

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E FILOSOFIA  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

PAULO ROBERTO DOS SANTOS CORVAL

**A QUESTÃO FINANCEIRA NA PASSAGEM DO IMPÉRIO À REPÚBLICA:  
o desenvolvimento das finanças públicas de 1850 a 1906**

Niterói  
2018

PAULO ROBERTO DOS SANTOS CORVAL

**A QUESTÃO FINANCEIRA NA PASSAGEM DO IMPÉRIO À REPÚBLICA:  
o desenvolvimento das finanças públicas de 1850 a 1906**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal Fluminense, como requisito para a obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Orientadora:  
Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria Antonieta Parahyba Leopoldi

Niterói  
2018

Ficha catalográfica automática - SDC/BFD Gerada com informações fornecidas pelo autor

C832q Corval, Paulo Roberto dos Santos

A questão financeira na passagem do Império à República : o desenvolvimento das finanças públicas de 1850 a 1906 / Paulo Roberto dos Santos Corval ; Maria Antonieta Parahyba Leopoldi, orientador. Niterói, 2018.

359 f. : il.

Tese (doutorado)-Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2018.

[DOI: http://dx.doi.org/10.22409/PPGSD.2018.d.05520945799](http://dx.doi.org/10.22409/PPGSD.2018.d.05520945799)

1. Finanças públicas. 2. Orçamento. 3. Tributação. 4. Constituição de 1891. 5. Produção intelectual. I. Leopoldi, Maria Antonieta Parahyba, orientador. II. Universidade Federal Fluminense. Faculdade de Direito. III. Título.

CDD -

Bibliotecária responsável: Josiane Braz de Assis - CRB7/5708


PAULO ROBERTO DOS SANTOS CORVAL

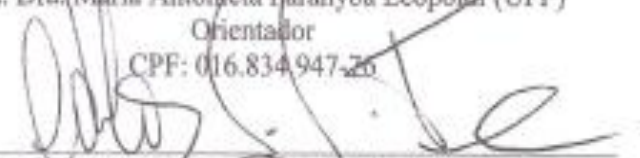
**A QUESTÃO FINANCEIRA NA PASSAGEM DO IMPÉRIO À REPÚBLICA: o desenvolvimento das finanças públicas de 1850 a 1906**

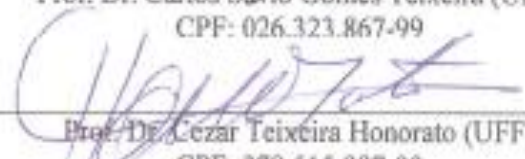
Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal Fluminense, como requisito para a obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

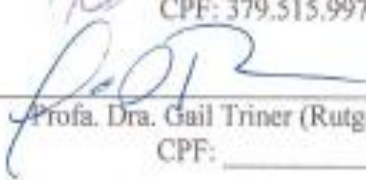
Aprovada em \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2018.

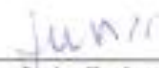
BANCA EXAMINADORA

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dra. Maria Antonia Parahyba Leopoldi (UFF)  
Orientador  
CPF: 016.834.947-26

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Carlos Sávio Gomes Teixeira (UFF)  
CPF: 026.323.867-99

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Cezar Teixeira Honorato (UFF)  
CPF: 379.515.997-00

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dra. Gail Triner (Rutgers University)  
CPF: \_\_\_\_\_

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Luiz Carlos Delorme Prado (UFRJ)  
CPF: 337.759.152-53

Niterói  
2018

## AGRADECIMENTOS

Certamente não estaria aqui sem a ação da graciosa Providência em meu favor. Toda glória, honra e louvor, portanto, dedico àquele que confere sentido à minha vida, meu Deus, meu Redentor!

Amanda, minha esposa, suportou ao meu lado a angústia de lutar pela conclusão desta tese ainda carente de melhoramentos em meio a tantas dificuldades e limitações. E que se ponha ênfase no “tantas”! Muitíssimo Obrigado! O amor, de fato, tudo sustenta.

Mateus e Clara, meus filhos, sem muito compreender observaram por todo o tempo doutoral meu esforço no sentido de manter juntos o trabalho e a atenção que amo conferir aos dois. Infelizmente, minhas crianças, por diversas vezes, falhei com vocês. Perdoem-me. Se um dia, contudo, lerem estas breves palavras saibam que vocês foram e são o impulso do meu agir.

Meus pais, Dorasil e Sonia, iluminam a minha vida com o legado que me transmitem dia a dia. Amo-os profundamente! Vocês, juntamente com meus sogros, Jorge e Cleusa (mais um pai e mais uma mãe que ganhei desde antes do casamento), foram arrimo e condição indispensável do fomento psicológico e material que de pessoa ou instituição alguma logrei ou lograria obter. Se algum mérito houver neste trabalho modesto saibam que parte virá de vocês. Os deméritos, é claro, são apenas meus.

Obrigado Marcos Vinícius, meu irmão, presenteando-me com todo o seu amor, cuidado e, também, com Déborah, Rebecah e Sarah, cunhada e sobrinhas a quem agradeço o carinho e o estímulo para findar este percurso doutoral.

Ingressar no doutorado em Ciência Política e levá-lo a efeito sete anos após a conclusão do mestrado em Direito, retomando os estudos em um campo do saber distinto daquele no qual me formara só foi possível porque encontrei, no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal Fluminense (PPGCP/UFF), docentes que não apenas portam o conhecimento profundo e crítico da política, mas, com igual ou mesmo com maior intensidade, trazem a nobreza do espírito. Obrigado a todos e, de modo especial, aos doutores Carlos Henrique Serra, Carlos Savio Teixeira, Celia Lessa Kerstenetzky, Cesar Kiraly,

Cristina Buarque de Hollanda, Maria Antonieta Parahyba Leopoldi e Renato Lessa. Da rica variedade de cada um extraí as minhas influências, como dizem no universo musical.

Agradeço à Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Celia Lessa por aceitar me orientar no doutorado, mantendo-se sempre solícita quando não mais se lhe afigurou possível continuar no PPGCP e me agraciar com seu direcionamento.

De maneira destacada, no entanto, não posso deixar de registrar minha gratidão à Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria Antonieta Parahyba Leopoldi. Nosso primeiro contato, em suas aulas sobre políticas públicas, cativou-me. Brilhantismo e solícitude ímpar! Interessada pelo que compartilhava nos seminários e pelos problemas que enfrentava, naqueles primeiros anos, com a saúde de minha filha, agraciou-me com livros de sua biblioteca e acreditou em mim em projetos ousados de tradução e de criação de revista científica em meio ao percurso doutoral. Finalmente, como se não bastasse tudo isto, permitiu-me navegar o tormentoso mar doutoral em um momento em que me encontrava em meio à dificuldade, achava-me enredado em minhas limitações e perigava naufragar. Não tenho palavras para agradecer à altura.

Reconheço, também, o quanto sou devedor, nesta longa caminhada, aos amigos, colegas e discentes do Grupo de Estudos Interdisciplinares sobre Estado, Finanças e Tributação (Geieft), bem como aos servidores e docentes do Departamento de Direito Público e de toda a Faculdade de Direito da Universidade Federal Fluminense em Niterói. Cursar o doutorado envolvido direta e ativamente nas preocupações atinentes ao aperfeiçoamento do serviço público que prestamos e ao crescimento institucional não foi nada fácil. Vocês, contudo, abrandaram o árduo esforço.

Muitos, sem dúvida, merecem aqui referência. Assumo, entretanto, o risco da injustiça do esquecimento a fim de agradecer, destacadamente, no âmbito do Grupo de Pesquisa, ao Marco Antonio Ferreira Macedo, à Priscila Petereit, ao Leonardo Sato, ao Armando Nogueira da Gama L. Martins e à Tassa Botelho dos Santos. À Priscila e ao Sato, especialmente, devo muito no que toca à gestão do Geieft e da Revista do grupo de pesquisa. Também não tenho como lhes agradecer a leitura e os apontamentos sobre partes deste trabalho, os quais, se eu houvesse conseguido implementar, enriqueceriam, sem dúvida, a tese.

No Departamento de Direito Público registro meus agradecimentos aos colegas que, dia a dia, ajudaram a seguir com firmeza a caminhada na prestação do serviço público. Nomeadamente, ao Eduardo Manuel Val e ao Marco Antonio Macedo. Vocês me engrandeceram ao longo desses anos amigos. Muito obrigado! Na secretaria do Departamento, enquanto atuava na Subchefia e, mais recentemente, na Chefia, a Rita de Cássia, a Maria de Lourdes e, nos últimos meses, a Sabrina Fabris foram imprescindíveis. Sou também grato aos demais colegas da Faculdade de Direito pelo convívio estimulante, bem como a todo o corpo de servidores das secretarias, protocolo e biblioteca. Tenho aprendido no exercício da docência na Faculdade de Direito que somos capazes de construir valioso companheirismo profissional e amizade. Forte abraço a todos vocês!

Sou agradecido, ainda, a todos os irmãos e amigos da Segunda Igreja Evangélica Congregacional de Campo Grande. Feliz é aquele que pode contar com o apoio dos irmãos em Cristo. Muito obrigado!

Enfim, tenho de ser, aqui, econômico. Se prosseguir, corro o risco de abrir um segundo volume só para narrar os muitos motivos pelos quais tenho de agradecer.

*A administração financeira de uma nação  
tem importância equivalente à sua marcha  
política; daí o grande princípio, senão  
axioma administrativo - boas finanças, boa  
política.*

Liberato de Castro Carreira.

*A decadência financeira é a síntese da  
decadência em todas as relações sociais.*

Tito Franco D'Almeida.



## RESUMO

Menos lembrados, mas, nem por isso, menos importantes na narrativa das transformações institucionais havidas no país no período de 1850 a 1906, os problemas de encaixe e desencaixe entre as formas institucionais e as mudanças sociais afetas às atividades ou setores integrantes das finanças públicas (a tributação, a despesa, o orçamento, o endividamento, a moeda, o crédito e o câmbio) experimentaram efetiva conjuntura crítica na passagem do Império à República. Os anos de transmutação (1889-1892), nomeadamente, manifestaram em todos os setores da questão financeira pública um abalo sistêmico que, com intensidade e ritmo diferenciados, vinha se contruindo desde a última década do Império e reclamava uma virada no conjunto de crenças e de desenhos institucionais para recalibrar as interações nas (e entre as) esferas do Estado, do Mercado e da Sociedade, bem como os mecanismos de convivência e coordenação política. Com efeito, embora compatilhasse traços característicos com o regime monárquico no que diz respeito à questão financeira, a instauração da República foi embalada por crenças revigoradas e novas subjetividades que disputaram a direção governamental, tensionando e descontinuando, em variados aspectos, as instituições atinentes às finanças públicas. Esse processo de mutação, ao longo da presente tese, constituiu objeto de atenção e, ao menos em suas linhas mais características, possibilitou não apenas traçar um mapa para aprofundamento futuro da pesquisa relacionada à questão financeira pública como, também, dentre outras conclusões, contribuiu para se verificar que a despeito dos elementos de dependência de trajetória que deram ao regime republicano suas feições iniciais e estruturas de resistência, a virada de 1889 a 1892, com sua consolidação e reprodução nos anos de 1894 a 1906, abriu espaço à eclosão e à atuação de forças subjetivas internas, a antagonismos de crenças e interesses, bem como à relevância das deliberações individuais e coletivas entrecortadas, como sói ocorrer na política, pelos fatores contingentes típicos da própria existência humana em comum.

**Palavras-chave:** Finanças Públicas. Orçamento. Tributação. Endividamento. Moeda. Constituição de 1891. Império. Primeira República.

## ABSTRACT

Less remembered, but not less important in the narrative of the institutional transformations in the country between 1850 and 1906, the problems of insertion and dislocation between institutional forms and social changes related to activities or sectors of public finances (taxation, expenditure, budget, indebtedness, money, credit and exchange) experienced an effective critical juncture in the transition from the Empire to the Republic. The years of transmutation (1889-1892), in particular, manifest in all sectors of the public financial question a systemic shock that, with different intensity and rhythm, had been building since the last decade of the Empire and called for a turn in the set of beliefs and of institutional designs to recalibrate the interactions in (and among) the spheres of the State, Market and Society, as well as the mechanisms of coexistence and political coordination. Although, in fact it was characteristic of the monarchical regime with regard to the financial question, the establishment of the Republic was filled by reinvigorated beliefs and new subjectivities that disputed the governmental leadership, in various aspects, tensioning and discontinuing the institutions related to money public policies. This process of mutation throughout the present thesis was an object of attention and, at least in its most characteristic lines, made it possible not only to draw up a map for future research in relation to the public financial question, but also among other conclusions. to verify that despite the elements of path dependence that gave the republican regime its initial features and structures of resistance, the turn of 1889 to 1892, with its consolidation and reproduction in the years 1894 to 1906, opened space for the outbreak and the internal subjective forces, antagonisms of beliefs and interests, as well as the relevance of individual and collective deliberations interspersed, as may only occur in politics, by the contingent factors typical of human existence in common.

**Keywords:** Public Finance. Budget. Taxation. Indebtedness. Currency. Constitution of 1891. Empire. First Republic.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

### FIGURAS

Figura 1.1 – Estrutura analítica da conjuntura crítica em Collier e Collier .....	31
---	----

### TABELAS

Tabela 2.1 – Exportação de mercadorias, 1821 – 1900 (% do valor dos oito produtos principais sobre o valor da exportação) .....	47
Tabela 2.2 – Crescimento e estrutura da população (1850 a 1920) .....	50
Tabela 2.3 – Distribuição geográfica da população, 1854-1920 (percentagem) .....	51
Tabela 2.4 – Receita arrecadada, despesa realizada e saldos orçamentários em contos de réis e em libra, 1850-1889 .....	54
Tabela 2.5 – Despesas por Ministérios, 1850-1889 .....	70
Tabela 2.6 – Arrecadação dos tributos de importação e exportação e sua participação na receita geral do Império, 1850-1889 .....	79
Tabela 2.7 – Contratação de empréstimos externos pelo Brasil, 1824-1889 .....	97
Tabela 2.8 – Endividamento público e relação com a receita arrecada, 1850-1889 .....	100
Tabela 2.9 – Serviço da dívida externa (SDE) e interna (SDI) nos orçamentos, 1850-1889.	102
Tabela 3.1 – Quantidade e valor da exportação do café em grãos, 1821-1913 .....	139
Tabela 3.2 – Despesas por Ministérios, 1888-1893 .....	146
Tabela 4.1 – Receitas agregadas nas principais contas do Balanço Orçamentário, 1891-1893 .....	221
Tabela 4.2 – Arrecadação dos tributos de importação e exportação e sua participação na receita geral da República de 1880, 1885 e 1889-1902 .....	222
Tabela 4.3 – Despesas por Ministérios, 1889-1902 .....	227
Tabela 4.4 – Endividamento público e relação com a receita arrecadada, 1889-1902 .....	229
Tabela 4.5 – Serviço da dívida externa (SDE) e interna (SDI) nos orçamentos, 1888-1903 .....	230
Tabela 4.6 – Receitas agregadas nas principais contas do Balanço Orçamentário, 1894-1898 .....	242
Tabela 4.7 – Receita arrecadada, despesa realizada e saldos orçamentários em contos de réis e em libra, 1889-1902 .....	247

Tabela 4.8 – Despesas por Ministérios, 1902-1913 .....	274
Tabela 4.9 – Receitas agregadas nas principais contas do Balanço Orçamentário, 1898-1906 .....	279
Tabela 4.10 – Arrecadação dos tributos de importação e exportação e sua participação na receita geral da República, 1902-1913 .....	280
Tabela 4.11 – Receita arrecadada, despesa realizada e saldos orçamentários em contos de réis e em libra, 1892-1913 .....	282
Tabela 4.12 – Endividamento público e relação com a receita arrecada, 1902-1913 .....	283
Tabela 4.13 – Evolução das receitas federais, 1910-1914 .....	298
Tabela 4.14 – Evolução das despesas federais, 1910-1914 .....	298

## GRÁFICOS

Gráfico 1.1 – Indicadores das atividades integrantes das finanças públicas apurados em percentagem do PIB nominal, 1850-1913 .....	17
Gráfico 1.2 – Despesa realizada, receita arrecada, imposto de importação e imposto de exportação em percentagem do PIB nominal, 1850-1913 .....	18
Gráfico 1.3 – Dívida externa e interna em percentagem do PIB nominal, 1850-1913 .....	18
Gráfico 1.4 – Meios de pagamento (M1) em percentagem do PIB nominal, 1850-1913 .....	19
Gráfico 2.1 – Meios de pagamento (M1), 1850-1889 .....	53
Gráfico 2.2 – Meios de pagamento (M1), em percentagem do PIB nominal, 1850-1889 .....	53
Gráfico 2.3 – Variação do câmbio medido em pence/réis, 1850-1889 .....	54
Gráfico 2.4 – Receita arrecada, despesa realizada e saldos orçamentários em libra, 1850-1889 .....	56
Gráfico 2.5 – Despesas por Ministérios, 1855-1889 .....	71
Gráfico 2.6 – Participação dos tributos de importação e exportação na receita geral do Império, 1850-1889 .....	80
Gráfico 2.7 – Trajetória da participação agregada dos tributos de importação e exportação na receita geral (B+C/A), 1850-1889 .....	80
Gráfico 2.8 – Comparação das trajetórias da receita arrecada, da despesa realizada e do endividamento, 1850-1889 .....	101
Gráfico 2.9 – Comparação das trajetórias do serviço da dívida externa e interna em relação ao PIB nominal e à Receita Arrecadada, 1850-1889 .....	103

Gráfico 3.1 – Total exportado em libra, 1821-1889. Valor a bordo no Brasil .....	140
Gráfico 3.2 – Preço da saca de café em libra, 1821-1910 .....	141
Gráfico 3.3 – Variação do câmbio implícito, 1821-1910 .....	142
Gráfico 3.4 – Variação da taxa média de câmbio, 1821-1906 .....	142
Gráfico 4.1 – Participação dos tributos de importação e exportação na receita geral da República de 1880, 1885 e 1889-1902 .....	223
Gráfico 4.2 – Trajetória da participação agregada dos tributos de importação e exportação na receita geral (B+C/A), 1889-1902 .....	224
Gráfico 4.3 – Arrecadação dos impostos de importação e de exportação em percentagem do PIB nominal, 1880-1902 .....	224
Gráfico 4.4 – Despesas por Ministérios, 1889 a 1902 .....	228
Gráfico 4.5 – Trajetória das dívidas externa (DE) e interna (DI) em percentagem do PIB nominal, 1889-1902 .....	230
Gráfico 4.6 – Comparação das trajetórias do serviço da dívida externa (SDE) e interna (SDI), 1888-1903 .....	231
Gráfico 4.7 – Comparação das trajetórias do serviço da dívida externa (SDE) e interna (SDI) em relação ao PIB nominal e à receita arrecadada, 1888-1903 .....	232
Gráfico 4.8 – Receita arrecada, despesa realizada e saldos orçamentários em libra, 1889-1902 .....	248
Gráfico 4.9 – Despesas por Ministérios, 1902-1913 .....	275
Gráfico 4.10 – Trajetória da participação agregada dos tributos de importação e exportação na receita geral (B + C/A), 1902-1913 .....	281
Gráfico 4.11 - Despesa realizada, receita arrecada, imposto de importação e imposto de exportação em percentagem do PIB nominal, 1902-1913 .....	281
Gráfico 4.12 – Receita arrecada, despesa realizada e saldos orçamentários em libra, 1902-1913 .....	282
Gráfico 4.13 – Trajetória das dívidas externa (DE) e interna (DI), em percentagem do PIB nominal, 1902-1913 .....	283
Gráfico 4.14 – Meios de pagamento (M1) em percentagem do PIB nominal .....	286
Gráfico 4.15 – Variação dos meios de pagamento, apurados como M1, 1902-113 .....	286

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>14</b>
<b>1.1 A centralidade das finanças públicas .....</b>	<b>14</b>
<b>1.2 As finanças públicas na passagem do Império à República .....</b>	<b>20</b>
<b>1.3 Um marco e um percurso para analisar a questão financeira no período .....</b>	<b>24</b>
<b>2 ANTECEDENTES: A QUESTÃO FINANCEIRA DE 1850 A 1889 .....</b>	<b>37</b>
<b>2.1 Panorâmica .....</b>	<b>38</b>
<b>2.2 As finanças públicas por seus setores .....</b>	<b>57</b>
2.2.1 A política orçamentária .....	57
2.2.2 A política tributária.....	75
2.2.3 O endividamento público .....	96
2.2.4 A política monetária .....	109
<b>3 CONJUNTURA CRÍTICA: A QUESTÃO FINANCEIRA NA VIRADA</b>	
<b>REPUBLICANA (1889-1892) .....</b>	<b>135</b>
<b>3.1 O Governo Provisório e a Questão financeira .....</b>	<b>144</b>
<b>3.2 Do provisório ao permanente: a questão financeira na Constituição de 1891 e na</b>	
<b>Assembleia Constituinte .....</b>	<b>159</b>
3.2.1 Da organização do Congresso Constituinte .....	164
3.2.2 A questão financeira no Congresso Constituinte .....	176
3.2.2.1 <i>O debate sobre a discriminação das rendas</i> .....	176
3.2.2.2 <i>O debate sobre a emissão e controle da moeda</i> .....	190
3.2.2.3 <i>O debate sobre câmbio e comércio exterior</i> .....	195
3.2.2.4 <i>O debate sobre o orçamento</i> .....	197
<b>3.3 O encilhamento .....</b>	<b>198</b>
<b>4 LEGADO: A QUESTÃO DE 1892 A 1906 .....</b>	<b>214</b>
<b>4.1 A Consolidação (1892-1902) .....</b>	<b>215</b>
<b>4.2 A Reprodução (1902-1906) .....</b>	<b>268</b>
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>305</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>326</b>

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 A centralidade das finanças-públicas

A narrativa histórica da passagem do Império à República há bastante tempo reconhece que as transformações sociais e econômicas havidas no país na segunda metade do século XIX constituem o quadro explicativo da decomposição do regime imperial e do advento republicano. Essas mudanças se manifestaram nos problemas discutidos no Legislativo e no Executivo-Moderador e requereram ações reestruturantes sumariadas em um conjunto de “questões”: “a questão do tráfico, a questão da federação, a questão eleitoral, a questão religiosa, a questão platina, a questão militar, a questão do elemento servil e, finalmente, a questão do regime”. (SODRÉ, 1989, p. 29).

Menos lembrados – mas, nem por isso, menos importantes – foram os problemas estruturais de encaixe e desencaixe entre as instituições<sup>1</sup> e as mudanças sociais (questões, portanto) atinentes às tarifas aduaneiras, ao crédito, ao endividamento, à moeda, ao orçamento e às despesas, isto é, às atividades (ou setores) integrantes das finanças públicas,<sup>2</sup> absorvidas, ao fim e ao cabo, pelos esforços daqueles que ilustravam e ilustram a paisagem econômica e administrativa do período.

Alastrando seus efeitos por todo o país e a muitos impactando sem que disso necessariamente tivessem consciência, a questão financeira pública era reconhecida de personagens individuais e coletivos que atuavam no espaço político institucionalizado. Políticos como Tito Franco e Liberato de Castro Carreira dela não olvidaram, sabendo, argutamente, que as finanças públicas reverberavam com intensidade as relações sociais e as

---

<sup>1</sup> Os termos “instituição”, “instituições” e “institucionalismo” são disputados na literatura especializada e não raro, por esse motivo, provocam incompreensões comunicativas. Organizações e instituições, por exemplo, são conceitos tradicionalmente distintos. Neste trabalho, sem embargo, conforme será esclarecido adiante, emprega-se a expressão “instituições” em sentido alargado, compreensivo de organizações, regras, práticas e narrativas.

<sup>2</sup> Esclareça-se que, daqui para frente, ao longo desta tese, ao referir a “questão financeira pública” ou apenas a “questão financeira” remetemo-nos à capacidade de o Estado levar a efeito os objetivos e as prioridades fixados pela sociedade por meio da adequada geração de receitas, sustentabilidade do endividamento, orquestração orçamentária, estruturação do gasto e interconexão entre ações fiscais, monetárias, cambiais e negociais. O conceito está diretamente conectado à categorização tradicional no campo epistêmico do direito, em que a atividade financeira é compreendida como a obtenção, a criação, a gestão e a aplicação “do dinheiro indispensável às necessidades cuja satisfação o Estado assumiu ou acometeu àqueloutras pessoas de direito pública” (BALEIRO, 2012, p. 4). Trata-se, efetivamente, de uma “questão”, porquanto traz no seu bojo o conflito atinente à ação do Estado na busca de sua sustentação financeira: de um lado, ampliando as funções estatais, a defesa do financiamento mediante a utilização do gasto público, do poder de emissão de moeda, do endividamento, da ampliação da captação tributária e de modelagem orçamentária mais flexível; de outro, mitigando a extensão e a atuação pública, a advocacia da responsabilidade fiscal e orçamentária rigorosa, o uso restrito dos gastos e da emissão de moeda, o recurso comedido aos empréstimos e ao endividamento, bem assim a evitação do manejo mais amplo dos poderes tributários.

disputas políticas. Tampouco a questão financeira pública era ignorada por aqueles que acompanhavam os embates levados ao público leitor dos diários como a Gazeta de Notícias,<sup>3</sup> que fez publicar, no dia 8 de fevereiro de 1892, segunda-feira, a coluna “Questão Financeira” (1892, p. 1).

A Gazeta de Notícias, em um breve espaço, batizado com expressão que já circulava nas suas páginas desde 1890 e se relacionava diretamente com o cenário econômico crítico do Encilhamento, convidava todas as pessoas interessadas – e, de modo especial, aqueles que mostrassem expertise na problemática – a fornecer orientações a partir dos questionamentos que veiculava: qual a causa ou as causas principais da situação econômica crítica do período? Como melhorá-la? Que medidas adotar? Qual deve ser a atuação do governo? Há excesso ou falta de meio circulante? Ainda é possível conservar a moeda metálica? Qual impacto sobre o câmbio? Qual a perspectiva financeira do país em relação ao aumento ou à diminuição das receitas dos impostos e dos meios de crédito externo e interno?

Emaranhada na referência aos problemas econômicos (àquele tempo, ainda não fragmentados nem pedagogicamente distinguidos) identificava o periódico de forma rudimentar, sem as nuances que apenas tardiamente trouxe ao tema a reflexão acadêmica, questão básica aos olhos da atualidade: como prover de recursos o Estado e, pela sua atividade, impulsionar o mercado e a sociedade? Expunha, conquanto de forma inconsciente, as entranhas críticas de um país carente de levar a efeito esforços modernizadores<sup>4</sup>, deixando à mostra aquilo que denominamos nesta tese “questão financeira pública”, ou seja, a capacidade de o Estado levar a efeito os objetivos e as prioridades fixados pela sociedade por meio da adequada geração de receitas, sustentabilidade do endividamento, orquestração orçamentária, estruturação do gasto e interconexão entre ações fiscais, monetárias, cambiais e negociais.

---

<sup>3</sup> Diário carioca fundado em 1875 por José Ferreira de Sousa Araújo como veículo de defesa e difusão das ideias abolicionistas e republicanas. Circulou, sem interrupção, até a Revolução de 1930 (voltando a funcionar em 1934), ganhando notoriedade ao inovar a técnica e o jornalismo na imprensa brasileira. Com a República, passou à defesa do governo, destacando-se como um dos principais jornais do período. A Biblioteca Nacional mantém, para consulta digital, em sua hemeroteca, as edições de Gazeta de Notícias (v. <http://bndigital.bn.gov.br/hemeroteca-digital/>). Sobre a Gazeta de Notícias, confira-se o verbete “Gazeta de Notícias”, de Carlos Eduardo Leal, no Dicionário da Elite Política Republicana (1889-1930). Disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/dicionario-primeira-republica/3>. Acesso em: 10 jun. 2017.

<sup>4</sup> Modernização é expressão recorrente nas ciências sociais e, tomada em sentido amplo, reporta-se às transformações havidas na passagem do século XIX para o XX das sociedades rurais, de organização e interação social mais simples, às urbanas e industrializadas, mais complexas. Longe de apresentar sentido unívoco, referimos “esforços modernizadores”, aqui, em alusão à concepção de “modernização” da teoria da modernização (de autores como Seymour Lipset, Samuel Huntington e Barrington Moore Jr.). Resumidamente, baseia-se na ideia de que processos de modernização econômicos produzem mudanças sociais que, por sua vez, conduzem a reivindicações de participação política que podem encaminhar a institucionalização de regimes democráticos.



A abrangência com que se compreende a questão financeira pública na presente tese resulta, em específico, de duas ocorrências.

A primeira, o fato de ser ela trabalhada desse modo extenso por aqueles que a seu respeito se desdobraram no período de 1850-1906. Pensar e falar sobre finanças públicas na imprensa, nos livros e nos documentos oficiais era pensar e falar, de modo amalgamado, na receita, na despesa, no orçamento, na moeda, na dívida e no câmbio, sempre se preocupando com a dinâmica do mercado e das relações políticas internas e externas.

A segunda ocorrência tem a ver com o fato de a questão financeira trazer consigo, na sua configuração mesma, uma conexão inexorável entre os setores que a caracterizam.

De modo ilustrativo e bastante simplificado, a receita e o gasto, estruturados pelo instrumental orçamentário, relacionam-se, principalmente, pelas implicações alocativas e redistributivas que ensejam. A escolha das fontes das receitas e dos destinos dos gastos demarca o perfil do Estado e as suas diretrizes em termos de justiça social (se mais ou menos igualitário, por exemplo). Quando a receita é associada à sua aplicação por meio do processo orçamentário, aliás, contribui-se para delinear o Estado, o sistema de produção e os interesses e ideias vigentes.

O endividamento, além da sua relação direta com a sustentação e o equilíbrio entre a receita e a despesa, é importante marcador da capacidade arrecadatória do Estado e da dependência de capitais sociais internos e externos. Exige, ainda, que se leve em conta sua extensão intertemporal e intergeracional, auxiliando, de igual modo, na caracterização das crenças financeiras orientadoras daqueles que assumem a condução do governo.

A criação da moeda, por sua vez, provê o Estado e a sociedade de recursos financeiros, liquidez e crédito, influenciando na configuração do potencial de consumo e de produção além de impactar a fixação dos preços e o equilíbrio entre receitas e despesas.

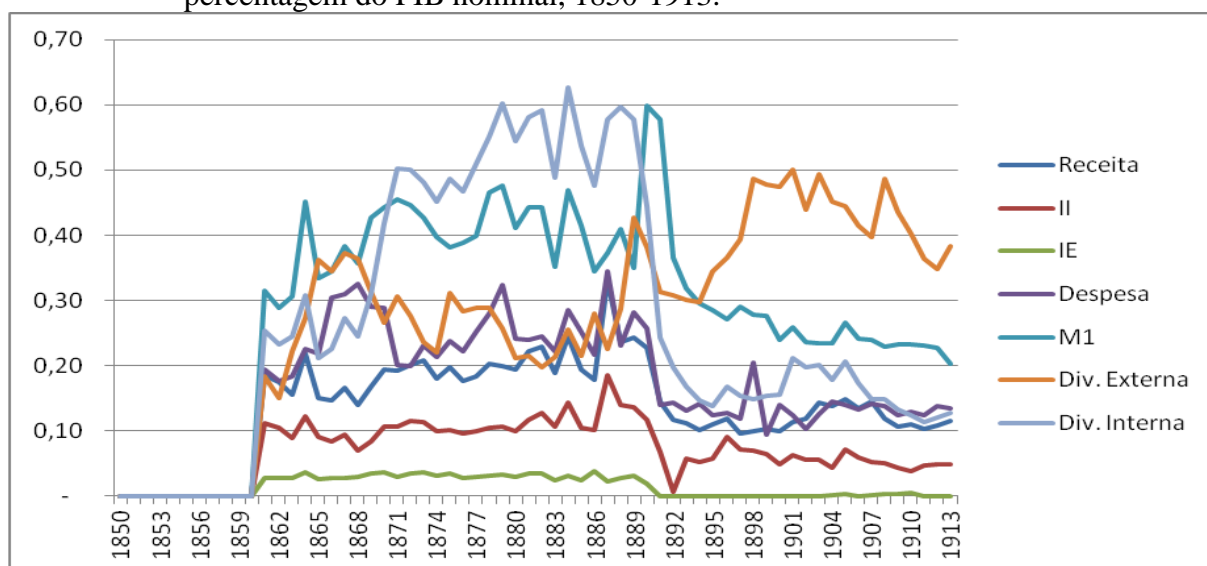
Também interligado a esses movimentos, a definição de quem – e de como – determina o câmbio é estratégica. O câmbio, especialmente nas economias em que a produção é bastante dependente do comércio externo, perpassa o incremento do produto interno, e, diretamente, a arrecadação de receitas e a garantia da obtenção de divisas necessárias ao pagamento de dívidas, influindo na sustentabilidade de investimentos e do orçamento.

Essas interações delineiam a composição institucional das finanças públicas e podem mesmo ser visualizadas, conquanto indiciariamente, pela trajetória das atividades ou setores em que se desdobra a questão financeira pública: a receita (indicada pelo total de receitas arrecadadas e pelo total do imposto de importação no consumo e do imposto de exportação), o gasto/despesa (indicado pelo total das despesas realizadas, mas, também, pela trajetória das

despesas desagregadas por Ministérios), os meios de pagamento (indicado pelos valores de M1<sup>5</sup>) e a dívida pública externa e interna.

O Gráfico 1.1 traz cada um desses indicadores apurados em percentagem do produto interno bruto nominal, em contos de réis e em valores correntes (nominais), para o período de 1850 a 1913:

Gráfico 1.1 – Indicadores das atividades integrantes das finanças públicas apurados em percentagem do PIB nominal, 1850-1913.



Elaboração própria. Valores correntes em contos de réis.

Fonte: IBGE (1990) – para dados totalizados de receita, despesa e meios de pagamento. ZILLOTTO (2011) – para os dados da dívida. Relatórios do Ministério da Fazenda, notadamente os dos anos 1915-II (1906-13); 1913-II (1904-05); 1906 (1896-1903); 1900 (1881-1895); 1892 (para ano de 1875); 1890 (70-74); 1879II (1860-69); 1873 (69-72); 1859 (50-57); 1868 (1858-59) – para dados fragmentados de despesas e de receitas de importação e exportação. Embora as informações dos relatórios apresentem resultantes da precariedade do tratamento de dados, ainda assim não parecem implicar mudanças de trajetória. MITCHEL (1993) – para os dados do PIB nominal existentes apenas a partir do ano de 1861.<sup>6 7</sup>

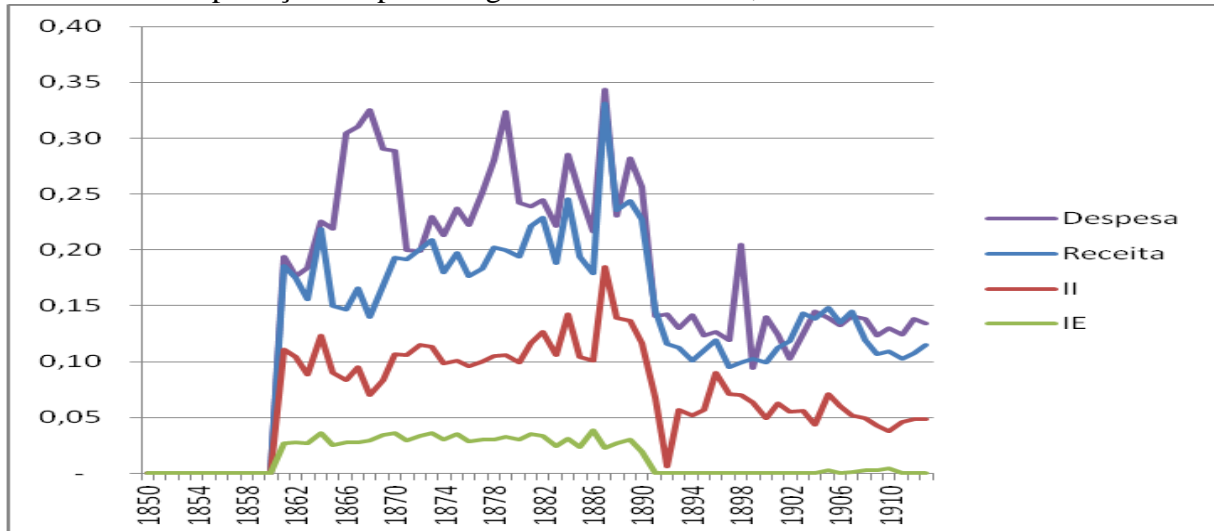
<sup>5</sup> Os meios de pagamento dizem respeito, siteticamente, ao estoque de moeda disponível para uso da coletividade. O agregado monetário M1, aqui utilizado por parecer de mais fácil harmonização às informações existentes nas fontes primárias que serviram de base à tese, corresponde à soma da moeda (metálica e de papel) em poder do público com os depósitos à vista nos bancos comerciais.

<sup>6</sup> Utiliza-se o PIB nominal, ainda que menos recomendado, não apenas pela dificuldade de fixação de índices inflacionários, mas, especialmente, por se utilizarem ao longo na tese valores nominais e em mil réis extraídos dos relatórios ministeriais e demais documentos. As séries mais usadas para estabelecer o PIB no período compreendido por este trabalho parecem ser as de Goldsmith (1986) e de Haddad e Contador (1975). Há uma diferença bastante significativa entre uma série e outra. A de Goldsmith, contruída com base na média de indicadores selecionados, apresenta valores correntes do PIB em montate que gira em torno de duas vezes os valores de Hadad a de Mitchel. A série de R. B. Mitchel é baseada em Haddad e Contador. Optou-se, aqui, pela série de Mitchel por se mostrar aparentemente mais utilizada nas comparações internacionais. Sobre o tema, nada obstante, vale conferir Guilherme Tombolo e Armando Vaz Samapaio (2013).

<sup>7</sup> O real era a moeda adotada no Brasil desde a colônia. Em 1833, pela Lei nº 59, a unidade monetária passou a se chamar mil réis, fracionado em milésimos. O sistema só foi substituído pelo cruzeiro no ano de 1942. O conto de réis, ou apenas conto(s), referia a quantia de mil mil réis ou, lido pela fração, um milhão de réis. 2\$500 réis, pela lei de 1833, valia uma oitava de ouro de vinte e dois quilates (aproximadamente 3,584 gramas). Um conto, portanto, corresponderia a aproximadamente de 1,4 quilogramas de ouro. A notação simbólica utilizava ‘Rs’ apenas como abreviação de réis e não como um símbolo do padrão monetário. O ‘\$’

Para facilitar a visualização, os Gráficos 1.2, 1.3 e 1.4 trazem, desmembradas, as trajetórias destacadas no Gráfico 1.1:

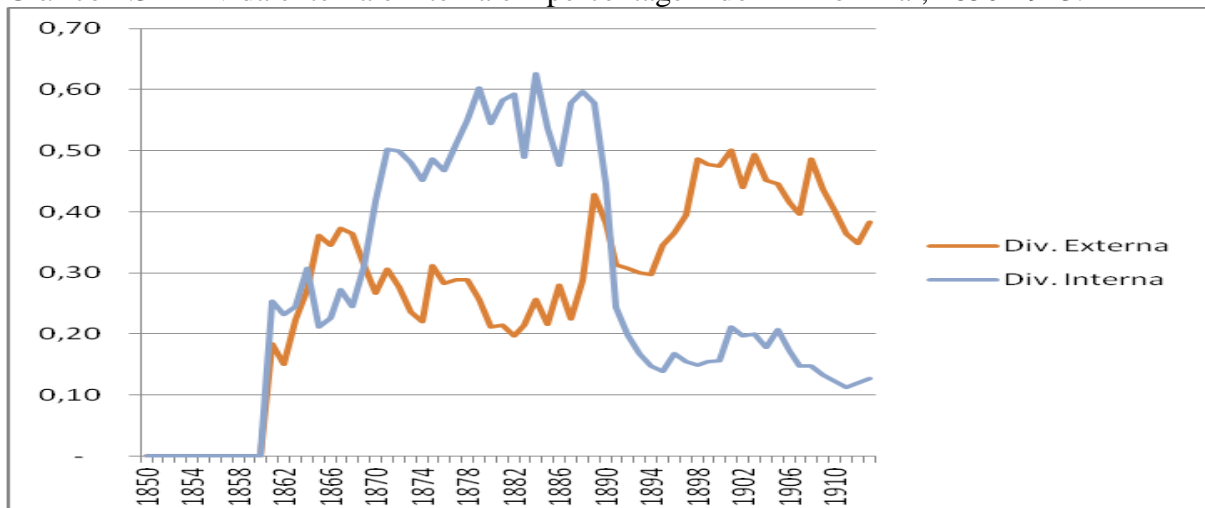
Gráfico 1.2 – Despesa realizada, receita arrecada, imposto de importação e imposto de exportação em percentagem do PIB nominal, 1850-1913.



