diferentes setores — agrícola, mercantil e fabril, relacionando produtores e consumidores por meio de um sistema monetário que se firmou, com a modernização da infra-estrutura minimamente necessária para satisfazer as exigências da produção, da circulação e do fisco. Olhar para esse mercado interno, suas características e sua expansão, explica a necessidade do Código Comercial que foi aprovado em 1850. A situação do comércio, a falta de garantias, de personalidades mercantis juridicamente definidas aliada ao volume de capital envolvido se pensarmos no excedente liberado a partir de 1850 com o fim do tráfico, não deixam dúvidas quanto à necessidade da organização dessa importante esfera da atividade econômica.

Pode ser dito que o Estado brasileiro não se resumiu a atender os interesses exclusivos dos grandes proprietários de terra, pois a política cambial; ancorada na

convertibilidade em ouro, e a política creditícia restritiva com suas taxas de juros elevadas; beneficiou os grandes comerciantes, em especial, aqueles que se dedicavam ao comércio de importação e exportação. A política econômica favoreceu o desenvolvimento agrícola, não porque privilegiasse a agricultura, mas para permitir os ganhos necessários ao comércio. A expansão da produção e, conseqüentemente, das exportações ampliaram os lucros dos homens de negócio e trouxeram divisas para o Estado em processo de consolidação.

Na tabela nº1, encontram-se dados sobre a expansão da dívida interna entre 1841 e 1857, com o crescimento da ordem de 27.608:600\$ contos. Era pequeno se comparado com o endividamento externo e reduzido se comparado com o déficit nas contas públicas. A desigualdade entre gastos e receita era impressionante.<sup>3</sup>

Tabela nº 1 — Situação da Dívida Interna pelos Relatórios da Fazenda.

Ano	Valor
1841	30.138.600\$
1842	30.125.000\$
1843	31.002.222\$
1844	37.429.800\$
1845	48.251:200\$
1846	48.251:200\$
1847	48.251:200\$
1848	48.583:400\$
1849	51.237:400\$
1850	52.441:400\$
1851	53.186:800\$
1852	57.474:800\$
1853	57.488:800\$
1854	57.744:000\$
1855	57.739:200\$
1856	57.543:000\$
1857	57.747:200\$

Fonte: RMF.

Na tabela abaixo, relaciono a receita e a despesa pública do Império entre 1840 e 1860. O valor total dos déficits é de 70,8 mil contos de réis, contra saldos positivos que somavam 17,7 mil contos de réis. O saldo total negativo foi de 53,1 mil contos de réis e ressalta o grave problema enfrentado pelo governo no período. Além de déficit na balança comercial, os ministros da Fazenda tiveram que contornar a crônica falta de

<sup>3</sup> A respeito do endividamento externo ver também ABREU, Marcelo de P. A dívida pública externa do Brasil (1824-1931). *Estudos Econômicos*, vol.15, nº2, mai-ago, p.167-189, 1985.

receita, panorama que só poderia ser contornado com aumento de impostos, empréstimos ou emissão de papel. As três questões constituíram o cerne do debate econômico naquele momento. De 1845 a 1848 há um controle sobre o endividamento interno, que saltou para mais de 57 mil contos em 1852, se estabilizando até meados de 1857. Somente nos exercícios de 1845-6, 1852-3 e 1856-7, em que ministério era composto por uma maioria liberal, superávits foram verificados, levando-se em conta que a Conciliação tenha favorecido o reingresso dos luzias ao poder. O que pode ter motivado as críticas que os liberais constantemente faziam aos conservadores.<sup>4</sup>

Tabela nº 2 — Receita e despesa do governo nacional em milhares de contos de réis.

Período	Receita	Despesa	Saldo ou Déficit
1840-41	16,3	22,7	- 6,4
1841-42	16,3	27,4	- 11,1
1842-43	15,4	29,1	- 13,6
1843-44	21,3	25,9	- 4,5
1844-45	24,8	25,6	- 0,8
1845-46	26,1	24,4	+ 1,7
1846-47	27,6	26,6	+ 0,9
1847-48	24,7	26,2	- 1,4
1848-49	26,1	28,2	- 2,1
1849-50	28,2	28,9	- 0,7
1850-51	32,6	33,2	- 0,5
1851-52	37,7	42,7	- 5,0
1852-53	38,1	31,6	+ 6,4
1853-54	34,5	36,2	- 1,7
1854-55	35,9	38,7	- 2,7
1855-56	38,6	40,2	- 1,6
1856-57	49,1	40,3	+ 8,7
1857-58	49,7	51,7	- 2,0
1858-59	46,9	52,7	- 5,7
1859-60	43,8	52,6	- 8,7
1860-61	50,0	52,3	- 2,3

Fonte: DOIN, José Evaldo de Melo. op. cit., p.555 e CARREIRA, Liberato de Castro. *História financeira e orçamentária do Império do Brasil*. Rio de Janeiro: Senado Federal: MEC, 1980.

Com exceção dos períodos de 1842-3, 1847-8 e 1848-9, em que houve revoltas em São Paulo e Minas Gerais e em Pernambuco, prejudicando a arrecadação, os demais períodos foram de aumento constante. Ressalto a eficácia das reformas do Tesouro, das

<sup>4</sup> Como a do deputado Rodrigues dos Santos: “O partido hoje denominado saquarema, que venceu em 1837, teve sua vida de ação desde então até 1844, viveu em contínuas criações; em 1844 saiu do poder, e dessa época até 1848 viveu vida de conservação, defendendo as criações que tinha feito, mas desde o ano passado para cá o que se vê?” APB, 1848, t.2, p.61. Ou a de Souza Franco em 1851: “São 11 a 12 mil contos e eu já disse que a despesa que se faz com os juros da dívida pública externa e interna é pela maior parte despesa da guerra e marinha (...) elevou-se a dívida interna além de 30 mil contos, gastaram-se as rendas todas e o país ficou esgotado empobrecido”. APB, 1851, t.1, p.290.

Secretarias da Fazenda e das Alfândegas realizadas pelo visconde de Itaboraí, em 1849 e 1850, responsáveis por um incremento considerável nas rendas a partir de 1850. De 17.380:028\$ contos em 1849, a arrecadação passou a 24.782:321\$ em 1853. A melhoria do serviço promoveu um salto na arrecadação, entre 1840 e 1850 de quase 100%. Nos períodos em que ocorreram as revoltas houve o declínio da arrecadação. Com as revoltas liberais em 1842, ocorreu uma diminuição de quase mil contos. Durante a Praieira, os prejuízos foram da ordem de quase três mil contos, entre 1848 e 1849, pois o porto de Recife era, depois do Rio de Janeiro e de Salvador, um dos mais importantes do Império.