Elaboração própria. Valores correntes em contos de réis.

Fonte: IBGE (1990) – para dados totalizados de receita e despesa. Relatórios do Ministério da Fazenda, notadamente os dos anos 1915-II (1906-13); 1913-II (1904-05); 1906 (1896-1903); 1900 (1881-1895); 1892 (para ano de 1875); 1890 (70-74); 1879II (1860-69); 1873 (69-72); 1859 (50-57); 1868 (1858-59) – para dados fragmentados de despesas e de receitas de importação e exportação.

Gráfico 1.3 – Dívida externa e interna em percentagem do PIB nominal, 1850-1913.

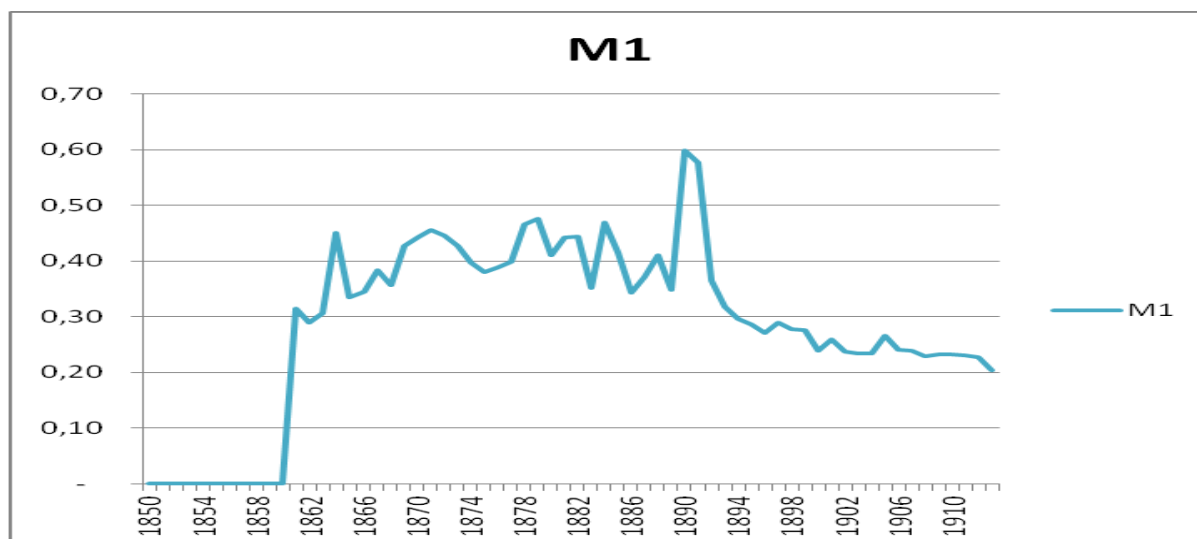


Elaboração própria. Valores correntes em contos de réis.

Fonte: ZILLOTTO (2011) – para os dados da dívida.

Gráfico 1.4 – Meios de pagamento (M1) em percentagem do PIB nominal, 1850-1913.

demarcava a unidade de milhar e o ‘:’ separavam a unidade de milhão. Assim, Rs 1:000\$000 = 1 conto de réis = 1000 mil réis = 1 milhão de réis.



Elaboração própria. Valores correntes em contos de réis.

Fonte: IBGE (1990) – para dados totalizados dos meios de pagamento.

Embora com movimentos setoriais peculiares, observa-se, nas ilustrações, que a capacidade de sustentação financeira erguida no Império sofre inegável abalo na virada para a República, especificamente nos anos de 1889 a 1892. E, modificadas as instituições relativas às finanças públicas, tende o Estado a mudar, quer em relação à sua aparelhagem quer no que toca ao multivariado conjunto de suas ações.

Não que exista algum tipo de antecedência cronológica das finanças públicas sobre outras atividades estatais. As finanças públicas não precisam florescer para, mais tarde, desenvolverem-se outras capacidades e instituições estatais. De ordinário, aliás, as finanças públicas, congregando variadas atividades ou setores, formam-se e amadurecem com ritmo, extensão e efeitos distintos.

A antecedência que realmente se verifica entre as finanças públicas e demais atividades de que se incumbem o governo é substantiva. A criação, a obtenção, a gestão e a aplicação da riqueza da sociedade proveem o Estado, concedendo-lhe recursos e mecanismos distintos para soerguer e aperfeiçoar instituições, relações, objetivos e o conjunto mesmo das capacidades que lhe permitem não só resistir às pressões originadas do ambiente interno e externo como impor suas preferências e rumos.

Esse caráter nuclear fez e faz as finanças públicas, com maior ou menor força e relevância, imbricadas no Estado, compondo sua casa de máquinas, sua efetiva ossatura.<sup>8</sup> Não

<sup>8</sup> Shumpeter não exagerou quando, ainda na segunda década do século XX, lembrando Goldscheid, sublinhou ser o orçamento efetivo esqueleto do Estado, destacando que a “influência no destino das nações emana do sangramento econômico que as necessidades do estado carecem e do uso a que seus resultados são colocados” (1991, p. 100). Este o excerto completo, na língua inglesa: “It is Goldscheid's enduring merit to have been the first to have laid proper stress on this way of looking at fiscal history: to have broadcast the truth that ‘the budget is the skeleton of the state stripped of all misleading ideologies’— a collection of hard, naked facts

se mantêm e se desenvolvem as organizações políticas, judiciais e administrativas sem recursos financeiros. Tampouco delas prescindem as ações estatais de intervenção na sociedade e no mercado, as quais, não raro, utilizam-se, para seus propósitos, de atividades e instituições que integram a atividade financeira pública.<sup>9</sup>

## 1.2 As finanças públicas na passagem do Império à República

Ocorre que, a despeito da centralidade e da percepção da importância dos problemas relativos às finanças públicas na passagem do regime imperial ao regime republicano, nas diferentes perspectivas sobre a formação do Estado e da sociedade no Brasil parece faltar espaço à reflexão tanto do desenvolvimento das finanças públicas quanto da sua contribuição para o entendimento do Estado e das relações políticas e sociais no período.

Isso se verifica de modo ilustrativo na compreensão que Caio Prado (2007) e Werneck Sodré (1987) expressam a respeito da transição do Império à República, centradas na identificação das condições materiais objetivas no Brasil desde a sua descoberta. Ocorre também com as interpretações que caminham na trilha de Gilberto Freyre (1974), realçando a conformidade dos valores, crenças e ideais dos sujeitos em favor da ordem. Igualmente, naquelas linhas de entendimento que se voltam com mais detença à formação da economia, caso de Celso Furtado (2005), ou às finanças, como Raymond W. Goldsmith, para quem “[n]ão obstante a mudança de regime político ocorrida em novembro de 1889, as elites e políticas econômicas e as condições sociais não sofreram golpe traumático com a passagem do Império para a Primeira República (...).” (1986, p. 80).

Tudo ocorre como se as estruturas econômicas imperiais só viessem mesmo a sofrer modificações de relevo nas suas bases materiais e imateriais a partir da Primeira Guerra Mundial e, mais destacadamente, a partir dos anos de 1930, sendo as transformações anteriores etapas pouco expressivas do processo contínuo e ascendente de maturação da mudança capitalista. No âmbito da política, por sua vez, o ritmo das transformações é apresentado de modo mais lento e incapaz de influir no ritmo acelerado das relações

---

which yet remain to be drawn into the realm of sociology. The fiscal history of a people is above all an essential part of its general history. An enormous influence on the fate of nations emanates from the economic bleeding which the needs of the state necessitates, and from the use to which its results are put. In some historical periods the immediate formative influence of the fiscal needs and policy of the state on the development of the economy and with it on all forms of life and all aspects of culture explains practically all the major features of events; in most periods it explains a great deal and there are but a few periods when it explains nothing.”

<sup>9</sup> É o caso típico do instrumental tributário que, integrando a dimensão arrecadatória (fiscal) das finanças públicas, também serve a finalidades regulatórias (extrafiscais).

socioeconômicas e imateriais. E, quando a vista é direcionada ao setor mais específico das finanças públicas, onde talvez se ache mais clara a interdependência entre relações políticas e econômicas, o descompasso rítmico é ainda maior.

Dessa menor atenção conferida à atividade financeira pública é que resulta a motivação da presente tese, interessada no desenvolvimento das instituições e capacidades do setor de finanças públicas no Brasil de 1850 a 1906, mediado pela ruptura da forma de governo e pela Constituição de 1891.

Interessada, mais especificamente, em duas *problemáticas*.

A primeira, compreender em que medida a conjuntura crítica do período da transição republicana realiza, nas finanças públicas (orçamento, tributação, endividamento e emissão de moeda), uma ruptura (isto é, situação na qual as discontinuidades superam as continuidades sempre presentes nos processos de mudança institucional) com a ordem monárquica conservadora, questionamento que perpassa a ascensão de novas ideias, instituições e atores, a tensão relativa ao término da escravidão e a sustentação de seus efeitos econômico-financeiros, bem como a tensão na ordem econômica agitada pelo Encilhamento.

A segunda problemática, por sua vez, diz respeito a compreender em que medida, pela ótica das finanças públicas, as transformações no campo político afetaram o campo da economia, travando ou destravando impulsos governamentais de modernização e de formação de mercado interno além de forçar o conflito entre concepções a respeito do equilíbrio orçamentário, da necessidade de incremento arrecadatório pela criação de novas bases tributárias, do financiamento por meio de empréstimos e da emissão de moeda.

Os dois regimes político-financeiros, o imperial e o republicano, mantêm no período de 1850-1906 significativos traços de continuidade. Talvez pelo fato de compartilharem um contexto estrutural de predomínio agroexportador (especialmente do café), de transição para o trabalho livre, de pressões do capitalismo competitivo, marcado pelo comércio importador e exportador, bem como pelos impulsos de dinamismo de mercado provocados pelo aumento da industrialização articulada, internamente, pela transformação de um setor arcaico (urbano-comercial) em moderno (urbano-industrial) e, externamente, pela dependência do setor agrário-exportador às economias capitalistas centrais (FERNANDES, 1976, p. 228 et seq.; FURTADO, 2005). Ou, ainda, por compartilharem valores, crenças e ideias em favor da ordem anterior que somente viriam a experimentar maiores mudanças quando as bases sociais sofressem uma transição geracional, com novos políticos e sujeitos emergindo no cenário político (FREYRE, 1974).

As continuidades, entretanto, ainda que existentes, não ofuscam as descontinuidades e progressivas diferenciações no que toca à questão financeira pública.

Conforme sugerido indiciariamente no Gráfico 1.1, no período de 1889 a 1892 há uma redução generalizada das receitas, gastos e emissões em relação ao PIB, indicando-se, de certo modo, que a maneira pela qual o Estado integrava e contribuía para a riqueza nacional por intermédio de suas capacidades financeiras públicas enfrentava modificações.

As receitas avaliadas como percentagem do PIB diminuíram no período. Queda ainda maior houve na arrecadação da importação, representada, na sua quase totalidade, pelo imposto de importação sobre o consumo. Algo mudou ou ao menos impulsionava mudanças.

As despesas, por sua vez, a despeito de também caírem em relação ao PIB nos anos da virada republicana, cresciam continuamente acima das receitas. Em percentagem do PIB sua redução era menor que a das receitas, mantendo-se os déficits recorrentes registrados desde o regime monárquico. O Gráfico 1.1, todavia, sugere haver encolhido a distância entre as despesas e as receitas, indicando que os esforços de incremento do imposto de importação já não bastavam para elevar as receitas em nível capaz de produzir superávit ou criar algum espaço para financiamento das ações públicas. Rediscutir a orientação das despesas e o equilíbrio orçamentário era, sem dúvida, questão a enfrentar.

No que toca ao endividamento, a dívida externa cai acentuadamente na passagem do Império à República e logo inicia trajetória de elevação. A dívida interna, de igual modo, registra queda na virada republicana. Em níveis absolutos – mesmo que não fosse julgado excessivo quando visto pelas lentes anacrônicas das valorações atuais – a inversão de base de financiamento interna para externa na República e a elevação dessa fonte com impactos prováveis na gestão do serviço da dívida apontam a ocorrência de transformações no setor.

Também há sinal de mudanças no setor monetário quando da passagem do Império à República. A emissão monetária que a despeito dos esforços de alinhamento ao padrão-ouro se constituía mais de papel-moeda que metal sofre queda, em percentagem do PIB, com o advento republicano. E, diferentemente do que acontece em todos os outros setores abarcados pelos já citados gráficos, a emissão de moeda medida pelo agregado M1 segue trajetória decrescente.

Vale lembrar, enfim, que o câmbio, com tudo isso interagindo e com sua trajetória ilustrada à frente, no Gráfico 2.2, nos anos de 1889 a 1892 experimentou forte baixa.

O movimento agregado, enfim, é indicativo de um grande “terremoto” no período identificado nesta tese como de conjuntura crítica e, assim, da perspectiva da questão financeira, sugere descontinuidades institucionais significativas com o advento da República,

ainda que não seja possível ignorar a manutenção da presença de atores, entidades, regras e práticas vindas do regime imperial.

Nessa direção, a *hipótese central*, é que nas finanças públicas, a despeito das continuidades do regime imperial e da adaptação estrutural ao crescimento da produção e das relações capitalistas no Brasil, ocorreram, na passagem do Império à República, descontinuidades nos setores do orçamento, da tributação, do endividamento e da emissão de moeda. Estas quatro áreas mudaram de modo a fortalecer as capacidades do Estado e suas interações com o mercado e a sociedade.

No *campo da receita*, mais especificamente da *tributação*, com a República a arrecadação cresce pela maior participação de tributos incidentes sobre atividades domésticas em detrimento da extração fiscal baseada na economia externa. O imposto de importação perde capacidade arrecadatória ainda que a incidência sobre a base econômica importação continuasse como a principal fonte de receitas tributárias do Estado.

No *campo do orçamento*, mais precisamente no processo orçamentário e nos esforços de promover investimentos em um cenário de forte desequilíbrio e restrição orçamentária, a República promoveu a reconstituição do relacionamento entre o Executivo e o Legislativo. Possibilitou que o Legislativo ampliasse sua participação no enfrentamento dos problemas da administração pública e que o Executivo, na ausência da moderação monárquica, assumisse o protagonismo na direção governamental.

No *campo do endividamento*, o regime republicano continuou a prática imperial de financiar o equilíbrio orçamentário e os investimentos do Estado por meio do recurso ao crédito externo, ampliando, ainda, o seu volume. A opção pelo recurso ao crédito restringia o aproveitamento da base tributária doméstica que dava sinais de crescimento.

No *campo da moeda ou dos meios de pagamento*, a passagem à República reduziu o recurso à emissão como mecanismo de provimento de liquidez e crédito ao mercado, espaço que acabou suplementado pelo recurso ao endividamento.

*Objetiva-se*, desse modo, não apenas somar esforços àqueles que já se desdobraram na compreensão do período, mas trazer ao centro da análise a problemática financeira pública, iluminando, quem sabe, áreas ainda não percebidas por outras perspectivas. Deseja-se resgatar o percurso formativo das finanças públicas e sua estruturação normativa para verificar a operação seletiva do seu conteúdo e base conceitual, bem assim contribuir para o entendimento do Estado brasileiro e sua capacidade de ação.

Quer-se, também, a partir da maior atenção às finanças públicas, aferir as disputas de ideias a respeito da atuação estatal e sua relação com a sociedade e o mercado, avaliando as



interações e os conflitos entre os Poderes Legislativo e Executivo, bem como o seu impacto na construção da capacidade financeira que dará suporte a todo o projeto desenvolvimentista a partir da década de 1930. Espera-se, enfim, trazer à tona a questão financeira e a sua maior complexidade quando se está no ambiente republicano e constitucionalizado em conflituosa busca de modernização.

A *relevância* da tese se mostra na medida em que a compreensão da atividade financeira pública ajuda a tornar claro o entendimento da construção e da transformação do Estado. Por envolver a extração da riqueza da população (especialmente, mas não apenas, pelo pagamento de tributos) e a sua concentração nos cofres do Estado, as finanças públicas, de uma maneira geral, propiciam acumulação e possibilidades de mobilizações de recurso com finalidade redistributiva e propulsora da atividade produtiva e do crescimento econômico, desencadeando o esforço de subjetividades individuais e coletivas para influenciar ou controlar setores específicos da aparelhagem estatal a fim de direcionar a ação pública em benefício de suas preferências particulares. Com efeito, a maneira como um Estado financia sua aparelhagem e sua ação não é simplesmente assunto relacionado ao volume de recursos arrecadados e aplicado, mas envolve a interação mesmo entre Estado e sociedade.

A tese mostra-se importante, ademais, por haver sido a temática das finanças públicas deixada um tanto à margem nas ciências sociais que se preocuparam com a formação e o desenvolvimento do Estado. Quando de algum modo participam as finanças na composição das compreensões, ficam restritas ao âmbito do soerguimento burocrático da administração pública brasileira, na clausura da gramática do insulamento (NUNES, 2003).<sup>10</sup>

A atividade financeira e a questão que propõe simplesmente não parece variável significativa na compreensão do ritmo, da direção e da intensidade da construção do Estado. Deixa-se de lado o fato de que sua presença condiciona e é condicionada por outros setores/atividades do Estado, pelo regime de governo, pela compreensão dos grupos e das pessoas na sociedade e pelo sistema econômico.

### **1.3 Um marco e um percurso para analisar a questão financeira no período**

Para aferir as hipóteses e problemáticas levantadas, bem como alcançar seus objetivos vale-se, na tese, do marco institucionalista, distanciando-se, assim, da tendência

---

<sup>10</sup>As gramáticas, no Brasil, seriam quatro, segundo o autor: a do clientelismo, a do corporativismo, a do insulamento burocrático e a do universalismo de procedimentos. Apenas a última refletiria claramente a lógica do moderno mercado capitalista.

contemporânea de deixar a questão financeira e seus fenômenos relegados à “ciência das finanças”, às “finanças públicas” e/ou à “economia do setor público” – que examinam questões econômicas com ênfase nas escolhas feitas no governo e no quanto a atuação governamental afeta o setor privado.<sup>11</sup>

É preciso esclarecer, entretanto, que o marco institucionalista é plural. Com abordagens difundidas na sociologia, na história, na economia e na ciência política (THÉRET, 2003) tende ao diálogo e à interpenetração das suas perspectivas múltiplas: histórica, sociológica, discursiva (ou ideacional ou construtivista) e da escolha racional (HALL; TAYLOR, 2003; SCHMIDT, 2006 e 2008; LOWNDES; ROBERTS, 2013).

Bastante em voga a partir na década de 1990, sua renovada perspectiva parece manter a conversação em torno de duas questões fundamentais: como construir a relação entre instituições e comportamento e como explicar o processo pelo qual as instituições surgem e se modificam. Sublinha, ainda, que se há de redobrar a atenção quanto à tendência à simplicidade e à unilateralidade dos vetores explicativos dos fenômenos sociais.

O marco também aponta para a recolocação, nos esforços de pesquisa, dos percursos formativos, dos cenários e dos símbolos em estreita conexão com os atores e os interesses em conflito, reconhecendo a influência do contexto sobre a ação e abrindo renovado espaço à percepção de que valores, crenças, ideias e normas conformam – ao mesmo tempo em que são conformados – ambientes institucionais para a convergência dos agentes e interesses na direção de um ponto de equilíbrio possível.

A questão financeira ou o fenômeno financeiro público, por essa perspectiva, ganha em compreensão.

Primeiro, porque o marco, identificando-se à totalidade e à complexidade mesmo da atividade humana, contribui para que se veja a problemática das finanças públicas para além das medidas numéricas, valorizando a sua interação com as instituições, com os comportamentos dos agentes em torno da constituição, manutenção e retomada do poder e da autoridade e, também, com o exercício imaginativo e criador que dá sentido a cada um de seus aspectos. Trata-se de fenômeno umbilicalmente conectado ao campo epistêmico da política não apenas interessada nos recursos de poder ou nas cadeias causais de uma existência adjetivada de política, mas, de igual modo, nos vínculos entre as diversas práticas das pessoas que, em certo momento, dadas certas circunstâncias, pouco se afeiçoando àquela

---

<sup>11</sup>Confira-se, por exemplo, dentre os clássicos, Richard e Peggy Musgrave, em “Finanças públicas: teoria e prática”, Joseph Stiglitz e seu tradicional “Economic of the public sector”, Johathan Gruber, em “Finanças Públicas e Política Pública”. No Brasil, convém, dentre outros, Fernando Rezende, em “Finanças Públicas”, e Fábio Giambiagi e Ana Cláudia Além, com o livro “Finanças públicas: teoria e prática”.

causalidade, transmutam suas ações diárias em realizações impulsionadoras da destruição ou da re(construção) da vida comum material e espiritual (LESSA, 2011).

Segundo, porque navegando as águas do institucionalismo as finanças públicas se favorecem pelo destaque que, nesse marco, é dado ao Estado, quer pelo reconhecimento da sua posição de significativa autonomia no ambiente social quer pela visualização de suas capacidades de atuação – as capacidades estatais. Como as finanças públicas moldam a ossatura estatal, intrando, ainda, o conjunto das suas capacidades, o marco institucionalista pode favorecer a compreensão da questão financeira que nesta tese é posta em evidência.

Em terceiro lugar, finalmente, do marco institucionalista colhe-se para o estudo do desenvolvimento das finanças públicas interessante armação analítica de compreensão, nomeadamente, com aportes críticos, a estrutura das conjunturas críticas (*critical junctures*) e dos legados históricos (*historical legacies*).

Nas sociedades europeias, os regimes feudais e mercantilistas foram cedendo espaço à organização política dos Estados nacionais e ao capitalismo mediante processo pelo qual se estabelece e consolida o monopólio da violência legítima em um território e, assim, se promove intensa militarização. A construção do Estado, aí, é demarcada no institucionalismo pelo soerguimento de uma aparelhagem administrativa, financeira, judicial e militar (JANOSKI *et al.*, 2005, p. 367 et seq.) que, para regular o exercício difuso do poder e garantir a estabilidade necessária à obtenção de bens e serviços comuns, pressupõe capacidade de a organização estatal obter, gerir e aplicar recursos financeiros. Como propõe Patrick Karl O'Brien (2013), ao examinar as causas da divergência do ritmo e do padrão de crescimento econômico entre países do ocidente e do oriente entre os séculos XV e XIX, os Estados ocidentais teriam conseguido “centralizar o comando sobre suas receitas soberanas de forma mais efetiva e muito mais cedo do que governantes e burocracias responsáveis pelos sistemas fiscais imperiais no oeste, no sul e no leste asiático” (O'BRIEN, 2013, p. 166).

Charles Tilly, em “The Formation of National States in Western Europe” (1975) assinala que os variados processos de formação estatal na Europa responderam à necessidade de formação de exércitos para as guerras que, por sua vez, para serem levadas a efeito, faziam-se acompanhar de uma atividade de extração de receita eficiente e centralizada. Compreensão, aliás, aprofundada pelo autor no livro “Coerção, Capital e Estados Europeus” (1996), quando proposto que os Estados europeus distinguiram suas rotas formativas na medida em que se diferenciaram de organizações não governamentais e promoveram centralização e coordenação interna, soerguendo um aparelho capaz de extrair os recursos necessários da população local.

Os estudos da dimensão formativa dos Estados, em que se destaca a pesquisa de Tilly, construída a partir de clássicos (Karl Marx, Max Weber, Hintze) e estabelecida como referência para contemporâneos e próceres de distintas perspectivas teóricas (como Reinhardt Bendix, Theda Skocpol, Perry Anderson, Michael Mann, Peter Evans, Douglas North e Edgard Kiser), legaram importantes contribuições ao restabelecimento da pesquisa a respeito do Estado e suas interconexões com o mercado e a sociedade no esforço de promover o aumento da riqueza comum e acelerar a promoção do desenvolvimento econômico e social. Indicaram, ainda, que a criação e a expansão de instituições administrativas e financeiras, além de integrarem a estrutura institucional em processo de criação e transformação podem representar oportunidade para a mobilização de grupos e agentes que tentam ocupar e direcionar o aparelho estatal em favor de suas crenças e interesses.

Theda Skocpol, também em obra de referência, “State and social revolution: a comparative analysis of France, Russia and China” (1979), destaca o papel do Estado como organização autônoma no surgimento de revoluções sociais, um efetivo aparato que entra em interação com as elites governantes e os próprios atores burocráticos. Mais do que uma arena na qual o poder se legitima pelo consenso e/ou pelo conflito, caixa de ressonância das mudanças da estrutura social, para Skocpol a organização estatal, detentora de mecanismos poderosos de controle, consubstancia “uma estrutura autônoma (...) com lógica e interesses próprios não necessariamente equivalentes ou fundidos com os interesses da classe dominante na sociedade ou o conjunto completo de grupos de membros na política” (ibidem, p. 27).

O trabalho mostra que as estruturas estatais afetam a natureza das revoluções que, por seu turno, moldam os processos históricos de formação do Estado. E as finanças, para a autora, fazem parte da pré-existência burocrática nos países analisados, temática crítica que mobiliza descontentamentos sociais, e, quando transformadas as bases da sociedade, se apresentam como o espaço em que são demarcadas as consequências daquelas revoluções por reclamar intensa organização burocrática e abrir espaço para o desenvolvimento capitalista. As finanças, juntamente com estruturação militar e administrativa geral, integram a organização estatal nas suas relações parcialmente autônomas e dinâmicas com as classes e forças políticas, assegurando recursos básicos para garantir a efetividade de todos os tipos de objetivos.

Escrevendo sobre o *New Deal*, Skocpol e Kenneth Finegold sublinham que o Estado, como organização administrativa, é crucial, “especialmente quando as políticas que exigem uma maior intervenção do governo devem ser implementadas” (1982, p. 260-261). Para os autores, os governos que têm ou podem reunir rapidamente suas próprias organizações

administrativas são mais capazes de executar políticas intervencionistas do que os governos que devem contar com especialistas e organizações extragovernamentais. A capacidade estatal exsurge como a força de efetivação que o Estado, pela via da organização administrativa, burocratizada, revela na busca de seus objetivos.

Em obra organizada por Peter Evans, Dietrich Rueshemeyer e Theda Skocpol, “Bringing the State Back In” (1985), a compreensão da autonomia estatal é especificada, desenvolvendo-se seu corolário: a capacidade do Estado.<sup>12</sup> O Estado emerge como organização autônoma no sentido de que, reivindicando controle sobre territórios e pessoas, formula e persegue objetivos que não configuram simples reflexo de “demandas ou interesses de grupos sociais, de classes ou da sociedade” (ibidem, p. 9). E, na persecução desses objetivos, arma-se de mecanismos e meios de variada natureza (administrativa, política, econômica, militar) para resistir à pressão originada de acontecimentos e grupos sociais e impor suas preferências e rumos. Em outras palavras, desenvolve capacidades para implementar objetivos.

Essas capacidades abrangem de um modo razoavelmente consensual na literatura especializada as dimensões militar, tributária, administrativa, industrializante, territorial, legal e política do poder do Estado (CINGOLANI, 2013, p. 27 et seq.). Cuidam, com destaque, da capacidade de extração de recursos, de ocupação do território e da regulação das relações sociais e econômicas. Sobretudo no contexto democrático diriam respeito à medida da alteração ocasionada pelas intervenções dos agentes estatais sobre os recursos não estatais, as atividades e as conexões interpessoais na distribuição desses recursos, atividades e conexões, bem como às relações entre essas distribuições (TILLY, 2007, p. 15-16).

Em sentido que se afigura bastante operacional para o exame da ação pública, as capacidades também podem ser compreendidas pela conjugação de duas dimensões: a técnico-administrativa e a política (GOMIDE; PIRES, 2014).<sup>13</sup> A primeira dimensão derivaria “do conceito weberiano de burocracia, contemplando as competências dos agentes do Estado para levar a efeito suas políticas, produzindo ações coordenadas e orientadas para a produção

---

<sup>12</sup>O conceito de capacidade estatal transita por disciplinas distintas e é empregado com distintos objetivos. Levantamento bastante completo do uso do conceito e da sua significação se acha Luciana Cingolani (2013). Sobre as abordagens mais tradicionais dos estudos institucionalistas voltados ao Estado confira-se Bob Jessop (2001).

<sup>13</sup>As duas dimensões estariam associadas ao ambiente e aos arranjos institucionais. De acordo com a distinção traçada por Ronaldo Fiani no livro organizado por Alexandre Gomide e Roberto Pires (2014, p. 57 et seq.), por “ambiente institucional” compreendem-se as regras gerais que estruturam o funcionamento dos sistemas político, econômico e social. Os “arranjos institucionais”, por sua vez, remetem à atuação específica dos agentes que, limitados pelos parâmetros ambientais, definem sua particular maneira de coordenação de processos, delimitando as relações entre os atores e os processos de atuação.

de resultados” (GOMIDE; PIRES, 2014, p. 20). A segunda, diria respeito “às habilidades da burocracia do Executivo em expandir os canais de interlocução e negociação com os diversos atores sociais, processando conflitos e prevenindo a captura por interesses específicos” (ibidem).

As finanças públicas, nessa perspectiva, sobressaem como fator dependente das mudanças estruturais de ordem política e econômica e, quando postas em evidência, destacam-se no que respeita ao poder de extração de receitas (pela via da tributação, dos empréstimos e do controle e emissão da moeda), vinculadas à provisão militar e aos movimentos de resistência ao poder soberano e militarizado. Também se destacam por configurarem uma das capacidades indispensáveis à consecução de meios e fins estatais relativamente autônomos (quer na dimensão técnico-burocrática quer na dimensão política).

Como se vê, as finanças públicas não ficam ofuscadas nessa tradição de estudos formativos do Estado. E, quando o desenvolvimento, a democracia, o bem-estar social e a relação entre o Estado e o capitalismo são postos em foco, as finanças públicas, mesmo que de modo implícito, acabam colhendo importante contribuição, na medida em que vão sendo pressupostas ou referidas com largueza: atividade de criação, obtenção, criação, gestão e aplicação de recursos que, integrando o ambiente e os arranjos institucionais, confere ao Estado capacidade de financiar suas estruturas e funções, bem como mobilizar a si e as esferas do mercado e da sociedade.

No que tange à estrutura analítica fornecida pelo marco institucionalista, parte-se, nesta tese, da abordagem das conjunturas críticas (*critical junctures*) e legados históricos (*historical legacies*) que Ruth Collier e David Collier (2002) estabeleceram para analisar, na América Latina, a incorporação da classe trabalhadora nas principais arenas políticas e o legado daí resultante, acrescidos dos aportes críticos trazidos na fase mais recente do institucionalismo.

A conjuntura crítica, para Collier e Collier, trata do período de significativa mudança que, ocorrendo de modo distinto em diferentes unidades de análise, produz diferenciados legados (2002, p. 29), assentando-se no denominador comum da causalidade histórica remota (CAPOCCIA, 2016, p. 89), ou seja, do reconhecimento de que eventos no passado distante, geralmente concentrados em um período relativamente curto, têm impacto crucial no desenvolvimento histórico de organizações, regras formais, políticas públicas e configurações mais extensas de arranjos institucionais, como regimes políticos e econômicos.

O conceito de conjuntura crítica empregado pelos autores para trabalho de ordem comparativa é sensível às variações quanto às construções institucionais e à importância da

agência, considerando a existência de casos caracterizados tanto por maior discrição quanto por maior vinculação às condições antecedentes (COLLIER; COLLIER, 2002, p. 27).

Em termos analíticos, o conceito é demarcado por cinco elementos.

Primeiro, as condições anteriores à mudança ou, noutras palavras, a linha de base em função da qual se avalia a conjuntura crítica e o seu consequente legado histórico (e que pode, inclusive, influir no legado, independentemente da situação de crise).

Segundo, a clivagem e/ou a crise que emerge das condições antecedentes e desencadeia a conjuntura crítica.<sup>14</sup>

Terceiro, o legado, compreendido por três componentes: os mecanismos de produção (que atuam, após a conjuntura crítica, intervindo passo a passo para a consolidação não imediata do legado), os mecanismos de reprodução (o processo político e institucional de estabilização do legado que cria custos maiores de manutenção do que de mudança de uma instituição) e a estabilização dos atributos principais do legado produzido pela conjuntura de crise.

Quarto, as explicações rivais envolvendo “causas constantes” (que valorizam os atributos sistêmicos que contribuem para a permanência do legado modificado sem derivar da conjuntura de crise), opostas ao modo específico de explicação por meio de “causas históricas”, valorizadores das explicações genéticas;

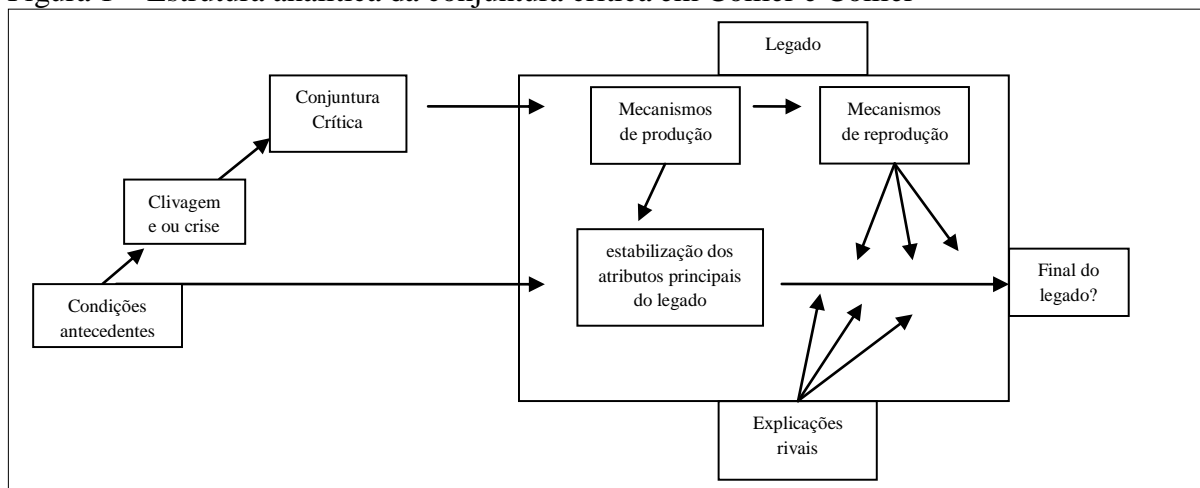
Quinto, o eventual fim do legado histórico.

Esquemáticamente:

---

<sup>14</sup>As noções de “cleavage” e “crisis” aparecem como sinônimas na estrutura analítica de Collier; Collier. Em geral, contudo, de acordo com os autores, a crise (“crisis”) é fenômeno delimitado no tempo enquanto a clivagem (“cleavage”) se refere a mutações que já existem por longa data e que, em momento específico, exacerbam de modo a conduzir à crise e à conjuntura crítica. A clivagem e/ou crise, para os autores, ademais, podem ser “produtoras” ou “geradoras” da conjuntura crítica. Essas, quando a clivagem ativa o aparecimento de novos atores e grupos que farão emergir a situação de crise. Aquela, quando a clivagem ou crise diz com o aparecimento de novas questões políticas (não, necessariamente, atores) que constroem e desencadeiam algum tipo de reorganização das relações políticas e, assim, a conjuntura crítica.

Figura 1 – Estrutura analítica da conjuntura crítica em Collier e Collier



FONTE: COLLIER, Ruth Berins; COLLIER, David. **Shaping the political arena: critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America.** Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2002. p. 30  
\*Tradução livre.

O conceito mantém conexão estreita com a teoria da dependência de trajetória (*path dependence*) que enfatiza, na construção institucional, o fato de que eventos anteriores geram impactos duradouros sobre os arranjos institucionais subsequentes. Os passos iniciais no processo construtivo, desse modo, produziram efeitos identificados por Paul Pierson (2000; 2004) como de aprendizado, de coordenação, de adaptação e de retroalimentação positiva, de maneira que as feições primordiais das instituições tenderiam à conservação e em regra bloqueariam esforços transformativos que apenas pontualmente (*punctuated equilibrium*), de ordinário por motivos exógenos, poderiam se verificar.

A noção de conjuntura crítica e seu modo “pare e siga” de explicação, porém, não é imune à crítica no próprio âmbito da tradição institucionalista. E seus pontos fracos têm sido assinalados pelo institucionalismo contemporâneo que Vivien Lowndes e Mark Roberts (2013) identificam como sendo de convergência de uma série de postulados das abordagens histórica, sociológica, discursiva e da escolha racional. A debilidade resultaria, especialmente, da valorização dos momentos de equilíbrio e normalidade cuja transformação, pelo seu alto custo, tenderia a ser bloqueada por mecanismos de dependência de trajetória passíveis de serem modificados apenas pontualmente pela influência de fatores externos e estruturais, com baixo reconhecimento da influência de forças internas, direcionadas pela agência humana.

A crítica mais consistente ao modelo parece apontar no sentido do reconhecimento de que eventos ordinários de menor abrangência, embora de influência pouco significativa durante períodos de reprodução institucional, podem desempenhar papel crucial na mudança das instituições mediante modificações graduais que, incrementalmente, por meio de fatores



internos relacionados à agência, assumindo distintas configurações,<sup>15</sup> ocorreriam durante todo o período de estabilidade e, não raro, impediriam mesmo o florescimento de efetivas conjunturas críticas (STREECK; THELEN, 2005; MAHONEY; THELEN, 2010).<sup>16</sup>

Os pontos fracos, não obstante, são passíveis de serem contornados ou, quando inevitáveis, devidamente reconhecidos, nada impedindo que se mantenha, com os devidos reparos da crítica, a estrutura analítica da conjuntura de crise.