O desempenho da economia brasileira no período pode ser avaliado na tabela abaixo. Tomando-se alguns parceiros econômicos mais representativos, percebe-se um incremento nas exportações considerável entre 1841 e 1857. O Brasil aumentou quase nove vezes as exportações para a Inglaterra, cinco vezes para os Estados Unidos e França, e com exceção da Liga Hanseática, também ampliou seu comércio com Portugal e as Repúblicas do Prata.

Tabela nº 3 — Exportações em mil contos de réis.

País/Ano	1841-42	1856-7
Grã Bretanha	3,910	29,015
Estados Unidos	6,044	30,430
França	1,430	6,091
Portugal	1,194	4,761
Liga Hanseática	3,404	4,983
Rio da Prata	1,464	4,890

Fonte: RMF.

A tabela abaixo apresenta as importações brasileiras no início do Segundo Reinado e no exercício 1856-7. Enquanto o país ampliava consideravelmente suas exportações, comprava pouco dos mesmos parceiros: as importações britânicas e portuguesas para o Brasil triplicaram, as francesas e platinas dobraram e tiveram um pequeno aumento as importações da Liga Hanseática.

Tabela nº 4 — Importações em mil contos de réis.

País/Ano	1842-3	1856-7
Grã Bretanha	13,697	49,822
Estados Unidos	4,028	5,677
França	3,985	10,982
Portugal	1,912	5,861
Liga Hanseática	1,430	4,813
Rio da Prata	2,484	4,591

Fonte: RMF.

O volume de renda obtido com os impostos de importação, com o rendimento das alfândegas dobrou entre 1840 e 1850 e a expansão foi ainda maior até meados de 1860. O total arrecadado passou de 10,7 mil contos de réis em junho de 1840 para 23,6 mil contos em junho de 1855.

Tabela nº 5 — Participação (%) relativa aos três impostos principais na receita.<sup>5</sup>

Período	Importação	Exportação	Interior	Outros
1830-1840	22,1	7,3	28,0	42,6
1840-1841	62,4	21,8	11,4	4,4
1850-1851	62,7	16,0	16,7	4,6
1860-1861	60,0	15,0	23,2	1,8

Fonte: BUESCO, Mircea. *Organização e administração do Ministério da Fazenda no Império*. Brasília: FUNCEP, 1984, p.91.

Pela tabela acima, depreende-se que a renovação dos tratados de comércio e amizade realizada no início do Segundo Reinado e a política alfandegária bastante protecionista promoveram um novo arranjo no sistema tributário. Em contraste com a tributação do período regencial que a soma de sobre impostos diversos, ao longo das duas primeiras décadas do Segundo Reinado um sistema simples foi posto em prática: organizaram-se as alfândegas para concentrar o grosso da arrecadação na entrada e saída de mercadorias, facilitando a cobrança das tarifas. Conflitos com a lavoura foram evitados, reduzindo o patamar dos impostos de exportação para 15%. Em relação à administração provincial, a consolidação do Estado permitiu que, a partir de 1850, fosse possível ampliar a renda arrecadada junto às províncias.

O debate econômico no Brasil, durante o início do Segundo Reinado, recuperado a partir dos discursos dos que compunham as redes de poder demonstra como se urdiram as relações entre governo e economia. Também revela que as relações de poder foram marcadas por um processo de centralização administrativa e pela preeminência da figura do imperador a partir de 1847. No que tange aos assuntos econômicos, o debate não se restringia aos círculos da Corte, mas ganhava as tribunas do Legislativo, o Conselho de Estado, as praças de comércio e as páginas dos periódicos.

<sup>5</sup> Os impostos de importação eram também conhecidos como direitos de entrada, cobrados sobre os produtos importados; os de exportação variavam de 5% a 7% sobre as mercadorias exportadas; os do interior compreendiam impostos de armazenagem, couros, aforamentos, laudêmios, mineração, siza sobre escravos e bens de raiz, décima urbana, selos, entre outros; e, os demais, incluíam taxações sobre bens de defuntos e ausentes, doações, terça parte de ofícios, imposto sobre seges, etc.

Em um momento de organização da economia nacional, que coincidia com a consolidação do próprio Estado, a experiência de outros países era sempre levada em consideração. Mas a procura por modelos ou referências externos não significou a cópia pura e simples de instituições ou de leis. Era forçoso adaptá-las à realidade brasileira, às *circunstâncias*.

A situação econômica no início do Segundo Reinado não era das mais promissoras. Déficits constantes, crise na agricultura, revoltas que consumiam mais da metade dos recursos, endividamento externo, entre outros problemas, constituíam um quadro de difícil equacionamento. A dívida externa brasileira em 1845 era de £5.553.138, o que equivalia a 35.141:666\$646 réis, com a receita estipulada em 24.800:000\$. Como se não bastasse, inexistiam estatísticas e regularidade na arrecadação de impostos.

Vale lembrar que não é possível dizer que houve uma política econômica uniforme para todo o Segundo Reinado, muito menos que ela tenha sido homogênea entre 1840 e 1860. Contudo, percebo uma coerência nas medidas adotadas no período, que forma uma tendência que perdura até as vésperas da Guerra do Paraguai, interrompida por crises em 1849 e em 1857.

Em primeiro lugar, essa tendência pode ser caracterizada por uma lenta e gradual intervenção na estrutura produtiva destinada a equacionar a relação entre capital e trabalho. A introdução do trabalho livre, o fim do tráfico e a Lei de Terras foram responsáveis por uma sensível mudança nas forças produtivas e promoveram inovações no mundo do trabalho e da propriedade. Além disto, o funcionamento do mercado foi regulamentado com diferentes instrumentos, em especial, com uma política monetária e cambial que favorecia a expansão das exportações e possibilitou a criação de empresas de capital misto, estipuladas pelo Código Comercial.

Em segundo lugar, o governo adotou uma política de estabilização conjuntural, a partir de 1841, que tentava minimizar os impactos dos desequilíbrios ocasionais, que foi razoavelmente eficaz no combate à inflação, à escassez de produtos e à queda das exportações de gêneros brasileiros, embora secundária em relação à intervenção estrutural.

Em terceiro lugar, a partir de 1844, o governo imperial imprimiu uma política agressiva de expansão das atividades produtivas, ao incentivar o desenvolvimento



econômico e criar mecanismos de proteção alfandegária, manutenção do câmbio e o protecionismo explícito para alavancar a produção agrícola.

Levando-se em conta as correntes do pensamento econômico que permeavam o debate político no período, marcada pelo liberalismo e pela economia clássica de Smith, Mill, Ricardo, Malthus, Mc Culloch e Say, explica-se o porquê da valorização da agricultura, que em muitos momentos parece lembrar velhos preceitos da fisiocracia. Diversos políticos aderiram à *ciência do governo da natureza*. Ora, tais autores enfatizavam a produção e a distribuição. Assim, tanto a agricultura, que era o esteio da economia nacional, quanto o comércio, imprescindível para por em movimento os agentes econômicos, foram os dois principais focos das mudanças. Observando a realidade econômica e interpretando-a por meio desses autores, mas também por meio de Hamilton e de List, devidamente filtrados e adaptados às circunstâncias brasileiras, formulou-se uma política econômica peculiar, diferente da empreendida durante o Primeiro Reinado e o período Regencial. A adesão à economia clássica não era feita cegamente. Havia desconfiança, motivada pela experiência de que não existia equilíbrio automático para os mercados. As revoluções de 1830 e 1840 e as crises econômicas em meados de 1850 revelaram que não havia uma ordem natural. O que explica a adesão a práticas intervencionistas e protecionistas, inspiradas em List, mas também em Bastiat, Fourier e Proudhon.

Ao discutir o projeto sobre direitos de ancoragem, em 18 de maio de 1844, proposto por Sinimbu, Wanderley e Serapião Cavalho, se manifesta Pereira da Silva:

“Lance a Inglaterra os direitos que quiser sobre os gêneros de produção brasileira, nós faremos o que nos aprouver sobre os gêneros ingleses [apoiados]. Ao Brasil não convém tratados com a Grã-Bretanha, que como mais forte os há sempre de interpretar em proveito seu. Já basta que tanto sofra a nossa agricultura a falta de braços africanos, agricultura que foi tão sacrificada aos interesses britânicos [apoiados]. (...) a política externa do Brasil deve dirigir-se principalmente para as Repúblicas circunvizinhas, maxime para as do Prata.”<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> APB, 1844, p.199.

Durante o período vigorou um bimetalismo, semelhante ao adotado nos principais países do ocidente,<sup>7</sup> com o regime de paridade entre ouro e prata na proporção de 1: 15 5/8, ou seja, quinze gramas e cinco oitavas de prata equivaliam a um grama de ouro, a partir do decreto nº 487 de 28 de novembro de 1846. Contudo, boa parte da moeda em circulação era composta por papel inconvertível, sem lastro efetivo em reserva metálica, pedra angular do padrão-ouro.

Um dos pontos críticos para a formulação da política econômica era o pouco domínio da diversidade econômica provincial<sup>8</sup>, pois as regiões mais distantes eram praticamente desconhecidas, e o precário levantamento de dados, favorecia o contrabando<sup>9</sup> e a sonegação. Os primeiros objetivos do Estado foram conter gastos desnecessários, aumentar a arrecadação e investir nas forças militares para conter as revoltas.

No âmbito macroeconômico, percebe-se a preocupação do governo imperial com o crescimento econômico, tendo em vista a regulamentação do padrão monetário em 1846, a tentativa de organização das finanças através do controle sobre o déficit, a assinatura de convênios e tratados comerciais com diferentes países, com destaque para a renovação do tratado com a Inglaterra em 1844.<sup>10</sup> Algumas metas foram perseguidas e parcialmente atingidas por essa política econômica. Destaco, nesse sentido, os gastos com infraestrutura, entre 1840 e 1860, quando os melhoramentos materiais foram objeto sempre contemplado nos orçamentos, apesar da pouca verba dispendida; os cuidados

---

<sup>7</sup> Semelhante à França. Ver REDISCH, Angela. The persistence of bimetallism in nineteenth century France. *The Economic History Review*, p.717-736, 1995.

<sup>8</sup> “O Rio de Janeiro, capital do Império, torna-se a residência de todos os homens que querem tentar a fortuna nos negócios públicos. O contacto constante com a Europa, o movimento comercial, tudo contribui para aumentar a importância do Rio sobre o resto do Império, predominância combatida por Bahia e Pernambuco, que se opõem a centralização que os diferentes ministros querem criar. A unidade de ação de um governo sabiamente dirigido, só poderia ser favorável ao desenvolvimento dos recursos do Império; mas para decidir no Rio todos os problemas políticos e comerciais que interessam às várias províncias, seria necessário que os ministros e homens de Estado possuíssem conhecimentos profundos da situação das diferentes províncias, coisa que lhes falta inteiramente, segundo pude julgar pelas respostas dadas às informações que pedi.” SUZANNET, Conde de. *O Brasil em 1845*. Rio de Janeiro: Casa do Estudante, 1957, p.25-6.

<sup>9</sup> Na sessão do Conselho de Estado de 27 de abril de 1843 discutiram-se que medidas tomar sobre a apreensão do barco norte-americano Mary, que contrabandeava dois mil, duzentos e vinte e cinco barris de pólvora estrangeira. ACE, v.3, p.35.

<sup>10</sup> “Quando expirar o tratado com a Inglaterra, em novembro de 1844, os direitos de importação e exportação serão ainda mais aumentados. O governo brasileiro recusa-se a assinar novos tratados de comércio. Ele quer reservar-se o direito de impor as mercadorias estrangeiras segundo as necessidades do país.” *Ibidem*, p.64.

com a agricultura, incentivada com baixos impostos para a exportação, para a introdução de máquinas e suplementos; e o olhar sobre a educação, com as constantes reformas nas faculdades para a formação de quadros administrativos e políticos, a criação do Instituto Comercial e os incentivos à Sociedade Auxiliadora da Indústria e do Comércio, entre outros.

Para se ter uma idéia, foram construídas durante o período estudado estradas responsáveis pela integração de distantes mercados, como a Estrada da Mata, no Rio Grande do Sul que ligava Rio Negro, Ponta Grossa e Itararé, a Estrada Dona Francisca, que ligava Joinville ao Rio Negro e a São Francisco do Sul, a Estrada da Graciosa que ligava Curitiba ao Porto de Antonina, a Estrada Parati-Rio de Janeiro, a Serra da Estrela, a do Comércio e a da Sapucaia. Destaco ainda a União e Indústria, de Petrópolis a Juiz de Fora, iniciada em 1856 e concluída em 1861, um marco para a época, com uma extensão de 144 quilômetros que poderiam ser percorridos em nove horas, uma verdadeira revolução. Abrir estradas significava integrar os interesses locais e regionais no projeto de consolidação do Estado.<sup>11</sup>

Outro objetivo constante era a preservação da estabilidade. O governo teve que contornar o problema do final do tráfico, incentivando a introdução de mão-de-obra livre, subsidiando a vinda de colonos e enfrentando a elevação dos preços motivada por diferentes fatores, embora a balança comercial tenha sido um dos principais desafios, pois era responsável pela oscilação do câmbio e pelas emissões de dinheiro, bilhetes e títulos por parte do governo. Como as questões eram muito diversificadas e os recursos limitados, exigiram grandes esforços e pouco pôde fazer o Império no tocante à eficiência repartitiva. Os grandes desequilíbrios regionais eram um obstáculo, naquela altura, quase intransponível.