A atual fase de convergência do marco institucionalista indica que as explicações relacionadas à estabilidade institucional e à desestabilização constituem parte do mesmo mecanismo, com influências exógenas e endógenas reconhecidas concomitantemente (LOWNDES; ROBERTS, 2013, p. 42). Em comum, de igual forma, tendem à aceitação de que as instituições nem sempre determinam os resultados políticos, havendo resultados contingentes que decorrem tanto das interconexões entre instituições políticas e não políticas como da interação entre atores em e com o ambiente (ibidem, p. 44), alcançando, ainda, relativa congruência de que os atores devem ter reconhecidas suas capacidades reflexivas e estratégicas, de maneira que não se pode mais ignorar que, nem sempre com precisão e sucesso, os atores podem aprender com a experiência passada e esperar influenciar eventos no futuro (idem).

Com razão, portanto, Giovanni Capoccia (2016, 118 et seq.) reconhece tanto a utilidade em nível teórico e empírico quanto a possibilidade de aplicação não excludente da abordagem das conjunturas críticas.<sup>17</sup> Embora relevante olhar o efeito cumulativo das pequenas transformações, o exame das tomadas de decisão nos momentos de contingência configura mecanismo imprescindível à compreensão política do desenvolvimento institucional.

---

<sup>15</sup>É amplamente aceita, sobre o tema, a tipologia de James Mahoney e Kathleen Thelen (2010) para as mudanças incrementais: *displacement, layering, drift e conversion*.

<sup>16</sup>Essa visão incremental das instituições financeiras se encontrava esparsa em comentários como o de Tito Franco (1877, p. 67-68): “(...) em finanças como em todas as questões sociaes, os grandes saltos não adiantam: equivalem á retrocessos semelhantes aos que provoca alimento muito substancial nas constituições debilitadas por moléstias chronicas. A rotina, os prejuízos, os precedentes, adquirem com o tempo certo direito de cidade, que impõe, quando não respeito e veneração, a necessária reserva e commedimento. Só com muita paciência, perserverança, illustração, actividade, zelo, probidade, e tempo, podem ser combatidos e proficuamente debellados.”

<sup>17</sup>O autor destaca que os estudos no campo institucionalista oscilam entre conferir maior peso argumentativo às condições antecedentes da conjuntura crítica (fatores estruturais e funcionais como condições socioeconômicas, orientações culturais difusas, organização dos poderes públicos) ou valorizar a agência política durante a conjuntura de crise, enfatizando a interação política e a tomada de decisões de atores-chave. Mais recentemente, esses estudos também trazem, segundo o autor, abordagem voltada à dimensão ideacional, configuradora das estratégias destinadas a incorporar e legitimar novas instituições através de mudanças de ideias.

A respeito do caráter inesperado e contingente dos resultados na política remete Capoccia à lição de Isaiah Berlin,<sup>18</sup> para quem a contingência, grosso modo, diria respeito ao estudo do que aconteceu no contexto do que deveria ter acontecido. E, por conseguinte, colocaria em evidência a agência humana e a plausibilidade de que, em certas circunstâncias, os atores não apenas poderiam ter adotado diferentes decisões como, tomando-as, teriam produzido distintas consequências institucionais. Isso, sem deixar de sublinhar o fato de que as rotas decisórias possíveis na conjuntura de crise não devem ser aceitas como infinitas, mas constringidas por condições pré-existentes.

Longe da aleatoriedade dos acontecimentos, a contingência caracterizadora das conjunturas de crise oferece, de acordo com Capoccia, orientações metodológicas ao analista da formação das instituições, uma vez que exigiria tanto a reconstrução do contexto da conjuntura crítica quanto a identificação dos agentes fundamentais na tomada de decisão, das escolhas que se mostravam historicamente disponíveis e não simplesmente hipoteticamente possíveis, da opção implementada e da alternativa que se coloca à mão dos tomadores de decisão, bem como das prováveis consequências da escolha de uma opção alternativa para o resultado institucional (CAPOCCIA, 2016, p. 122).

Argumentando que os estudiosos devem se esforçar para ter em conta a identificação mais comum de conjunturas de crise com períodos relativamente breves de grande transtorno político, social ou econômico, sustenta Capoccia, por um lado, o fato de que mesmo durante períodos de grande agitação social e política certas instituições podem continuar a ser inalteradas e, por outro, de que durante períodos de estabilidade de todo um regime nacional ou internacional as conjunturas críticas podem ser desafiadas por instituições particulares, mediante fenômenos relativamente discretos que não têm impacto imediato no ambiente político mais amplo.

O autor conceitua as conjunturas críticas como “períodos de tempo relativamente curtos durante os quais existe uma probabilidade substancialmente aumentada de que as escolhas dos agentes afetarão o resultado de interesse” (CAPOCCIA; KELEN, 2007, p. 348, apud CAPOCCIA, 2016, p. 93).

Pela referência a “períodos de tempo relativamente curtos”, destaca que a situação de crise é breve em relação à duração do processo subsequente de dependência de trajetória e que a duração de uma conjuntura crítica impacta a capacidade dos atores de se comportar livremente e de afetar os arranjos institucionais futuros, de maneira que quanto maior

---

<sup>18</sup>Capoccia se reporta ao texto de Berlin intitulado “Historical Inevitability”, publicado no “The Philosophy of History” pela Oxford University Press no ano de 1974 (p. 161–186).

extensão temporal da crise maior a probabilidade de serem as decisões políticas limitadas por restrições estruturais.

Pela referência à “probabilidade substancialmente aumentada”, por seu turno, sugere que não se deve amesquinhar a importância causal da agência durante a conjuntura, fixando a noção de que, por um período breve, os agentes se veem perante opções mais viáveis de atuar sobre as instituições do que normalmente verificam e que, além disso, a escolha de uma dessas opções provavelmente terá um impacto no futuro legado histórico do desenvolvimento institucional.

Transitando, porém, pela atual fase de convergência no marco institucionalista, Capoccia – na linha advogada por Lowndes e Roberts – não deixa de reconhecer que a estrutura de conjunturas críticas configura um dos instrumentais analíticos da caixa de ferramentas do institucionalismo histórico que, não devendo ser subestimado, tampouco há de negar suas limitações decorrentes da existência de mudanças incrementais, endógenas e caracterizadoras das instituições como efetivas arenas de conflito. Mudanças que de modo especialmente relevante nos países de baixa capacidade de execução institucional e alta instabilidade (típicos de grande parte do mundo em desenvolvimento) requerem atenção às práticas e não somente às formas visíveis das instituições.

Com essas ponderações é que, na presente tese, a estrutura analítica das conjunturas críticas servirá de inspiração e, com adaptações, referencial para o exame do desenvolvimento institucional das finanças públicas no período do Império e da Primeira República.

Para dar conta da questão financeira pública atinente à capacidade de o Estado financiar suas estruturas e cometimentos, será aqui posta em foco a análise da construção das instituições ligadas ao orçamento, à despesa, ao controle da moeda (emissão), ao controle do câmbio (dada a repercussão na dívida e no comércio exterior) e à arrecadação (tributos, basicamente).

Por instituições entendemos não apenas a acepção restritiva (concebidas, por exemplo, apenas como organizações) ou demasiadamente expandida (abrangente de regras, valores, ideias, culturas e todas as constrictões imagináveis da agência). Trabalhamos com as premissas de que as instituições – construtiva e reflexivamente forjadas pela própria agência humana – podem ser estudadas no que respeita à própria interação com os indivíduos e de modo independente do comportamento político. Seguimos a sugestão de Lowndes e Roberts no sentido de que mecanismos reguladores, normativos e discursivos atuam juntos (2013, p. 50), de maneira que, operacionalmente, as instituições são mais bem analisadas quando

compreendidas por meio dos seus três principais modos de restrição do comportamento: regras, práticas e narrativas.

Regras, em síntese, são formalmente constituídas e estabelecidas por meio de textos e interpretações oficiais, impondo coerção por mecanismos também formalmente reconhecidos de reprimenda e premiação. As práticas dizem respeito às condutas e aos costumes informalmente construídos, sancionados por pressão social que, embora muitas vezes intensa, não contam com a chancela da oficialidade. As narrativas abrangem, basicamente, uma sequência de eventos, experiências ou ações que, unidas por um enredo, produzem certo sentido de completude ao incorporarem valores, ideias e concepções de poder. Os três modos se interconectam necessariamente.

Na presente tese, as regras de finanças públicas são coligidas pela referência aos textos legais juridicamente aceitos (constituições, leis e atos normativos infralegais). As práticas consistem, em síntese, no modo como órgãos e agentes do Estado dão sentido e operam as regras. Enfim, as narrativas remetem aos livros, relatórios e discursos em que órgãos e agentes do Estado firmaram compreensões sobre regras e práticas público-financeiras e sua interconexão com o Estado, o mercado e a sociedade.

Fontes primárias relevantes para essa análise são os relatórios anuais apresentados pelos Ministros da Fazenda, existentes para praticamente todo o período de 1823 a 1930. A Biblioteca do Ministério da Fazenda mantém esses registros, os quais também se acham digitalizados e colocados à disposição no endereço eletrônico <http://www-apps.crl.edu/brazil> por meio de uma parceria com o “Center for Research Libraries (CRL)”, no projeto “The Latin American Microfilm Project (LAMP)”. Apenas a década de 1910 e 1920 (especialmente esta) não trazem todos os relatórios anuais. Em diligência realizada nos acervos da Biblioteca do Ministério da Fazenda no Rio de Janeiro, com o indispensável auxílio de seus funcionários, foram encontrados alguns relatórios de 1920 não digitalizados, cobrindo o período de 1920 a 1926. Quanto aos últimos anos da década de 1920 até a presente data não foram localizados no Ministério da Fazenda os relatórios. A ausência, contudo, não prejudicará a presente tese, centrada nos anos de 1850 a 1906. Serão consultadas também, para o período republicano, as mensagens presidenciais, buscando-se, para todo o período, os principais livros que versavam a temática financeira no período.

No que toca à situação de crise, a tese trabalha, de modo específico, com a hipótese de que a virada republicana, com a Constituição de 1891, configura *conjuntura crítica* relativa à estruturação das instituições financeiro-públicas. Conjuntura, no entanto, que a despeito da grande agitação social e política manteve elementos de continuidade que apenas com próprio

processo de estabilização do legado foram modificados e transmutados em clivagens (geradoras e produtoras) para uma nova conjuntura de crise ocorrida, anos depois, a partir de 1930.

*As condições antecedentes* englobam o regime Imperial, no qual também é possível encontrar *clivagens* produtoras e geradoras da conjuntura crítica.

Quanto ao *legado*, o destaque, na tese, recai sobre o período da Primeira República e seus mecanismos de produção e reprodução até o ano de 1906.

Sob essas balizas, no próximo capítulo voltar-se-á a atenção aos anos de 1850 a 1889, destacando-se os eixos temáticos constitutivos da atividade financeira pública: orçamento, tributo, dívida moeda e câmbio. O terceiro capítulo, abrangente da conjuntura crítica da virada republicana, cuidará da questão financeira no Congresso Constituinte e no seu produto, a Constituição de 1891. Identificar-se-ão, além dos desenhos institucionais de seus trabalhos e das enunciações de seus textos, algumas das subjetividades partícipes do processo, sempre com ênfase nos aspectos relacionados à questão financeira. O quarto capítulo é destinado ao legado, seus meios de produção, reprodução e estabilização, abrangendo o espaço de 1892 a 1906 e enfatizando, também, os eixos temáticos da atividade financeira. No quinto capítulo, ao final, as considerações finais, no qual, além da suma dos pontos desenvolvidos na tese, avaliar-se-á a problemática do trabalho e os objetivos propostos.

## 2 ANTECEDENTES: A QUESTÃO FINANCEIRA DE 1850 A 1889

Neste capítulo objetiva-se colecionar os traços demarcadores da questão financeira pública no Brasil. Trata-se, em síntese, de mapear os *antecedentes* indispensáveis à compreensão da conjuntura de crise ocorrida na virada do Império à República.

No período imperial, visto de modo abrangente, foram fixadas as atividades e as linhas de força das finanças públicas que, mais tarde, cumulando tensões e clivagens na Primeira República, acabariam esgarçadas, superadas ou aprofundadas no processo de desenvolvimento acelerado e guiado pelo Estado a partir da década de 1930.

O mapeamento – exposto, aqui, nas suas grandes linhas – apresenta peculiaridades, mas não chega ao ponto de romper a compreensão assentada sobre o período, que reconhece, ao menos, a existência de dois momentos no processo histórico atinente ao Segundo Reinado: o da relativa estabilização e experimentação dos alicerces erigidos com a independência (1850 a 1870) e o da crise do Império (1870-1889).<sup>19</sup>

Na presente tese, todavia, para examinar a questão financeira pública, tendo em vista as instituições ligadas aos setores do orçamento, da tributação, do endividamento público, do controle da moeda (basicamente a emissão) e do câmbio (dada a repercussão na dívida e no comércio exterior), opta-se por um discurso unitário, sem subdivisões no que tange ao transcurso dos anos.

A divisão do período tem em conta, muito mais, os setores em que se fragmentam as finanças públicas, uma vez que, embora interdependentes, apresentaram ao longo de seu soerguimento nuances quanto ao ritmo, à extensão e aos efeitos. Apenas para exemplificar, basta citar o caso da rápida estruturação da administração da dívida pela Caixa de Amortização. Instituída em 1827 a Caixa perdurou até 1945, quando substituída pela Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC).

Por esse motivo, na sequência, o capítulo iniciará com o panorama dos anos de 1850-1889, buscando, logo em seguida, mapear o processo compositivo dos setores caracterizadores das finanças públicas a fim de indicar, nesta fase antecedente, a *linha de base* e as *clivagens* geradoras e produtoras da *conjuntura crítica* na virada da década de 1880 para 1890.

---

<sup>19</sup>A periodização tradicional na historiografia do Império no Brasil identifica o período da Independência ao Primeiro Reinado (1808-1822-1831), da Regência (1831-1840); do apogeu do Segundo Reinado (1840-1870) e da crise do Império (1870-1889).

## 2.1 Panorâmica

A independência do Brasil demarcou inegável mutação social e história ao estabelecer novo direcionamento ao exercício do poder social, político e econômico, o qual passou a se manifestar de dentro para fora e não mais de fora para dentro (FERNANDES, 1976, p. 31 et seq.). Não sobreveio, contudo, de repente, quer pelo fato de já se acharem em curso desde o século XVIII mudanças estruturais e ideacionais que minavam o mercantilismo e o colonialismo nas potências europeias (e em Portugal) quer pela ausência, no país, de uma expressão revolucionária acentuada de descontinuidade.<sup>20</sup>

Tampouco de uma hora para outra se fixaram, no novo Estado soberano, suas instituições. As organizações políticas, burocráticas e econômicas estavam em montagem e mudança quase constante, assim como as regras e práticas que lhes diziam respeito. No país, na primeira metade do século XIX, ainda se disputava o desenho político-institucional dos poderes públicos no território, com conflitos de ideias e convicções relacionadas a uma ordem produtiva pré-industrial que abria rotas alternativas de institucionalização ainda não bloqueadas pela exploração agrícola cafeeira.<sup>21</sup>

Não causa surpresa, portanto, haver se consolidado a independência apenas no Segundo Reinado, quando terminaram as ondas de revoluções internas, estabilizou-se, em boa medida, o processo político, encerraram-se os efeitos dos acordos comerciais privilegiados com a Inglaterra, os empréstimos tomados para financiar a independência foram pagos, a burocracia se estruturou (embora incipiente) e as bases de produção econômica agroexportadora como espécie de vocação do país ficaram mais claras.

---

<sup>20</sup>O legado colonial para o Brasil independente é conhecido. Um país de território vasto, com razoável unidade territorial, linguística, cultural e religiosa, mas, também, com “uma população analfabeta, uma sociedade escravocrata, uma economia monocultora e latifundiária, um Estado absolutista. À época da independência, não havia cidadãos brasileiros, nem pátria brasileira.” (CARVALHO, 2002, p. 18). A colonização centrada na exploração destroçou populações indígenas, introduziu enorme quantitativo de escravos e concentrou o sistema produtivo e a propriedade em torno da agricultura exportadora, da pecuária e da exploração mineral do ouro, levando à acumulação de riquezas e à profunda desigualdade entre as gentes da terra. Ao fim do período colonial, registrava-se “a grande maioria da população excluída dos direitos civis e políticos e sem a existência de um sentido de nacionalidade. No máximo, havia alguns centros urbanos dotados de uma população politicamente mais aguerrida e algum sentimento de identidade regional” (ibidem, p. 25). No que toca ao delineamento institucional da questão financeira, o peso desse passado aparece, principalmente, pela indicação da dependência de trajetória quanto às bases passíveis de prover o nascente Estado de fundos próprios e, também, quanto à indicação das forças políticas que buscariam na mobilização do poder financeiro o atendimento de seus interesses e preferências.

<sup>21</sup>Sobre perfil econômico do período de 1808 a 1860, com a década de 1850 revelando-se como potencialmente capaz de ter presenciado um salto industrial bloqueado pela monocultura exortadora, confirmam-se os trabalhos de Geraldo Beauclair de Oliveira: “Raízes da indústria no Brasil” (1992) e “A construção Inacabada” (2001).

No que toca, principalmente, ao processo político, uma nova etapa do sistema foi inaugurada por D. Pedro II (que vinha secundado pelos Liberais desde a antecipação de sua maioria, em 1840) com o Decreto nº 523, de 20 de julho de 1847.

O sistema de eleições indiretas e censitárias fixado na Constituição de 1824 reclamava regulamentação. Controlá-lo era recurso indispensável para aqueles que exerciam o poder na sociedade e no mercado. Consciente disso, D. Pedro II logo envidou esforços para baixar nova disciplina ao processo eleitoral por meio da Lei nº 387, de 19 de agosto de 1846. E, no ano seguinte, com o já citado Decreto nº 523, abandonou, em parte, o funcionamento monárquico idealizado na Constituição de 1824, institucionalizando a prática levada a efeito pelos Liberais desde a maioria, a saber: a indicação de uma “liderança de fato, de uma força que ditasse os rumos do Governo, que estabelecesse as metas que o Imperador, por inexperiência, era incapaz de ditar” (HORBACH, 2006, p. 12).<sup>22 23</sup>

No Decreto foi criado o Conselho de Ministros e instituída a figura do Presidente do Conselho que, indicado pelo Imperador, em sentido distinto daquele que emergia da leitura do artigo 101 da Constituição, passaria a compor os Ministérios com membros do Legislativo e exercer, debaixo da moderação imperial, as funções de governo. D. Pedro II aproximar-se-ia do modelo parlamentarista inglês sem abrir mão do poder de indicar o Presidente do Conselho de Ministros (espécie de Primeiro-Ministro) e do poder moderador que lhe conferia a Constituição.

Daí por diante, a política do regime imperial contaria com o jogo de poder – mediado pelo Imperador – entre os gabinetes conduzidos por Conservadores e por Liberais.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup>A partir da maioria e até que sobreviesse a institucionalização pelo Decreto 523, atuaram no exercício fático da liderança ministerial, no período de 24 de julho de 1840, Antônio Carlos de Andrada; de 23 de março de 1841, Paulino José Soares de Sousa (Visconde do Uruguai); de 20 de janeiro de 1843, Honório Hermeto Carneiro Leão (Marquês de Paraná), quem teria, inclusive, pela primeira vez, composto os ministérios. De 2 de fevereiro de 1844, a liderança é de Manuel Alves Branco (Marquês de Caravelas); o gabinete de 26 de maio de 1845 cabe a José Carlos Pereira de Almeida Torres (Visconde de Macaé); o de 2 de maio de 1846, a Joaquim Marcelino de Brito (HORBACH, 2006, p. 12).

<sup>23</sup>Não se pense, todavia, que tudo correu de forma tranquila. Logo que os Conservadores assumiram o poder, por exemplo, conseguiram do imperador decreto que fechava os trabalhos legislativos no ano de 1849 (Decreto nº 19, de fevereiro de 1849). O contexto ainda persistente de revoluções regionais alimentava a orientação conservadora (D'ALMEIDA, 1877, p. 31-32).

<sup>24</sup>No regime inaugurado pelo Decreto, os Liberais montaram os gabinetes Manuel Alves Branco, de 20 de julho de 1847, José Carlos de Almeida Pereira Torres, de 8 de março de 1848, e Francisco de Paula Sousa e Melo, de 31 de maio de 1848. A partir de setembro de 1848 (até maio de 1862) os Conservadores assumem o controle do gabinete. De 1862 a 1864, os gabinetes, Conselhos Ministeriais, são pactuados entre liberais e conservadores (a liga progressista). De 1864 a 1868, os Liberais conseguem por três vezes consecutivas a direção dos ministérios. De 1868 a 1878, o controle recai novamente com os Conservadores. De 1878 a 1885, os Liberais constituem a liderança dos ministérios e, nos últimos anos do Império, assumem dois gabinetes Conservadores, de 1885 a 1889 e, o último, Liberal, em 1889. Sobre os partidos no Império a referência clássica é CHACON, Vamireh. **História dos partidos políticos brasileiros**. Brasília, DF: UnB, 1985. Embora seja no período das regências que o conflito entre Liberais e Conservadores se institucionaliza a ponto de um



Os Conservadores assumiram a condução dos gabinetes governamentais de setembro de 1848 até maio de 1862. Depois, pelo menos até 1868, compuseram forte consenso com Liberais discidentes mediante a denominada Liga Progressista, sob a presidência de Zacarias Góis e Vasconcelos no Conselho de Ministros. De 1864 a 1870, a despeito das mudanças de gabinete, a Guerra do Paraguai ocupou o cenário político e econômico-financeiro, demarcando, inclusive, a grave cisão relacionada à queda do gabinete de Góis e Vasconcelos e ao retorno, no ano mesmo, 1868, da condução do governo pelos Conservadores até meados de 1870.<sup>25</sup>

---

decênio depois vir a caracterizar o sistema parlamentarista imperial do Segundo Reinado, os conflitos de perspectiva já existiam e se intensificaram com a abdição, demarcando-se entre as tendências divergentes, os ‘exaltados’, que, com os republicanos e os revolucionários de toda ordem agrupar-se-iam no Partido Liberal (cujos membros eram apelidados ‘luzias’), os ‘moderados’, partidários da Constituição que comporiam o núcleo do Partido Conservador (os apelidados ‘saquaremas’) e, também entre os conservadores, os ‘caramurus’, adeptos da volta do Imperador deposto.

<sup>25</sup>Inventário rico e preciso sobre o cenário político no período pode ser obtido em HOLANDA (2004a, p. 18-51). Tito Franco (1877) destaca que nos anos de 1857 a 1858, embora a orientação política fosse conservadora, a Fazenda caíra nas mãos do Partido Liberal (Bernardo de Sousa Franco). De todo modo, merece registro que Vasconcelos presidira o Conselho de Ministros em três momentos. Um primeiro, por apenas seis dias (de 24/05/1862 a 30/05/1862); outro de 15 de janeiro de 1864 a 31 de agosto de 1864 e um terceiro, mais duradouro, de 3 de agosto de 1866 a 16 de julho de 1868. Representava, de acordo com José Tomás Nabuco de Araújo Filho (e com o apoio político de Nabuco), a terceira facção em que se fragmentava o Parlamento desde o final da década de 1850 (especialmente depois da reforma eleitoral de 1857): a facção dos conservadores moderados e/ou independentes (NABUCO, p. 87 et seq.) que, mais, tarde, forjariam com alguns membros do Partido Liberal a Liga Progressista e o Partido Progressista. O Partido Progressista era expressão de uma distinção muito mais pragmática que ideológica. Liberais e conservadores buscavam seu referencial cognitivo no hegemônico liberalismo político e econômico, mas distinguiam-se na capacidade de incorporação de elites regionais, nos debates particulares e nas questões pontuais de implementação e construção do Estado, notadamente na seara das finanças públicas (cf. HOLANDA, 2004a, p. 107 et seq.). A Guerra do Paraguai, entretanto, no terceiro Gabinete de Vasconcelos, dava a tônica da crise. E, além de fazer crescer o mal-estar relacionado aos ajustes financeiros e associar Vasconcelos inclusive às disputas relacionadas à manutenção de Caxias na direção da Guerra, acabou reaproximando Liberais e Conservadores (Idem), desfazendo os esforços conciliadores dos progressistas que, dissolvidos, logo se veriam reintegrados aos partidos tradicionais e alguns de seus integrantes reagrupados no futuro Partido Republicano. Nesse cenário atormentado nas finanças públicas e na condução política, o final do confronto, com a vitória da tríplice aliança entre Brasil, Uruguai e Argentina, não pouparia o Império de iniciar os passos do seu ocaso. A propósito, parte significativa do desmonte do Império ao final do século XIX teria resultado da ação de forças políticas que embora presentes de modo rarefeito na história do Brasil eclodiram com a queda do gabinete Zacarias Vasconcelos. A queda – ou, para Oliveira Viana, o “golpe de 1868” (2004, p. 27) – teria resultado, grosso modo, de haver Pedro II manejado o poder moderador de forma a “governar” e não só “reinar” (ibidem, p. 26-28), afastando da condução política o Partido Liberal e restabelecendo o domínio do Partido Conservador. Segundo Viana, com o retorno dos conservadores à condução do gabinete ministerial que desde 1862 se achava em mãos dos liberais, ainda que as aparências pudessem sinalizar um movimento de ajustamento à opinião pública, em harmonia com a lógica de funcionamento do sistema parlamentarista, “as realidades não eram propriamente assim” (ibidem, p. 31). Zacarias Vasconcelos teria saído do poder por motivo “frívolo, personalíssimo, incompatível com a elevação de um homem de Estado, criando com a impertinência do seu capricho e a irritação do seu ressentimento uma crise política desnecessária ou, pelo menos, sem justificação no momento” (ibidem, p. 32). E, nessas circunstâncias, caberia sucedê-lo outro integrante do Partido Liberal. Ocorre que, pela moderação imperial jamais satisfeita com quaisquer dos partidos, outra acabou sendo a solução: montou-se o gabinete sob a presidência de Joaquim José Rodrigues Torres, o conservador Visconde de Itaboraí, abrindo o caminho para “uma mudança geral no sistema de crenças e ideias dominantes no mundo político de então” (ibidem, p. 32), uma vez que “[d]aí por diante começamos a assistir a um duplo fenômeno: a descrença progressiva nas virtudes do sistema monárquico-parlamentar e uma crescente aspiração por um novo regime, uma nova ordem de coisas” (idem). Não que o funcionamento do jogo político anterior a 1868 trouxesse

Do final de 1870 até o término do regime monárquico a presidência do Conselho de Ministros coube, na sua maioria, a membros do Partido Liberal. O controle do governo, no entanto, parece não haver suplantado o descontentamento que se generalizava entre Liberais e Conservadores com relação o centralismo monárquico, bem ilustrado pela reforma eleitoral promovida pela Lei Saraiva (Decreto nº 3.029, de 9 de janeiro de 1881).

A reforma, projetada no ano de 1878, era obra do retorno do Partido Liberal à presidência do Conselho de Ministros, com João Lins Vieira Cansação de Sinimbu. Modificava o método indireto pelo qual se elegiam os delegados das vilas para posterior escolha dos parlamentares, introduzindo a votação direta mais favorável, em tese, aos Liberais, porquanto melhor incluiria o crescente eleitorado urbano. Além disso, o controle das restrições econômicas ao sufrágio (já existentes, porém aumentadas com a legislação) facilitava a dominação da política local na medida em que foi conferido aos juízes de direito das comarcas (funcionários subordinados ao Poder Moderador). O poder central ampliava a dominação sobre as províncias. Paradoxalmente, contudo, talvez como forma de compensar a centralização – ou, do ponto de vista dos grupos que ocupavam o Legislativo, concentrar, neles, a representatividade política – a novidade que Liberais e Republicanos postulavam nos anos anteriores, o voto direto, era acompanhada, na Lei, do aumento dos controles censitários sobre o eleitorado. Os votantes que no ano de 1873 chegaram a 1.100.008 montaram, em 1882, parcos 142.856,<sup>26</sup> uma redução de quase dez vezes.

No campo econômico, por sua vez, o início do Segundo Reinado assentou a identidade da produção escravista, latifundiária, monoculturista e agroexportadora, fornecedora de commodities aos países colonizadores que já haviam dado a largada na industrialização e que, mesmo após a emancipação na década de 1820, deles dependia para a obtenção de capital e realização de projetos de infraestrutura.

As finanças públicas, nos seus fragmentados setores, viram consolidar as características que os primeiros anos de independência deixaram inacabadas.

Desde a independência buscava o governo, com a maior celeridade possível, erguer as estruturas financeiras indispensáveis à sustentação do Estado. Os fundamentos das finanças

---

exemplo de virtude monárquico-parlamentar, como argumenta Oliveira Viana. Contudo, após o “golpe”, teriam sido ativadas forças de desmanche da monarquia, com a amplificação das concepções federalistas, republicanas, constitucionalistas e abolicionistas, bem como a articulação de novos grupos com influência no direcionamento da política, como os industrialistas do setor de chapéus e outros defensores do protecionismo tarifário, os novos produtores de café no oeste paulista e, especialmente, os militares.

<sup>26</sup>Sobre o tema veja-se NICOLAU, Jairo. **A participação eleitoral no Brasil**, [Oxford]: University of Oxford, 2001. Disponível em: <http://www.lac.ox.ac.uk/sites/sias/files/documents/Nicolau26.pdf>. Acesso em 31/03/2018. Ver também CALDEIRA, 2017, p. 282.

públicas que tinham sido herdados do período colonial gozavam, àquela altura, de certa estabilidade institucional, com razoável clareza de regras e de expectativas.

Tornando-se independente o Brasil, entretanto, assim como ocorrido em outras colônias latino-americanas, aquelas bases ruíram e exigiam o soerguimento de instituições renovadas, que permitissem a sustentação do país e o seu desenvolvimento (MARICHAL, 2008, p. 424). Essas instituições foram inauguradas, no Brasil, mediante o aproveitamento da estrutura centralizada e transplantada da burocracia metropolitana,<sup>27</sup> encontrando apenas no Segundo Reinado seus pontos mais sólidos de equilíbrio e continuidade (MARICHAL, 2008, p. 424).

Vem desses anos iniciais a identidade da organização produtiva e o perfil do gasto público focado no soerguimento daquilo que poderia mesmo ser considerado o “núcleo duro do Estado” (RODRIGUES, 2016, p. 39),<sup>28</sup> com pouquíssima ênfase na prestação de serviços e utilidades à população.

Emergiram por essa época, ademais, à espera de acabamento, os traços característicos da obtenção de receitas pelo recurso à imposição tributária sobre o comércio internacional e pelo uso do empréstimo externo, com a conseqüente necessidade de controle do câmbio, do crédito e da criação e circulação de papel-moeda. E, dentre outras instituições, ergueram-se leis orçamentárias e regras contábeis atinentes às finanças públicas.

Em meados do século XIX, em meio a uma série de mudanças administrativas que diziam respeito aos corpos diplomáticos e de defesa (Guarda Nacional e Exército), afetando, também, questões de ordem médica, comercial e atinentes aos registros de pessoas e bens (MATTOS, 2008, p. 183-188), regulamentaram-se, em 1849, as sociedades anônimas (Decreto nº 575, de 10 de janeiro) e se criou, no mesmo ano, a Junta de Corretores (que, mais tarde, constituiria a Bolsa de Valores do Rio de Janeiro), normatizando-se a atividade

---

<sup>27</sup>Como destacado por Raymundo Faoro “O encontro da nação com o príncipe importou, desde logo, na continuidade da burocracia de dom João, a burocracia transplantada e fiel ao molde do Almanaque de Lisboa, atrelada ao cortejo do futuro imperador. Sobre ela, nacionalizada nos propósitos mas não nos sentimentos, irá repousar a estrutura política do país.” (2001, p. 329 na versão eletrônica disponível em pdf. sem numeração regular das páginas)

<sup>28</sup>Esse núcleo duro é preenchido por aquelas funções básicas (organizadas em arranjos burocráticas) que se reconhecem presentes na estruturação de muitos Estados modernos no ocidente e que, nos termos da Constituição de 1824, corporificavam-se em seis ministérios: os ministérios do Império, da Justiça e Negócios Eclesiásticos, da Marinha, da Guerra, dos Negócios Estrangeiros e da Fazenda (CARREIRA, 1889, p. 82 et seq.). Informações sobre a trajetória histórica dos ministérios podem ser colhidas, em termos gerais, no endereço eletrônico [http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/base-legal-de-governo/biblioteca\\_base\\_legal](http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/base-legal-de-governo/biblioteca_base_legal). Confira-se, também, sobre o tema, Rodrigo Rodrigues (2016).

corretora na medida em que ganhavam corpo as necessidades de financiamento do governo e dos produtores particulares (Decreto nº 648, de 10 de novembro de 1849).<sup>29</sup>

A regulação da corretagem, além do mais, ao disciplinar o nascente mercado de crédito funcionava como aparelho administrativo de vigilância (MATTOS, 2008, p. 216) bastante significativo para a estabilização ou pelo menos melhoria das estratégias de atuação sobre a questão financeira.<sup>30</sup>

No ano de 1850 – quando não apenas o Conselho de Ministros e o Conselho de Estado são controlados pelos Conservadores, mas, também, a Câmara de Deputados, após a Assembleia Geral retomar seus trabalhos em janeiro – foram aprovadas a Lei nº 556, de 25 de junho (o Código Comercial, secundado pelo Decreto 737, de 25 de novembro, que cuidava do processo comercial em juízo), a Lei nº 581, de 4 de setembro (Lei Eusébio de Queiroz) e a Lei nº 601, de 18 de setembro (a Lei de Terras).

Desde a década de 1820 buscava-se conferir maior segurança jurídica às relações comerciais pela criação de um Código. Em 1826 D. Pedro I recebera mesmo, sem o levar a termo, projeto de Código de autoria de José da Silva Lisboa. E, no ano de 1832, chegou-se a constituir uma comissão, que elaborou projeto de Código Comercial proposto no ano de 1834. Sem lograr avanços, todavia, a discussão sobre o Código somente voltou à tona em 1843, na Câmara dos Deputados e no Senado, quando, finalmente, mediante trabalho de comissão presidida por Euzébio de Queiroz e integrada por José Clemente Pereira, Caetano Alberto Soares, José Thomaz Nabuco de Araújo, Francisco Ignácio de Carvalho Moreira e Irineu Evangelista de Souza, aprovou-se sua introdução no ordenamento jurídico no ano de 1850 (BENTIVOGLIO, 2005).

O Código lançava as bases para que comerciantes (varejistas, atacadistas, exportadores de café, comissários, exportadores e importadores em geral), fazendeiros, industriais em ascensão e intermediários financeiros estabilizassem as cadeias de produção e comercialização, gerissem conflitos em juízo e incrementassem a mobilização de riqueza e a arrecadação imperial que incidia majoritariamente sobre esses segmentos econômicos. Com pouco mais de novecentos artigos, o Código regulamentava, dentre outros pontos, os contratos, os sujeitos e as sociedades comerciais, as regras contábeis, os títulos de créditos, as quebras, a atividade dos corretores e o direito marítimo. Configurava, sem dúvida, importante

---

<sup>29</sup>A atividade de corretagem, já praticada no período colonial, após a independência vai aos poucos ganhando nova significação, harmonizada ao avanço do sistema capitalista de produção e as novas funções que o capitalismo, rompendo com a visão meramente comercial, atribui ao crédito. Cf. LEVY, 1977.

<sup>30</sup>Sobre o tema, confira-se a tese de PIÑEIRO, Théó Lobarinhas Piñeiro, **Os Simples Comissários**, 2001.

arcabouço jurídico para o desenvolvimento da produção, da circulação e da acumulação de capital no Brasil.

A Lei Eusébio de Queirós, por sua vez, buscava efetivar a Lei de 7 de novembro de 1831, que declarara livre todos os escravos importados, criando mecanismos de repressão do tráfico negreiro. A pressão externa contra o tráfico era grande, especialmente no que dizia respeito ao *Bill Alberdeen*, legislação inglesa de 1845 que pretendia o direito de deter e fiscalizar embarcações e mercadorias estrangeiras, deflagrando, por isso, grave conflito diplomático com o Brasil. A atuação estrangeira, aliás, parece ter servido de móvel para suplantar a resistência decorrente da defesa da escravidão pelos homens de negócios, fazendeiros, integrantes da burocracia e importadores (traficantes) de escravos. Como argumenta Evaristo de Moraes, para apaziguar o conflito diplomático é que se que se dedicou o gabinete presidido por José da Costa Carvalho e “o Ministro da Justiça, Euzebio de Queiroz, o verdadeiro orientador do movimento” (1916, p. 51-52).

Pela necessidade do bom relacionamento com os ingleses é que também no âmbito interno, a despeito dos muitos interesses escravistas que conseguiriam se sustentar até o final do Império, viu-se crescer a aglutinação de novos interessados na oposição ao tráfico, quer de liberais quer de conservadores, como o próprio Queirós, que em sessão da Câmara de Deputados de 16 de julho de 1852 discursou a favor da legislação de 1850, destacando seu medo do crescimento populacional dos negros, sua compreensão da baixa produtividade do trabalho escravo e sua defesa do governo perante a crítica inglesa e internacional.<sup>31</sup>

A Lei, não se efetivando da noite para o dia<sup>32</sup> e sem dar cabo do tráfico interno (MATTOS, 2008, p. 240-247), acarretou mudanças na mobilização de recursos financeiros no país, recursos que se serviram do Código Comercial para estruturar novas aplicações e mecanismos de acumulação e multiplicação de capital. Como apura Maria Barbara Levy, o diploma legislativo “provocou, sem a menor dúvida, algumas alterações significativas no modo de produção” (1977, p. 77). A interdição do tráfico internacional de escravos deslocou massa de capitais que se voltaram aos investimentos na produção em outros setores e à intermediação financeira, mesmo não sendo possível precisar seu rumo e dinamismo.

---

<sup>31</sup>O discurso pode ser acessado no endereço eletrônico [http://imagem.camara.gov.br/dc\\_20b.asp#/. Acesso em 27 mai. 2017.](http://imagem.camara.gov.br/dc_20b.asp#/)

<sup>32</sup>Em 1853 o Legislativo ainda teria de debater medidas de fortalecimento da autoridade repressora dos vendedores de escravos, aprovando em 5 de julho de 1854 Lei específica para o julgamento dos traficantes. O último desembarque de negros traficados talvez tenha acontecido apenas em 1855 (cf. HOLANDA, 2004a, p. 44-45).

Caso emblemático da possibilidade de apropriação do efeito econômico de liberação de capital pela Lei Eusébio de Queirós é o de Irineu Evangelista de Souza, o Barão e depois Visconde de Mauá (HOLANDA, 2004a, p. 47 et seq.).

Mauá, que já vinha empenhado na atividade industrial ao longo da década de 1840 (com a Fundação e Estaleiros Ponta da Areia, talvez a maior e mais importante indústria do Brasil em todo o período do Império, e a Companhia de Rebocadores Barra do Rio Grande, a partir de 1850), deu vida a uma série de atividades que podem muito bem demarcar os primeiros esforços sólidos e consistentes de industrialização no Brasil agroexportador do século XIX. Nesse período, além de participar da recriação do Banco do Brasil fundou a Companhia de Iluminação a Gás do Rio de Janeiro, a Companhia de Navegação a Vapor do Amazonas, a Companhia Fluminense de Transportes, a Companhia de Estrada de Ferro de Petrópolis (a primeira ferrovia do país). Investiu, também, na Recife & São Francisco Railway Co. e na Bahia & São Francisco Co. Criou, ainda, a instituição financeira Mauá, MacGregor & Cia com filiais em várias capitais brasileiras e estrangeiras (em Londres, Paris, Nova Iorque, Buenos Aires e Montevideú).