A percepção da desigualdade entre os três setores da atividade econômica era clara: no entanto, muitos políticos manifestavam sincero interesse pelo desenvolvimento harmônico dos três. Apesar da supervalorização da agricultura, reconheciam a

---

<sup>11</sup> Ver MATOS, Odilon Nogueira. Vias de comunicação. In: HOLANDA, Sérgio Buarque de. *História geral da civilização brasileira: declínio e queda do Império*. São Paulo: Difel, 1971 e DOIN, José Evaldo de Mello. *A dívida externa no Império — organização e consolidação do Estado no início do processo de modernização dos instrumentos de exploração (1824-1864) — contribuição ao estudo da história financeira do Brasil*. São Paulo, 1986. Tese de doutorado em História Econômica. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.

importância do comércio para a economia brasileira, bem como, ainda que formando uma parcela bastante reduzida, alguns membros da elite política se colocavam a favor da necessidade da indústria. Ao discutir no Senado a concessão de loterias para incentivar algumas indústrias, o senador Costa Ferreira, em 10 de junho de 1843, indaga

“Não é um princípio geral que nunca a lavoura pode prosperar bem sem que exista no país a indústria fabril e mercantil? É necessário que a indústria fabril gaste as matérias-primas criadas pela lavoura; e que exista a indústria mercantil para que transporte os efeitos da lavoura e das fábricas. E, pergunto eu, a lavoura entre as ocupações liberais não é talvez a primeira?”<sup>12</sup>

Do choque entre estes e aqueles representantes do interesse agrícola originou-se uma imagem equivocada, de um conflito entre o moderno e o tradicional. Muitos fazendeiros possuíam uma concepção avançada, naquele contexto, para a agricultura, como, por exemplo, os cafeicultores paulistas, enquanto alguns *industrialistas* estavam presos a concepções atrasadas em relação à industrialização, ao pensar que a proteção do Estado era condição *sine qua non* para seu florescimento. É obvio que certas indústrias não se desenvolveriam sem proteção do governo. Por isso as opiniões foram se dividindo, a partir de 1850, em defesa das indústrias naturais, ou seja, aquelas que se utilizavam de matérias-primas brasileiras.

Por fim, a política econômica também precisava integrar diferentes regiões no projeto civilizador. Civilizar significava submeter à ordem e à autoridade do Estado imperial. A administração pública visava harmonizar os conflitos entre a Corte, as províncias, as localidades, e promover o interesse nacional: a felicidade e o bem estar dos cidadãos do Império.

A política econômica a ser adotada transparecia nas Falas do Trono, nos Relatórios do Ministério da Fazenda e nos debates do Conselho de Estado, mas era nos debates no Senado e no Parlamento que ela ganhava maior expressividade. Apesar de sua participação limitada, o Legislativo referendava as diretrizes do governo e suas decisões dependiam da sanção imperial para valerem. Auxiliado pelo Conselho de Estado e pelo corpo de ministros, o Imperador estipulava quais as metas a serem alcançadas e que deveriam contar com apoio dos representantes do Poder Legislativo.

Em 1841, o visconde de Abrantes via a necessidade de aumentar as rendas públicas e de praticar com pontualidade a amortização do papel-moeda. Pediu a criação de um juízo privativo dos feitos da Fazenda para a cobrança da dívida ativa, que começou a funcionar em 29 de novembro do mesmo ano. Achava o ministro que a única maneira eficaz de aumentar a receita era criando novos impostos, ou aumentando os impostos dos produtos importados. Acreditava também na necessidade de animar a agricultura, a indústria e o comércio, “aliviando-os de todos os encargos, que sobre eles pesam, e mesmo protegendo-os eficazmente contra a concorrência estrangeira”.<sup>13</sup>

Na fala do trono de 1843, o Imperador levanta algumas questões de interesse para se delinear diretrizes político-econômicas no período.

“O estado da fazenda pública altamente requer vossa atenção; e o complemento da reforma de algumas disposições importantes da nossa legislação é de urgente necessidade. Tenho que nesta sessão vos ocupareis desveladamente destes graves assuntos; bem como da instrução pública e dos meios de promover a introdução de braços livres, úteis ao país.”<sup>14</sup>

O governo imperial estava com suas finanças severamente comprometidas, visto o déficit de mais de 13 mil contos verificado no exercício de 1842-3. As despesas representavam quase o dobro da receita. Para minimizar tais problemas, o governo aumentou o imposto de ancoragem a 50 réis por tonelada, e contraiu novo empréstimo, aumentando a dívida externa a £622.702. A sisa sobre os escravos passou de 1\$ para 2\$. Nesse mesmo ano, 1843, foi organizada a comissão para rever a tarifa.

Na abertura da Assembléia Geral, em que se reuniam senadores e deputados, em 3 de maio de 1843, o imperador pediu proteção para a agricultura e o comércio, alertando que era preciso “melhorar os negócios de fazenda, criando novos impostos para suprir, ao menos, o déficit das despesas ordinárias, e indispensáveis, torna-se cada vez mais imperiosa necessidade”<sup>15</sup>. Os deputados, por sua vez, reclamaram que seus sacrifícios eram infrutíferos se não se limitassem as despesas do governo.

---

<sup>12</sup> ASB, 1843, p.123.

<sup>13</sup> RMF, 1842-3, p.39.

<sup>14</sup> CALMON, Pedro. *Falas do Trono*. São Paulo: Melhoramentos, 1977, p.227.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p.234.

Em 1844, D. Pedro II voltou a pedir economia nas finanças públicas e cuidados especiais para a agricultura e o comércio.<sup>16</sup> No gabinete, destacou-se Manuel Alves Branco, como ministro da Fazenda e da Justiça, responsável por uma reforma na Secretaria dos Negócios da Fazenda, estipulada pelo decreto nº348 de 19 de abril de 1844, e pela aprovação do imposto do selo, através do decreto nº355, de 26 de abril de 1844. Com isso, melhorou consideravelmente a receita. Se para o exercício 1844-5 houve um déficit de mais de 800 contos de réis, no exercício seguinte, 1845-6, houve um superávit de mil e setecentos contos.

Com a nova tarifa foram criados impostos de 2 a 60%, pois o governo pretendia “não só preencher o déficit do Estado, como também proteger os capitais nacionais já empregados dentro do país em alguma indústria fabril e animar outros a procurarem igual destino”.<sup>17</sup> Para Alves Branco, o parlamento inglês, sob o governo de Robert Peel, baixou os direitos do açúcar da China e de Manila a 34 shelings e 5%, enquanto os do Brasil foram elevados a 63 shelings e 5%!

“A tão iníquas diferenças, e desigualdades, que em geral se podem dizer a Lei das nações a nosso respeito, cumpria responder com a represália, e foi o que fiz nos arts. 20 e 21 do Regulamento (...) As manufaturas de algodão de Inglaterra, cuja importação no Brasil monta anualmente a perto de um milhão e meio de libras esterlinas, terão de pagar o que a Grã Bretanha carrega em seus portos no nosso açúcar”<sup>18</sup>

Entre 1840 e 1845, a média de receita obtida pelo Estado era de 18,8 mil contos, contra uma despesa de 26,1 mil contos, enquanto que as importações giravam em média a 55,3 mil contos e as exportações, em 42,5 mil contos. O déficit total no quinquênio foi de 36.672:586\$658. Esse panorama indica o grau das dificuldades enfrentadas pelo governo. O imperador pediu na Fala do Trono de 1º de janeiro de 1845 atenção para a indústria nacional em todos os seus diversos ramos, ou seja, para a agricultura, comércio

---

<sup>16</sup> Ibidem, p.238.

<sup>17</sup> RMF, 1844, p.34.

<sup>18</sup> RMF, 1844, p.35-6.

e indústria.<sup>19</sup> Em outras palavras, lembrava a necessidade de estimular a produção, deixando claro o projeto de retomar o desenvolvimento econômico.

Com exceção da França e da Inglaterra, os agentes diplomáticos brasileiros foram acionados para prestar informações sobre os distritos e portos de onde poderiam vir colonos. E também sobre o preço dos fretes, a característica dessas populações, sobre a necessidade de veicular pela imprensa as vantagens oferecidas pelo governo imperial. Exigiu ainda informações dos presidentes de São Paulo, Minas e Rio de Janeiro sobre as pessoas que desejavam tomar colonos para o trabalho, em que condição civil e para que tipo de atividades. Em 1841, o ministro do Império, Cândido José de Araújo Vianna havia dito que o governo preparava uma proposta sobre colonização estrangeira e datas de terra. E revela que

“seria mais útil convidar trabalhadores pobres, que substituam os braços, que dentro de pouco tempo hão de falecer. E como a profusão em datas de terra tem, mais que outras causas, contribuído para a dificuldade que hoje se sente de obter trabalho livre, seria conveniente que as terras fossem vendidas sem exceção alguma. Aumentando-se assim o valor das terras e dificultando-se conseqüentemente sua aquisição seria de esperar que o emigrado pobre alugasse o seu trabalho efetivamente, por algum tempo, antes de obter meios de se fazer proprietário.”<sup>20</sup>

Em 1846, foi realizada a reforma monetária, através da lei nº401 de 11 de setembro, efetivada pelo ministro Holanda Cavalcanti.<sup>21</sup> Ela estipulou os valores da moeda nacional, tendo como parâmetro a oitava de ouro de 22 quilates em 4\$. O decreto de 28 de novembro de 1846 autorizou o giro forçado das peças brasileiras e portuguesas por 16\$, soberanos ingleses a 8\$890. Fixou a relação de 1: 15 5/8 o valor do ouro para a prata, sendo que o patacão brasileiro ficou cotado em 1\$920. O governo não quis estender esse privilégio a outras moedas a fim de combater fraudes ou depreciações. Ele também acreditava que seria necessária a contratação de seis inspetores fiscais e de uns vinte bons empregados para as repartições de Fazenda da Corte e províncias “para animar o zelo dos bons servidores do Estado e coibir os abusos da ignorância, do

---

<sup>19</sup> CALMON, Pedro. op.cit., p.243.

<sup>20</sup> RMI, 1841, p.36.

desleixo ou da fraude”.<sup>22</sup> Pelas alfândegas do Império passavam 3/5 das rendas do Estado.

Na fala de 1847, o imperador menciona a persistência da seca no Ceará e no Rio Grande do Norte, as animosidades nos vizinhos do Prata e a necessidade da reforma judiciária<sup>23</sup>. O relatório do ministro da Fazenda, Antônio Paulino Limpo de Abreu, revela que a diminuição das rendas brasileiras ocorreu, em grande parte, por causa da crise comercial da Inglaterra, que prejudicou a distribuição dos produtos brasileiros na Europa. Não bastasse isso, os acontecimentos na França apontavam para um panorama problemático. Limpo de Abreu pediu a revisão na Tarifa na parte das matérias-primas e gêneros de consumo. Ele indicou também que o giro simultâneo das moedas de ouro e prata, admitido na prática das nações mais cultas, e exigido até certo ponto pelas relações comerciais do globo, sustentado pela lei de 11 de setembro de 1846, havia provocado o escasseamento das moedas de prata e o desaparecimento das de cobre.<sup>24</sup>

Em 1848, o imperador voltou a pedir uma lei para a introdução de colonos “úteis e industriais”, além de economia nos gastos públicos e verbas para promover melhoramentos materiais. Pela primeira vez o governo imperial manifesta a necessidade de melhorar a infraestrutura do país.<sup>25</sup> No ano seguinte não houve Câmara.

Em 1850, a tensão nas fronteiras do sul continuava e o imperador pediu providências para aumentar as forças do Exército e da Marinha. Alertou também para a flutuação do valor do meio circulante, pedindo que fossem criados mecanismos para dar maior estabilidade. Nesse ano, o governo deu isenção de direitos de importação a 14 fábricas, seis de chapéus, uma de vidro, uma de tecidos, quatro de sabão, uma fundição — Ponta da Areia, e uma de pólvora. Só a fábrica de Mauá importou 1.800 toneladas de ferro linguados, 150 toneladas de ferro em chapa e 50 em ferro batido.

A instabilidade do período motivou a formação de três gabinetes: o oitavo constituído em 8 de março, o nono composto em 31 de maio e o décimo, de 29 de setembro de 1848, este último um dos mais duradouros do Império, responsável pela

---

<sup>21</sup> *Organizações e programas ministeriais*, p.98.

<sup>22</sup> RMF, 1846, p.25.

<sup>23</sup> Lembra ainda que “a receita do Estado já chega para a sua despesa ordinária” e esperava que em vista das medidas adotadas pelo governo brevemente surgissem sobras para se amortizar a dívida pública.” CALMON, Pedro. op. cit., p.255.

<sup>24</sup> RMF, 1847, p.32.



consolidação das reformas e do Estado. Era integrado pelos próceres do Partido Conservador: Itaboraí, Uruguai e Eusébio de Queiroz. Entre as principais medidas que adotou, encontram-se o decreto estipulando as regras para a incorporação das sociedades anônimas em 10 de janeiro; outro marcando o toque, peso e valores das moedas de ouro e prata em 28 de julho e o decreto nº648, regulamentando os corretores em 10 de novembro de 1849. Em 1850, as reformas foram mais incisivas: lei nº556 em 25 de junho que adotou o Código Comercial; decreto nº681 em 10 de julho, mandando executar o regulamento do imposto do selo e sua arrecadação; decreto nº708 em 14 de outubro sobre a repressão do tráfico; decreto nº 731, em 14 de novembro regulando a execução da lei nº 581 sobre repressão do tráfico; decreto nº736, em 20 de novembro, reformando o Tesouro Público Nacional e as Tesourarias da Fazenda; decreto nº 737, de 25 de novembro, estipulando a ordem do juízo do processo comercial e decreto nº738 do mesmo dia, dando o regulamento para os Tribunais de Comércio e para o processo das quebras.