A Lei de Terras, por sua vez, pretendia ordenar a ocupação das terras devolutas e, com isso, o próprio direito de propriedade de imóveis. Regulamentada apenas em 1854 (Decreto nº 1.318), a Lei, ao menos na sua letra, mitigava o apossamento como meio de aquisição da propriedade imobiliária (cf. art. 5º), estatuinto, no seu artigo 1º, estarem “proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra” e favorecendo a aquisição por produtores já estabelecidos ao criar direito de preferência de terras devolutas contíguas aos “possuidores de terra de cultura e criação, qualquer que seja o título de sua aquisição” (cf. art. 15).

A Lei também favorecia o investimento externo e a imigração de trabalhadores livres para o campo, ao permitir que estrangeiros que “comprarem terras, e nellas se estabelecerem, ou vierem á sua custa exercer qualquer industria no paiz...” fossem naturalizados (cf. art. 17). Além disso, autorizava o governo, inclusive com a criação de uma Repartição Geral de Terras Públicas, a mandar vir anualmente, subsidiados pelo Tesouro, “certo numero de colonos livres para serem empregados, pelo tempo que for marcado, em estabelecimentos agricolas, ou nos trabalhos dirigidos pela Administração publica, ou na formação de colonias nos logares em que estas mais convierem.” (cf. art. 18 e 19).

É verdade que a Lei, no que toca à sua compreensão e efetividade, não fugiu à disputa dos significados jurídicos relacionada ao conflito pela terra. Como destaca Marcia Maria Menendes Motta, à Repartição Geral de Terras Públicas também era atribuído o

registro das terras possuídas (chamados Registros Paroquiais de Terra) e, dado o histórico de posses com limites imprecisos e em áreas devolutas, os conflitos a seu respeito, envolvendo fazendeiros, políticos, agentes públicos e pequenos proprietários rurais, não eram de se desprezar (MOTTA, 1998, p. 159-178).

De todo modo, ao atribuir caráter mais comercial (bem a ser adquirido) que social à terra (espaço a ser distribuído para moradia e subsistência), a Lei tendia a favorecer proprietários rurais que já controlavam grandes áreas, notadamente os fazendeiros do café, e, por conseguinte, a própria elite por eles consubstanciada. Auxiliava ainda o investimento externo e a vinda de trabalhadores livres, contribuindo para processos concentradores e acumuladores de capital.

Ter-se-iam nesses três diplomas legislativos, de acordo com Felisbello Freire, o símbolo mais contundente do perfil social, político e econômico dos grupos dirigentes do Império:

No regimen imperial a soberania economica estava na classe territorial. O Estado era por assim dizer organizado para zelar e amparar os interesses agricolas. A renda agraria dominava sobre todas as relações economicas e sobre todas as subespécies em que a riqueza se pudesse manifestar. Como consequencia dessa organização, dominavam na política os detentores dessa renda. Não só na legislação financeira, na organização tributaria, como nas operações de credito feitas pelo governo, vemos o proteccionismo oficial em favor da renda agraria. (1894, p. 79)

Se, no entanto, os interesses e crenças dos setores agrícolas assumiam o domínio institucional nem por isso sufocavam o encaminhamento de modificações que, com o passar dos anos, acabariam minando as bases de garantia de perpetuação no controle do poderio socioeconômico e governamental.

A legislação mesma que se vem de referir, embora controlando deslocamentos de capitais e atividades bancárias, contribuiu para o desenvolvimento de ações que exerceram papel fundamental no atendimento e constituição de um mercado interno no país.

De acordo com Steven Topik, o nível de exportação “determinava a taxa de acumulação de capital e de investimentos, bem como a demanda global” (1987, p. 16). Com isso, os recursos angariados em moeda estrangeira com as exportações financiavam as importações necessárias a investimentos de infraestrutura e capacidade industrial, fornecendo às operações de comércio exterior, exportações e importações, as receitas e o ouro necessário à sustentação do governo. Era mais do que esperado no período, portanto, que o controle social e governamental estivesse em mãos das elites agrárias exportadoras. Contudo, como

salienta Topik, “a oligarquia exportadora frequentemente deixava de impor os seus programas de Estado” (1987, p. 17).

O tamanho do país, com sua diversificação econômica regional e controle político-administrativo centralizador ainda em construção, além do próprio perfil das crenças dominantes, não possibilitavam às oligarquias ignorarem problemas e demandas da diversidade interna que remontavam à colonização.

Como lembra Jorge Caldeira, comentando a década de 1830:

Embora o controle a partir do alto fosse total, a sua efetividade, nos níveis inferiores, era muito pequena. Residentes de província e juizes de altos escalões dependiam em tudo da ação das autoridades municipais, uma vez que não contavam com funcionários pagos pela instância intermediária nem meios próprios para agir. Afora as Alfândegas que recolhiam impostos, quase não havia representantes próprios dos poderes do governo imperial no país (CALDEIRA, 2017, p. 252).

A diversidade regional que, de certo modo, tornava problemática a dominação centralizadora da classe dos produtores de commodities para a exportação, é ilustrada quando se tem em consideração que os oito produtos mais exportados no país – que ocupava, em escala crescente, mais de 85% do volume das exportações – provinham de regiões distintas: borracha, no Norte; mate, fumo e couros, no Sul; algodão e açúcar, no Nordeste, café no Sudeste. E, conquanto o café ocupasse a maior parcela das exportações, crescendo ao longo do regime imperial a sua participação em detrimento mesmo dos demais produtos, não eram eles, por isso, irrelevantes. O açúcar e o algodão, por exemplo, somados, ainda rivalizaram com a produção do café até os anos de 1850 e 1860.

Na tabela abaixo é possível visualizar o volume de exportações no período para aqueles mencionados oito produtos:

Tabela 2.1 - Exportação de mercadorias, 1821-1900 (% do valor dos oito produtos principais sobre o valor total da exportação)

Decênio	Total	Café	Açúcar	Cacau	Erva-mate	Fumo	Algodão	Borracha	Couros e Peles
1821-30	85,8	18,4	30,1	0,5		2,5	20,6	0,1	13,6
1831-40	89,8	43,8	24,0	0,6	0,5	1,9	10,8	0,3	7,9
1841-50	88,2	41,4	26,7	1,0	0,9	1,8	7,5	0,4	8,5
1851-60	90,9	48,8	21,2	1,0	1,6	2,6	6,2	2,3	7,2
1861-70	90,3	45,5	12,3	0,9	1,2	3,0	18,3	3,0	6,0
1871-80	95,1	56,6	11,8	1,2	1,5	3,4	9,5	5,5	5,6
1881-90	92,3	61,5	9,9	1,6	1,2	2,7	4,2	8,0	3,2
1891-1900	95,6	64,5	6,0	1,5	1,3	2,2	2,7	15,0	2,4

Fonte: PAULA, 2012, p.183-184.



O café, que vinha crescendo desde a década de 1830, a partir de 1870 deslanchou, contribuindo para a reordenação das forças que, ainda nos anos 1880, levariam à República.

Não só terminara, na década de 1870, a Guerra do Paraguai como as condições comerciais, a despeito do caráter cíclico (com crises no início e no final das décadas de 1870 e 1880), extravasaram o impulso trazido pelas mudanças técnicas, pelas novas fontes de energia, pelo desenvolvimento dos meios de transporte e pela emergência de potências que competiam com o domínio inglês no cenário internacional. Mudanças que abriram “novas e melhores perspectivas que não se restringiram à ampliação do mercado para os bens primários” (COSTA, 2000b, p. 175).<sup>33</sup> Como reflexo, o nível de crescimento das exportações brasileiras, ainda quando inferior a outras economias latino-americanas (como a Argentina), crescera 100% na década de 1860, 135,6% na década de 1870 e 140,9% na década de 1880 (COSTA, 2000b, p. 179).

Das commodities exportadas (principalmente açúcar, borracha, algodão e café), o café foi pouco a pouco dando a tônica da especialização brasileira, ocupando de 60% a 70% do total das exportações nas décadas de 1870 e 1880 e apresentando trajetória de exploração direcionada, a partir de 1870, do Rio de Janeiro para São Paulo (CÁRDENAS, OCAMPO, TORP, 2000, p. 35). A borracha, característica das províncias do norte do país, oscilava entre 5,5% e 8% (idem); o algodão, disseminado no nordeste, estava em queda, saindo de 9,7% do total das exportações na década de 1870 (puxado pela desorganização do cultivo norte-americano em função da guerra de secessão) para 4,4% no final da década de 1880 (idem); o açúcar, também característico das províncias do nordeste, girava em torno de 10% a 12% do total exportado no período (idem). As províncias do Sul e do Centro do país, especializadas na produção de carne (charque) e couro, voltavam-se ao comércio de abastecimento interno.

O café, especialmente nas duas últimas décadas do regime imperial, passou a ditar a interação com outros setores econômicos e pela sua importância estratégica influenciava a regulamentação da terra e da mão de obra, a fixação do câmbio e das tarifas alfandegárias, as

---

<sup>33</sup>Na precisa descrição de Hobsbawm, “embora o ritmo comercial, que configura o ritmo básico de uma economia capitalista, tenha, por certo, gerado algumas depressões agudas no período entre 1873 e meados dos anos 1890, a produção mundial, longe de estagnar, continuou a aumentar acentuadamente. Entre 1870 e 1890, a produção de ferro dos cinco principais países produtores mais do que duplicou (de 11 para 23 milhões de toneladas); a produção de aço, que agora passa a ser o indicador adequado do conjunto da industrialização, multiplicou-se por vinte (de 500 mil para 11 milhões de toneladas). O crescimento do comércio internacional continuou a ser impressionante, embora a taxas reconhecidamente menos vertiginosas que antes. Foi exatamente nessas décadas que as economias industriais americana e alemã avançaram a passos agigantados e que a revolução industrial se estendeu a novos países, como a Suécia e a Rússia. Muitos dos países ultramarinos recentemente integrados à economia mundial conheceram um surto de desenvolvimento mais intenso que nunca (...). O investimento estrangeiro na América Latina atingiu níveis assombrosos nos anos 1880, quando a extensão da rede ferroviária argentina foi quintuplicada, e tanto a Argentina como o Brasil atraíram até 200 mil imigrantes por ano” (1988, p. 38).

necessidades de financiamento bancário e de emissão de títulos e moeda pelo Estado. A influência, no entanto, não conduzia a um auxílio direto do governo central ao café – apoio que, no período, fora muito mais indireto, por meio dos investimentos em portos e ferrovias para o escoamento da produção em direção ao exterior (TOPIK, 1987, p. 73). Sem ofuscar a heterogeneidade regional da produção, o café movimentava, por conseguinte, as transformações na economia política.

Em cada região, ademais, ladeando os produtos exportados, “certas características estruturais e vocações regionais criaram um mosaico de relações de trabalho, de tecnologias, de produtos, de mercados, de formas de propriedade (...)” (PAULA, 2012, p. 182). Constituíram essas relações, em síntese, um mercado interno importante para compreender o encaminhamento político das finanças públicas no Brasil.

Nesse contexto de “acabamento” do processo de emancipação que se verifica no Segundo Reinado, era de se esperar, portanto, que as instituições relativas à questão financeira pública fossem também reestruturadas. E, nessa direção, de modo emblemático, ainda em 1850 o gabinete conduzido por José da Costa Carvalho (Visconde de Monte Alegre), sendo Ministro da Fazenda Joaquim José Rodrigues Torres (Visconde de Itaboraí), promoveu pelo Decreto nº 736, de 20 de novembro<sup>34</sup>, reforma da administração fazendária.

O cenário de relativa estabilização política e econômica que aparecia no horizonte exigia que as organizações e atividades relativas ao orçamento, ao gasto e à arrecadação fossem atualizadas.<sup>35</sup>

No relatório do Ministro da Fazenda do ano de 1850, apresentado à Assembleia Geral em 1851, o Visconde de Itaboraí expunha ser indispensável reformar as estruturas do Tesouro após a experiência inicial de funcionamento ditada, basicamente, pela Lei nº 4 de outubro de 1831. O pessoal integrante da burocracia nascente, segundo o Ministro, era exíguo, concentrando-se diversas funções em poucas pessoas, de maneira que as contas de receita e despesa acabavam, ao fim do exercício, apuradas com defasagens (BRASIL.Ministério da Fazenda, 1851, p. 20). A expectativa geral com a reforma era de que a sua implementação zelosa produzisse o indispensável “melhoramento (...) na arrecadação e distribuição das

---

<sup>34</sup>A regulamentação, por decreto ministerial, foi autorizada pela Assembleia Geral Legislativa (Decreto nº 563, de 4 e julho de 1850).

<sup>35</sup>Exigia-se atualização, evidentemente, por que se reconhecia que a atividade financeira pública como aqui a compreendemos (abrangente da geração de receitas, do endividamento, da estruturação do gasto, da orquestração orçamentária e da interconexão entre ações fiscais, monetárias, cambiais e negociais) encontrava-se, em meados do século XIX, com alguns dos seus segmentos regulados e estruturados (caso, especialmente, das políticas orçamentária e tributária). Era a herança da construção inacabada das primeiras décadas de Estado independente, herança que se manifestava, de modo especial, na disciplina do orçamento e da sistematização tributária.

Rendas Publicas, e maior clareza e exactidão nos Balanços e documentos que devem ser apresentados á Assembléa Geral” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1851, p. 21).<sup>36</sup>

As finanças públicas, a partir desses esforços de reforma administrativa das organizações e atividades fazendárias, iniciaram os anos de 1850 a 1889 sob a crença de um “acabamento”, de um melhoramento daquilo que se havia construído nas décadas de 1830 e 1840, mas, ainda assim, com baixa capacidade de absorver mudanças sociais e econômicas que lhes eram concomitantes e que ainda se acentuariam nos anos posteriores (simbolizadas, como se viu, pelo advento do Código Comercial, da Lei Eusébio de Queirós e da Lei de Terras).

Enfim, ainda no que toca ao panorama daqueles anos, o cenário demográfico indica que existiam pouco mais de 7.000.000 de pessoas nos anos 1850. Já em 1890, quando sobreveio a República, estima-se que a população chegou a cerca de 14.000.000 de brasileiros (GOLDSMITH, 1886, p. 3).<sup>37</sup>

A crescente população, majoritariamente rural, aos poucos impulsionava a vida nas cidades, ao menos nas maiores capitais, exigindo integração socioeconômica que o trabalho escravo e o trabalho livre na produção agrícola não se mostravam capazes de absorver. E, em termos regionais, embora o Nordeste concentrasse a maior densidade por todo o período imperial, há progressivo deslocamento, a partir da década de 1870, em direção ao Sudeste e ao Sul, notadamente São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul.

É o que se verifica, a seguir, nas Tabelas 2.2 e 2.3.

Tabela 2.2 - Crescimento e estrutura da população, 1850-1920.

	População total		Composição por Tipos (%)				
	Número (milhões)	Crescimento anual	Branco	Mulato	Negro	Estrangeiro	Urbano
1850	7,23						
1860	8,42	1,54					
1870	9,80	1,53	38,1	42,1	19,7	3,9	7,9
1880	11,75	1,83					
1890	14,20	1,98	44,0	41,4	14,6	2,5	
1900	17,98	2,39				6,1	10,0
1910	22,22	2,14					

<sup>36</sup>Itaboraí, embora membro do Partido Conservador, fora jornalista e membro do partido liberal na década de 1830. Formado em matemática, quando ocupa, nos anos de 1850, o Ministério da Fazenda, traz consigo experiências acumuladas como professor na Real Academia Militar, Ministro da Marinha, deputado, presidente da província do Rio de Janeiro e presidente do Banco do Brasil. Era um conservador sem dúvida distinto da feição geral do grande fazendeiro exportador de gêneros alimentícios, o que, certamente, também auxilia a compreensão de ter vindo sob sua condução ministerial a reforma do Decreto 736.

<sup>37</sup>E, vinte anos mais tarde, em 1910, segundo o mesmo autor, éramos no Brasil pouco mais de 22.000.000.

1920	27,40	2,12					
------	-------	------	--	--	--	--	--

Fonte: GOLSMITH, 1986, p. 3.

Tabela 2.3 - Distribuição geográfica da população, 1854-1920 (percentagem).

	Regiões					Estados Seleccionados				
	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Bahia	Rio de Janeiro	São Paulo	Minas Gerais	Rio Grande do Sul
1854	3,3	48,6	22,8	4,9	20,41*	14,3	15,6	6,5	16,9	2,6
1872	3,4	46,7	20,0	7,3	22,7	14,0	10,7	8,4	20,5	4,4
1890	3,3	42,0	20,4	9,9	24,5	13,4	9,8	9,7	22,2	6,3
1900	4,0	38,7	24,3	10,3	22,7	12,2	10,0	13,1	20,6	6,6
1910	4,5	37,8	24,4	11,0	22,3	11,5	9,1	14,1	20,0	6,9
1920	4,7	36,7	25,4	11,5	21,7	10,9	8,9	15,0	19,2	7,1

\* Incluiu Cidade do Rio de Janeiro. Fonte: GOLSMITH, 1986, p. 5.

Fonte: GOLSMITH, 1986, p. 5.

A taxa média de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) estimado para o Segundo Reinado girava, no agregado, entre 0,74 e 3,37; *per capita*, variava de -0,52 a 1,84, sendo os anos mais dinâmicos, dessa perspectiva, os das décadas de 1850 e 1860 (GOLDSMITH, 1986, p. 8; 22-23).<sup>38</sup>

A agricultura, juntamente com o comércio interno e internacional (exportações e importações), constituíram as maiores atividades naqueles anos (*ibidem*, p. 11). As exportações e importações oscilaram com uma participação em torno de 30% do Produto Interno Bruto, alcançando percentuais mais elevados no final da década de 1850 e mais baixos no final dos anos 1880 (*ibidem*, p. 54-55). Os saldos nas relações de troca e no balanço de pagamentos foram positivos a partir da década de 1860, principalmente, ao que tudo indica, pelo incremento das exportações de café (*ibidem*, p. 35 et seq.).

Já se experimentavam, sem embargo, ainda que de modo menos expressivo, modestos esforços industrializantes, especialmente das indústrias têxteis (algodão, juta e lã), de chapéus, de calçados, de moinhos de trigo, de refino de açúcar, de peças para máquinas empregadas na agricultura, nas ferrovias e na expansão elétrica, bem assim no setor metalúrgico (PAULA, 2012, p. 216; LEOPOLDI, 2000, p. 40).

<sup>38</sup>Sobre o tema, dados os problemas que cercam a estimativa do PIB para no período e as críticas aos números levantados por Goldsmith, confira-se, para aprofundamento, Tombolo e Sampaio (2013). Em termos nominais, de acordo com a série de Mitchell (1993), que utilizamos como referência no Gráfico 1.1, o PIB saiu de 270.000 contos de réis no ano de 1861 para 570.000 contos de réis em 1889.

O sistema bancário era ainda reduzido, com proeminência de bancos estrangeiros e, em meio a muitas discussões, do Banco do Brasil.

As taxas de juros de longo prazo eram elevadas (na comparação com os países mais desenvolvidos) e as operações em Bolsa de Valores, conquanto em crescimento, eram tímidas.

No relatório do Ministro da Fazenda de 1860 eram arroladas como sociedades anônimas bancárias conhecidas pelo governo o Banco do Brasil e suas filiais, o Banco Rural e Hypothecario no Rio de Janeiro, com filiais, o Banco do Rio Grande do Sul e suas filiais, a Caixa de Economia da Bahia e suas filiais (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1861, p. N57).<sup>39</sup> Na década de 1870, nos relatórios ministeriais, são registradas cerca de vinte sociedades bancárias, incluídas as estrangeiras, diminuindo-se o quantitativo na década de 1880.<sup>40</sup>

A despeito da dificuldade de medição, a taxa de inflação no Segundo Reinado, seguindo Goldsmith, girou em torno de 2% ao ano, interpolando momentos de alta e de baixa dos preços (GOLDSMITH, 1986, p. 29-31). Avaliando na literatura especializada as diferentes medidas de índices de preços para quase todo o período abrangido na presente tese, apontam Tombolo e Sampaio no sentido de que “os preços foram crescentes no Brasil do século XIX, porém a inflação, de fato, foi branda (para os padrões brasileiros), cerca de 1,91% a.a. entre 1820 e 1889, e 2,79% a.a. entre 1890 e 1900” (2013, p. 191).

Quanto aos meios de pagamento, apurados pelo agregado monetário M1 (moeda em poder do público mais depósitos à vista nos bancos), verifica-se, quer em termos absolutos quer em percentagem do PIB nominal, significativo crescimento até o término da Guerra do Paraguai, estabilizando-se, relativamente, nas décadas de 1870 e 1880.<sup>41</sup>

---

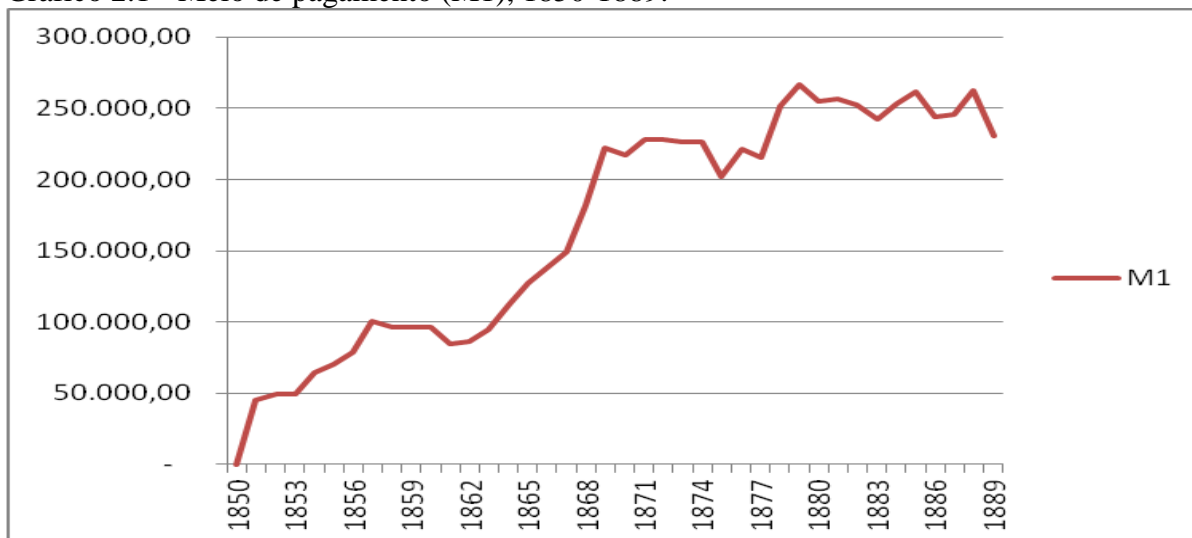
<sup>39</sup>Segundo Carlos Gabriel Guimarães: “O resultado da política conservadora não tardou a surtir efeito. Se no período de 1851 a 1860 surgiram 16 bancos e casas bancárias nacionais na cidade do Rio de Janeiro, principal centro comercial e financeiro do Império brasileiro, sendo que 10 foram criados somente no período 1857-1860, após a lei dos Entraves, no período de 1861 a 1863, somente 5 bancos surgiram sendo que dois bancos eram de origem inglesa, o London and Brazilian Bank Limited e do The Brazilian and Portuguese Bank Limited. Além disso, houve, também, um aumento do número de falências das casas comerciais da Praça do Rio de Janeiro, chegando ao número de 105 em 1862” (GUIMARÃES, 2011, p. 4-5). Para o período anterior a 1850 recomenda-se a leitura do livro de Bernardo de Souza Franco, “Os Bancos do Brasil”, publicando em 1848 pela Typographia Nacional.

<sup>40</sup>Vide, notadamente, os relatórios dos anos 1871, 1879-2, 1882, 1885 e 1888.

<sup>41</sup>Conforme esclarecem Tombolo e Sampaio (2013), a inflação no século XIX pode ser medida por índices de preços ao consumidor calculados para uma região específica, como faz Eulália Lobo, para o Rio de Janeiro, no artigo “Evolução dos preços e do padrão de vida no Rio de Janeiro, 1820-1930”, publicado na Revista Brasileira de Economia no ano de 1971. Alternativas também existem com Dorival Vieira, no artigo “A evolução do sistema monetário brasileiro”, publicado na Revista de Administração de 1947, com Onody, em “A inflação brasileira 1820-1958”, livro de 1960, e com Buescu, no livro de 1973 “300 anos de inflação”. Utilizando-se de outra abordagem (teoria da paridade do poder de compra entre as taxas de câmbio), também cuidam da inflação Leff, em artigo publicado em 1972, na Revista Brasileira de Economia, com o título “Estimativa da renda provável no Brasil no século XIX com base nos dados sobre a moeda” e, ainda, Luz & Peláez, também em 1972, também na Revista Brasileira de Economia, no artigo “Economia e História: o encontro entre os dois campos do conhecimento.”

Nessa direção, esclarecem, a seguir, os Gráficos 2.1 e 2.2:

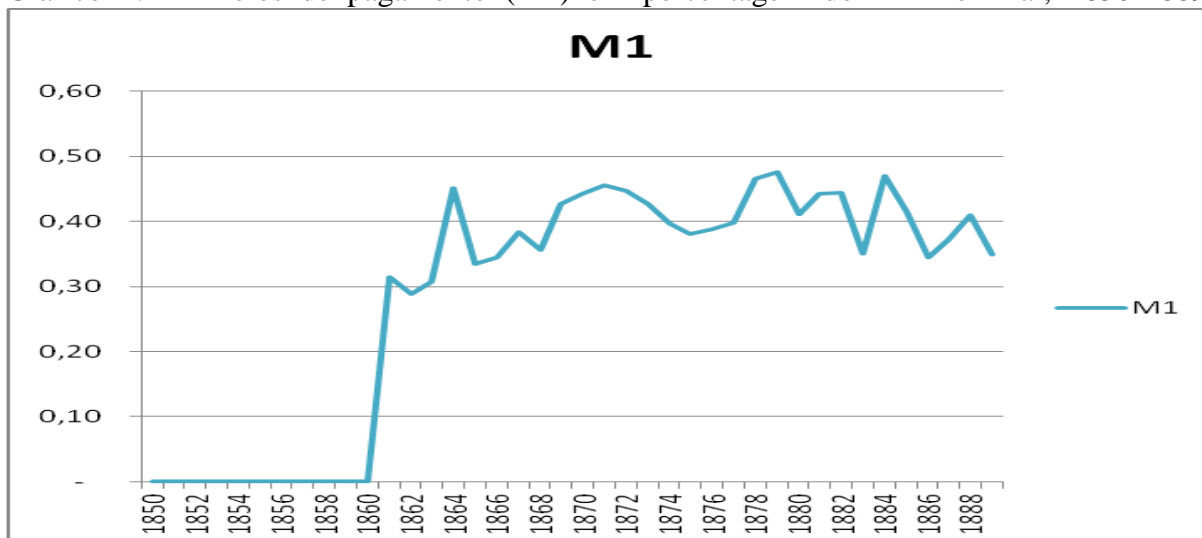
Gráfico 2.1 - Meio de pagamento (M1), 1850-1889.



Elaboração própria. Valores correntes em contos de réis.

Fonte: IBGE, 1990, p. 533-535.

Gráfico 2.2 - Meios de pagamento (M1) em percentagem do PIB nominal, 1850-1889.



Elaboração própria. Valores correntes em contos de réis.

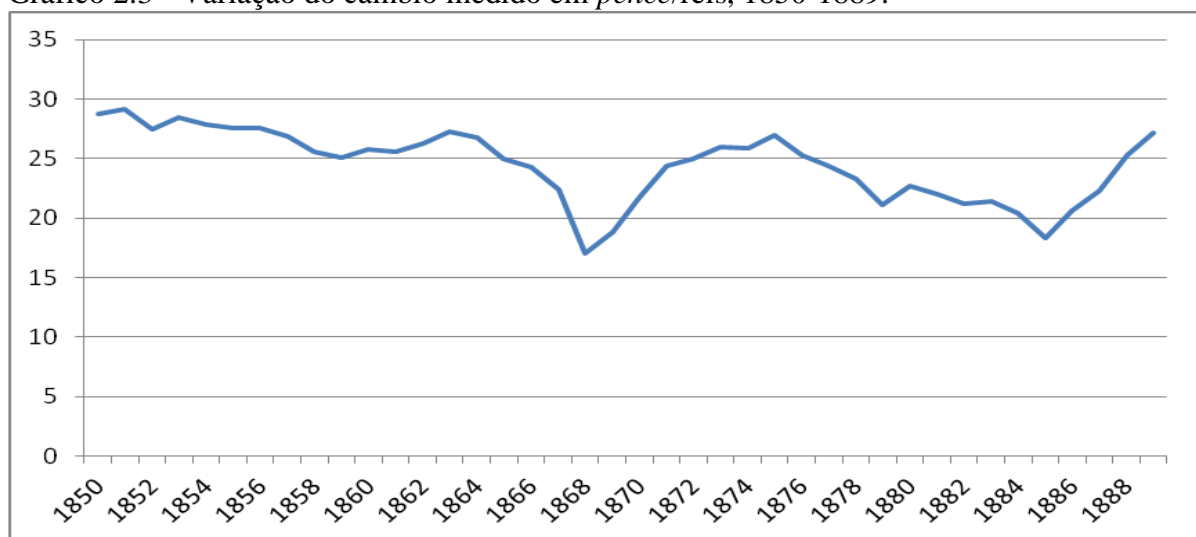
Fonte: IBGE (1990) – para dados totalizados dos meios de pagamento.

O câmbio, por sua vez, conforme se verifica no Gráfico 2.3, manteve-se razoavelmente estável, mas com oscilações importantes na busca da manutenção da paridade de 27 *pence* por mil réis, fixada a partir do ano de 1846.<sup>42</sup> Os dados atinentes à média anual da

<sup>42</sup>A paridade legal do mil réis foi quebrada, em 1833, de 67,5 *pence*/mil réis para 43,5 *pence*/mil réis e, em 1846, com o padrão ouro pela Lei nº 401, para 27 *pence*/mil réis (Cf. ABREU, 2010, p. 27). Antes da reforma do ano de 1971, uma libra valia 240 *pence*. Uma libra, ao par, assim, é igual a 8\$889.

taxa de câmbio para os anos de 1850 a 1889 bem ilustram os movimentos de alta e de baixa, com forte desvalorização na conjuntura crítica da passagem do Império à República.

Gráfico 2.3 - Variação do câmbio medido em *pence*/réis, 1850-1889.



Elaboração própria.

Fonte: IBGE, 1886, p. 63-64 (1850-1869); IBGE, 1990, p. 591-596 (1870-1913).

Quanto às receitas e despesas, o crescimento, para ambas, a despeito de alguma oscilação, era contínuo nos anos de 1850 a 1889.

As despesas realizadas a partir da Guerra do Paraguai superaram a arrecadação, todavia, em praticamente todos os anos. O orçamento deficitário – e, portanto, fora da cartilha ortodoxa do liberalismo econômico da época – era a realidade.

A Tabela 2.4, vertida nos Gráficos 2.3 e 2.4, ilustra a movimentação das receitas e despesas no período:

Tabela 2.4 - Receita arrecadada, despesa realizada e saldos orçamentários em contos de réis e em libra, 1850-1889.

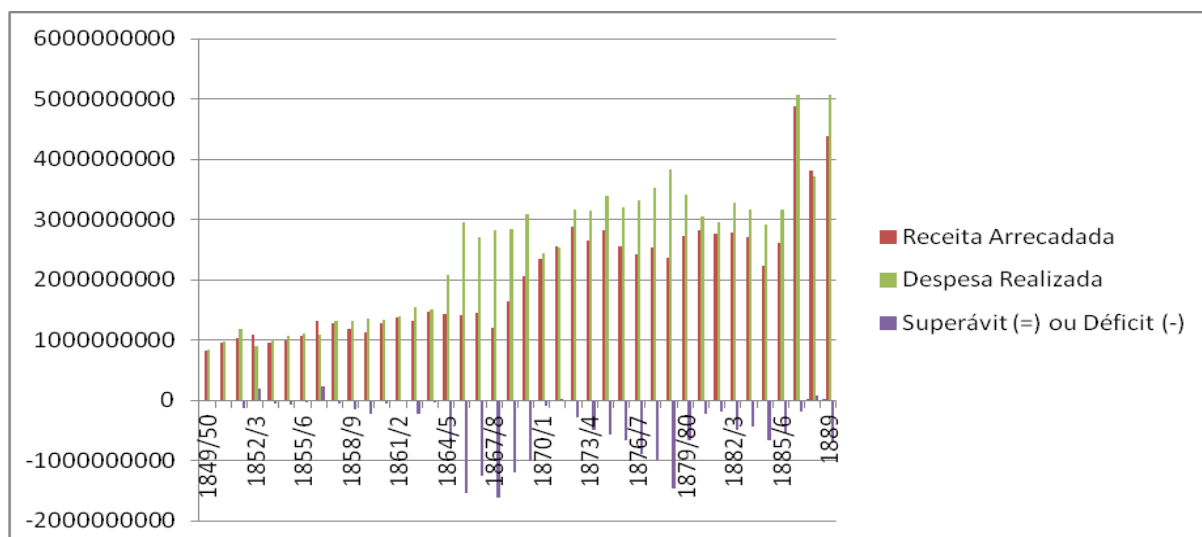
Exercícios	Receita Arrecadada		Despesa Realizada		Superávit (+) ou Déficit (-)	Libra a.a.	
	Conto de réis	Libra	Conto de réis	Libra		Conto de Réis	Libra
1849/50	28200	810750000	28950	832312500	-750	-21562500	28,75
1850/1	32697	952136640	33225	967512000	-528	-15375360	29,12
1851/2	37713	103484472	42755	117319720	-5 042	-138352480	27,44
1852/3	38103	108593550	31654	902139000	+6 449	183796500	28,5
1853/4	34516	960580280	36234	100839222	-1 718	-47811940	27,83
1854/5	35985	991746600	38740	106767440	-2 755	-75927800	27,56
1855/6	38634	106475304	40243	110909708	-1 609	-44344040	27,56
1856/7	49156	131885548	40374	108323442	+8 782	235621060	26,83
1857/8	49747	127153332	51756	132288336	-2 009	-51350040	25,56
1858/9	46920	117581520	52719	132113814	-5 799	-145322940	25,06

1859/60	43807	113065867	52606	135776086	-8 799	-227102190	25,81
1860/1	50052	127932912	52358	133827048	-2 306	-58941360	25,56
1861/2	52489	137941092	53050	139415400	-561	-14743080	26,28
1862/3	48342	131731950	57000	155325000	-8 658	-235930500	27,25
1863/4	54801	146592675	56494	151121450	-1 693	-45287750	26,75
1864/5	56996	142490000	83346	208365000	-26 350	-658750000	25
1865/6	58523	141918275	121856	295500800	-63 333	-	24,25
1866/7	64777	145359588	120890	271277160	-56 113	-	22,44
1867/8	71201	121041700	165985	282174500	-94 784	-	17
1868/9	87543	164668383	150895	283833495	-63 352	-	18,81
1869/70	94847	206197378	141594	307825356	-46 747	-	21,74
1870/1	95885	234055285	100074	244280634	-4 189	-102253490	24,41
1871/2	102337	255535489	101581	253647757	756	18877320	24,97
1872/3	110713	287743087	121874	316750526	-11 161	-290074390	25,99
1873/4	102652	265868680	121481	314635790	-18 829	-487671100	25,9
1874/5	104707	282185365	125855	339179225	-21 148	-569938600	26,95
1875/6	100718	254816540	126780	320753400	-26 062	-659368600	25,3
1876/7	98970	241585770	135801	331490241	-36 831	-899044710	24,41
1877/8	109221	254375709	151492	352824868	-42 271	-984491590	23,29
1878/9	111802	235902220	181469	382899590	-69 667	-	21,1
1879/80	120393	273051324	150134	340503912	-29 741	-674525880	22,68
1880/1	128364	282785892	138583	305298349	-10 219	-225124570	22,03
1881/2	130456	277088544	139471	296236404	-9 015	-191478600	21,24
1882/3	129698	277942814	152958	327788994	-23 260	-498461800	21,43
1883/4	132593	271152685	154257	315455565	-21 664	-443028800	20,45
1884/5	121974	223700316	158496	290681664	-36 522	-669813480	18,34
1885/6	126883	262013395	153623	317231495	-26 740	-552181000	20,65
1886/7	218763	488716542	227045	507218530	-8 282	-185019880	22,34
1888	150726	380583150	147451	372313775	+3 275	82693750	25,25
1889	160840	437484800	186165	506368800	+25 325	-688840000	27,2

Elaboração própria. Valores correntes.

Fonte: IBGE, 1990, p. 591-596; 616-617; IBGE, 1886, p. 63-64 (1850-1869).





Elaboração própria com dados da Tabela 2.4.

No que toca à estrutura da arrecadação, mais da metade das receitas públicas do período se originava dos tributos sobre o comércio internacional (importação e exportação). A incidência sobre a atividade econômica era, no entanto, fragmentada na produção e no consumo, selecionando o governo, pontualmente, as bases que se mostravam mais rentáveis quando se mostrava necessário levar a efeito algum incremento arrecadatório no orçamento.

Em termos regionais, de forma ainda mais acentuada que a transformação demográfica, havia forte deslocamento do volume arrecadatório das regiões Norte e Nordeste em direção ao Sudeste e ao Sul.

Os empréstimos internacionais e a emissão de moeda também integravam, significativamente, o perfil estrutural da arrecadação. E, embora crescessem continuamente, dependiam das receitas tributárias para sua gestão e continuidade.

A estrutura da despesa, por sua vez, embora visualizada nos dados do período por uma classificação que privilegia o critério orgânico, verificar-se-á adiante que se concentrava na realização de obras públicas (na sua maioria ferrovias), no gasto com a instituição de um efetivo aparelho militar e na ordenação interna do Estado.

Disputavam a alocação e a redistribuição dos recursos, nesses anos, fazendeiros exportadores, produtores para o nascente mercado interno, importadores de gêneros alimentícios e máquinas, comerciantes, financistas, profissionais liberais, funcionários públicos civis e militares, bem como a grande massa da população rural e os trabalhadores, ainda em expansão, nos centros urbanos.

O domínio nesse conflito de interesses, no entanto, recaía, como regra, nas mãos dos grandes fazendeiros produtores de commodities para a exportação, muitas vezes com o apoio da nascente burguesia industrial, dos produtores internos e dos funcionários do governo,

convencidos da relevância e fundamentalidade do comércio internacional para a economia do país (TOPIK, 1987, p.16 et seq.).

Resta ver, agora, como se movimentaram as instituições em cada um dos setores integrantes da questão financeira: o orçamento, a tributação, o endividamento público, o controle da moeda (basicamente a emissão) e o controle do câmbio (dada a repercussão na dívida e no comércio exterior).

O propósito, como outrora informado, é mapear, do ponto de vista das finanças públicas, a *linha de base* e as *clivagens* geradoras e produtoras da *conjuntura crítica* na virada da década de 1880 para 1890.