Entre 1848 e 1849, houve uma paralisação do crescimento das rendas públicas, principalmente nas receitas de importação e exportação, provavelmente devido aos reflexos da crise comercial na Inglaterra. A arroba do algodão caiu de 5\$580 réis, em 1840, para 2\$600 réis em 1849, o açúcar foi de 1\$965 para 1\$715, e a de café caiu de 3\$571 para 2\$510.

“Se ao que fica exposto ajuntar-se a crescente escassez de braços, ou carestia do trabalho, que aumenta cada vez mais as despesas de produção, seremos forçados a reconhecer que não é lisonjeiro o futuro de nossa indústria agrícola, ameaçam-na prejuízos gravíssimos. Tenho refletido seriamente sobre objeto de tanta magnitude, e nenhum meio descobri de favorecer os principais gêneros de nossa lavoura, senão reduzir gradualmente, até abolir de todo, os direitos de exportação.”<sup>26</sup>

Torres também aponta problemas na contabilidade e achava melhor computar o ano financeiro conforme o ano civil. Em 1849, Rodrigues Torres contratou vários adidos

---

<sup>25</sup> CALMON, Pedro. op. cit., p.264.

<sup>26</sup> RMF, 1849, p.26

para auxiliarem no trabalho de confeccionar os balanços para 1844-5, 1845-6 e 1846-7, bem como começar o de 1847-8, dizendo que

“se a contabilidade é o meio de assegurar a exata observância das leis, que regulam a receita e despesa do Estado, se é ela indispensável para que possam o corpo Legislativo e o governo exercer a inspeção que lhes compete sobre a maneira de arrecadar e despender as rendas nacionais, forçoso é estabelecê-la tão eficaz como exigem os grandes interesses, a que ela serve de garantia.”<sup>27</sup>

O valor das exportações brasileiras de café dobraram entre 1850 e 1860. Em 1850-1 as exportações estavam computadas em 32.604 contos, o que equivalia a 2.906 libras, enquanto que 1859-60 elas passaram a 60.238 contos, somando 6.289 libras. Nesse período, o Brasil se tornou o maior produtor mundial de café, e com isso, compensavam as perdas com a queda dos preços.

O ministro da Fazenda, visconde de Itaboraí, era favorável à provincialização das notas, para dificultar as falsificações freqüentes<sup>28</sup> e para abastecer os mercados das províncias mais distantes que, em momentos de comercialização das safras, sofriam com a falta de numerário. Tal fato já havia sido demonstrado por Manoel Alves Branco em 1843, quando também defendeu uma circulação proporcional de notas nas províncias, de acordo com o movimento de fundos do Império. Mas, havia uma visão quase consensual de que não seria possível executar a provincialização das notas porque não havia condições para fazer o resgate gradual do papel.

Em 1846, o ministro da Fazenda Antônio Francisco de Paula e Holanda Cavalcanti de Albuquerque revelou que no primeiro semestre muitos capitais foram para o norte do Império, chegando a haver escassez de numerário na Corte.<sup>29</sup> Entre 1845 e 1850, a média de receita foi de 26,5 mil contos, a de despesas foi de 26,4, as importações giraram em torno de 53,2 mil contos e as exportações em 55 mil, com saldo positivo de 625:428\$062.

Outra medida importante foi o decreto de 4 de julho de 1849, que restringiu o despacho de mercadorias estrangeiras com carta de guia entre as províncias e dessas para

---

<sup>27</sup> RMF, 1849, p.20.

<sup>28</sup> Como revela no Relatório do Ministério da Fazenda de 1849, p.18.

<sup>29</sup> RMI, 1845.

as alfândegas do Rio de Janeiro, Bahia, Pernambuco, Maranhão, Pará e São Pedro do Sul, para evitar fraude bastante freqüente: alguns importadores descarregavam mercadorias estrangeiras em pequenos mercados e dali as reexportavam com cartas de guia, livrando-se de pagar os direitos de consumo. O regulamento das alfândegas que era de 30 de maio de 1836, permitia toda sorte de abusos, e muitos de seus artigos davam margem a interpretações dúbias.<sup>30</sup>

A trindade saquarema consolidou a formação do Estado Imperial com novas medidas adotadas em 1851: decreto nº801, em 2 de julho, autorizando a organização do Banco do Brasil e aprovando seus estatutos com algumas alterações; decreto nº806 em 26 de julho, estabelecendo o regimento para os corretores da praça do comércio do Rio de Janeiro; decreto nº858 em 10 de novembro, estabelecendo um regulamento para os agentes de leilão da praça do Rio de Janeiro; decreto nº 870 em 22 de novembro, dando regulamento às Tesourarias da Fazenda e o decreto nº895 em 31 de dezembro de 1851, mandando executar o regulamento sobre o uso, preparo e venda de papel selado. Nos últimos cinco anos, a receita tivera um aumento médio de 11,2%.

Tabela nº 6 — Províncias e número de colônias e de colonos.

Província	Colônias	Colonos
Espírito Santo	1	176
Rio de Janeiro	3	4.980
São Paulo	4	739
Santa Catarina	8	2.545
São Pedro	6	12.243
Total	22	20.683

Fonte: RMI, 1851.

Na abertura da Câmara em maio de 1852, o Imperador indica que “em breve tempo estarão definitivamente estipuladas as condições dos contratos para a construção das duas estradas de ferro, que fizeram objeto das leis de 26 de junho e 11 de setembro do ano passado.”<sup>31</sup> Pediu medidas mais eficazes para promover e proteger a imigração estrangeira. Naquela altura, o Império do Brasil já contava com 35 colônias, com quatro núcleos recentes no Rio de Janeiro e sete em São Paulo. Seus pedidos foram atendidos com os decretos nº641 em 26 de junho sobre os caminhos de ferro que ligariam Rio de

<sup>30</sup> RMF, 1850, p.30.

Janeiro, São Paulo e Minas Gerais; nº987, em 12 de junho, concedendo por dez anos a Mauá a navegação a vapor entre o Rio de Janeiro e o município de Estrela; nº1.037 de 30 de agosto também para Mauá concedendo por 30 anos a exploração da navegação a vapor no Amazonas; decreto nº688 em 15 de julho, aprovando o empréstimo do governo aos bancos, em bilhetes do Tesouro, sob caução da dívida pública; decreto nº1.133 em 23 de março, reduzindo a 5% a taxa de direitos de exportação e o decreto nº1.223 em 31 de agosto, concedendo a incorporação de um banco de depósitos, descontos e emissão, estabelecido na Corte, o Banco do Brasil. Itaboraí afirma que era tempo de criar um banco de emissão, para auxiliar o governo no resgate do papel moeda e no aumento do crédito disponível.<sup>32</sup>

Tratava o monarca da lei nº1.223 de 31 de agosto, que criou o segundo Banco do Brasil; do decreto nº 1.133 de 23 de março de 1853, reduzindo a 5% a taxa de direitos de exportação; do decreto nº688 de 15 de julho, aprovando o empréstimo do governo aos bancos, em bilhetes do Tesouro, sob caução da dívida pública. Com o prenúncio de uma possível guerra no Sul, os fundos públicos de todas as nações decaíram e o valor dos títulos brasileiros acompanhou a depressão.