## 2.2 As finanças públicas por seus setores

### 2.2.1 A política orçamentária

Aproveitando a sistemática herdada do período colonial, a Constituição outorgada de 1824<sup>43</sup>, nos artigos 15, 170, 171 e 172, enunciou as linhas condutoras do desenho institucional das finanças públicas ao prever (i) que a administração da receita e da despesa da Fazenda Nacional ficaria a encargo do Tribunal do Tesouro Nacional que, por meio de postos de serviço fixados em lei, realizaria a arrecadação e a contabilização em correspondência com as Tesourarias e autoridades provinciais e (ii) que a apresentação da proposta do orçamento, a ser fixado anualmente pela Assembleia Geral, cabia ao Ministro de Estado da Fazenda, que coletaria e agregaria as informações das suas repartições, apresentando à Câmara dos Deputados um balanço geral da receita e da despesa do Tesouro Nacional relativo ao ano antecedente e, de igual modo, para o ano seguinte, o orçamento de todas as despesas públicas e das previsões da importância a arrecadar de todas as contribuições e rendas.

Somente em 1827, sem embargo, empenhou-se na construção do orçamento o Ministro da Fazenda, Manuel Jacinto Nogueira da Gama (Visconde de Baependy), que apresentou à aprovação legislativa, em 1828, um projeto de lei orçamentária dispondo sobre a receita e a despesa da Corte e da Província do Rio de Janeiro. E, apenas em 1830, levou-se a efeito a aprovação de um orçamento nacional, incluindo o Império e as Provinciais, pela Lei

---

<sup>43</sup>Por conta de conflitos políticos latentes ao tempo da independência, D. Pedro I interrompeu militarmente os trabalhos constituintes em 12 de novembro de 1823, prendendo e exilando diversos deputados que lhe eram contrários (a chamada 'noite da agonia'). Nos meses que se seguiram, com o apoio de cidadãos de sua confiança que integravam o partido dos portugueses, aproveitando bastante o texto até aquele momento elaborado, D. Pedro I cuidou da finalização e da outorga da primeira e mais longa constituição do país, em 25 de março de 1824.

de 15 de dezembro,<sup>44</sup> que fixou o orçamento para o período de 1º de julho de 1831 a 31 de julho de 1832, podendo mesmo ser considerada a “primeira lei do orçamento formulada pelo corpo legislativo desde a fundação do império” (CARREIRA, 1889, p. 183).

No ano seguinte, 1831, incrementaram-se as disposições orçamentárias e se instituíram mudanças administrativas pela Lei de 04 de outubro de 1831, organizadora do Tesouro Público Nacional, das Tesourarias das Províncias e de toda a estruturação da administração financeira naqueles anos iniciais de independência.<sup>45</sup> Pela Lei de 15 de novembro (que orçava a receita e fixava a despesa para o exercício de 1832 – 1833) o trabalho financeiro parece haver sido melhor sistematizado, controlando-se as receitas pela procedência e as despesas pelos ministérios, além de se preocupar com a apuração do resultado superavitário ou deficitário do orçamento e com o endividamento.

Do final dos anos 1820 ao início dos anos 1840, aliás, como lembrado por Amaro Cavalcanti, é que se estruturaram os fundamentos orçamentários e contábeis que se esperava no texto constitucional substituíssem os primeiros esforços de D. João, em 1808, para começar a ordenar no país as finanças, notadamente o Alvará nº 28, de junho daquele ano, pelo qual se fixara a contabilidade do Erário:

O primeiro reinado (...) não poude, sequer, reunir os elementos indispensaveis de uma escripturação central, donde contassem os algarismos exactos da sua divida, das rendas publicas e da sua applicação, em um determinado período (...)  
Organizado, muito embora, o Thesouro Nacional e as Thesourarias da Fazenda nas provinciais, pela lei de 4 de outubro de 1831, a importantíssima materia da contabilidade continuou a ser regulada, em parte, segundo os methodos e praticas em voga, em parte, por ordens e instruções, parciaes e desconexas, dos Ministros da Fazenda, e em parte, finalmente, pelas disposições occasionaes (...)  
(CAVALCANTI, 1896, p. 539-540).

Dessas práticas e ajustamentos ocasionais o autor destaca as leis orçamentárias de 15 de dezembro de 1830, de 15 de novembro de 1831, de 24 de outubro de 1832, de 8 de outubro

<sup>44</sup>A partir de 1828, o exercício financeiro que ia de 1 de janeiro a 31 de outubro passou a ser contado de 1 de julho a 30 de junho; ficaria assim até o ano de 1887 (CARREIRA, 1889, p. 64). A Lei de 15 de dezembro de 1830 perdurou, por longa data, regulamentando aspectos importantes do processo orçamentário, como se observa nos comentários de José Antonio Pimenta Bueno à Constituição de 1824 (BUENO, 1857, p. 84 et seq.)

<sup>45</sup>Para Amaro Cavalcanti, entende-se por administração financeira a “parte da administração pública que cuida da economia do Estado, ou em outros termos, que tem por objecto o provimento dos meios economicos (bens, e rendas publicas) e o emprego desses meios (despesa publica) para os fins do Estado” (1896, p. 435). A reforma de 1831, segundo Amaro Cavalcanti, buscava, notadamente, o aperfeiçoamento orgânico-institucional, criando repartições e funcionários responsáveis pelo controle das receitas e despesas governamentais. Não se bastava, contudo, nessa dimensão organizacional, compreendendo, também, constituição de impostos e “as outras especies da economia financeira, como é facil de verificar das diversas leis, decretos e mais actos, - uns, relativos á extincção de empregos e despesas desnecessarias, e outros, referentes a melhor distribuição dos trabalhos, á boa classificação das materias, ás regras uniformes da contabilidade... (CAVALCANTI, 1896, p. 457).

de 1833 e de 3 de outubro de 1834, declaradas permanentes pelo decreto de 12 de abril de 1835, acrescentando, ainda, o artigo 13 da lei orçamentária de 31 de outubro de 1835 (pela qual melhor se ordenou a obrigação de o Ministro da Fazenda apresentar anualmente ao Legislativo, até 8 de maio, a proposta de fixação das despesas e o balanço das despesas, das receitas e das rendas gerais), os artigos 14 a 17 da lei de 11 de outubro de 1837, os artigos 23 e 24 da lei de 20 de outubro de 1838 e o artigo 34 da lei de 21 de outubro de 1843 (que criava a obrigação de se apresentar, com a tabela geral das receitas, o comparativo com os valores arrecadados nos últimos três exercícios (CAVALCANTI, 1896, p. 540).

As instituições requeridas para dar conta das problemáticas albergadas pela questão financeira, inclusive no âmbito orçamentário, avançavam, no período, em meio a interesses conflituosos de ocupantes de funções de governo, de militares e de comerciantes varejistas que viriam a se organizar nos partidos Liberal e Conservador,<sup>46</sup> bem assim em meio a disputadas (que envolviam o governo central e as Províncias) entre concepções centralizadoras e descentralizadoras da organização do Estado.

Exemplo dessas concepções acha-se no Ato Adicional à Constituição de 1824 (Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834), pelo qual se instituiu a Regência Una, dissolveu-se o Conselho de Estado do Império do Brasil<sup>47</sup>, criaram-se as Assembleias Legislativas das Províncias e se estabeleceu o Município Neutro (segregando-o da Província do Rio de Janeiro), reforçando a autonomia política das províncias como forma de conduzir, em termos menos centralizadores, a institucionalização do Império em meio a uma série de conflitos e revoltas espalhados pelo país.<sup>48</sup>

Na mesma direção, no orçamento para o exercício de 1833 a 1834 (Lei de 24 de outubro de 1832), por conta das divergências a respeito do fortalecimento da administração pelo reforço das instituições provinciais ou pela centralização daquelas de caráter nacional, previu-se a segregação das despesas em nacionais e provinciais. No que se refere à previsão da receita, por seu turno, conferiu-se às províncias competência para instituir “todos impostos ora existentes não compreendidos na receita geral” (artigo 83).

As tendências descentralizadoras, entretanto, tiveram curta duração. O Ato Adicional logo viria a ser reinterpretado pela Lei nº 105, de 12 de maio de 1840 e, no Segundo Reinado,

---

<sup>46</sup>Ver nota número 24.

<sup>47</sup>O Conselho de Estado servira ao Imperador como espécie de substituto do Legislativo, obliterado na constituinte de 1823. Somente em 1842 seria restaurado, tendo em conta a Lei nº 234, de 23 de novembro de 1841.

<sup>48</sup>Sobre a temática, o livro de Tavares Bastos (1870) é referência obrigatória. Ao tratar da descentralização e centralização em meio ao Segundo Reinado comenta, abundantemente, o Ato Adicional de 1834 e a situação das províncias no período.

moveu-se o desenho institucional para a perspectiva mais centralizadora com a qual o Império iniciara o processo de independência do país e que, por meio da atuação de D. Pedro II (declarado antecipado em 23 de julho daquele ano, com apenas 14 anos, e coroado no ano seguinte) – secundado pelo Conselho de Estado que fora encerrado em 1834 e agora, no ano de 1842 (Lei de 23 de novembro de 1841), voltaria a auxiliá-lo – funcionaria como instrumento de balanceamento entre as forças liberais e conservadoras que se altercariam na assunção da liderança governamental.

Na década de 1840, com efeito, já nos anos iniciais do Segundo Reinado, as finanças públicas e, notadamente, o processo orçamentário, foram aos poucos encontrando ponto de repouso.

O Decreto nº 41, de 20 de fevereiro de 1840, nessa direção, reiterando que o exercício abrangeria o período de 1º de julho a 30 de junho ano subsequente, adotou o registro contábil mais próximo à regra que hoje se reconhece como de competência (apelidada por exercício) – não a de caixa (de gestão), como se vinha fazendo –, com mais seis meses para complemento de operações relativas “à cobrança do resto da receita, liquidação e pagamento do resto da despesa, como para competente escrituração” (artigo 6º).

Os déficits, ainda assim, eram constantes e a dívida crescente, persistindo os desafios relacionados ao incremento da economia.

Reforços na arrecadação se mostravam necessários. Assim, a reforma tarifária de 1844 veio garantir elevação significativa das receitas e, logo depois, em 1846 (pela Lei nº 401, de 11 de setembro), obteve-se a modificação do padrão monetário<sup>49</sup> seguida do “esforço pela fundação e funcionamento de bancos” (HORBACH, 2006, p. 12), medidas que possibilitaram ao governo e a grupos de produtores alcançarem algum alento. Nada, é claro, que ofuscasse as soluções de governo nem sempre obedientes às idealizações sistematizadoras – como fora, para ilustrar, o esforço de Alves Branco constituir um Tribunal de Contas autônomo do controle do Executivo por volta dos anos 1845 e, também, a recorrente prática de se fazer uso dos créditos adicionais para fazer funcionar a administração.<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup>Pela Lei seriam recebidas nas estações públicas moedas de ouro de vinte e dois quilates na razão de quatro mil réis por oitava. Ou seja, com 1/8 de ouro 22 quilates (nível de pureza) trocar-se-iam 4\$000 (quatro mil réis). Lançava-se uma moeda de \$500 (quinhentos réis) com ouro de 22 quilates. Este padrão outro perduraria. Escrevendo em 1922, Antonio Carlos Ribeiro de Andrada afirma que “hoje o padrão vigente é esse que a lei de 1846 creou” (1922, p. 12).

<sup>50</sup>Esse ponto, a propósito, era alvo da crítica de Tito Franco D’Almeida ao gabinete conservador que assumiu o governo no final de 1840. Segundo o autor, apenas quinze dias depois de aprovado o orçamento do exercício de 1848-1849 ver-se-ia funcionar “a fabrica dos creditos” (1877, p. 32), que erguia “de novo o orçamento ilegal do governo, anulando o legislativo” (idem).

De todo modo, pouco a pouco, um saber interno sobre as finanças e sua regulação jurídica na década de 1840 nascia e encontrava alguma sistematização. As reflexões mais gerais sobre o tema eram extraídas dos estudos de financistas estrangeiros. Sua internalização, no entanto, era produzida, pragmaticamente, no âmbito da nascente burocracia do Ministério da Fazenda,<sup>51 52</sup> sendo os relatórios ministeriais entregues quando da apresentação do balanço das contas e da proposta de orçamento e as manifestações da Câmara dos Deputados fontes prioritárias de construção de conhecimento específico nessa seara.

Na relativa estabilização política das décadas de 1850 e 1860, portanto, encontravam-se funcionando conhecimentos, práticas e regras relativas ao orçamento que exigiam, apenas, de acordo com a concepção manifestada no já mencionado Decreto nº 736, o melhoramento das organizações administrativas da Fazenda (mais tarde, apenas, após a Guerra do Paraguai, a situação política e socioeconômica passaria por modificações que não deixariam intocado o orçamento). Os exatos termos do relacionamento entre o Legislativo e o Executivo, contudo, ainda se erguiam.

A situação do processo orçamentário é, disso, exemplar, sendo dos segmentos integradores das finanças públicas o setor que primeiramente encontrou repouso e experimentou as mudanças do cenário político a partir do final de 1870. Estruturado sobre as bases das disposições orçamentárias da Lei nº 99, de 31 de outubro de 1835 (artigos 13 a 21), e sobre as disposições administrativas do Decreto nº 736 no que toca à coleta de dados e à produção de informação atinente à atividade financeira pública, a prática anual do orçamento no Executivo e no Legislativo consolidou, nos anos de 1850 e 1860, sua estética e seu conteúdo.

---

<sup>51</sup>O ‘Compêndio de Direito Financeiro’, de José Antonio da Silva Maia (1841) sintetiza, de certa maneira, a atmosfera atinente à regulação jurídica das finanças à época, em 1841, sob a regência conservadora de Pedro de Araújo Lima, no fluxo das ações de estruturação centralizadora do Império com a criação do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (1838) e do Arquivo Público do Império (1838). Parece ter sido o primeiro esforço sistematizador do direito das finanças no país. José Maurício Fernandes Pereira de Barros, a propósito, discorre sobre o caráter secreto (e, diríamos hoje, insulado) da construção das finanças no país: “Não queremos fazer uma censura; mas é forçoso reconhecer, que até certo tempo foi da natureza deste objecto o segredo; e a feição das Repartições da Fazenda se resentio sempre de um certo mysterio, e laconismo, que, sem ser praticado por espirito de egoísmo ou de monopolio, representava por ventura o respeito por uma tradição que debalde buscaria seu apoio na razão o na sciencia” (BARROS, 1855, p. XII)

<sup>52</sup>Maia teria participado da elaboração da Lei de 04 de outubro de 1831, organizadora do Tesouro Público Nacional e das Tesourarias das Províncias, ocupara vários cargos no exercício da magistratura, fora Ministro da Justiça, integrara o Instituto Histórico Geográfico e, por dois meses, no ano de 1840 (18/05/1840 a 24/07/1840), exercera o cargo de Ministro da Fazenda. No início da década de 1840, Maia elaborou o ‘Guia dos Procuradores da Coroa’. Mais tarde, em 1846, escreveria os ‘Apontamentos da legislação para uso dos Procuradores da Coroa e da Fazenda Nacional’. Em 1850, pouco antes de sua morte, em 1853, também participaria da elaboração do Decreto nº 736, de 20 de novembro de 1850, o qual estabeleceu a Reforma do Tesouro Público Nacional e as Tesourarias Provinciais. Informações podem ser obtidas no endereço eletrônico do Ministério da Fazenda: <http://www.fazenda.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/galeria-dos-ministros>.

Na síntese de Liberato de Castro Carreira (1889, p. 64 et seq.)<sup>53</sup> – que engloba as modificações realizadas nos anos 1870 e 1880 – o orçamento, previsto na Constituição de 1824 como lei criadora da receita e distribuidora da despesa, seguia a regra da anualidade, embora, vez por outra, tenha “sido ampliado para reger dous exercícios” (1889, p. 64). O exercício, aliás, que até o ano de 1827 fora previsto em termos coincidentes com o ano civil, cuidando do período de 1º de janeiro a 31 de dezembro, passara, dali em diante, a vigor de 1º de julho a 30 de junho do ano seguinte. Apenas no final dos anos 1880, nas leis que orçaram as receitas para os anos de 1888 e 1889, abandonou-se o exercício de 1º de julho a 30 de junho, acrescido de mais seis meses para liquidação de contas (que chegou a ser adicionado de mais seis meses em 1840), retornando-se ao esquema anterior ao ano de 1828.

O orçamento era normalmente aprovado no final da sessão ânuia do Legislativo, que, por força do artigo 17 da Constituição de 1824, funcionava de ordinário por quatro meses, de maio a setembro, podendo haver prorrogação. Aprovava-se, no ano, como regra, o orçamento que vigeria no exercício fiscal seguinte (prática até hoje seguida), ocupando a matéria boa parte dos trabalhos legislativos. Apenas a título exemplificativo – porquanto o padrão, a despeito de haver exceções, era reiterado – aprovou-se em 17 de setembro de 1851 a Lei nº 628, que disciplinava o orçamento para o exercício de 1/7/1852 a 31/6/1853.<sup>54</sup>

A proposta do orçamento, nesse contexto cíclico, carecia de atividades administrativas contínuas de apuração e fiscalização de receitas e despesas, sendo elaborada pelo Executivo com base em “tabellas justificativas dos serviços (...) com especificações não só das verbas, como da legislação” (CARREIRA, 1889, p. 64-65). As receitas, por exemplo, eram estimadas com base “no termo médio da renda dos três últimos exercícios” (CARREIRA, 1889, p. 64-65) ou com base na arrecadação tanto do exercício corrente quanto daquele que se achava em liquidação. Nessa tarefa, diversas repartições atuavam na coleta de informações e cálculos, remetendo-os aos Ministérios a que se achavam vinculadas. Esses, por sua vez, organizavam o material e o enviavam ao Tesouro, onde a Diretoria Geral de Contabilidade extraía “os algoritmos precisos para a proposta, e os submete á apreciação do

---

<sup>53</sup>É interessante observar como, na descrição de Carreira, muito do que ainda hoje se pratica no processo orçamentário brasileiro já era, em meados Império, levado a efeito.

<sup>54</sup>Havia, é claro, exceções. O orçamento do exercício de julho de 1850 a junho de 1851, por exemplo, foi aprovado em 15 junho de 1850, com a Lei nº 555. O orçamento do exercício de 1876-1877 (Lei nº 2.670, de 20/10/1875), por sua vez, foi prorrogado, pelo Decreto nº 2.707, de 31/05/1877, para o exercício de 1877-1878. Os orçamentos dos exercícios de 1879-1880 e 1880-1881 foram aprovados pela Lei nº 2.940, de 31/10/1879. Ainda assim, a partir de 1850 é possível afirmar do exame das leis orçamentárias que na maior parte do tempo buscava-se a aprovação, no final da sessão legislativa anual, das receitas e despesas para o exercício fiscal seguinte.

ministro da fazenda, que, conferenciando com os collegas, fixa sommas dos pedidos, tendo em consideração o equilíbrio do orçamento” (CARREIRA, 1889, p. 65).

Essa fase preparatória acabava, necessariamente, nos primeiros meses do ano, porquanto a proposta do orçamento era encaminhada pelo Executivo à Câmara de Deputados nos oito primeiros dias da sessão legislativa e, de pronto, remetida à Comissão de Orçamento.

Esteticamente, o orçamento – e sua proposta – compunha até o final da década de 1870 uma peça única, dividida em três partes: despesas, receitas e disposições gerais. A partir de 1879, pelo Decreto nº 2.887, de 9 de agosto de 1879, passou-se a fragmentar a proposta, no lado da despesa, em projetos de lei distintos para cada Ministério, contemplando, ainda, a despesa a ser financiada com os créditos especiais. Também em separado, passou-se a apresentar a estimativa das receitas públicas e as disposições gerais, nas quais cabia indicar os recursos aplicáveis aos serviços que seriam financiados com créditos especiais. Tudo seria mais tarde unificado pela comissão de redação da casa parlamentar a que coubesse o encaminhamento à sanção imperial.

Na primeira lei orçamentária seguinte (a do exercício de 1882, porquanto à lei de 1879 conferiu-se vigência até o exercício de 1881), entretanto, a segregação da proposta acabou redundando na própria segregação da legislação orçamentária, que, ao invés de documento único, passou a ser composta de duas leis: uma, da despesa; outra, da receita e das disposições gerais.

Os diplomas legislativos que veiculavam o orçamento unitário, até 1879, continham cerca de 50 artigos. A parte destinada à despesa trazia os valores fixados por Ministérios, incluindo-se um o outro enunciado a respeito da organização administrativa específica para o âmbito de cada um dos Ministérios destinatários das rubricas. A receita, estimada, era subdividida basicamente em ordinárias, extraordinárias e depósitos ou rendas especiais. Eventualmente, na própria lei do orçamento traziam-se normas reguladoras de tributos e outras entradas. As disposições gerais, por sua vez, tratavam de créditos adicionais, normas administrativas do processo orçamentário e outros assuntos vinculados normalmente a atos que impactavam as despesas ou as receitas. A partir de 1882<sup>55</sup>, divido o orçamento em dois diplomas legislativos, a lei da despesa pouco mudou no que tange à estrutura substantiva de seus enunciados normativos. Igualmente a lei da receita, que, de novidade, passou a destacar as receitas de importação e exportação.

---

<sup>55</sup>Leis nº 3.140 e nº 3.141, de 30 de outubro de 1882 com vigências para os exercícios de 1882-83 e 1883-84. Leis nº 3.229 e nº 3.230, de 03 de setembro de 1884 com vigência para os exercícios de 1884-85 e, por prorrogação, 1885-86; Leis nº 3.313 e nº 3.314, de 16 de outubro de 1886 com vigências para os exercícios de 1886-87; Leis nº 3.396 e nº 3.397, de 24 de novembro de 1888 com vigência para o exercício de 1889.



A proposta, enfim, não era desacompanhada do que se poderia considerar, de certo modo, como a prestação de contas e o plano de ação do governo, sendo apresentada pelo Ministro da Fazenda por meio de seus vastos relatórios.

Recebida a proposta orçamentária na Assembleia Geral, a Comissão de Orçamento, “depois de conferenciar com o ministro da fazenda, divid[ia] a proposta da despesa em tantos projetos quantos [fossem] os ministérios, formando da receita e das disposições geraes um projeto separado” (CARREIRA, 1889, p. 66). Os debates se travavam de modo separado para as receitas e para as despesas e a participação parlamentar, neles, era efetiva, sendo o orçamento “largamente discutido em ambas as casas do parlamento” (CARREIRA, 1889, p. 66). De acordo com Liberato Carreira, os parlamentares podiam falar duas vezes em cada discussão (que se iniciava pela despesa) e cada uma das partes do orçamento, a da despesa e a da receita, era apreciada em duas rodadas de discussão:

Na primeira, discute-se e vota-se artigo por artigo com assistência do respectivo ministro, e são permitittidos emendas e additivos que entram juntamente em discussão; na segunda, a discussão e votação são em globo, e podem-se ainda apresentar emendas, comtanto que não creem serviços, nem os augmentem, diminuem ou supprimam (CARREIRA, 1889, p. 66).

O poder de emenda no processo do orçamento, como se lê, não guardava a mesma abrangência da emenda no curso do processo legislativo das demais matérias.

Votada na Câmara, a proposta orçamentária seguia para o Senado, que tinha a faculdade de “constituir-se em comissão geral a pedido de qualquer senador na 2ª discussão de qualquer projeto de lei, sem limite de hora e com qualquer numero de membros, podendo cada senador fallar tantas vezes quantas queira” (CARREIRA, 1889, p. 67). Diz Liberato Carreira que na discussão do primeiro artigo do orçamento os senadores tendiam a tratar da política geral e, na discussão dos demais artigos, da política específica de cada Ministério. Terminada a votação no Legislativo, a lei do orçamento era remetida à sanção do Imperador por meio de “uma comissão especial da camara dos deputados” (1889, p. 68).

Sancionada, a execução do orçamento era levada a efeito por meio dos Ministérios, as efetivas unidades orçamentárias do governo central, os quais “(...) distribuem os creditos e enviam ao Thesouro as respectivas relações, que as dirige ás Thesourarias e mais repartições nas províncias, não podendo os ministros modifical-as senão por intermedio do mesmo Thesouro” (CARREIRA, 1889, p. 69).

A vigência das leis do orçamento após o término do exercício era de mais seis meses para lançamentos finais, cobranças e pagamentos. Sobras orçamentárias, de 1843 a 1856,

podiam ser aplicadas a outros serviços – faculdade que não teria sido levada a efeito nos anos de 1856 a 1862 (CARREIRA, 1889, 68-69). Serviços autorizados e não pagos até o último dia do semestre adicional formavam “a dívida de exercício findo [nossos atuais restos a pagar], e passava a ser liquidada e satisfeita pelas repartições de fazenda” (CARREIRA, 1889, p. 70). Ademais, prescreviam a favor do Estado, à exceção dos juros da dívida (considerados imprescritíveis), “dentro de cinco annos a contar do dia em que o credor adquirir direito de reclamar, ou da data da petição” (CARREIRA, 1889, p. 70).

Detectando faltar recursos no decorrer do exercício ou ante o aparecimento de necessidades urgentes de gastos, “o parlamento e o poder executivo teem a faculdade de abrir creditos supplementares, e extraordinários” (CARREIRA, 1889, p. 63), créditos adicionais que, para Liberato Carreira, seriam reconhecidos em todos os países como “elementos perturbadores da regular marcha do orçamento” (1889, p. 63), devendo-se restringi-los ou mesmo suprimi-los.

A partir do relatório do Ministro da Fazenda atinente ao ano de 1856, a propósito, o recurso à técnica dos créditos adicionais passou a receber destaque contábil em tabelas e referências no próprio corpo do relato (a despeito de haver previsão, desde os anos 1830 e 1840, no sentido de que os créditos especiais fossem registrados no balanço das despesas).<sup>56</sup>

Tudo isso, ordenado por regras e práticas, compunha o funcionamento ordinário do processo de fabricação do orçamento não raro pressionado por clivagens e eventos críticos que impactavam diretamente as finanças e as relações com elas permeadas, a exemplo do que ocorreu com a eclosão da Guerra do Paraguai (1864-1870).

A Guerra e suas consequências políticas e financeiras, aliás, a partir de 1870 podem mesmo ser apontadas como marco das últimas modificações do processo orçamentário (como a ruptura da unicidade da lei do orçamento e do seu exercício, além da maior preocupação com o controle da dívida e dos gastos).

Segundo destaca Wilma Peres Costa,

O cerne da crise do Estado Imperial na dimensão que estamos estudando e que se torna endêmica a partir da década de 1870, pode ser sumarizado como a confluência explosiva entre as demandas crescentes das diferentes economias regionais relacionadas com a extinção da escravidão e o estrangulamento das finanças públicas imposto pelo peso dos compromissos da dívida, agravado a partir da Guerra do Paraguai. (1998, p. 150).

A economia mercantil escravista do Império ainda não alcançara a integração nacional, funcionando fragmentada em ilhas produtivas regionais com baixos níveis de

---

<sup>56</sup>Confira-se, especialmente, os livros de Maia (1841) e Pereira (1855). O relatório de 1856 traz uma tabela (p. N.6) com todos os créditos especiais de 1845 a 1856.

urbanização e domínio relativo das grandes culturas. Embora houvesse esforço para aperfeiçoar mecanismos bancários, arrecadatórios e orçamentários, o Império, mesmo se estabilizando no Segundo Reinado, estava longe de alguma calma. O déficit era crônico, assim como a dívida externa e interna, quando o Brasil, em 1864, dando continuidade ao ciclo de disputas relacionadas à hegemonia no Rio da Prata interveio nos conflitos internos do Uruguai e, até 1870, enfrentou aquele que é considerado o maior conflito armado internacional na América do Sul.

No relato do Ministro da Fazenda à Assembleia Legislativa atinente ao ano de 1864 (apresentado em 1865), já se traz a preocupação não apenas com a crise comercial resultante da falência da casa bancária Souto – reconhecida, àquele tempo, como “a crise mais formidável que se conhece nos factos econômicos do Brazil” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1865, p. 12) –, mas, também, com a Guerra proclamada no final de 1864, cujas despesas extraordinárias, nas palavras do Ministro José Pedro Dias de Carvalho, não foram computadas e cessariam “certamente (...) no exercício de 1866-1867” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1865, p. 12).

Preocupação que, ante os déficits orçamentários contumazes, além de justificar o recurso à emissão de bilhetes (dívida interna) para dar conta dos gastos urgentes, levaram o Ministro a manter os aumentos de tributos sobre a exportação conferidos em 1860 e recorrer a novos empréstimos.

Nas palavras do Ministro José Pedro Dias de Carvalho:

A circumstancias economicas do paiz tornão, pois, indispensável e urgentissimo que habiliteis o Governo para vencer as difficuldades do momento e evitar embaraços futuros.

Os meios mais efficazes para isso, além da possível redução da despeza, são, no meu entender, o dos empréstimos estrangeiros, e o augmento da renda, empregados simultaneamente. (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1865, p. 6).

A partir de 1865, alerta Tito Franco D’Almeida (1877), a discrepância entre a previsão orçamentária e a sua execução (apontada nos balanços de receitas e despesas) vai mesmo se harmonizando com a fática existência de um orçamento extraordinário para a Guerra.

A título de exemplo, a despesa geral do Império para o exercício de 1865 a 1866, fixada em 58.871:725\$059, na sua execução alcançou o montante de 110.231:206\$385, subindo a receita, apenas, da previsão de 55.000:000\$000 para o realizado de 73.529:626\$000 (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1867, p. 5). Nos anos seguintes o padrão se manteria e ampliaria.

Com a Guerra do Paraguai, a propósito, de 1865 a 1870 se consumiu mais de “390.000.000\$000” – trezentos e noventa bilhões de réis (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1870, p. 4) – que, produzindo efeitos para os anos seguintes, teriam alcançado no decênio de 1864 a 1874 a importância de “611.911:950\$659” (D’ALMEIDA, 1877, p. 149).

No relatório de 1876 do Ministro da Fazenda João Maurício Wanderley, Barão de Cotegipe, indicava-se que os recursos extraordinários para fazer face às despesas com o conflito bélico no mencionado decênio, incluindo-se o prejuízo com operações de crédito diversas, segundo levantamento de outubro daquele ano, foram da ordem de “613.183:262\$695” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1876, Tabela TN 14). E a crítica liberal, presente com clareza em Tito Franco D’Almeida, observava que a despesa total de 1864 a 1874 teria sido de 1.269.958:610\$726 que, subtraída da despesa da Guerra, resultaria em 658.046:660\$067, valor correspondente, grosso modo, ao aumento ordinário de despesas que, comparada a do decênio anterior (1854-1864), da ordem de 520.981:413\$267, teria crescido, sem a guerra, apenas 137.065:246\$800 (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1876, p. 150). A Guerra incrementara em praticamente 100% o aumento esperado dos gastos para o decênio.

Os efeitos da guerra exigiram redução de despesas, inclusive, na burocracia fazendária. Embora destacada nos relatórios dos Ministros da Fazenda como melhoramentos, decreto do dia 5 de abril de 1873 reformulou o quadro de funcionários do Ministério, extinguindo repartições e cargos. A estrutura mais enxuta perduraria, com alguns ajustes, até o final do Império (BARCELOS, 2014, p. 56). Dentre as mutações posteriores preocupadas com o enxugamento e a efetividade das finanças públicas, aliás, merece destaque, pela sua relevância para a tomada de decisões no país, a criação de uma repartição específica, no Ministério, para a produção de estatísticas comerciais imprescindíveis ao planejamento e controle da economia comercial e, assim, das finanças (idem).

A despesa elevada, sem embargo, não impedia que contemporâneos conservadores como Liberato de Castro Carreira (senador na década de 1880) vissem em meio aos problemas méritos que julgava advir do incremento da transparência que se passava a exigir das contas públicas ou do fato de que, a despeito de os empréstimos serem a “chaga das finanças” (CARREIRA, 1889, p. 614), não ultrapassarem os compromissos anuais de 32% do orçamento ordinário da despesa (CARREIRA, 1889, p. 613). Nas suas palavras, comentando o enorme passivo,

Este resultado é a prova justificativa da moralidade da administração publica do paiz, que para orgulho de seus estadistas, daquelles que se occuparão da

administração de suas finanças na longa serie de seus orçamentos, não se encontra uma despesa que não seja justificada (...)

Bem poucos serão os paizes, que possam contar um historia financeira tão lisongeira como o Brazil, desligado da metrópole na mais critica circumstancia, sem recursos, e sobrecarregado de compromissos, com os cofres exhaustos lutando com difficuldades mesmo em seu credito, tendo tudo a fazer e crear, só a força do patriotismo e a convicção do progresso no domínio da liberdade podia alentar aquelles que encaravam a sorte do paiz (...). (1889, p. 613-614)

O exame dos relatórios dos Ministros da Fazenda é realmente sugestivo de transformações na técnica e na práxis orçamentária, bem assim do razoável controle financeiro. As propostas orçamentárias, conquanto sempre tenham sido acompanhadas de tabelas e dados que a administração fazendária se esforçava perenemente por aperfeiçoar, a partir da Guerra do Paraguai foram incrementadas pela apresentação de informações estatísticas e contábeis aparentemente mais refinadas. Não surpreende que ao término do momento monárquico já se encontrasse toda uma tecnologia orçamentária estabelecida, como dá conta o Anexo B do relatório do Ministro da Fazenda de 1886, apresentado à Câmara em 1887, ao trazer estudo sintético da legislação orçamentária nacional, com comparações às experiências internacionais (1887, Anexo B).

Em harmonia com essa percepção de que a compensar os gastos elevados se incrementava o controle e a transparência, as leis orçamentárias, a partir de 1870, também começaram a melhor destacar os créditos especiais, indicando o esforço parlamentar de mitigar ou mesmo pôr fim ao uso constante de créditos suplementares e extraordinários que acompanhavam a prática orçamentária no Império e foram intensificados com a situação bélica.

Tratava-se, contudo, de esforço. Nem sempre de êxito. De todo modo, as mudanças impactavam a dinâmica das relações entre o Executivo e o Legislativo. Produziam resultado mesmo sobre as próprias relações entre os Ministérios e, talvez, entre os Ministérios e o Presidente do Conselho de Ministros.

No relatório de 1877, o Ministro Gaspar Silveira Martins, que encarnava a mudança da presidência do Conselho de Ministros dos Conservadores para os Liberais, dava bem o tom da crítica e do estado de ânimo nas relações entre o Legislativo e o Executivo em meio aos embates dos partidos Liberal, Conservador e, já àquela altura, dos republicanos paulistas:

O Ministro presta contas á esta Camara, que muito embora nomeie uma comissão para as tomar – a mais importante de todas as commissões, se fosse uma realidade – nada pode fazer; poque os balanços, sobre serem apresentados com dous annos de atrazo, quase sempre quando os Ministros, que ordenaram as despesas, já deixaram de ser Ministros, são verdadeiramente inintelligiveis, porque exhibem verbas englobadas, e quando distribuem as parcellas, não as instruem com os documentos que provem a sua justeza.

D'ahi vem que, em regra, os Orçamentos, até hoje feitos, estão longe de ser exactos e que os balanços, arithmeticamente verdadeiros, são na realidade falsos.

Os Orçamentos são feitos á tesoura, ao sabor dos Ministros, que augmentam a receita, ou coram as verbas da despeza conforme a urgência do caso (...)

Os transportes de verbas e os credits supplementares, na ausência das Camaras, forneciam meios para fazer-se a despeza, independente de discussão e embaraços; a approvação vinha mais tarde, quando a pediam, fatalmente; era acto consumado! D'aqui resulta que nestes dez últimos annos 130.000:000\$000 foram dispensados sem approvação do Corpo Legislativo (...)

Por uma simples requisição d'um Ministro ao seu collega da Fazenda, mandavam-se entregar a qualquer Director de Secretaria dezenas de contos, que mais tarde eram levadas á Tomada de Contas, ou com a simples approvação do Ministro, dispensando a prestação de contas, muito embora só ao Tribunal do Thesouro compita pelas leis tomal-as aos responsáveis, ou determinava-se, sem mais explicação, que o dinheiro recebido fosse distribuído pelas verbas do seu Orçamento, onde se dessem outras despesas, como as feitas com a imprensa, eream rateadas por todos os Ministerios (...)

Dos factos, que, no cumprimento do meu dever, acabo de denunciar-vos, para que mude de systema a administração da Fazenda Publica, é evidente que os dinheiros do estado não estão sufficientemente acautelados contra os desvios possiveis. (...)

Como não basta que os defeitos se corrijam, os males se remedeiem, os crimes se punam, mas é ainda necessário impedir que se repitam, tomei medidas para acautelar os dinheiros públicos e livras os funcionarios da tentação, que parece natural áquelles que vivem na neceddidade, lidando diariamente com avultadas quantias, petencentes ao Thesouro. (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1878, p. 17-18; 20-21)

E arrematava, concluindo ser imprescindível para lograr a regeneração das finanças públicas “criar um Tribunal de Contas, composto de homens de ambos os partidos politicos, para cotejarem com a Lei de credits as ordens e documentos, que originarem as depezas ordenadas pelos Ministros, afim do Corpo Legislativo approval-as por Lei, como por Lei decreta os credits” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1878, p. 21).<sup>57</sup>

Não sem motivo a proposta orçamentária das despesas apresentadas por Ministérios, conforme renunciava o Decreto nº 2.887, de 9 de agosto de 1879, tendia a mitigar o poder exercido pelo Ministro da Fazenda, conferindo maior capacidade de controle, em tese, às casas legislativas (em tese, claro, porque o processo político que envolve a fabricação do orçamento também é afetado por outras variáveis técnicas e políticas). Abria-se, aí, oportunidade para que outros Ministérios, especialmente o da Guerra e o da Marinha, com os

---

<sup>57</sup>Escrevendo décadas antes, em 1842, Candido Baptista de Oliveria, no seu “Systema Financial do Brasil” resume as crenças resistentes à criação de um Tribunal de Contas: “Cabe aqui procuniar-me contra huma ideia que por vezes tem sido apresentada em as nossas camaras legislativas (...): tal he a instituição de hum tribunal de contas no Brasil, á imitação do de França, e incumbido em grande parte das funções proprias do Exchequer de Inglaterra. Semelhante instituição longe de preencher os fins de huma severa e independente fiscalização sobre todo o systema das operações financeiaes, segundo (menos bem informados) pensão aquelles que inculcão a ncessidade de sua criação no Brasil, como único meio de fazer effectiva a fiscalização em suas finanças, seria na minha opinião huma custosa sinecura, tão inútil como são hoje consideradas essas mesmas instituições apontadas por modelos (...) Nos governos representativos, o meio próprio de levar a effeito a fiscalização sobre as finanças do estado; e por outra parte o unico congenial desse systema, He a publicidade obrigatória das contas do thesouro feita com a regularidade e pela forma prescrita em lei, para o fim de serem submettidas opportunamente ao livre e competente exame dos representantes da nação (...)” (1841, p. 41-42).

militares, e o da Agricultura, vinculado ao setor mais pujante da economia nacional e mais próximo do domínio oligárquico tradicional, pudessem pleitear seus interesses no Legislativo sem a intermediação do Ministro Fazenda que, em 1878, estava sob o controle do gabinete Liberal (que perduraria até 1885).

Ilustra a centralidade das despesas fazendárias e administrativas, além dos esforços de outros setores por ampliar sua participação orçamentária, a divisão temático-funcional dos Ministérios, nos termos consolidados a partir da década de 1860 (Império, Justiça, Estrangeiros, Marinha, Guerra, Agricultura e Fazenda), e o perfil dos seus gastos.

A Tabela 2.5, abaixo, traz o demonstrativo dos gastos por Ministérios de 1852 a 1889, bem ilustrando, nos debates orçamentários, o peso financeiro dos interesses cobertos pelo guarda-chuva das rubricas dos Ministérios da Fazenda, da Agricultura e Militar. O Gráfico 2.5 ilustra a divisão.

Tabela 2.5 – Despesas por Ministérios, 1850-1889.

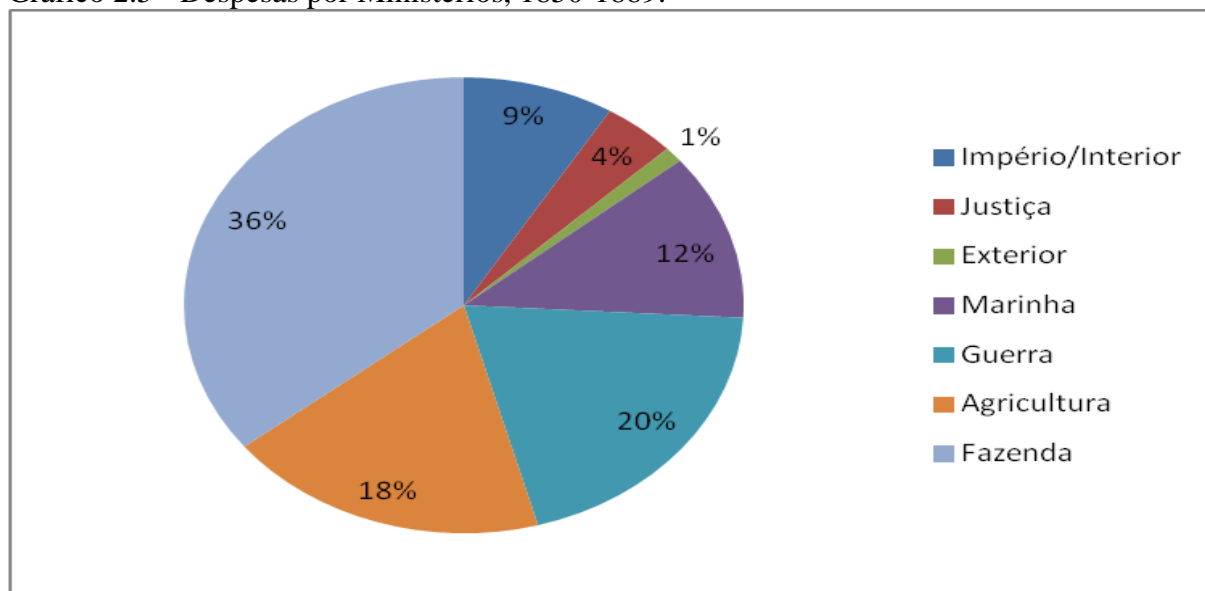
Anos	Impér./Interior	Justiça	Exterior	Marinha	Guerra	Agricultura	Fazenda
1850	-	-	-	-	-	-	-
1851	-	-	-	-	-	-	-
1852	3.377	1.017	3.031	4.765	18.680	-	19.463
1853	4.400	2.191	817	4.473	8.100	-	10.838
1854	4.781	2.478	1.390	8.300	9.142	-	13.143
1855	6.001	2.862	1.108	6.066	10.638	-	10.065
1856	7.993	2.874	640	8.201	11.013	-	12.820
1857	6.656	3.310	630	8.810	10.642	-	13.616
1858	8.343	3.731	1.599	10.496	11.207	-	13.380
1859	10.304	4.372	802	9.561	12.840	-	15.049
1860	10.021	4.713	861	9.307	12.028	-	14.770
1861	8.046	4.017	859	7.908	11.506	3.872	16.153
1862	4.364	2.858	787	7.802	11.305	7.612	18.861
1863	3.872	2.903	1.633	7.927	11.806	7.865	21.233
1864	4.342	2.842	767	8.777	12.398	7.733	19.615
1865	8.122	2.976	4.094	13.318	27.303	10.527	20.007
1866	4.364	3.013	3.222	19.928	60.400	8.563	22.365
1867	4.365	3.092	1.353	17.588	54.479	11.832	28.480
1868	4.422	3.119	2.159	23.885	74.942	12.503	44.989
1869	4.101	2.972	805	18.041	63.217	12.801	48.988
1870	4.557	2.902	772	16.953	59.888	13.779	42.745
1871	4.709	3.616	1.100	12.852	19.211	18.323	40.267
1872	5.026	3.781	836	15.180	15.531	21.824	39.403
1873	7.215	3.995	1.048	17.895	24.148	25.352	42.222
1874	7.464	4.873	1.166	19.983	19.398	26.098	42.498
1875	8.315	5.264	1.365	20.678	19.669	26.518	44.046
1876	8.029	5.856	1.124	18.415	19.770	29.249	44.338
1877	11.041	6.018	1.056	17.842	17.921	33.368	48.556

1878	22.415	6.463	1.008	12.603	15.835	42.116	51.052
1879	48.860	6.499	840	9.416	14.607	17.191	53.755
1880	14.863	6.723	802	9.882	14.231	11.717	61.915
1881	8.964	6.426	832	11.231	13.313	36.799	60.715
1882	8.957	6.417	939	12.830	15.585	37.335	57.408
1883	9.362	6.473	812	16.628	14.957	43.259	61.468
1884	9.210	6.570	760	15.312	15.189	47.878	58.983
1885	10.381	6.558	770	11.534	15.189	50.155	63.909
1886	9.638	6.624	816	11.534	15.257	43.135	66.391
1887	13.947	9.566	1.339	16.148	22.458	68.196	95.391
1888	10.219	6.400	887	11.824	15.016	40.672	62.373
1889	28.468	7.245	938	12.437	19.313	51.189	66.576
Total	359.849	173.258	45.770	486.090	817.910	766.936	1.467.251

Elaboração própria. Valores em contos de réis, utilizando-se dos padrões contemporâneos de notação dos decimais. É possível haver erros na recomposição de alguns numerais em decorrência do estado de visualização das fontes consultadas.

Fonte: Tabelas de despesas dos relatórios do Ministério da Fazenda dos anos de 1888 (apresentado pelo Ministro João Alfredo Correia de Oliveira) e 1888-1889, apresentado pelo Ministro da Fazenda Ruy Barbosa no ano de 1891.

Gráfico 2.5 - Despesas por Ministérios, 1850-1889.



Elaboração própria com dados da Tabela 2.5.

Enfim, se a Guerra do Paraguai, na década de 1870, dava ensejo a novas configurações nas relações entre Ministérios e grupos setoriais ao ampliar a restrição orçamentária imposta pelo endividamento, amplificando conflitos regionais e descontentamentos de agentes políticos antigos e novos a respeito da produção econômica, a década seguinte, de 1880, veria o processo orçamentário impactado por esse novo cenário de disputas.

Ao menos simbolicamente, a agudização das dificuldades que aferiram as disputas orçamentárias e de distribuição de despesas na década de 1880 crescia, após a Guerra do



Paraguai, com a necessidade de se definir a maneira de pôr fim ao escravismo. Mais dia menos dia a abolição chegaria e a questão básica era quem suportaria a conta da libertação e da adoção do trabalho assalariado.

Desde a Lei do Ventre Livre (Lei nº 2.040, de 28 de setembro de 1871), que reconhecia a condição de livres dos filhos das escravas que nascessem a partir da sua entrada em vigor e declarava libertos os “escravos da nação”, estabelecia-se um programa de libertação anual de escravos mediante indenização. Com a Lei, os fazendeiros socializavam, ainda que parcialmente, suas perdas, utilizando-se do Fundo de Emancipação composto, nos termos do artigo 2º, das receitas da taxa de escravos, dos impostos gerais sobre transmissão de propriedade dos escravos, do produto de seis loterias anuais, da décima parte das que forem concedidas para correrem na capital do Império, das multas impostas em virtude da Lei do Ventre Livre e de subscrições, doações e legados.

A Lei, aprovada sob o gabinete do Visconde do Rio Branco, José Maria da Silva Paranhos, membro do Partido Conservador, destinava-se a possibilitar a transição lenta e gradual, no Brasil, do sistema de escravidão para o de mão de obra livre. E, conquanto possa mesmo ter freado pretensões abolicionistas mais urgentes e haver trazido entraves à efetiva liberação<sup>58</sup>, fato é que retirou o monopólio da alforria dos senhores de escravos e delineou mais um passo, mesmo que atrasado, na direção da definitiva mudança da base produtiva e na afetação da ampliação da oferta de capital privado para investimento (como ocorrera com a Lei Euzébio de Queiroz, em 1850).

A socialização parcial das perdas que nela se ensaiava, contudo, ganharia força na década de 1880 com a Lei n.º 3.270, conhecida como Lei dos Sexagenários, promulgada em 28 de setembro de 1885.

O diploma, regulamentando “a extinção gradual do elemento servil”, conferia liberdade aos escravos com 60 anos de idade ou mais, cabendo aos proprietários de escravos, que deles manteriam o cuidado, indenização com recursos do Fundo de Emancipação. O Fundo, a propósito, durou até a abolição, em 1888, quando, perdendo sentido, passou a ser destinado pela Lei 3.396, de 24 de novembro de 1888 (diploma que orçava as receitas para o exercício de 1889), aos serviços de imigração e colonização.

Uma ideia, ainda que imperfeita, da relevância orçamentária do Fundo no processo finalização do trabalho escravo se obtém do montante de seus recursos. No relatório do Ministro da Fazenda de 1871, apresentado em 1872, sua receita inicial fora estimada em

---

<sup>58</sup>Como parece ter ocorrido, uma vez que as crianças nascidas sob sua vigência ainda ficavam sob a tutela do senhor e existisse alguma complexidade para a concessão das alforrias

1.204:000\$000 e, por volta de 1887 arrecadava cerca de 10.000:000\$000 (CARREIRA, 1889, p. 553; 796). Simbolicamente, ademais, o Fundo demarcava o emprego mais ostensivo da técnica de vinculação de receitas e da concepção proativa do Estado na resolução de questão das mais controvertidas no período.

A esse quadro se soma a pressão do republicanismo nascente nos setores industriais e militares, bem como do setor financeiro privado.

As Forças Armadas, notadamente o Exército, ressentiam-se da incapacidade monárquica de constituir um exército profissional após a Guerra do Paraguai, embora os gastos com defesa tenham sido expressivos desde a independência.

Para Felisbello Freire, os militares, após, 1880, sob a influência de doutrinas positivistas e de algumas ideias republicanas passaram à defesa do militarismo político ou, noutros dizeres, da participação militar no governo, agravada por episódios de “desobediência” em relação às ordens monárquicas, como teria ocorrido em fevereiro de 1888, ainda no gabinete de João Maurício Wanderley, Barão de Cotegipe, quando o Exército se negou “a deter a fuga dos negros nas fazendas (...) a fim de manter no eito o principio do senhorio” (FREIRE, 1894, p. 208).

Na opinião de Oliveira Viana, contrariamente, os militares não gozariam de consciência de missão política, mobilizados que seriam pelos partidos políticos como “instrumento das ambições civis” (2004, p. 113).

De todo modo, após a Guerra do Paraguai, por consciência ou injunção, os militares foram se tornando “cidadãos de farda” (VIANA, 2004, p. 121 et seq.).

Participando da vida política ao menos por meio de manifestações na imprensa e atos de inegável simbolismo político começaram a enfrentar, a partir de 1883, problemas que feriam os pilares da hierarquia e da disciplina que moldavam a estrutura e o código moral militar. Emblemáticos foram os casos relacionados às declarações do Tenente-coronel Antônio de Sena Madureira, que em 1883 se opôs ao projeto de lei que obrigava a contribuição ao montepio dos militares e, no ano de 1884, convidou uma das personalidades da luta pelo abolicionismo no Ceará, o jangadeiro Francisco José do Nascimento, a visitar a Escola de Tiro do Rio de Janeiro, da qual era comandante.

Da perspectiva financeira, os interesses específicos dos militares eram a tônica nos relatórios do Ministério da Guerra. No do ano de 1884, por exemplo, o Ministro é expresso ao sustentar que a despeito de as circunstâncias financeiras do país não comportarem a “sustentação de forças numerosas, que absorveriam uma grande parte das rendas do Estado com detrimento de outros ramos do serviço publico (...) é incontestável a imperiosa

necessidade de elevar-se o effectivo do Exercito (...)” (MINISTÉRIO DA GUERRA, 1885, p. 1). Igualmente, dentre outros, no de 1886 faz-se o reclame de que embora tenham sido elaborados e submetidos ao “parlamento diversos trabalhos (...) ainda não se dotou o nosso exercito de uma organização que, harmonisando-se com os adiantamentos da sciencia, o colloque em estado de melhor corresponder aos fins de sua nobre e elevada instituição” (MINISTÉRIO DA GUERRA 1887, p. 2).

Em meio à crise e à restrição imposta pelo endividamento nacional, as décadas finais do período imperial, ainda assim, não deixaram de revelar certo estímulo ao crescimento industrial e bancário como mecanismos de ativação econômica que cumpria ao Estado despertar para não se ver aprisionado às restrições econômico-orçamentárias.

Os industrialistas, organizados no Império desde 1831 com a Sociedade Auxiliadora da Indústria Nacional (SAIN), começaram a ganhar maior visibilidade política nos debates da década de 1860 entre liberais (livre-cambistas) e protecionistas em matéria de tarifas alfandegárias e taxas de câmbio.

Os industrialistas buscavam a proteção estatal contra os produtos importados e, na década de 1870, a “questão chapeleira” (LEOPOLDI, 2000, p. 96-97) os colocava em evidência ao trazer à tona a disputa entre importadores, artesãos e novos fabricantes.

Em uma economia predominantemente agroexportadora – da qual o governo, pela via da tributação centrada no comércio internacional, figurava como efetivo parceiro – os industrialistas, conquanto minoritários, eram vozes em crescimento no Império.

O incremento das atividades que desempenhavam na economia pode ser atestado pela quantidade de patentes que, na década de 1880, a partir da Lei 3.120, de 14 de outubro de 1882, cresceu em quantidade equivalente ao que era possível verificar entre os anos de 1830 e 1882.

De acordo com Liberato Carreira:

Na estatística dos privilégios, ou patentes de invenção, se notam duas phases distinctas no seu desenvolvimento; no regimem da lei de 28 de agosto de 1830, que durou até 1882, foram concedidas 677 patentes de invenção para todo o imperio; a lei n. 3120 de 14 de outubro de 18 2, que adoptou principios universalmente aceitos acerca da garantia de propriedade aos inventos industriaes deu tamanho impulso a essa industria, que nos annos decorridos de 1883 a 1888 foram concedidos nestes seis annos 664, quasi numero igual, das que foram concedidas em mais de meio século (...). (1889, p. 720).

Nesse contexto, as finanças públicas, a despeito da razoável estruturação do processo orçamentário não conseguiam romper a inadequação distributiva e federativa da sua geração

de receitas tributárias, convivendo com o endividamento e o elevado gasto nas atividades de composição da ossatura do Estado, além de ações entrecortadas e interesses conflituosos no que diz respeito à emissão e ao controle monetário e cambial.

As relações entre o Executivo e o Legislativo, nesse cenário de tensionamento das forças sociais, já não se harmonizavam, satisfatoriamente, no orçamento e nos gastos. Se, por um lado, achavam-se razoavelmente montadas as estruturas administrativas, as instituições e as compreensões para que a atividade financeira pública pudesse se desenvolver, por outro, o processo orçamentário, secundado de técnicas de finanças e contabilidade voltadas ao setor público, reverberava não apenas um jogo entre Executivo e Legislativo, mas entre o governo monárquico, a crescente oposição republicana e as crenças e os interesses realativamente variados que buscavam o apoio dos recursos públicos.

À República cumpriria trabalhar sobre esses alicerces pioneiros, ajustá-los, desenvolvê-los ou mesmo modificá-los para levar a cabo, com possível êxito, suas pretensões.

### 2.2.2 A política tributária<sup>59</sup>

A Constituição de 1824 recepcionou a estrutura de obtenção de receitas públicas concebida para possibilitar a transferência das riquezas coloniais para a metrópole, sistemática que se apoiava na arrecadação originada de várias atividades produtivas, discriminando as rendas pela origem e pela base de incidência fragmentada e pontual.

Alinhou-se a Constituição, entretanto, às regras básicas de ordenação da atividade arrecadatória impositiva que o ideário liberal fixara a partir da experiência revolucionária europeia e estadunidense: a legalidade, a anualidade e o dever de o cidadão contribuir para a sustentação do governo e da sociedade na proporção da riqueza.

O direcionamento normativo era, sem dúvida, no sentido de estabelecer um Estado em que a base do financiamento de suas estruturas e atividades adviria do seu poder impositivo de extração de receitas derivadas do patrimônio e da renda gerada na sociedade

---

<sup>59</sup>Falamos em política tributária, na presente tese, para dar conta da arrecadação impositiva incidente sobre o patrimônio e renda gerados, principalmente, na sociedade e no mercado. É difícil, para o período, quando a expressão tributo não era de uso corrente, referir um sistema ou mesmo uma política tributária. Talvez mais acertado fosse falar em uma ordenação e uma política de impostos ou contribuições, ou em uma política das receitas impositivas ou da arrecadação. Nada obstante, a despeito do elevado grau de anacronismo, preferimos manter a referência à política tributária, expressão que, mais inteligível aos olhos atuais, atende ao fato de não se cuidar, nesta tese, de todas as receitas públicas, mas, prioritariamente, daquelas decorrentes do poder impositivo do Estado sobre o patrimônio e a renda gerados na sociedade e, dentre esses, daqueles incidentes sobre a importação e a exportação.

por meio de tributos e que, por isso mesmo, submeter-se-ia ao controle da representação legislativa.

Enunciava o texto constitucional:

Art. 15. E' da attribuição da Assembléa Geral

(...)

X. Fixar annualmente as despesas publicas, e repartir a contribuição directa.

Art. 36. E' privativa da Camara dos Deputados a Iniciativa

I. Sobre Impostos.

Art. 171. Todas as contribuições directas, á excepção daquellas, que estiverem applicadas aos juros, e amortisação da Divida Publica, serão annualmente estabelecidas pela Assembléa Geral, mas continuarão, até que se publique a sua derogação, ou sejam substituidas por outras.

Art. 172. O Ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros Ministros os orçamentos relativos ás despesas das suas Repartições, apresentará na Camara dos Deputados annualmente, logo que esta estiver reunida, um Balanço geral da receita e despesa do Thesouro Nacional do anno antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas publicas do anno futuro, e da importancia de todas as contribuições, e rendas publicas.

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte.

(...)

XV. Ninguem será exempto de contribuir pera as despesas do Estado em proporção dos seus haveres

Conquanto faltasse clareza no que toca à distinção entre impostos, taxas, multas e contribuições (ou mesmo entre as receitas que seriam consideradas impositivas e não impositivas<sup>60</sup>), a Constituição traçava as linhas gerais de um esforço de sistematização que, mais à frente, seria concretizado pelo legislador ordinário para transformar uma estrutura de

---

<sup>60</sup>De acordo com o “Compêndio de Direito Financeiro”, de José Antonio da Silva Maia, datado do início da década de 1840, as receitas públicas compunham-se principalmente do produto das contribuições legalmente estabelecidas e dos rendimentos dos bens nacionais, tendo menor expressão o produto das multas, emolumentos e prêmios. O que parecia separar as contribuições dos rendimentos dos bens nacionais era o fato de essa segunda categoria de receitas se originar do próprio patrimônio imperial enquanto as contribuições derivariam de relações de propriedade não integrantes do patrimônio do Império (distinções, contudo, muito pouco trabalhadas e, por isso, imprecisas à época). As rendas ou receitas eram classificadas pela sua origem e destino: “gerais”, quando o produto, originado de qualquer parte do território, era destinado às despesas gerais do Império; “provinciais”, quando o produto arrecadado em uma Província é, a ela, Província, destinado (MAIA, 1841, p. 5 et seq.). Eram classificadas, além disso, à vista da periodicidade arrecadatória, em “ordinárias” e “extraordinárias”. As “contribuições”, ainda de acordo com Maia, eram distinguidas àquele tempo entre “diretas” e “indiretas”: essas, quando não dependentes de prévio lançamento ou arrolamento nominal, recaem sobre o consumo, sendo indiretamente pagas pelos contribuintes; aquelas, por sua vez, dependeriam de prévio lançamento, recaindo sobre pessoas, propriedades, profissões e empregos de qualquer modalidade de modo a possibilitar que cada contribuinte, individualizado, pague conforme a sua possibilidade. As contribuições diretas deveriam recair sobre todos os cidadãos de forma indistinta e geral (ibidem).

arrecadação “colonial”, desenhada para gerar recursos para fora, em “nacional”, voltada aos interesses endógenos.

Não foi nada fácil, porém, sistematizar as receitas e racionalizar a burocracia fazendária. Com efeito, somente em 1835, com a Lei Orçamentária nº 99, de 31 de outubro, logrou-se discriminar legalmente as rendas cobradas pelo governo imperial,<sup>61</sup> sobrevivendo três anos depois, em 1838, a sua repercussão concreta no Executivo.

Nesse ano que, pela primeira vez, apresentou-se no relatório do Ministério da Fazenda uma tabela discriminatória das rendas ou receitas: a “Tabella comparativa do Orçamento da Renda Geral do Imperio para o anno financeiro de 1840-41, com o rendimento dos impostos nelle designados nos annos financeiros de 1835 a 1837”, que arrolava, em harmonia com a Lei nº 99 de 1835, a arrecadação de receitas sobre importação (ditos e multas), sobre despacho marítimo (ancoragem e direitos de 15%), sobre exportação (ditos, capatazias e imposto sobre trapiche), de interior (ditos, sisas, selo, direitos, dízimas, décimas, foros, laudêmios, emolumentos, impostos sobre mineração, juros...), de natureza extraordinária (dívida ativa, rendimentos, ágios, restituições...), de caráter especial do Município da Corte (décima, ditos, dízimos, emolumentos, meia siza, sello...) e as receitas

---

<sup>61</sup>Art. 11. Ficção pertencendo á *Renda Geral do Imperio* desde o 1º de Julho de 1836 em diante, as seguintes imposições: 1º Direitos de quinze por cento de importação. 2º De quinze por cento addicionaes do chá. 3º De cincoenta por cento de importação da polvora. 4º De dous por cento de baldeação, e reexportação. 5º De um e meio por cento de expediente das Alfandegas. 6º De sete por cento de exportação, na fórmula do § 6º do art. 9º. 7º Ancorem. 8º Armazenagem das Alfandegas. 9º Foros de terrenos de marinha. 10. Os impostos sobre a mineração do ouro. 11. Dizima da Chancellaria. 12. Novos e velhos direitos dos empregos geraes. 13. Meio soldo de Patentes Militares, e contribuição do Molde Pio. 14. Joias do Cruzeiro. 15. Mestrado das Ordens Militares, e tres quartos das Tenças. 16. Quinze por cento das embarcações estrangeiras que passão a ser nacionaes. 17. Meio por cento de premio dos assignados. 18. Multas por infracções do Regulamento das Alfandegas. 19. Braçagem do fabrico das moedas de ouro, e prata. 20. Matricula dos Cursos Juridicos, e Escolas de Medicina, e as multas das Academias. 21. Taxas do Correio Geral. 22. Sizas dos bens de raiz. 23. Rendimento da Typographia Nacional. 24. Venda do Páo Brasil, e de outros generos de propriedade Nacional, sujeitos á Administração Geral, e dos proprios nacionaes. 25. Bens de defuntos e ausentes. 26. Vinte por cento nos couros (Provincia de S. Pedro.) 27. Renda Diamantina. 28. Agio de moedas de ouro e prata. 29. Alcances de Recebedores, e Thesoueiros Geraes. 30. Reposições e restituições de Rendas, e despezas geraes. 31. Dous gratuitos. 32. Juros de Apolices. 33. Rendimento dos Arsenaes, e dos proprios nacionaes. 34. Cobranças da dívida activa, anterior ao 1º de Julho de 1836, inclusive a dos Impostos Provinciaes até esta data. 35. Emolumentos do Supremo Tribunal de Justiça. *No Município do Rio de Janeiro*: 36. Donativo e terças partes de officios. 37. Sello de heranças e legados. 38. Emolumentos da Policia. 39. Decima dos predios urbanos. 40. Dizimo de exportação, na fórmula do § 6º do art. 9º. 41. Imposto nas casas de leilão e modas. 42. Vinte por cento no consumo de aguardente da terra. 43. O imposto sobre o gado de consumo, de que trata o § 10 do art. 9º. 44. Meia siza dos escravos. 45. Rendimento do evento. *Renda com applicação especial para objectos não contemplados na despeza*: 46. Imposto sobre as lojas abertas. 47. Sobre as seges. 48. De cinco por cento na vencia de embarcações nacionaes. 49. Do sello de papeis. 50. Taxa dos escravos. 51. Premio dos depositos publicos. 52. Productos dos contractos com as novas Companhias de Mineração. 53. Alienação de Capellas vagas. 54. Decima urbana adicional até uma legua além das Cidades do Rio de Janeiro e Nictheroy, na fórmula já estabelecida. 55. Segunda decima das Corporações de mão morta. 56. Direitos de Chancellaria das mesmas. 57. Um quarto por cento pela reforma das Apolices. 58. As sobras da receita geral. Art. 12. Ficção pertencendo á Receita Provincial todas as imposições não comprehendidas nos numeros do art. 11 antecedente; competindo ás Assembleas Provinciaes legislar sobre a sua arrecadação e altera-las, ou aboli-las, como julgarem conveniente.

aplicadas para juros e amortização da dívida externa e amortização do papel-moeda em circulação (imposto sobre lojas, ditos, taxa de escravos...).

Desse rol de receitas impositivas estruturantes daquilo que poderia ser considerado o sistema tributário do Império preponderavam os recursos extraídos das atividades de importação e de exportação, havendo permanente tensão entre interesses gerais e regionais no que se refere à possibilidade de instituição de impostos e contribuições. Tensão, ademais, amplificada na década de 1830, como se verifica no orçamento para o exercício de 1833 a 1834 (Lei de 24 de outubro de 1832), no qual se conferira às províncias competência para instituir todos os “impostos ora existentes não compreendidos na receita geral” (artigo 83)<sup>62</sup> antes mesmo da edição da Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834 (o chamado Ato Adicional), que reforçou a competência impositiva regional no texto da Constituição.

As elites que comandavam o governo no regime monárquico fizeram uma opção política fundamental, que influenciaria a trajetória da tributação no Brasil por longos anos, voltando-se para bases impositivas atinentes aos fluxos de atividade econômica produtiva e consumida. Mesmo quando se mostrava factível tributar a riqueza ou a renda, por exemplo, essa via era comumente descartada, como ilustra, no início dos anos 1850, o fato de se ter rejeitado a criação de um imposto sobre a terra rural quando da votação da Lei de Terras (AMEIDA, 2001, p. 19).

Como argumenta Wilma Peres Costa, o “período que se desenvolve da efetivação da independência a 1850 caracteriza-se pela crise e colapso desse sistema arrecadador e pelo estabelecimento de uma estrutura centrada nas receitas alfandegárias” (2000, p. 60). Na Lei nº 164, de 26 de setembro de 1840, por exemplo, relativa ao orçamento para o exercício de

---

<sup>62</sup>O incremento da autonomia regional era inegável, a ponto de o artigo 90 permitir, quando as receitas das Províncias não bastassem às suas despesas, que os Conselhos Gerais acordassem com a Câmara dos Deputados “quaes os objectos que podem soffrer alguns impostos, sem maior gravame dos povos; e bem assim os que devem ser substituidos por outros, com vantagem da renda, e dos contribuintes”, podendo do mesmo se agir “a respeito dos impostos da receita geral arrecadados nas suas Províncias.” Nada, porém, que não trouxesse suas particularidades, porquanto na Lei nº 99 de 1835, que fixava o orçamento para o exercício de 1836 a 1837, enumerava a receita do governo geral em um esforço que Wilma Peres Costa identifica como sendo de “extrair das províncias o direito de taxar o comércio exterior, (...) que viria a ser o item mais importante da receita pública” (2000, p. 62). Peculiaridades conflituosas, pois na medida em que se outorgava às Províncias toda a competência não enumerada os legisladores regionais, motivados pela onda descentralizadora e pela falta de correspondência adequada entre as competências administrativas e tributárias, logo passaram a “exorbitar dos limites que lhes foram traçados, recorrendo á decretação de impostos que lhes não pertenciam” (ibidem, p. 197). Fincava-se, aí, o tradicional critério do futuro federalismo fiscal brasileiro de reconhecer às Províncias, no geral, em razão da facilidade da cobrança, as receitas das atividades internas, como as transferências de imóveis, as heranças e os impostos prediais, deixando ao Tesouro Nacional a receita da arrecadação dos impostos que incidiam sobre o comércio exterior que, cobrados nas alfândegas, representavam mais da metade de toda a arrecadação. O orçamento das províncias, de ordinário, eram apoiados “nos direitos de baldeação e de reexportação, em direitos de ‘saída’ e em dízimos impostos sobre artigos diversos, segundo a especialização regional” (ALMEIDA, 2001, p. 18).

1841-1842, previu-se receita geral de 15:600.000\$000, tendo sido arrecadado, de acordo com o Relatório do Ministério da Fazenda do ano de 1842, 15:776.440\$000, dos quais cerca de 9:000.000\$000 eram originados de tributos sobre a importação (especialmente os direitos de 15% sobre o consumo) e cerca de 2:600.000\$000 derivavam de atividades de exportação (notadamente os direitos de 7% sobre a exportação) (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1842, p. N1).

Algo em torno de 74% de toda a receita provinha da incidência de tributos sobre importação e exportação, fazendo com que a regulamentação das tarifas aduaneiras acabasse assumindo o maior espaço – embora não o único – das preocupações tributárias do Império. Com algum reducionismo, tendo cuidado para não deixar no esquecimento a totalidade do fenômeno atinente à tributação, é possível dizer a política tributária no Segundo Reinado era a política das tarifas aduaneiras.

No período de 1850 a 1889, segundo a Tabela 2.6 e os Gráficos 2.6 e 2.7, a participação da arrecadação tributária da importação e da exportação no total das receitas, apurando-se por quinquênios, é superior a 65% para todo o período. É inegável a relevância da política tarifária.

Tabela 2.6 - Arrecadação dos tributos de importação e exportação e sua participação na receita geral do Império, 1850-1889.

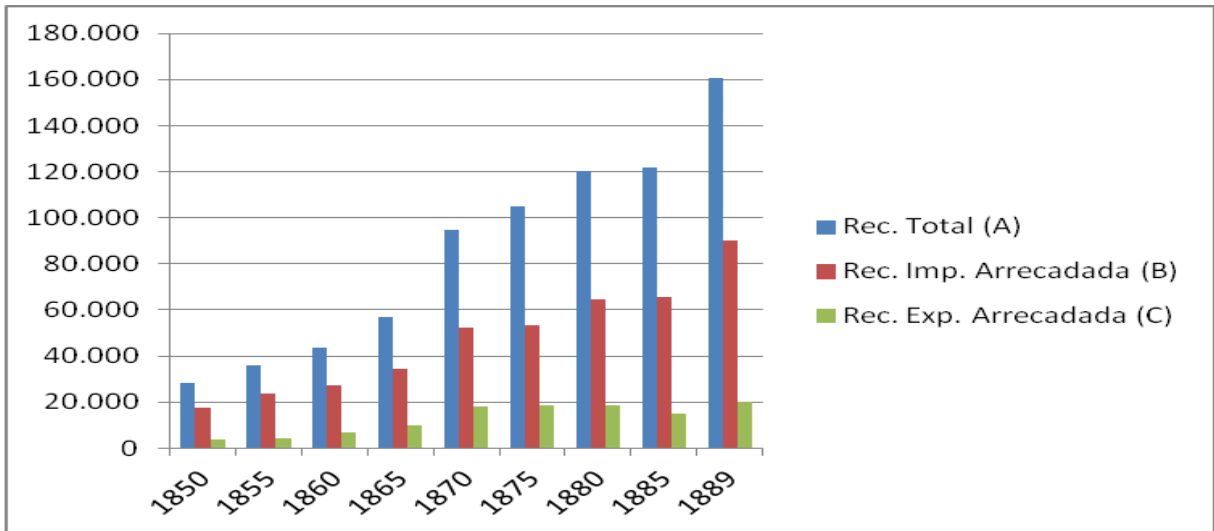
	<b>Rec. Total (A)</b>	<b>Rec. Imp. Arrecadada (B)</b>	<b>Rec. Exp. Arrecadada (C)</b>	<b>B/A</b>	<b>C/A</b>	<b>B+C</b>	<b>(B+C)/ A</b>
<b>1850</b>	28.200	17.429	3.816	0,62	0,14	21.245	0,75
<b>1855</b>	35.985	23.688	4.476	0,66	0,12	28.164	0,78
<b>1860</b>	43.807	27.247	6.610	0,62	0,15	33.857	0,77
<b>1865</b>	56.996	34.178	9.663	0,60	0,17	43.841	0,77
<b>1870</b>	94.847	52.370	17.843	0,55	0,19	70.213	0,74
<b>1875</b>	104.707	53.464	18.770	0,51	0,18	72.234	0,69
<b>1880</b>	120.393	64.756	18.542	0,54	0,15	83.299	0,69
<b>1885</b>	121.974	65.645	15.119	0,54	0,12	80.764	0,66
<b>1889</b>	160.840	90.216	19.997	0,56	0,12	110.213	0,69

Elaboração própria. Valores correntes em contos de réis.

Fonte: IBGE (1990). RMF 1915-II (1906-13); 1913-II (1904-05); 1906 (1896-1903); 1900 (1880/81-1895, contei 81); 1892 (para ano de 1875); 1890 (70-74); 1879II (1860-69); 1859 (50-57); 1868 (1858-59).

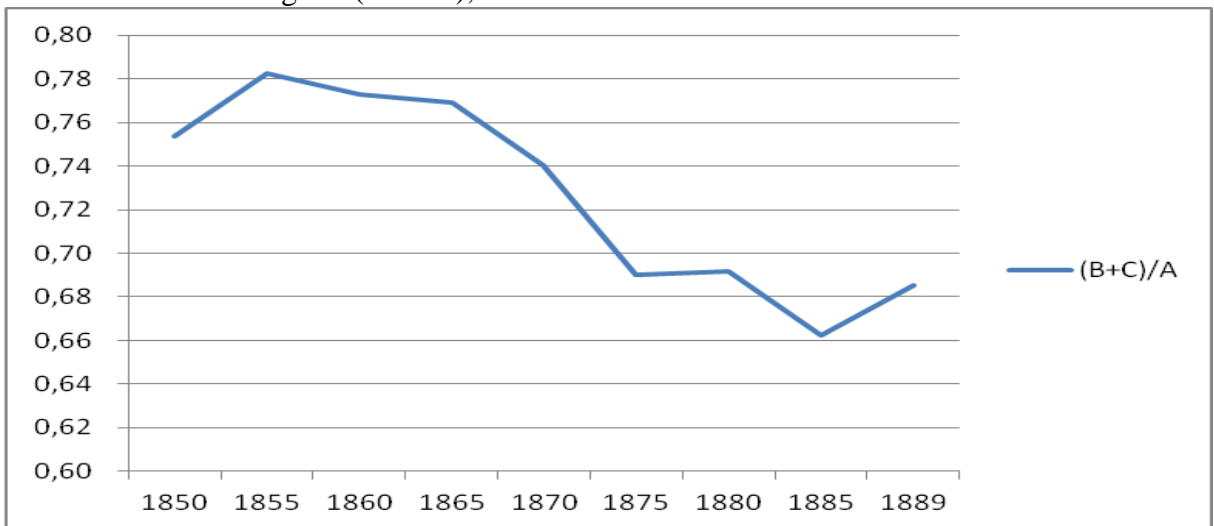
Gráfico 2.6 – Participação dos tributos de importação e exportação na receita geral do Império, 1850-1889.





Elaboração própria com dados da Tabela 2.6. Valores correntes em contos de réis.

Gráfico 2.7 – Trajetória da participação agregada dos tributos de importação e exportação na receita geral  $(B+C/A)$ , 1850-1889.



Elaboração própria com dados da Tabela 2.6. Valores correntes em contos de réis.

Não se pode deixar de observar, é verdade, o movimento de progressiva diminuição dos percentuais de participação na receita geral, principalmente quando se considera, no período, o crescimento do mercado doméstico, com conseqüente aumento da tributação sobre a produção e o comércio nacional, além do maior recurso ao endividamento para suprir as necessidades de financiamento do Império.

Como lembrado por Ubaldo Cesar Balthazar, a Guerra do Paraguai impactou sobremaneira a tributação:

Houve a majoração de alíquotas de vários impostos, com a aplicação do imposto direito de quantidade proporcional, isto é, o imposto pessoal (precursor do atual imposto de renda). Estendeu-se o imposto de indústrias e profissões a toda e qualquer atividade industrial ou profissional e implementou-se também a execução do imposto de selo. Elevou-se a décima urbana, a taxa de escravos, e o imposto de 15%

sobre loteriais e outros. Sofreram aumentos os direitos de exportação e baldeação, o expediente de 3% dos gêneros estrangeiros desembarcados para consumo, e o imposto de chancelaria e vários outros. (BALTHAZAR, 2005, p. 93).

Ainda assim, a política tributária que atravessa os anos de 1850 a 1889 tem o seu cerne no controle das bases econômicas mais rentáveis, com prioridade arrecadatória no governo central (não nas províncias) e nas disputas de interesse dos grupos que mais de perto viam seus benefícios ou prejuízos oscilarem com o aumento ou a diminuição dos tributos incidentes na exportação e na importação. Razoável, portanto, a despeito da indiscutível simplificação, pensar a política tarifária como metonímia da ordenação tributária mais geral. O marco dessa trajetória, alicerçada na política tarifária, ocorre no ano de 1844.

De 1840 a 1844 “a receita quase estacionou” (ANDRADA, 1922, p. 11) e a despesa sempre lhe excedia, acumulando as contas públicas déficits constantes. A mudança dessa situação veio, primeiramente, com a não renovação do tratado que assegurava aos ingleses, portugueses e outros países de quem o Brasil adquiria produtos alíquota menor de imposto de importação<sup>63</sup>. Afinal, a impossibilidade de ampliação da receita tributária sobre a atividade econômica que mais mobilizava riquezas no país minava a sua sustentabilidade financeira.

Em segundo lugar, porém não menos importante, a mudança se consolidou mediante a revisão tarifária das receitas alfandegárias denominada Tarifa Alves Branco (Decreto nº 376, de 12 de agosto de 1844, editado com base no artigo 10 da Lei nº 243, de 30/11/1841).<sup>64</sup>

Na tarifa Alves Branco as alíquotas nominais oscilavam de 2% a 60% (Lei nº 243, art. 10, § 1º), fixando-se no Decreto nº 376 as mercadorias que, vindas do estrangeiro, submeter-se-iam às alíquotas distribuídas em faixas de 2%, 4%, 5%, 6%, 10%, 20%, 30%, 40%, 50% e 60%.

O imposto era calculado multiplicando-se o número de unidades da mercadoria despachada pela alíquota indicada na Tarifa (alíquota específica) ou, ainda, multiplicando-se a centésima parte do valor das faturas que se pretendia despachar pela taxa fixada na Tarifa ou, caso a mercadoria não tivesse uma alíquota particular, pela quota dos direitos (alíquota *ad valorem*). Distinguiu o Decreto nº 376, ainda, os despachos de mercadorias para consumo

<sup>63</sup>Quando se tornou independente o Brasil se viu forçado, no processo negociado para obter o reconhecimento de sua soberania, a rebaixar sua tarifa única sobre a importação de 24% para 15% em relação às mercadorias inglesas e portuguesas. A vantagem acabou estendida, também, a outros países que exportavam para o Brasil, fragilizando, até a década de 1840, a capacidade arrecadatória do país.