“Os regulamentos das Alfândegas têm sido nestes últimos tempos taxados de nimiamente opressivos, e bem que não mereçam, no meu conceito, semelhante imputação, mormente quando se comparam com os de outros países mais adiantados do que o nosso, e se atende a grande diferença de circunstâncias que tornam aqui justificável o emprego de mais rigorosas medidas fiscais; todavia, convencido estou, da necessidade de desembaraçar o Comércio de todas as peias que possam estorvar o seu livre desenvolvimento.”<sup>33</sup>

No relatório de Carneiro Leão, em 1854, verifica-se que havia 38 fábricas na Corte com isenção de direitos para matérias-primas; seis no Rio de Janeiro, 10 na Bahia, quatro em Pernambuco, 12 no Rio Grande do Sul, cinco em São Paulo, duas no Maranhão, uma em Minas e uma no Pará. Para o ministro,

---

<sup>31</sup> CALMON, P. op. cit., p.291.

<sup>32</sup> RMF, 1852, p.14.

<sup>33</sup> OLIVEIRA, Geraldo de Beauclair. *A construção inacabada: a economia brasileira: 1822-1860*. Rio de Janeiro: Vício de Leitura, 2001, p.12.

“Sem dúvida é da mais alta conveniência acoroçoar, até certo ponto, o desenvolvimento da indústria fabril entre nós. Não podem jamais tornar-se prósperos e independentes os povos exclusivamente agricultores, quaisquer que sejam aliás as condições propícias do solo que habitam, porque a verdadeira grandeza só pode resultar da reunião de todas as indústrias, que se auxiliam e completam reciprocamente e da divisão do trabalho nacional, que abrindo carreira à variedade das aptidões, dá emprego à população concentrada nas grandes cidades, e maiores recursos ao país contra as eventualidades da guerra exterior”.

Em 26 de março de 1855, o Banco do Brasil pediu para elevar sua emissão além do dobro do fundo disponível “alegando que a afluência excessiva das notas ao troco, por motivo das consideráveis remessas de papel-moeda e metais para as províncias do norte do Império, desde o começo do ano, havia reduzido a sua reserva e rompido a relação fixada nos estatutos entre ela e a emissão”.<sup>34</sup> Naquele momento outros estabelecimentos reduziram seus descontos, precisamente quando as transações exigiam uma maior expansão do crédito. A concorrência entre os bancos gerou crédito excessivo que inflacionou o mercado financeiro. Prenunciava-se a crise.

De 1850 a 1855, o governo teve uma receita média de 35,2 mil contos, despesas de 36,5, importou 85,6 e exportou 75,1 mil contos. O déficit do período ficou em 6,2 mil contos. A dívida externa ao câmbio de 27 estava em 52.242:430\$800 e havia sido reduzida a £5.821.200. A dívida interna elevou-se a 57.744:000\$. Para manter o câmbio estável, entre junho de 1855 e março de 1856, o banco importou 20 mil contos de ouro. Com isso favorecia os grandes comerciantes atacadistas, relacionados com o comércio de importação e exportação.

Em 28 de março de 1856 foi aprovada a nova tarifa para as alfândegas do Império, com algumas mudanças em relação à de 12 de agosto de 1844, como a redução de direitos em vários artigos, em especial sobre os gêneros alimentícios, utensílios utilizados na lavoura e matérias-primas para a indústria fabril.

Com a conclusão dos primeiros quilômetros, as ferrovias tornaram-se uma das preocupações centrais do governo, recebendo incentivos, subsídios e todos os cuidados.

---

<sup>34</sup> RMF, 1854, p.8.

O histórico das concessões para a construção das primeiras vias férreas começa em 1838, com a concessão conferida a Aguiar Viúva Filhos e Companhia, junto a Platt & Reid. Posteriormente, em 23 de setembro de 1853, Mauá obteve a concessão para sua ferrovia. Em 30 de abril do ano seguinte, ele concluiu os primeiros 14 quilômetros de Ponta de Areia até Petrópolis. Na estrada de Recife a São Francisco, ele se associou aos capitais ingleses.

O aumento nos preços de alimentos fez com que o Imperador pedisse, em 9 de outubro de 1857, informações às províncias sobre a carestia e o aumento dos gêneros alimentícios<sup>35</sup> Para o ministro do Império, Pedro de Araújo Lima, no Note a fome era mais grave porque muitos braços se deslocavam para o Sul. Constatava que o aumento do consumo não era acompanhado pelo crescimento da produção e que o plantio de gêneros para a exportação inibia o cultivo de gêneros de primeira necessidade. Além do fim do tráfico, o recrutamento da Guarda Nacional também agravava a situação da mão-de-obra. Deficiência nos transportes e “falta de proteção à pequena indústria, particularmente à cultura de mandioca e legumes entre nós, falta de capitais, irregularidade nas chuvas eram causas apontadas pela comissão e pelos presidentes de província”.<sup>36</sup> O aumento dos preços era geral no litoral e no sertão.

A autorização para o Banco do Brasil triplicar a emissão foi dada pelo decreto nº1.581, de 3 de abril de 1855, pelo prazo de um ano e, em 5 de fevereiro de 1856, o decreto nº1.721 a manteve por prazo indeterminado, estendendo a mesma faculdade às caixas filiais. Tais circunstâncias foram agravadas por uma crise internacional. Seu epicentro, de acordo com Souza Franco era os Estados Unidos, daí contagiou Londres e em seqüência o Brasil e outros países, o que fez o câmbio baixar a 23 pences por mil réis, pois a oitava de ouro havia subido a 4\$910. As taxas de descontos foram elevadas a 10% em 15 de dezembro, 11% no dia 24 e depois a 12%, 14% e até 15%.<sup>37</sup>

A reforma hipotecária foi novamente pedida na Fala de abertura, em 3 de maio de 1858, quando o Imperador diz: “A propriedade imóvel precisa de uma lei que lhe assegure o valor, e facilite sua circulação, inspirando confiança aos capitais”<sup>38</sup> A crise do

---

<sup>35</sup> “A carne de gado, o peixe, farinha de mandioca, milho, arroz e feijão são os gêneros de alimentação do povo” RMI, 1857, p.AG 1-3.

<sup>36</sup> RMI, 1857, p.AG 1-7.

<sup>37</sup> RMF, 1857, p.7.

<sup>38</sup> CALMON, Pedro. op. cit., p.315.

ano anterior havia provocado problemas no mundo dos negócios e a colonização sofria alguns tropeços. Continuava a carestia de gêneros alimentícios.