<sup>64</sup>A tarifa Alves Branco, assim denominada por haver sido levada a efeito pelo Ministro da Fazenda Manoel Alves Branco (o Visconde de Caravellas), resultou dos estudos da Comissão nomeada em 17 de maio de 1843 pelo Ministro da Fazenda Joaquim Francisco Viana. A denominação tarifa não se resumia à fixação de alíquotas, mas a um conjunto regulatório que versava sobre alíquotas, isenções e formas de taxaço. A decretação das tarifas enfim, costumavam vir precedidas de autorizações nos textos da lei orçamentária, como ocorreu no caso da Tarifa Alves Branco e a Lei nº 243.

(para serem internalizadas na economia nacional) dos despachos de baldeação e reexportação que, por não se destinarem à incorporação à ordem econômica interna, eram tributados com alíquotas bem menores. Enfim, previa-se no diploma normativo que o governo poderia exigir, em ouro, o pagamento de 20% do tributo referente às alíquotas entre 6% e 50%.

A nova orientação política para as tarifas produziu resultados positivos. Nos anos de 1845 e 1846 registraram-se nos relatórios ministeriais efetiva elevação da receita, que de uma arrecadação que oscilava em torno de 16.000:000\$000 antes de 1844 saltou para 24.804:550\$463 no exercício de 1844-1845.

A partir daí, o cenário que atinente às finanças públicas começou a apresentar alguma melhora, delineando o espaço das disputas tarifárias como cerne da política tributária do Império. Justificadamente, portanto, os conflitos tributários no Segundo Reinado envolveram modificações na política tarifária, opondo, nem sempre de forma clara e sem zonas de convergência, interesses relacionados ao favorecimento do mercado exportador de commodities mediante a redução das tarifas de exportação, interesses mais voltados ao aumento dos tributos sobre importação para proteger o nascente mercado de consumo da concorrência internacional e interesses fiscais indispensáveis à manutenção do Estado constantemente deficitário.

De acordo com Viveiros de Castro, as diferenças crenças a direcionar a ação dos grupos de interesse nas disputas a respeito das práticas e das leis aduaneiras podem ser sumariadas nos sistemas por ele apelidados protecionista, liberal e meramente fiscal (1910, p. 425).<sup>65</sup>

A perspectiva protecionista consistia, para o autor, resumidamente, no manejo de alíquotas elevadas sobre produtos importados com o intuito preponderante de impedir ou dificultar a sua importação ou venda, salvaguardando a produção nacional da concorrência externa para auxiliar, no âmbito interno, o desenvolvimento produtivo. As ideias liberais ou livre-cambistas, por sua vez, caracterizar-se-iam pelo favorecimento do comércio exterior, assegurando ao mercado nacional a maior provisão do bem desejado pelo menor preço possível por meio do afastamento de barreiras à importação e à exportação, inclusive barreiras de ordem tributária. Enfim, no sistema de crenças puramente fiscal prevaleceriam as necessidades de provisão do Estado, cumprindo-se tributar o comércio exterior, com o menor embaraço possível, em razão do grande fluxo de riqueza mobilizada.

---

<sup>65</sup>Viveiros de Castro também refere o sistema proibitivo, assentado na defesa da restrição parcial ou total do comércio internacional por motivos étnicos e rivalidades outras, mas parece reconhecer que esse modo de pensar não se mostrar mais significativo no Ocidente, tendente à extensão das fronteiras e à propagação das compreensões iluministas e liberais.

No setor da política tarifária, por exemplo, interesses industrialistas tendiam a defender a proteção tarifária dos seus produtos, conquanto postulassem a desoneração da incidência sobre matérias primas e maquinários necessários ao desenvolvimento de suas atividades por meio de alíquotas menores ou mecanismos de suspensão tributária, como o *drawback* e o regime de admissão temporária. Interesses mais diretamente relacionados à produção agrícola e à comercialização de commodities, por sua vez, insistiam que não se tributasse a exportação para favorecer a concorrência de seus produtos no mercado externo e o aumento dos seus lucros.

Esses distintos conjuntos imaginativos – que não se acomodavam dicotomicamente, mas difusamente, nos partidos Liberal e Conservador (VITORINO, 2010) – afloraram nas disputas em torno das regras tributárias incidentes sobre a importação e a exportação que, após a Tarifa Alves Branco, foram implementadas no Segundo Reinado: a Tarifa Wanderley (Decreto nº 1.914, de 28/03/1857), a Tarifa Souza Franco (Decretos nº 1.967, de 26/08/1857, e nº 2.139, de 28/03/1858), a Tarifa Ferraz (Decreto nº 2.684, de 3/11/1860), a Tarifa Itaboraí (Decreto nº 4.343, de 22/03/1869), a Tarifa Rio Branco (Decreto nº 5.580, de 31/03/1874), a Tarifa Ouro Preto (Decreto nº 7.552, de 22/08/1879), a Tarifa Saraiva (Decreto nº 8.360, de 31/12/1881), a Tarifa Belisário (Decreto nº 9.746, de 22/4/1887) e a Tarifa João Alfredo (Decreto nº 10.170, de 26/01/1889).<sup>66</sup>

Vale registrar que, a despeito da tendência de queda das receitas obtidas sobre a importação e a exportação em relação às receitas gerais – como apontado na Tabela 2.6 e nos Gráficos 2.6 e 2.7 –, bem como do fato de haver pesquisas recentes na área da história econômica no sentido de um impacto apenas marginal das tarifas de importação no volume dos bens importados, prevalecendo a finalidade arrecadatória sobre as pretensões extrafiscais de condução dos comportamentos econômicos (VILLELA, 2005), aos olhos dos seus contemporâneos era indispensável dirigir a política tarifária: ou mais protecionista ou mais liberal.

---

<sup>66</sup>As regulações da tributação da importação e exportação, as tarifas, eram normalmente conhecidas pelo nome do Ministro da Fazenda que estivesse no poder quando da sua decretação. A renovada política tributária de 1844, além do mais, completou-se, no início da década de 1850, pela reforma da administração fazendária promovida pelo Decreto nº 736, de 20 e novembro. A reforma era obra do gabinete conduzido por José da Costa Carvalho (Visconde de Monte Alegre), sendo Ministro da Fazenda Joaquim José Rodrigues Torres (Visconde de Itaboraí) e, dentre as modificações introduzidas, destaca Francisco de Salles Torres Homem no relatório apresentado quando no exercício do cargo de Ministério da Fazenda, fez-se a transmutação do Tesouro Nacional de um órgão meramente consultivo a um órgão de fiscalização e deliberação. O Tribunal do Tesouro Nacional passava a atuar como espécie de Tribunal de Contas, reforçando os controles sobre o gasto, mas, também, sobre a arrecadação (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1859, p. 22-27). O Decreto de 1850 sofreu alterações, mais tarde, com os Decretos de 29 de janeiro de 1859 e de 10 de março de 1860. As bases do funcionamento da burocracia fazendária, no entanto, eram a do Decreto de 1850.

As receitas, ao menos nominalmente, cresciam, ocupando os impostos de importação e de exportação lugar central do sistema tributário brasileiro. Não sem motivo, portanto, ajustamentos tarifários foram constantemente noticiados nos relatórios dos Ministros da Fazenda, destacando-se as disputas atinentes às Tarifas dos anos 1857, 1858 e 1860, em que as finalidades arrecadatórias (fiscais) e regulatórias (extrafiscais) ocuparam o debate entre os que desejavam, pela via da tarifa, estimular o mercado interno e aqueles que postulavam maior neutralidade (HOLANDA, 2004b, p. 88-90; LEOPOLDI, 2000, p. 94-101).

Após a Tarifa Alves Branco, o início da década de 1850, sob a condução do Partido Conservador, ocupou-se, nas finanças públicas, da reforma da administração fazendária e dos problemas atinentes à moeda e à criação de instituições bancárias capazes de fornecer crédito para as atividades produtivas que nasciam embaladas pelo deslocamento de capitais decorrentes da abolição do tráfico negreiro e por um nascente gosto por realizações materiais (HOLANDA, 2004 p. 47-51).

O café continuava seu trajeto no sentido de assumir a posição de liderança das exportações brasileiras e logo veria seu crescimento potencializado em pelo menos três ciclos de altas e baixas do preço. Como destaca Mircea Buescu:

Depois de um período de baixa no fim da década 1820/1830 e uma posição bastante estável até 1840, a cotação do café caiu novamente a partir de 1842, mantendo-se estável no início da segunda metade do século. Verificaram-se depois, três ciclos: de 1857 a 1868 com a cotação máxima de £ 3,06 em 1863 e mínima de £ 1,68 em 1868; de 1869 a 1885, chegando a £ 4,31 em 1873 e, após flutuações, outra vez a £ 4,29 em 1879, com a queda até £ 1,77 em 1885; de 1886 a 1906, subindo logo a £ 4,10 em 1887 e, após ligeiro afrouxamento, £ 4,09 em 1893, para cair até £ 1,49 em 1898 e £ 1,47 em 1903 (2011, p. 100).

A produção de gêneros variados e indispensáveis ao consumo, no entanto, enfrentava carestia no final da década de 1850, levantando entre os parlamentares questionamentos quanto ao deslocamento de capitais para obras de infraestrutura ao invés do campo, bem assim quanto à imigração, ao desenvolvimento de novas técnicas produtivas e, também, quanto à regulação das tarifas de importação (HOLANDA, 2004 p. 82-83).

A reforma advinda com a Tarifa Wanderley (Decreto nº 1.914, de 28/03/1857), conforme exposto pelo Ministro da Fazenda no relatório de 1856, apresentado ao Legislativo no ano seguinte (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1857, p. S1-18 a S1-35), consistia, basicamente, na redução de alíquotas (“direitos”) de vários artigos e na imposição de

alíquotas específicas (“fixas”) sobre mercadorias que, a seu juízo, melhor se prestavam à incidência tributária com alíquotas (“direitos”) *ad valorem*.<sup>67</sup>

A diminuição consistia no resultado, razoavelmente equilibrado, das pressões dos interesses liberais que eram manifestados pelos membros da comissão de estudos que havia sido instituída para rever a política tarifária – encabeçada por Ângelo Muniz da Silva Ferraz (HOLANDA, 2004b, p. 87-88) – e os interesses protecionistas e arrecadatários do governo, bem assim da necessidade que se identificava de desonerar do custo tributário os gêneros alimentícios cuja falta no mercado já se sentia e os instrumentos e utensílios empregados nos trabalhos agrícolas.

Matérias primas da indústria fabril que recebiam isenções atinentes aos “direitos de consumo” desde 1836, quando despachadas para uso nas fábricas nacionais e detivesse autorização do Tesouro, passaram a ser tributadas – embora com alíquota mais baixa, de 5% – porquanto, para o Ministro, a isenção de todo o valor a ser tributado protegia a indústria nacional causando o inconveniente de favorecer os maiores fabricantes e dificultar o surgimento de concorrentes no mais das vezes proprietários de oficinas menores (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1857, p. 18). Tudo, entretanto, sob a condição de que “taes reducções não prejudicavão as rendas do Estado, tornando-as insufficientes para acudir aos empenhos do Thesouro” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1857, p. 18).

A adoção do regime de alíquotas específicas (taxas fixas) se justificava, segundo o Ministro, por conta das dificuldades operacionais da incidência *ad valorem*, facilitadora de “fraudes e desvios dos direitos nacionais” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1857, p. 18), e por dar maior segurança às operações negociais do comércio.

O cenário era de incremento das importações e exportações, notadamente da Inglaterra e da França para as Províncias do Rio de Janeiro, Bahia e Pernambuco (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1857, p. 23-24), contrariando expectativas de baixa da renda das importações que o relatório do ano anterior, 1855, apresentado pelo Marquês do Paraná (Honório Hermeto Carneiro Leão), vislumbrava. As convicções mais cautelosas do Marquês do Paraná, aliás, chegavam ao ponto de indicar aumentos de outros impostos para compensar as desonerações que a reforma tarifária (cujos estudos já estavam em curso) traria.

Houve, de fato, puxado pelo contexto econômico, crescimento das receitas tributárias que se extraíam dessas atividades. O Ministério da Fazenda, além disso, pelos seus relatos do

---

<sup>67</sup>O relatório ministerial do ano de 1856 fora obra quase integral de Wanderley, embora tenha deixado o Ministério da Fazenda antes mesmo da apresentação à Assembleia Legislativa. Souza Franco é quem ocupava o Ministério quando da apresentação do relato, sendo dele, igualmente, o relato do ano de 1857.

período, vinha atuando constantemente para ampliar o trabalho das repartições coletoras e melhorar os vencimentos da carreira, comemorando incrementos relacionados à eficiência e à eficácia arrecadatória. Também se esforçava, no Município da Corte, para melhorar os serviços atinentes à décima urbana (incidente sobre a propriedade urbana), ao imposto de lojas (incidentes sobre fábricas e estabelecimentos comerciais) e ao imposto do selo (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1857, p. 21).

A aposta que orientava a política Wanderley, nessas circunstâncias, era no sentido de que as desonerações fossem compensadas pelo melhoramento econômico e pelo incremento arrecadatário de outros impostos de menor participação na receita geral, sendo “de esperar que qualquer diminuição de receita, que possa provir da execução da nova Tarifa, será compensada pelo progressivo aumento que vão tendo os diferentes ramos da renda pública” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1857, p. S1-33).

João Maurício Wanderley deixou o Ministério em 04 de maio de 1857, sucedido, a despeito do gabinete controlado pelos Conservadores, por Bernardo de Sousa Franco, de orientação mais alinhada às crenças Liberais e que, nada disso obstante, ficou no Ministério durante todo o gabinete do Marques de Olinda (Pedro de Araújo Lima).

Sousa Franco deu continuidade à política tarifária em vigor. Para Sousa Franco, no relatório de 1857, a Tarifa Wanderley havia sido tímida nas desonerações que impunha, uma vez que pensada e decreta “sob a impressão de grande diminuição na renda” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1857, p. S1-30). A Tarifa Souza Franco (Decretos nº 1.967, de 26/08/1857, nº 2.139, de 28/03/1858 e nº 2.248, de 15/09/1858), desse modo, ancorada em uma leitura diferenciada da situação, com receitas crescendo impulsionadas pelo ambiente econômico e pelas medidas adotadas anteriormente no Ministério da Fazenda, completaria a obra anterior.

Segundo relata o Ministro, os Decretos nº 1.967 e nº 2.139, alinhados à Lei nº 939, de 25 de setembro de 1857 (que concedia isenções destinadas à proteção do maquinário importado utilizado na agricultura e na indústria), isentou também o carvão mineral e as pedras, favorecendo “o progresso da indutria (...) as comunicações pelas vias terrestres e marítimas, com reconhecida vantagem para as transações commerciaes, para as relações interprovinciaes, e para a acção administrativa” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1857, p. S1-30). Também foram alcançados pela desoneração do tributo sobre a importação gêneros usados nas edificações e na exportação, mantendo-se ou incrementando-se o tributo nos casos em que as mercadorias importadas tinham concorrentes nacionais (VILLELA, 2005, p. 39).

A orientação da política tarifária, portanto, continuava: conceder vantagens na importação de consumo para produtos selecionados e sobretaxar mercadorias concorrentes com as nacionais. Parecia ser ignorado o cenário internacional da “crise de 1857” que, iniciada nos Estados Unidos, talvez tenha sido a primeira crise econômica do capitalismo em escala global, provocando oscilações nos preços dos produtos importados e exportados que o Brasil consumia.

Assumindo o Conselho de Ministros Antônio Paulino Limpo de Abreu, o Visconde de Abaeté, seguido, logo depois, na virada da década de 1860, por Ângelo Moniz da Silva Ferraz e Luís Alves de Lima e Silva (futuro Duque de Caxias), a pasta da Fazenda passou às mãos de Francisco de Sales Torres Homem (12/12/1858 a 10/08/1859), do próprio Visconde de Abaeté (10/08/1859 a 02/03/1861) e, no gabinete de Caxias, de Ângelo José Maria da Silva Paranhos (2/03/1861 a 24/05/1862).

Embora as posições papelistas na política monetária fossem motivos de críticas a Souza Franco, no campo da política tarifária pouco se via confrontado o governo conservador. Substituído por Sales Torres Homem o sentido da ação tarifária perdurou, mais uma vez, com o Decreto 2.248, de 15 de setembro de 1858.

Nova modificação viria apenas no ano de 1860, com a Lei nº 1.114, de 27 de setembro de 1860, que autorizava o governo a instituir um adicional tarifário de 2% a 5% naquele exercício, e, logo em seguida, com a Tarifa Silva Ferraz (Decreto nº 2.684, de 3/11/1860).

Silva Ferraz era crítico a respeito das desonerações tarifárias que haviam sido implementadas. Destacando, embora, que a arrecadação era afetada pelo que denominava “antecipação das importações” (o fato de se tirar proveito dos momentos de alta dos negócios de importação e exportação ignorando as oscilações de baixa), não hesitava apontar que a causa da diminuição das receitas eram as desonerações do tributo sobre a importação de gêneros alimentícios e a supressão do tributo de 2% sobre as exportações (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1859, p. S1-3).

A situação fiscal só não seria mais grave, ao que parece indicar o relato ministerial, por considerar o Ministro que, embora ainda houvesse déficits nos orçamentos daqueles anos, as despesas ainda se achavam razoavelmente passíveis de controle (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1859, p. S1-4). A recomendação de Silva Ferraz, que não desejava buscar recursos por meio de mais empréstimos, era clara: “[n]essa conjuntura sobretudo cumpre cortar por todas as despesas, de que sem perda do serviço público se possa prescindir; e a par deste



alvitre he forçoso que se melhore o systema de arrecadação de alguns impostos (...)” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1859, p. S1-5).

Silva Ferraz concebia mesmo uma ampla estratégia arrecadatória, perpassando diversos tributos nacionais e da capital. Para o Ministro, no campo tarifário, a alíquota de grande número de mercadorias estava abaixo do que seria o “justo valor” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1859, p. S1-12). Havia, também, a seu aviso, desproporcional diferenciação entre alíquotas de matérias primas e muitos problemas decorrentes de contrabando e fraudes. Sua política, portanto, buscava ajustar cada um desses concebidos defeitos. Propunha, ainda, reordenar a tributação ao sistema de pesos e medidas – o que foi levado a efeito com a Lei nº 1.157, de 26 de junho de 1862 (AZEVEDO, 2017, p. 7), bem como introduzir o adicional de 2% sobre as exportações, uma vez que a sua supressão somente seria possível, com algumas dúvidas, na florescência da receita pública e não, como afirmava ser o cenário do Brasil, na fase de luta contra a quebra da receita e o aumento do déficit e do endividamento (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1859, p. S1-13).

Quanto aos demais tributos, buscava Silva Ferraz, por exemplo, ajustamentos atinentes à incidência do imposto direto sobre lojas, que, a seu juízo, falhava em atender o princípio da igualdade, na medida em que as “profissões e industrias, que requerem vastos armazéns, que se alimentão de pequenos capitaes, e que realisão ténues lucros, muitas vezes o supportão no mesmo pé das que funcionão com grandes capitães, e arrecadão grossos lucros, porque occupão pequenas casas, corredores ou apenas repartimentos de edicícios” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1859, p. S1-13). Também pregava alterações no imposto do selo que, incidindo sobre o capital de sociedades anônimas e a transferência de ações, notas promissórias e alguns outros títulos de crédito, sustentava que, “sobre ser suave, tornava-se susceptível de grande renda” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1859, p. S1-7).

A principal novidade que introduzia quanto ao selo, segundo o relato, era a arrecadação por meio de compra de estampilha, para facilitar o recolhimento. O imposto sobre a transmissão da propriedade móvel e imóvel também era alvo de Silva Ferraz, desejoso de reunir, sob um só título, todos os impostos que incidiam sobre essa base (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1859, p. S1-9).

Também a reforma Silva Ferraz tencionava equalizar o problema da sustentabilidade financeira das províncias que, segundo registra no seu relatório, ante a escassez de recursos lançavam “mão da criação de novos impostos, que suscitão duvidas em relação a sua legalidade” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1859, p. S1-15). Leis de diferentes províncias, afirma, tributavam a exportação, as embarcações, os lucros de companhias, casas bancárias e

seguradoras, bem como o comércio interprovincial (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1859, p. S1-15). Neste ponto, entretanto, não avançava, sobressaindo apenas os reclames ministeriais no sentido de defender uma redivisão da competência para a instituição de impostos gerais e provinciais que não desestimulasse as medidas de fomento adotadas, pela via da tributação, para os setores produtivos, utilizando-se, para isso, uma técnica de adicionais provinciais aos impostos gerais.

A Tarifa Ferraz subsistiu por quase toda a década de 1860, vindo a ser substituída em 1869, quando chegava ao fim a Guerra do Paraguai.

No contexto da Guerra, deflagrada no fim do ano de 1864, e da crise comercial de meados do mesmo ano (AZEVEDO, 2017), a preocupação com déficits orçamentários contumazes justificava o recurso à emissão de bilhetes (dívida interna) para dar conta dos gastos urgentes, levando o Ministério da Fazenda a recorrer a novos empréstimos e a manter os aumentos de tributos sobre a importação e a exportação conferidos em 1860. E, nos anos de 1866 e 1867, a Guerra impactaria profundamente a dinâmica da arrecadação tributária.

No relatório de 1866, o Ministro da Fazenda é incisivo ao afirmar que a “elevação da receita publica é uma necessidade imperiosa exigida pelos encargos (...) nascidos das despesas extraordinárias a que temos sido forçados pela guerra” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1867, p. 54). Aumento que, recomendado pela Comissão de Orçamento da Câmara de Deputados em parecer de 11 de julho de 1866 e pelo Conselho de Estado, abrangeria as tarifas alfandegárias, o imposto de indústrias e profissões, o imposto do selo, o imposto sobre propriedade e outras taxas e entradas.

Desses debates, aliás, restou sugerida, no orçamento aprovado para o exercício de 1867-1868 (Lei n. 1.507/1867, artigos 10 e 22<sup>68</sup>), a criação de impostos pessoais que se encontram na base da criação do imposto de renda no século XX. De igual modo, aprovou-se (artigo 36) autorização para o governo reformar as Secretarias de Estado, alterando os quadros e vencimentos dos empregados. Como esperado, promoveu-se revisão tarifária em 1869, a Tarifa Itaboraí (Decreto n° 4.343, de 22/03/1869), sendo certo, entretanto, que em 1867, pela Lei n° 1.507, de 26 de setembro, já se autorizava a cobrança, no ano seguinte, de parte dos direitos de importação (15%, nos termos do art. 9°) em ouro, medida que se destinava a

---

<sup>68</sup>Art. 10. Cobrar-se-ha de cada pessoa nacional ou estrangeira que residir no Imperio, e tiver por sua conta casa de habitação arrendada ou propria, ainda que nella não more, um imposto de 3% sobre o rendimento locativo annual não inferior a 480\$000 na côrte, a 180\$000 nas capitaes das Provincias do Rio de Janeiro, S. Paulo, S. Pedro, Bahia, Pernambuco, Maranhão e Pará, a 120\$000 nas demais cidades e a 60\$000 nos mais lugares. (...) Art. 22. Todas as pessoas, que receberem vencimentos dos cofres publicos geraes, provinciais ou muicipaes, comprehendidos os pensionistas, jubilados e aposentados, ficão sujeitas ao imposto de 3% sobre os mesmos vencimentos, exceptuados os inferiores a 1:000\$000.

garantir o valor real da arrecadação antes os efeitos da desvalorização cambial (VILLELA, 2005, p. 42).

A Tarifa Itaboraí, ao menos inicialmente, ampliou as razões a 30% e 40% dos direitos de importação, mandando aumentar, ainda, mediante um adicional de 5%, a alíquota do tributo de importação, excetuando-se, apenas, certos gêneros alimentícios e matérias-primas que ou pagam 2% de alíquota ou eram totalmente isentas da tributação.

A necessidade de equilibrar a manutenção ou mesmo o incremento do nível arrecadatório com a proteção de setores estratégicos para o consumo da população e para a produção era uma constante. Esse equilíbrio, com tendência sempre mais forte a uma compreensão protecionista do instrumental tarifário por parte dos Ministros da Fazenda, era de difícil obtenção e, pouco depois, em 1874, entraria em vigor a Tarifa Rio Branco (Decreto nº 5.580, de 31/03/1874), promovendo alterações e aperfeiçoamentos para assegurar que o término da Guerra não conduzisse à percepção de que poderiam ser logo afrouxados os incrementos da receita tributária.

O Visconde do Rio Branco, José Maria da Silva Paranhos, ocupou simultaneamente o Ministério da Fazenda e a Presidência do Conselho de Ministros após Guerra do Paraguai, ficando nos cargos pelo período de 7 de março de 1871 a 25 de junho de 1875. Nos seus relatos ministeriais mantinha clara a posição no sentido de que as finanças públicas ainda se achavam sob o impacto dos altos custos da Guerra, não podendo afrouxar suas capacidades de arrecadação de tributos.

Não obstante isso, o Ministro era sensível à compreensão de que o esforço fiscal deveria manter o estímulo do governo à economia e, assim, pelo Decreto nº 5.580, promovia novas modificações tarifárias.

A comissão responsável pelos estudos que fundamentaram a nova tarifa deixou claro seu posicionamento quando fez registrar que a “nossa Tarifa não é inteiramente protectora, alguns artigos foram taxados com essa feição, mas em limida escala. Teve por fim crear renda, e é antes fiscal do que protetora (...)” (BRASIL, Relatório, 1874, p. 6). E os motivos, a seu aviso, eram simples: tarifas protecionistas são exigências de países industrializados e, no Brasil, “as industrias que temos não exigem que nos afastemos da liberdade do commercio em certos e determinados artigos” (BRASIL, Relatório, 1874, p. 6).

Como o equilíbrio era de ordinário enviesado e tendente à adoção de medidas compreendidas como protetoras de setores produtivos na agricultura e na nascente indústria, no ano de 1875, pela Lei orçamentária nº 2.670, de 20 de outubro, o governo, a despeito da extinção legislativa daqueles esforços de introdução de impostos pessoais por ocasião da

Guerra do Paraguai (medidas de finalidade eminentemente fiscal, embora tivessem tendências redistributivas), foi autorizado pela Assembleia Geral a rever “a tarifa das Alfandegas, podendo diminuir nas Províncias fronteiras os direitos de importação, não só sobre os tecidos de algodão, como sobre os artigos que possam ser introduzidos por contrabando” (artigo 11, § 4º). Rapidamente, por conseguinte, sobrevieram reformas: a Tarifa Ouro Preto (Decreto nº 7.552, de 22/08/1879) e a Tarifa Saraiva (Decreto nº 8.360, de 31/12/1881).

O Partido Liberal assumiu a presidência do Conselho de Ministros em 1878, com João Lins Vieira Cansação de Sinimbu. Ocupou a direção do governo, a partir daí, por praticamente todo o período final do Império, herdando o sistema arrecadatório atrelado ao consumo e aos ciclos econômicos, além do agravamento dos conflitos em torno da ampliação das receitas tributárias para dar conta da ampliação dos gastos e da dívida após a Guerra do Paraguai, bem como da resistência financeira que as províncias, pela sobreposição de tributos por elas mesmas instituídos, opunham ao centralismo na arrecadação.

O descontentamento, aliás, não vinha apenas dos governos provinciais, uma vez que o conflito entre o governo central e regional em torno da tributação fazia aumentar a carga incidente sobre a produção e o consumo, contrariando o interesse de industrialistas, comerciantes e populares.

Os industrialistas, em especial, que já vinham se destacando como grupo no cenário político desde o início da década de 1860 e já controvertiam, a respeito da política tarifária, entre posições liberais e protecionistas na Sociedade Auxiliadora da Indústria Nacional e nas Exposições Nacionais de 1861 e 1866, sentindo o impacto das primeiras ondas de modificação das técnicas produtivas, bem ilustravam os conflitos no âmbito do mercado (LEOPOLDI, 2000, p. 94). Na década de 1870:

Esse debate (...) refletiu de maneira clara a crise do importante setor fabril do Rio de Janeiro, apontando ao mesmo tempo para o desaparecimento do artesão chapeleiro e para a afirmação de um setor industrial consciente de seus interesses e de seus inimigos (os fabricantes de chapéus de pelo de lebre). Essa crise revelou também a figura do industrial-importador, que tinha sua fábrica acoplada à loja de produtos importados (ibidem, p. 98)

Tudo isso era gravado pelo cenário de dependência às oscilações críticas da ordem econômica e social no país. Como destacado no relatório do Ministro Gaspar Silveira Martins, ao comentar as dificuldades de estimar a receita pública com base na arrecadação realizada dos últimos três exercícios, “se as quotas das imposições fossem entre nós sempre as mesmas, se o progresso do país não soffresse intermittencias e podessemos confiar continuamente no

melhoramento da agricultura e no accrescimento da população, a base indicada pela Lei seria a melhor (...)” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1878, p. 4).

Nessas circunstâncias, as lideranças do Partido Liberal que ocuparam o governo esforçavam-se, na política tarifária, por equilibrar-se entre os interesses em jogo.

Mais uma vez o relatório do Ministro Silveira Martins, noticiando os trabalhos da comissão designada para rever a política tarifária que viria à tona com Afonso Celso de Assis Figueiredo, Visconde de Ouro Preto, bem exemplifica ilustra o processo:

A Comissão, nomeada para rever a tarifa das Alfandegas, (...) apresentou já o resultado de seus trabalhos, e julgando conveniente ouvir acerca delles a Associação Commercial da Côrte, o Governo procurará na resolução, que lhe cumpre tomar sobre tão importante assunto, conciliar, quanto possível, os interesses da Fazenda com os do Commercio (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1878, p. 58).

As necessidades fiscais do Estado eram intransponíveis e a base econômica de sustentação tributária (a importação e a exportação) já dava sinais de seu esgotamento e dos muitos efeitos negativos que trazia para ordenação das finanças públicas em decorrência da sua frágil dependência dos ciclos econômicos e do câmbio, com baixa capacidade de unir, em uma só direção, os próprios interesses do governo de manter o equilíbrio orçamentário e os estímulos ao crescimento econômico e ao suprimento das dificuldades, como a carestia de genros alimentícios, as secas no Norte e no Nordeste etc..

O interesse empresarial era entendido, pelos próprios empresários, como tendo sido pouco considerado na Tarifa Ouro Preto (VILLELA, 2005, p. 44). As necessidades fiscais ainda suplantavam políticas tributárias de proteção e estímulo.

Assumindo o Ministério da Fazenda e o Conselho de Ministros, José Antonio Saraiva se empenharia no sentido de estabilizar as críticas e a política tarifária, logrando êxito, ao menos, até o ano de 1887, quando sobreveria a Tarifa Belizário.

A Tarifa Saraiva (Decreto nº 8.360, de 31/12/1881) havia sido adota, aliás, em caráter provisório, mas se tornou rapidamente definitiva, conforme registrado pelo Ministro Martinho Alvares da Silva Campos no relatório atinente ao no de 1881 (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1882, p. 33). Era um ajuste mais do que uma reorientação na Tarifa Ouro Preto (HOLANDA, 2004b, p. 97).

Como previa a autorização do artigo 22 da Lei 3.018, de 05 de novembro de 1880, que orçava a receita para o exercício de 1881 e 1882, o governo deveria apenas substituir a Tarifa Ouro Preto, especificamente, no sentido de não elevar as razões dos direitos nela fixadas e de melhor equalizar os valores oficiais das mercadorias, evitando-se sua

discrepância em relação aos preços de mercado e, desse modo, impedindo que o governo obtivesse uma majoração das bases de cálculo quando os preços das mercadorias caíssem. E, evitando o aumento, Saraiva, conquanto mantivesse as bases da Tarifa Ouro Preto, conseguiu estabilizar por alguns anos a política dos tributos sobre a importação e a exportação.

No seu primeiro relatório ministerial do ano de 1879,<sup>69</sup> fundamentado nos dados que todos os contemporâneos sabiam limitados, Saraiva manifestava sua compreensão no sentido de que a reforma tarifária ainda estaria a atender seus objetivos de ampliação da receita, embora, a seu juízo, momentaneamente, já trouxesse algum aumento na arrecadação.

Revelava-se mesmo satisfeito com a tarifa que implementara, a qual, na sua compreensão (por assim dizer, pragmática), fazia bem ao manter orientações que a crítica condenava como manejo protecionista:

A nova Tarifa está em vigor (...). Censuram-na, uns, porque não pautou-se por princípios fixos, levando-os ás suas ultimas consequências – o que não procede, porque, no conceito dos mais notáveis economistas, nestas materias nada ha de absoluto, devendo-se em qualquer solução attender muito ás condições especiaes do paiz, para que se legisla.

Outros arguem-lhe disposições protecionistas, o que não será nunca um defeito em paizes novos como o nosso, cuja industria não tem ainda a força necessária para lutar com a estrangeira (...)

Magnífica em theoria, a escola da livre permuta não póde deixar de ser apregoada e seguida por aquelles paizes cuja produção, superior ao consumo, carece de achar mercados francos por toda a parte.

Mas, para os que se encontrão nas condições do Brazil, adoptal-a como regra invariável, importaria condemnar-se á uma dependência e sujeição por vezes perigosas – e entorpecer o próprio progresso. (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1880, p. 19).

De todo modo, ressentia-se o Ministro de uma reconfiguração da “questão financeira”, sustentando ser necessário obter saldos orçamentários positivos para amortização do endividamento e futura redução de impostos sobre a exportação, além de apontar a importância de uma melhor redistribuição orçamentária das receitas tributárias entre as despesas geral, provincial e municipal (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1880, p. 5-7; 11-12).

Nos anos de 1885 a 1888, quando o Partido Conservador conseguiu colocar na presidência do Conselho de Ministros João Maurício Wanderley e João Alfredo Correia de Oliveira, sendo Ministros da Fazenda Francisco Belisario Soares de Souza e o próprio João Alfredo, a política tarifária voltou a ser modificada com a entrada em vigor da Tarifa Belisario (Decreto nº 9.746, de 22/4/1887).

---

<sup>69</sup>Por contas dos prazos impostos ao Ministro da Fazenda e do momento da nomeação ministerial, ao que tudo indica, Saraiva apresentou em 1880, para o exercício de 1879, dois relatórios. Um, inicial, e, outro, mais abrangente, de caráter complementar.

As receitas, que sempre corriam atrás das despesas, achavam-se ainda mais reprimidas (Tabela 2.4) e, já no início do seu relatório, o Ministro Belisario destacava que haviam apresentado significativa diminuição no exercício de 1884 a 1885, sendo certo que em um país novo como o Brasil, com vasto potencial de crescimento, “o retrahimento da actividade social, indicado por menor arrecadação das rendas publicas, era assumpto que, com razão, nos preocupava a todos” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1887, p. 3). Rejeitando qualquer criação ou aumento de tributos – que reputava, quando exagerado, “deprimente sobre o progresso e desenvolvimento” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1887, p. 4) e atrativo dos cidadãos “vexados pelos tributos (...) que lhes encarece a vida” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1887, p. 4) – sustentava a adoção de

(...) [M]edidas mais efficazes e completas para limitar as despezas publicas (...) uma reorganização de quase todos os serviços quer civis, quer militares, não só para extirpar abusos (...) como para supprimir serviços e repartições dispensáveis, que, ora o desejo de melhoramentos, ora o espírito de imprevidência deixaram estabelecer e medrar (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1887, p. 5).

Dentre essas medidas, após voltar a sublinhar as dificuldades que o Brasil enfrentava em função da sua aderência às oscilações do comércio externa e da sua baixa capacidade produtiva e laboral, Belisario defendia que o regime financeiro fosse “concebido no pensamento de examinar o mais detido na decretação de cada despesa e de fiscalização rigorosa e publica no emprego das respectivas quantias” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1887, p. 15), promovendo-se rápido melhoramento orçamentário e rigorosa discriminação de despesas e apuração da necessidade de cada uma “pelo crisol da stricta legalidade, e garantir-lhes a fiscalização pela publicidade a mais prompta e pelo julgamento explicito da intervenção parlamentar” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1887, p. 15).

A política tarifária, maior fonte de receitas do Império, não poderia ficar incólume nessas circunstâncias e, seguindo a autorização conferida na lei orçamentária, Belisario promoveu a atualização do valor oficial utilizado pelas mercadorias (dados seus efeitos negativos de expulsão das mercadorias mais baratas do mercado e seus efeitos cambiais<sup>70</sup>), ajustes nas classificações das mercadorias importadas e exportadas (porquanto estariam

---

<sup>70</sup>Segundo Belisario, o valor oficial era composto pela média dos preços de diferentes tipos de mercadorias importadas, sendo o termo médio sempre mais benigno às mercadorias de qualidade superior que as de qualidade inferior (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1887, p. 24 e 25). Aquelas mercadorias, segundo o Ministro, acabavam pagando tributo proporcional ou mesmo regressivo, saindo-se, assim, favorecidas na concorrência. E, não raro, as mercadorias superiores eram importadas, contribuindo sua vantagem competitiva para travar o desenvolvimento da indústria nacional. A utilização de uma taxa de câmbio média na fixação do valor oficial das mercadorias submetidas à tributação também era prejudicial, de acordo com o ministro Belisario, uma vez que não se fazia a conversão com a taxa mais baixa de câmbio no momento.

desatualizadas, beneficiando segmentos industriais, como o da tecelagem, que a despeito de internalizarem etapas da produção de seus produtos, continuavam a usufruir reduções tributárias), elevou para 60% o imposto adicional e, finalmente, promoveu a elevação das razões dos direitos de gêneros importados com similares produzidos no país e de outros que, a seu juízo, bem poderiam absorver o incremento do imposto. Materiais agrícolas estratégicos, matérias-primas para a indústria e gêneros alimentícios importantes ao consumo da época recebiam tributação favorecida. A intenção fiscal, porém, protecionista, era manifesta na Tarifa (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1887, p. 23-31).

O direcionamento arrecadatário e protecionista persistiu, embora fossem modificadas algumas deliberações anteriores de Belisario, com João Alfredo Correia de Oliveira e as mudanças tarifárias introduzidas por meio do Decreto nº 10.170, de 26/01/1889.

A Tarifa João Alfredo se destinava a implementar as autorizações da Lei 3.396, de 24 de novembro de 1887, notadamente, a proteção dos gêneros produzidos no país, a revisão da carga tributária nas relações comerciais com os Estados Unidos (em função de tratado que se buscava celebrar), a elevação da carga tributária na importação de artefatos de algodão e juta, a desoneração das tarifas sobre produtos químicos destinados à lavoura e sobre animais importados para criação, bem como ajustes para atender interesses da Província do Rio Grande do Sul.

Nos relatórios dos Ministros da Fazenda, ademais, fossem os gabinetes dirigidos por conservadores ou por liberais eram constantes os reclames quanto à relação tributária entre os governos central e provincial. Dessa problemática não escapava o Ministro João Alfredo, advertindo que a “questão da discriminação das rendas provinciaes e municipaes das rendas geraes tem, com razão, preocupado a atenção dos meus antecessores (...)” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1888, p. 28) e noticiando haver sido levantado o estado financeiro das províncias que, naquele ano, indicavam forte aumento de despesas sem contrapartida adequada no lado da receita, déficits permanentes, atraso nos pagamentos mais urgentes e impossibilidade de acesso a crédito.