Na Fazenda, Torres Homem manteve sua preocupação com o padrão-ouro e a defesa intransigente do metalismo. A emissão, que em julho 1856 era de 24 mil contos, em julho do ano seguinte passou a 36 mil contos. E, sem o monopólio da emissão, o Banco do Brasil, ao lado de outros bancos emissores, perdeu a capacidade de sustentar o valor do meio circulante. Para piorar a situação, quanto mais o governo retirava papel irrealizável do mercado, mais aumentava seus gastos e mais se tornavam instáveis o câmbio e os preços.

Na abertura do Parlamento em 1859, o imperador menciona a falta de alimentos em diversas províncias, causadas pelo rigor da seca ou pelo excesso das chuvas. Ele diz que a prosperidade da nação dependia do atendimento ao pedido da falta de braços. Reclama uma proteção maior para a agricultura, para o qual eram imprescindíveis uma nova legislação hipotecária e o surgimento de bancos de crédito territorial que liberariam capitais com juros razoáveis.<sup>39</sup> Era necessário favorecer a política de colonização. Finaliza lembrando que “as circunstâncias do meio circulante, e as flutuações dos valores, que dificulta e perturba as transações comerciais, reclamam toda a vossa solicitude”.<sup>40</sup>

A média para o período de 1855 a 1860 foi de 45,6 mil contos de receita, 47,5 mil de despesas, 117,8 mil contos de importação e 104,9 mil contos de exportação, com um déficit de 9,4 mil contos.

Entre as principais medidas tomadas pelo gabinete de 1860 destacaram-se: o decreto nº1.083 de 22 de agosto, contendo providências sobre os bancos de emissão, meio circulante e diversas companhias; decreto nº2.537 de 2 de março, mandando observar o regulamento da Casa da Moeda; decreto nº2.548, de 10 de março, dando regulamento ao tribunal do Tesouro para tomada de contas aos responsáveis para com a Fazenda Nacional; decreto nº2.647 de 19 de setembro, mandando executar o regulamento das alfândegas e mesas de rendas; decreto nº2.685 de 10 de novembro, estabelecendo regras para os bancos de circulação; decreto nº2.691 de 14 de novembro,

---

<sup>39</sup> CALMON, Pedro. op. cit., p.322.

<sup>40</sup> Ibidem, p.323.

marcando os casos de falência dos bancos e outras companhias e sociedades anônimas, e o processo que em tais casos se deve seguir; decreto nº2.694 de 17 de novembro, regulando a emissão de bilhetes e outros escritos ao portador; decreto nº2.708 de 15 de dezembro, mandando executar no município da corte o regulamento para arrecadação de taxa de heranças e legados; decreto nº2.711 de 19 de dezembro contendo diversas disposições sobre a criação e organização de bancos, companhias e sociedades anônimas e o decreto nº2.733 de 23 de janeiro de 1861, marcando o modo de verificar as transações e as transferências de ações de companhias ou sociedades anônimas, dos títulos da dívida pública. Entre 1851 e 1860, 16 bancos constituíram-se no país sob a forma de sociedades anônimas.

Houve uma grande diminuição da atividade comercial, que representou uma queda de quase quatro mil contos na renda pública. O ministro da Fazenda julgou necessário rever a tarifa, restabelecendo o imposto de 2% sobre a exportação. Não concordava com a faculdade emissora concedida aos bancos, e acreditava que era preciso ampliar a base metálica da moeda. O decreto de 22 de agosto de 1860 tomou providências a esse respeito e o de 3 de novembro “impôs aos bancos, companhias e sociedades anônimas a obrigação de remeterem em épocas determinadas às competentes secretarias de Estado os seus balanços e documentos, e aos bancos a de publicar até o dia 8 de cada mês o balanço de suas operações.”<sup>41</sup>

Como se pode observar, o governo imperial adotou uma política fiscal altamente protecionista, concedendo prêmios e incentivos, as conhecidas loterias, para introdutores de máquinas, melhoramentos ou inventores e papel importante coube aos impostos de importação que, a partir de 1844, foram responsáveis pela composição de mais da metade da receita.<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> OLIVEIRA, Geraldo de B., op. cit. p.384.

<sup>42</sup> A respeito da política monetária brasileira vide VIEIRA, Dorival Teixeira Vieira. *Evolução do sistema monetário brasileiro*. São Paulo: FCEA-USP, 1962. NEUHAUS, Paulo. *Economia brasileira: uma visão histórica*. Rio de Janeiro: Câmpus, 1980, PELAEZ, Carlos M. & SUZIGAN, Wilson. *História monetária do Brasil: comportamento e instituições monetárias*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1976 e GREMAUD, Amaury P. *Das controvérsias teóricas à política econômica: o pensamento econômico e a economia brasileira no Segundo Império e na Primeira República (1840-1930)*. São Paulo, 1997. Tese de doutorado em Economia. Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo.



Na esfera cambial, a política econômica adotada procurava manter o país integrado em condições favoráveis à economia mundo. Em 1846 e em 1857, o padrão ouro sofreu reajustes nesse sentido. A preeminência da agricultura de exportação fôra responsável por essas necessidades. Os interesses da agroexportação e do capital escravista mercantil exigiam a manutenção do câmbio baixo, desvalorizado a fim de manter os produtos em condições de competitividade e mais baratos no mercado externo europeu. Em diferentes momentos as letras de câmbio foram usadas como instrumento de transferência de divisas em caso de pagamentos relacionados a operações de comércio exterior. Até a criação do segundo Banco do Brasil, em 1854, o governo encontrava dificuldades para conter as oscilações da taxa de câmbio, na medida em que comerciantes de grosso trato interferiam na política de juros, visto que eram os principais emprestadores de dinheiro. De uma maneira geral, a quantidade de moeda mostrava-se insuficiente e a ausência de um banco central deixava o controle sobre a moeda muito difícil.

A gestão de Alves Branco destacou-se na política cambial. Preocupado com a rápida deterioração do câmbio que havia caído, em 1840, para 25 pence por mil-réis, Branco mandou uma proposta para o Parlamento em 1845 para provincializar o papel, dividindo-o pelas províncias em razão de sua importância, a extrair duas loterias de 1.200 contos para comprar ouro e prata e a estabelecer uma caixa de amortização, a fim de sustentar o câmbio a 27 pence por mil-réis.<sup>43</sup> Seu projeto não foi aprovado. No ano seguinte, Bernardo Pereira de Vasconcellos enviou outro projeto, aprovado com algumas alterações, mantendo-se o padrão monetário de 1833, autorizando o governo a retirar papel-moeda, na importância de mil contos por ano e estipulando um artigo aditivo para a divisão no Império em círculos por onde deveriam distribuir o papel-moeda.<sup>44</sup> Tal medida também não foi adotada no período estudado.

---

<sup>43</sup> RMF, 1846.

<sup>44</sup> GUIMARAES, Carlos G. *Bancos, economia e poder no Segundo Reinado: o caso da sociedade bancária Mauá, McGregor e Cia (1854-1866)*. São Paulo, 1997. Tese de doutorado em História Econômica. Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, p.58.