Como esperado, recorria-se à tributação quer pelo aumento dos impostos existentes quer pela criação de novos sem sistematização ou mesmo observância dos preceitos legais, uma vez que os “impostos provinciaes alcançam quase todos os objectos já tributados por leis geraes, e até aquelles que só podem ser tributados por leis geraes, de sorte que existe,



efetivamente, grande confusão na incidência de contribuições geraes e provinciaes” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1888, p. 28).<sup>71</sup>

Faltava, aos olhos da época, em resumo, nessa marcha de ações tributárias do Império, uma ordenação que melhor se adaptasse às condições econômicas do país, permitisse o seu desenvolvimento e solvesse a problemática distribuição de recursos entre o governo central e as províncias.

Uma virada à tributação do mercado interno já era sinalizada, mas a suplementação dessas vislumbradas lacunas aguardaria a virada republicana.

### 2.2.3 O endividamento público

A dívida – interna e externa<sup>72</sup> – constitui legado pesado e comprometedor herdado com a independência e jamais abandonado no regime imperial. Ainda assim, conquanto muitas vezes reprovado ou ao menos cercado de cautelas e preocupações nos relatórios da pasta da Fazenda, o recurso ao endividamento nunca era deixado de lado dado a sua sempre afirmada necessidade decorrente de constrições resultantes de fatores econômicos e políticos dentro e fora do país.

De acordo com o relatório do Ministro da Fazenda do ano de 1888 (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1889, p. 33-37; p. N10;), o endividamento interno – fluante (curto prazo, em regra um exercício) e fundado (longo prazo) – era constituído, no regime imperial, basicamente, (i) de apólices 4%, 5% e 6% emitidas em 1827 com base na Lei de 15 de novembro (no total, em 31 de março de 1889, de 381.655:300\$000), (ii) de apólices de 6% do empréstimo nacional levado a efeito com o Decreto nº 4.244, de 18 de setembro de 1868 (no total, em 31 de março de 1889, de 18.953:500\$000), (iii) de apólices de 4 1/2% do empréstimo nacional do Decreto nº 7.381, de 19 de julho de 1879 (no total, em 31 de março de 1889, de 434.841:300\$000), (iv) de bilhetes do tesouro (no total, em 31 de março de 1889, de

<sup>71</sup>A situação era mesmo grave ao findar do Império. O Ministro João Alfredo, no citado relatório, chega mesmo a noticiar episódio de alguns anos antes em que, após se haver levantado grande grito quanto à inconstitucionalidade dos impostos provinciais de importação, que abasteciam, com largos recursos, muitas províncias teriam deixado de cobrar o imposto, de fácil arrecadação, mas, ante o desequilíbrio orçamentário, logo recorreram a outros expedientes, “inclusive o de restabelecerem-se, por meios disfarçados, os impostos condemnados” (1888, p. 29).

<sup>72</sup>Conforme José Antonio da Silva Maia, na primeira metade do regime imperial a dívida era denominada externa ou interna pelo critério do local onde contraída ou onde deva ser paga. Chamava-se fundada, por sua vez, não tanto pelo prazo, mas por já se achar reconhecida para ser satisfeita com fundos designados por lei para o pagamento do principal e dos juros; fluante, se ainda dependia desse reconhecimento e de liquidação ou, ainda, se já houvesse sido reconhecida e liquidada tivesse de ser satisfeita segundo as possibilidades do Tesouro (MAIA, 1841, p. 86). Atualmente, o critério classificatório mais utilizado é o da moeda em que efetivado o crédito.

45:500\$000 após se haver resgatado 31.327:500\$000), (v) do empréstimos do Cofre de Órfãos (na casa dos 15.000:000\$000), (vi) do empréstimo de defuntos e ausentes (em torno de 4.000:000\$000), (vii) de depósitos do Monte de Socorro da Corte (da ordem de 920:000\$000), depósitos públicos (no total, em 31 de março de 1889, de 4.062:223\$880), depósitos de diversas origens (no total, em 31 de março de 1889, de 17.500:000\$000), renda do Fundo de Emancipação (no total, em 31 de março de 1889, de 6.857:142\$515 após pagamentos nos anos de 1885, 1886, 1887 e 1888 no montante de 20.177:868\$229), direitos adicionais do serviço de colonização (6.033:022\$185).

Computava-se, também, o papel-moeda em circulação no valor de 185.819:213\$500.

Pode-se incluir na listagem, a despeito de não parecer expressiva em relação ao total, a dívida das províncias (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1888, p. N15 e N16), tanto a inscrita no Grande Livro da Dívida em 31 de março de 1889 (no montante de 138:318\$346) quanto a ainda não inscrita, porém lançada no Livro Auxiliar (no valor de 145:765\$260).

O endividamento externo era composto, por sua vez, de empréstimos tomados pelo governo em Londres. Os empréstimos eram efetivados por contratos celebrados por um agente credenciado pelo governo brasileiro e corporificados com a emissão de títulos. Foram, aliás, 17 (dezesete) os empréstimos externos, sistematizados por Paulo Roberto de Almeida quanto às condições de contratação e à aplicação dos recursos a partir de dados extraídos de vários autores e do IBGE:

Tabela 2.7 - Contratação de empréstimos externos pelo Brasil, 1824-1889.

Anos	Valor em £	Tipo (%)	Juros (%a.a.)	Prazo (anos)	Finalidades Principais
1824	3.686.200	75 e 85	5	30	Financiamento de missões diplomáticas; "resgate" da Independência
1825	1.400.000	100	5	30	Empréstimo "português" de 1823, segundo a Convenção de 25.08.1825
1829	769.200	52	5	30	Cobertura de déficits do Tesouro, pagamento de juros e amortização de empréstimos
1839	411.200	76	5	30	Pagamento de juros de empréstimos, cobertura de déficits, amortização de dívidas
1843	732.600	85	5	20	Amortização de dívida externa, cobertura de déficits e pagamento de juros
1852	1.040.600	95	4,5	30	Resgate do remanescente do empréstimo "português"
1858	1.526.500	95,5	4,5	30	Prolongamento da ferrovia e encampação da Estrada de Ferro D. Pedro II
1859	508.000	100	5	30	Pagamento do saldo remanescente do empréstimo de 1829
1860	1.373.000	90	4,5	30	Prolongamento da Estrada de Ferro do São Francisco; Companhia Industrial Mucury
1863	3.855.300	88	4,5	30	Déficits do Tesouro, pagamento de empréstimos anteriores (1824 e 1843)
1865	6.963.000	74	5	37	Déficits do Tesouro, financiamento da Guerra do Paraguai

1871	3.459.600	89	5	38	Déficits do Tesouro, juros de empréstimos anteriores e construção de estrada de ferro
1875	5.301.200	96,5	5	38	Déficits do Tesouro, juros de empréstimos, construção de estrada de ferro
1883	4.599.600	89	4,5	38	Serviços de infraestrutura urbana; construção de estrada de ferro
1886	6.431.000	95	5	37	Cobertura de déficits orçamentários
1888	6.297.300	97	4,5	37	Extensão e construção de estradas de ferro
1889	19.837.000	90	4	56	Conversão dos empréstimos de 1865, 1871, 1875, 1886 e 1888; ratificado em 1890

Fonte: ALMEIDA, 2001, p. 20 e 42.

A gestão dos pagamentos de juros e amortizações era levada a efeito pela Caixa de Amortização, criada pela Lei de 15 de novembro de 1827 e regulamentada pelo Decreto de 8 de outubro de 1828. Gerida por uma Junta Administrativa composta pelo Ministro da Fazenda, como presidente nato, pelo seu inspetor-geral e por mais cinco membros nomeados pelo governo, a Caixa, além do mais, participava da confecção de notas e deliberava sobre recolhimento de papel-moeda.

Os interesses mais diretamente relacionados ao endividamento brasileiro no Segundo Reinado eram fragmentados e dependentes de circunstâncias contingenciais. Ainda assim, em termos estilizados, é possível observar que o recurso à obtenção de receitas mediante o crédito público, pela intensidade com que afetava as finanças do governo, deflagrava disputas entre os agentes que almejam assumir ou pelo menos influir na direção do governo central e, também, provincial, para equilibrar o orçamento e criar capacidade de investimento que beneficiasse os negócios na agricultura e na nascente indústria.

Fazendeiros, industrialistas, importadores, exportadores e operadores do ainda nascente mercado bancário e de capitais dependiam da boa ordem das finanças para assegurar crédito, liquidez e câmbio controlado.

A casa bancária dos Srs. Rothschild & Sons, por sua vez, carente de ver assegurado os seus pagamentos, pressionava a orientação da política financeira pública. De igual modo, investidores que aqui aportavam recursos, bancos existentes no país que também emprestavam<sup>73</sup> e compradores de títulos públicos emitidos não raro com o lastro do crédito externo para enxugar o excesso de meio circulante também buscavam, pela influência que exerciam sobre a pequena elite governante no regime monárquico, garantir a saúde de suas posições financeiras particulares.

<sup>73</sup>Sobre o tema vale conferir LEVY e SAES (2001). Destacam os autores, com base em dados levantados por Marcelo de Paiva Abreu (1985), que em percentagem do estoque nominal de capital estrangeiro em libras no ano de 1885 51,3% diziam respeito a investimentos diretos e *portfolio* privado, contra 48,7% do *portfolio* público.

Com a independência, para assegurar o acesso ao crédito, o Brasil assumiu o pagamento de compromissos advindos de anos anteriores, em especial daqueles originados de títulos emitidos pela coroa portuguesa enquanto aqui se achava (a partir de 1808). No relatório do Ministro da Fazenda Manoel Jacinto Nogueira da Gama, de 1823, já se apontava, aliás, no final do ano de 1821, dívida da ordem de 9.870:918\$096 (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1823, p. 2), girando o endividamento interno naquele momento em torno “dois anos da Receita Bruta do Império, somando todas as províncias e o Governo Geral do Rio de Janeiro” (ZILLOTTO, 2011, p. 24-25).

A realidade incômoda da dívida exigia cuidados normativos. E, em 1827, na Lei de 15 de novembro, foi instituído o serviço da dívida interna fundada (emitiram-se apólices de fundos lastreadas no capital de Rs 12.000:000\$000), criando-se, como mencionado acima, o Grande Livro da Dívida e a Caixa de Amortização.

À dívida interna, na segunda metade da década de 1820, somou-se a externa, contraída pelo Brasil mediante empréstimos junto a credores e bancos ingleses para o fim de garantir o reconhecimento da independência e enfrentar os conflitos atinentes à unidade do país.

A necessidade de receitas no período era inquestionável. Com um sistema monetário insipiente, centrado na moeda metálica e com pouca experiência com a emissão dos títulos que corporificariam a moeda de papel, bem assim com uma ordenação tributária precária, a despeito dos reclames dos Ministros da Fazenda por um incremento estrutural da arrecadação<sup>74</sup> e de se haver mesmo adotado medidas de aumento de impostos, perdurava no início da década a estagnação. Dar conta dos déficits sem mudanças nas estruturas de criação de moeda e de arrecadação requeria, quase sem alternativas, o recurso ao crédito público, ou seja, “a confiança de solvabilidade que um Estado inspira aos possuidores de capitais” (CAVALCANTI, 1896).

A falta de moeda e de crédito para atender às necessidades do governo e estimular a atividade econômica também contribuía para o endividamento. As finanças privadas – o sistema bancário – ainda davam passos iniciais. Após o experiência levada a efeito com a criação do primeiro Banco do Brasil por meio do Alvará de 12 de outubro de 1808 (extinto, mais tarde, em 23 de setembro de 1829), a tentativa de consolidação dos primeiros bancos

---

<sup>74</sup>A fala do Relatório do Ministro da Fazenda, Miguel Calmon Du Pin e Almeida (o Visconde e, mais tarde, Marquês de Abrantes), embora do ano 1842, é bastante ilustrativa a respeito. Dizia: “Não illudamos a Nação [...] deixemos os paliativos, que alliviam por momento, e afinal exacerbam o mal; o augmento rasoavel da receita é uma necessidade publica a que devemos curvar-nos; si traz-nos passageiro sacrificio da nossa popularidade, ha de succeder-lhe o reconhecimento dos nossos concidadãos” (apud CARREIRA, 1889, p. 236).

privados ocorreria apenas em meados da década de 1830 (PELÁEZ e SUZIGAN, 1976, p. 57 et seq.) E, sem capital abundante para promover no país as transformações capitalistas que já alcançavam a Europa, com tudo a depender do Estado, as finanças públicas prosseguiram por caminho tormentoso.

Com o avanço do aparelhamento institucional de arrecadação e orçamento nas décadas de 1830, 1840 e 1850, além do apaziguamento relativo dos conflitos nos anos 1850, o endividamento, embora crescente no seu valor absoluto, estabilizou-se em proporção às receitas.

Na década de 1850 e início dos anos de 1860, a dívida interna e externa (e a sua totalização), embora sempre superiores à receita arrecadada (a dívida total superava mesmo, em diversos anos, mais de 200% a receita arrecadada), mantiveram-se estabilizadas. A ampliação do endividamento, com destaque para a dívida interna, ocorreu somente a partir da Guerra do Paraguai, a despeito do incremento nas receitas. A Tabela 2.8 e o Gráfico 2.9, abaixo, ajudam a visualizar a trajetória do endividamento no período de 1850 a 1889:

Tabela 2.8 - Endividamento público e relação com a receita arrecada, 1850-1889.

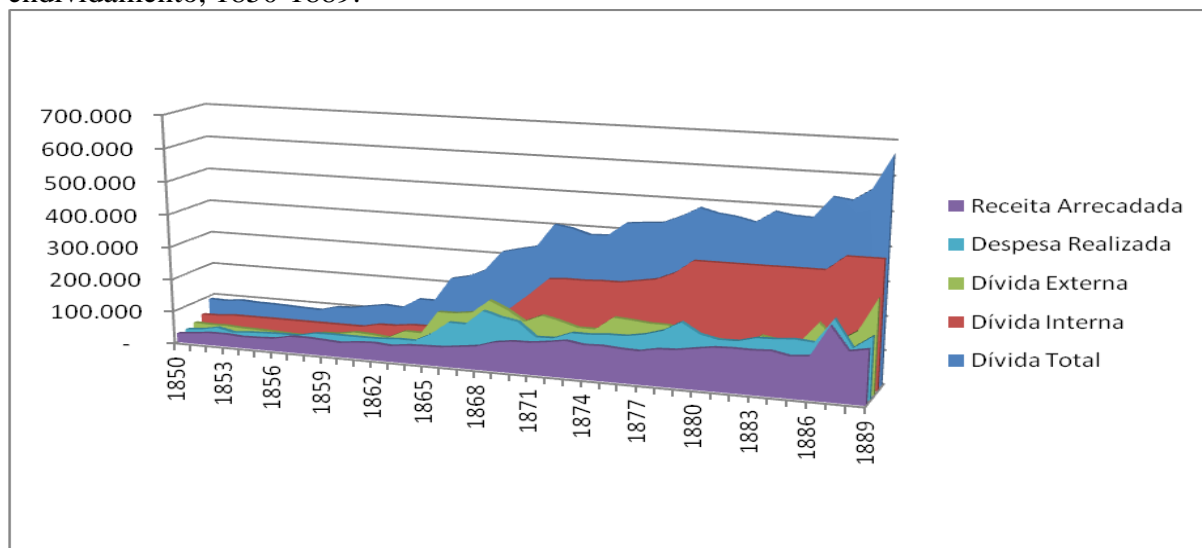
Anos	Rec. Arrecad. (RA)	Dívida Externa (DE)	Dívida Interna (DI)	Div. Total (DT)	DT/RA	DE/RA
1850	28.200	38.181	52.441	90.622	3,213546099	1,35393617
1851	32.697	36.076	53.187	89.263	2,730005811	1,103342814
1852	37.713	36.926	57.475	94.401	2,503142153	0,979131864
1853	38.103	33.824	57.489	91.313	2,396477968	0,887699131
1854	34.516	33.025	57.744	90.769	2,629765906	0,956802642
1855	35.985	31.136	57.739	88.875	2,469779075	0,865249409
1856	38.634	28.889	57.744	86.633	2,242403065	0,747761039
1857	49.156	27.676	57.747	85.423	1,737793962	0,563023842
1858	49.747	40.705	57.757	98.462	1,97925503	0,818240296
1859	46.920	43.392	57.757	101.149	2,155775789	0,924808184
1860	43.807	52.281	57.757	110.038	2,511881663	1,193439405
1861	50.052	49.753	68.579	118.332	2,364181251	0,994026213
1862	52.489	44.926	69.658	114.584	2,183009773	0,855912667
1863	48.342	68.969	76.054	145.023	2,999937942	1,426689007
1864	54.801	68.028	76.777	144.805	2,642378789	1,241364209
1865	56.996	137.455	80.376	217.831	3,821864692	2,411660467
1866	58.523	138.095	90.442	228.537	3,905080054	2,359670557
1867	64.777	145.172	106.351	251.523	3,88290597	2,241104096
1868	71.201	185.956	125.207	311.163	4,370205475	2,611704892
1869	87.543	162.738	161.077	323.815	3,6989251	1,858949316
1870	94.847	130.660	204.612	335.272	3,534871952	1,377587061
1871	95.885	152.990	251.066	404.056	4,213964645	1,595557178

1872	102.337	141.269	254.950	396.219	3,87170818	1,380429366
1873	110.713	125.469	254.955	380.424	3,436127645	1,133281548
1874	102.652	125.495	257.599	383.094	3,731968203	1,222528543
1875	104.707	164.970	257.673	422.643	4,036435004	1,575539362
1876	100.718	161.224	266.295	427.519	4,244712961	1,600746639
1877	98.970	156.137	275.029	431.166	4,356532283	1,577619481
1878	109.221	155.643	297.495	453.138	4,148817535	1,425028154
1879	111.802	144.028	337.495	481.523	4,306926531	1,288241713
1880	120.393	130.955	337.507	468.462	3,891106626	1,087729353
1881	128.364	124.717	337.513	462.230	3,600931725	0,971588607
1882	130.456	112.652	337.514	450.166	3,450711351	0,863524867
1883	129.698	147.453	337.514	484.967	3,739201838	1,136894941
1884	132.593	138.174	338.120	476.294	3,592150415	1,042091211
1885	121.974	135.581	338.120	473.701	3,883622739	1,111556561
1886	126.883	198.736	338.120	536.856	4,231110551	1,566293357
1887	218.763	148.319	381.596	529.915	2,422324616	0,677989422
1888	150.726	183.400	381.596	564.996	3,748497273	1,216777464
1889	160.840	282.366	381.655	664.021	4,128456852	1,755570754

Elaboração própria. Valores correntes em contos de réis.

Fonte: ZILIOOTTO (2011).

Gráfico 2.8 - Comparação das trajetórias da receita arrecada, da despesa realizada e do endividamento, 1850-1889.



Elaboração própria com os dados da Tabela 2.8. Valores correntes em contos de réis.

Em percentagem do PIB nominal, como visto no Gráfico 1.3, a trajetória é ratificada, com o endividamento interno (em torno de 50% a 60% do PIB a partir dos anos 1870) sempre superior ao externo (que oscilava entre 20% a 30% do PIB e cresce rapidamente a pouco mais de 40% do PIB na segunda metade da década de 1880).

O elevado montante absoluto dívida (inclusive quando apurados em relação à receita arrecadada) sinalizava as potenciais dificuldades para o equilíbrio das contas no país. O

serviço da dívida (juros e amortizações anuais), entretanto, gerido no âmbito da Caixa de Amortização, não se mostrava aparentemente tão alto no Segundo Reinado.

A Tabela 2.9 traz os valores previstos para o serviço da dívida nas leis orçamentárias relativas aos anos de 1850 a 1889, bem como as suas razões com a receita arrecadada e o PIB:

Tabela 2.9 - Serviço da dívida externa (SDE) e interna (SDI) nos orçamentos, 1850-1889.

Anos	SDE	SDI	Serv. Div. Total (SDT)	SDT/PIB	SDT/RA
1850	2.797	3.391	6.188	-	0,22
1851	2.798	3.479	6.277	-	0,19
1852	2.798	3.479	6.277	-	0,17
1853	2.798	3.479	6.277	-	0,16
1854	4.213	3.447	7.660	-	0,22
1855	3.823	3.447	7.270	-	0,20
1856	3.823	3.462	7.285	-	0,19
1857	3.823	3.461	7.284	-	0,15
1858	3.787	3.461	7.248	-	0,15
1859	3.787	3.460	7.247	-	0,15
1860	3.787	3.460	7.247	-	0,17
1861	3.787	3.460	7.247	0,03	0,14
1862	3.648	3.460	7.108	0,02	0,14
1863	3.648	3.460	7.108	0,02	0,15
1864	3.683	4.174	7.857	0,03	0,14
1865	3.683	4.717	8.400	0,02	0,15
1866	3.646	4.817	8.463	0,02	0,14
1867	3.646	4.817	8.463	0,02	0,13
1868	8.277	6.338	14.615	0,03	0,21
1869	8.277	6.338	14.615	0,03	0,17
1870	8.277	6.338	14.615	0,03	0,15
1871	8.277	6.338	14.615	0,03	0,15
1872	8.056	15.785	23.841	0,05	0,23
1873	8.056	15.785	23.841	0,04	0,22
1874	8.056	15.785	23.841	0,04	0,23
1875	8.056	15.785	23.841	0,04	0,23
1876	8.056	15.785	23.841	0,04	0,24
1877	12.535	17.551	30.086	0,06	0,30
1878	12.535	17.551	30.086	0,06	0,28
1879	12.535	17.551	30.086	0,05	0,27
1880	14.374	24.904	39.278	0,06	0,33
1881	14.374	24.904	39.278	0,07	0,31
1882	12.499	26.338	38.837	0,07	0,30
1883	20.887	20.279	41.166	0,06	0,32
1884	20.887	20.279	41.166	0,08	0,31
1885	20.887	20.279	41.166	0,07	0,34
1886	20.887	20.279	41.166	0,06	0,32
1887	20.887	20.279	41.166	0,06	0,19
1888	22.383	19.090	41.473	0,06	0,28
1889	25.210	19.090	44.300	0,07	0,28

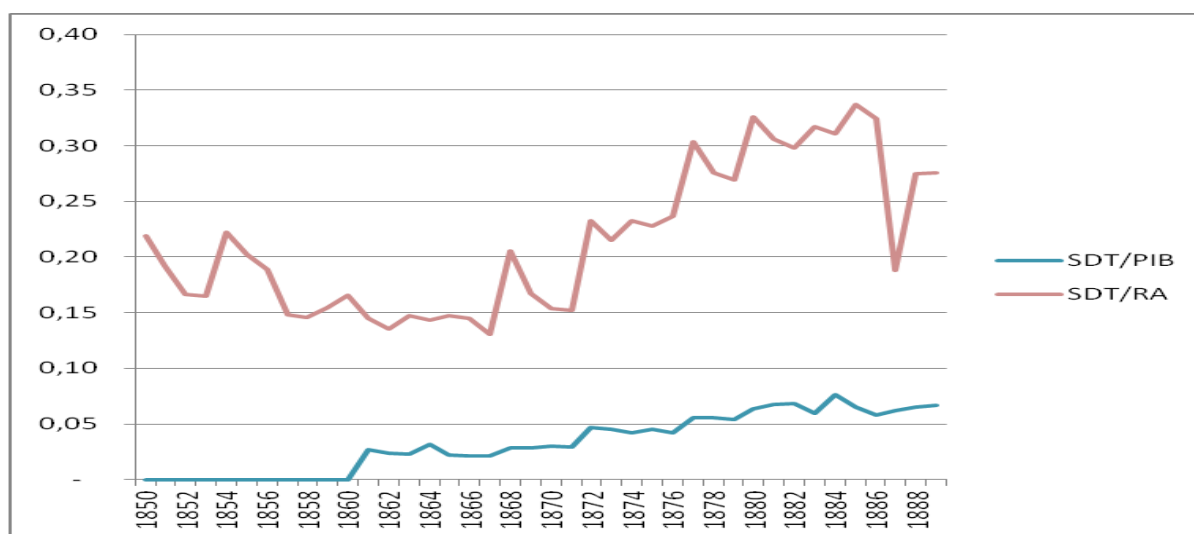
Elaboração própria. Valores correntes em contos de réis.

Fonte: LEÃO, 2003 apud SILVA; CARVALHO; MEDEIROS, 2009. Tabela 2.8 para Receita Arrecadada (RA). Nos anos em que não houve publicação de nova lei do orçamento repetiu-se o montante do ano anterior. Para o ano de 1889 e todos os subsequentes os dados têm que ser extraídos diretamente de cada uma das leis orçamentárias da despesa.

Na média, o serviço da dívida total (interna e externa) não ultrapassava o montante de 5% do PIB. Quanto à receita arrecadada, a média, no período, era de 14%, com pico de 34% no ano de 1885.

O Gráfico 2.9, mostra a trajetória do serviço da dívida interna e externa em percentagem do PIB nominal e em relação à receita arrecadada.

Gráfico 2.9 - Comparação das trajetórias do serviço da dívida externa (SDE) e interna (SDI) em relação ao PIB e à receita arrecadada, 1850-1889.



Elaboração própria com os dados da Tabela 2.9. Valores correntes em contos de réis.

Aos olhos atuais, pela participação percentual, o serviço da dívida pode não se mostrar problemático. À época, todavia, pelo menos no que diz respeito ao Brasil, seria equivocado não levar em linha de conta a influência do serviço da dívida tanto no que se refere aos pagamentos externos atrelados ao ouro quanto em relação ao crédito no exterior.

O serviço da dívida – nomeadamente a externa – implicava saída de ouro do país e, desse modo, afetava o balanço do comércio com o exterior, o câmbio e a moeda.

O nível de risco para a tomada de empréstimos, por sua vez, não era dado apenas pela sustentabilidade do serviço da dívida e, com montantes absolutos elevados de endividamento e desequilíbrios fiscais manifestados em constantes déficits, a média de 14% da receita arrecadada não parecia nada desprezível aos seus contemporâneos.



No contexto do Segundo Reinado, ademais, quando pouco a pouco vão se consolidando instituições ajustadas ao padrão-ouro (ainda que não nos moldes estilizados dos países em que avançavam mais rapidamente a industrialização e o capitalismo), a dívida externa se movia juntamente com os déficits e superávits no balanço dos pagamentos do comércio internacional, influenciando na expansão ou contração da base monetária, na formação dos preços, nos juros, etc..

De fato, com o orçamento deficitário, ausentes esforços políticos para fazer crescer em nível satisfatória a arrecadação tributária sobre a renda, o patrimônio ou a atividade econômica doméstica, a via dos empréstimos e sua boa gestão e equilíbrio era imprescindível.

O testemunho dos Ministros da Fazenda, ao menos no período posterior às transformações advindas com a Guerra do Paraguai, corrobora o raciocínio. Caso bastante emblemático se encontra no relatório ministerial de 1883, no qual o Ministro Lafayette Rodrigues Pereira destacou:

D'entre os ecargos, que mais fortemente gravam o nosso orçamento, figura, em primeira linha, a despesa que annualmente se faz com o pagamento dos juros e amortização da dívida interna e externa. (...)

O serviço, pois, com os juros e amortizações destas duas categorias de dividas [flutuante e fundada, interna e externa] corresponde a 30,3% da renda total do Imperio. (...)

O total da nossa divida externa e interna fundada representa já uma somma considerável, e a importacia, que annualmente se despense com os seus juros e amortização, ascende a um algarimo, que rompe toda a proporção que as verbas da despesa devem guardar com os productos da receita. (...)

Todavia, não nos illudamos. O encargo da dívida, para os tempos que vão correndo é enorme (...) (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1984, p. 10-11)

Nas décadas de 1850 e 1860, as despesas públicas cresceram continuamente e ocasionaram déficits e pressões para o aumento da dívida externa contraída de ordinário com a Casa Nathan Mayer Rothschild & Sons<sup>75</sup> para dar conta de investimentos de capital em ferrovias (BOUÇAS, 1955, p. 150-153). Até o início dos anos 1860, em especial, o déficit era moderado e razoavelmente coberto pela proporcional elevação das receitas. As dívidas contraídas de destinavam mais ao investimento que à sustentação dos gastos correntes do Estado.

De acordo com Guilherme Antonio Ziliotto, entre 1830 e 1857:

---

<sup>75</sup>A casa bancária Rothschild foi responsável pela quase totalidade dos empréstimos externos tomados pelo Brasil na praça de Londres durante o século XIX. Em 1855, aliás, a Casa Rothschild foi convertida em agente financeiro exclusivos do governo brasileiro.

A dívida externa do setor público, que somava £5.331.700, em 1830, foi mantida, em 1857, no mesmo patamar, £5.345.500, mesmo após ter atingido um pico de £6.979.050 no ano de 1852. Em moeda nacional, porém, a dívida externa do setor público caiu de 59 mil contos para 27,7 mil contos. A dívida interna da União, por sua vez, evoluiu (...) (ZILIOOTTO, 2011, p. 34).

Até o final da década de 1850 os empréstimos em praças estrangeiras que ainda se achavam produzindo efeitos foram resultantes de operações contraídas nos anos de 1824, 1829, 1839, 1843, 1852, 1855, 1858 e 1860. Os primeiros se destinavam, precipuamente, à sustentação e soerguimento do Estado, objetivando aproveitar melhores cotações cambiais e taxas de juros para liquidar passivos acumulados desde a independência. Os do final da década, entretanto, já apontavam para o direcionamento produtivo dos recursos capitados no exterior. Os empréstimos de 1858 e 1860 eram voltados ao financiamento da construção da Estrada de Ferro D. Pedro II, da Estrada de Ferro do Recife a São Francisco e em Pernambuco, bem como a quaisquer outras empresas ferroviárias que se organizassem na Bahia e em São Paulo, com a finalidade de incrementar o comércio exportador e beneficiar a balança de pagamentos, a arrecadação das receitas alfandegárias e a estabilidade do câmbio, elevando, assim, as capacidades financeiras públicas de maneira a que o incremento de produtividade e de receitas acabasse por custear o próprio empréstimo e fornecer ganhos ao país.<sup>76</sup>

Na virada política no final de 1850 e início dos anos 1860 o governo voltou à unidade emissora de papel-moeda que Souza Franco havia rompido, baixando a “Lei dos Entraves”. Sofria-se, externamente, com o cenário internacional afetado pela queda dos preços das commodities em 1857 e pela Guerra de Sessão nos Estados Unidos (1861-65) e, internamente, com a crise bancária de 1864. Internamente, ainda no final desse ano, defragrar-se-ia a Guerra do Paraguai.

A tendência aos empréstimos produtivos, destinados a obras ferroviárias, logo foi rompida. O endividamento externo passou a ser realizado para satisfazer déficits orçamentários e acudir gastos de guerra (BOUÇAS, 1955, p. 151-163). A dívida interna, por sua vez, além de ampliar pelos mesmos motivos, agravou-se, ainda, pela política de emissão de apólices para fins de enxugamento de papel-moeda que vinha sendo posto em circulação pelo Banco do Brasil (Lei nº 1.349, de 12 de setembro de 1866).

---

<sup>76</sup>Segundo Amaro Cavalcanti, a dívida fundada externa ao final do Império, consistia de empréstimos tomados na praça de Londres, de ordinário com a casa de Rothschild, nos anos de 1824, 1825, 1829, 1839, 1843, 1852, 1858, 1859, 1860, 1863, 1865, 1871, 1875, 1883, 1886, 1888 e 1889, sendo este último, no valor nominal de 19.875.000 libras, realizado com o propósito de fazer a conversão dos empréstimos anteriores, de 1865, 1871, 1875 e 1886 (1996, p. 342 et seq.).

No contexto da Guerra do Paraguai o endividamento, tanto externo quanto interno, mais que duplicou em valores correntes. A preocupação com os déficits orçamentários contumazes, além de justificar o recurso à emissão de bilhetes (dívida interna) para dar conta dos gastos urgentes, levaram os Ministros da Fazenda a manterem os aumentos de tributos sobre a exportação conferidos em 1860 e recorrer a novos empréstimos. A via da extração tributária centrada no consumo, mesmo com a elevação do comércio internacional, não bastava para suprir as necessidades de financiamento nacional. O crédito público por meio do endividamento (fundado, flutuante e por emissão de papel-moeda) constituía recurso indispensável para qualquer agremiação que estivesse à frente da condução governamental.

A dívida externa que em 1864 montava 68.028 contos subiu, em 1868, a 185.956 contos (cerca de 270% de elevação), caindo, no ano de 1870, para 130.660 contos. A interna cresceu continuamente, saindo de 76.777 contos em 1864 para 204.612 contos em 1870 (aumento de 266%).

Passado o pico de endividamento com o final da Guerra do Paraguai, em 1870, os responsáveis por decidir os destinos financeiros do país buscaram aumentar a riqueza pública com melhoramentos reprodutivos (BOUÇAS, 1955, p. 163).

Os empréstimos externos de 1871 e 1875, nessa direção, além de se prestarem ao resgate de dívidas e à promoção do equilíbrio orçamentário foram aplicados, com timidez, no prolongamento da malha ferroviária, especialmente a Estrada de Ferro D. Pedro II. A década de 1870, embora indicasse a melhoria do cenário político e econômico, enfrentou os efeitos da crise comercial de 1875,<sup>77</sup> da liquidação de encargos da Guerra do Paraguai e da seca no norte do país que matou mais de 200 mil vidas<sup>78</sup> e exigiu o incremento de despesas governamentais para combater os seus efeitos sobre as pessoas e sobre a produção. O endividamento interno, mediante emissão de bilhetes, apólices e outros títulos era o instrumento que mais se prestava ao suprimento de moeda e de crédito para os propósitos de promoção do desenvolvimento no país.

---

<sup>77</sup> A crise de meados da década de 1870, aos olhos do Ministro da Fazenda que apresentou o primeiro relatório após o ano de 1875, João Mauricio Wanderley, não trazia motivo de preocupação. No relatório de 1876 dizia Wandereley que “não há para receiar-se o reaparecimento da crise commercial que nos dous últimos annos produziu profundo abalo em todas as transções, e causou serios prejuizos ao commercio e a outras classes” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1877, p. 9).

<sup>78</sup> O número de mortos pela seca seria, segundo Valentim Bouças, “o dôbro das vítimas da guerra do Paraguai, consumindo ainda cêrca de 74.000 contos de réis” (BOUÇAS, 1955, p. 163). A influência da seca nas finanças públicas se deveu, notadamente, as interferências na produção agrícola e, por conseguinte, na arrecadação tributária, e aos gastos extraordinários do governo para socorrer os habitantes afetados.

A visão mais austera quanto ao endividamento externo era celebrada pelo Ministro da Fazenda José Antonio Saraiva, no relatório de 1880, apresentado ao Legislativo no ano de 1881. Segundo o Ministro:

Contrahir empréstimos para occorrer ás despesas com os serviços ordinários do Estado é um perigo: os empréstimos, nas Nações que pretendem ter uma administração regular e previdente, não podem ser senão um recurso para os dias difficeis, ou um meio para emprehender melhoramentos, que tenham decisiva influencia no desenvolvimento das industrias, e sejam uma garantia efficaz de satisfação dos encargos ou compromissos tomados pelo Estado.

E ainda, nesta ultima hypothese, a prudência aconselha que não sejam elles contrahidos, quando não houver possibilidade de inscrever no orçamento ordinario a verba indispensável ao serviço dos juros e amortisação dos mesmos empréstimos (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1881, p. 2).

A depressão econômica europeia de meados dos anos 1870 até meados de 1890, abalando o comércio mundial e as disposições credoras estrangeiras,<sup>79</sup> associada às dificuldades arrecadatórias do sistema tributário centrado no comércio alfandegário e às outras barreiras internas relacionadas ao trabalho (ainda de base escravagista) e ao campo produtivo de baixa participação industrial, não pouparam o país de contratar novos empréstimos externos nos anos 1883, 1886, 1888 e 1889. Na década de 1880, aliás, a dívida – o seu serviço – cresceu rapidamente – tanto vista na sua totalidade quanto, de modo especial, ao se olhar a trajetória da dívida externa.

Com os gastos públicos se elevando e os constantes e crescentes déficits no orçamento, as pregações de maior austeridade dos Ministros José Antonio Saraiva e Martinho Álvares da Silva Campos logo cederam à contratação do empréstimo de 1883 “não só para acudir às mesmas despesas, mas também para converter a dívida flutuante em consolidada, interna ou externa, no todo, ou em parte” (BOUÇAS, 1955, p. 167).

Em meados da década de 1880 a situação das finanças pública agravou.

A receita arrecada que vinha subindo de 120.393 contos em 1880 para 132.593 contos em 1884, no ano de 1885 caiu a 121.974 contos.

As despesas efetivadas cresceram a partir de 1883, após a contenção dos anos 1881 e 1882. O endividamento interno, ainda que estabilizado, era elevado, oscilando em torno de 338.000 contos desde 1879.

---

<sup>79</sup>Sobre a grande depressão europeia no período de 1873 a 1896 confira-se: COGGIOLA, Osvaldo. As grandes depressões (1873-1896 e 1929-1939): fundamentos econômicos, consequências geopolíticas e lições para o presente. São Paulo, Alameda, 2009. A depressão, como explica Eric Hobsbawm no seu “A Era dos Impérios” (1988), não impediu o crescimento contínuo da produção mundial, mas abalou os preços, os juros e as taxas de lucro, acarretando “quebras”, fusões e expansões imperialistas.

O câmbio, em 1885, desvalorizou, chegando a 18,34 pence/mil réis, circunstância que embora pudesse favorecer as exportações ampliavam as dívidas em moeda estrangeira e encareciam as importações de matérias-primas e máquinas.

Concomitantente, nesse ano, alcançou-se o maior comprometimento da receita arrecadada pelo serviço da dívida, 34% (cf. Tabela 2.9), corroborando as dificuldades que o governo experimentava para equilibrar o orçamento, fazer caixa e mobilizar o aparelho estatal.

O Partido Conservador assumiu em meados da década de 1880, nessas circunstâncias, a presidência do Conselho de Ministros. E, em 1886, o Ministro da Fazenda Belisario Soares de Souza firmou o empréstimo externo de £ 6.431.000 (líquido £ 6.000.000), com juros de 5%, tipo (taxa de desconto ou bonificação) de 95 e prazo de 38 anos.

O objetivo básico era “restabelecer o equilíbrio financeiro e consolidar a dívida flutuante” (ibidem, p. 170). Ainda com Belisario fez-se, pelo Decreto nº 9.581, de 17 de abril de 1886, a emissão de títulos de 5% para converter apólices de 6% relacionadas à Lei de 15 de novembro de 1827. Medidas de reordenação do orçamento, como a mudança do próprio ano financeiro, foram adotadas.

A atuação conservadora produziu resultados, mas, por conta da abolição e da queda da arrecadação (especialmente das receitas de importação), ainda buscou crédito externo com os ingleses em março de 1888, quando ocupava o Ministério da Fazenda João Alfredo de Oliveira.

O Partido Liberal reassumiu a direção do governo, sendo Ministro da Fazenda e também presidente do Conselho de Ministros Afonso Celso de Assis Figueiredo, o Visconde de Ouro Preto.

A fim de aproveitar o ajustamento relativo das contas públicas e atender às demandas dos fazendeiros que se sentiam prejudicados com a abolição (especialmente os produtores dos centros mais antigos, como os do Nordeste e do Rio de Janeiro) o Ministro Ouro Preto contraiu, em outubro de 1889, praticamente às vésperas da virada republicana, empréstimo externo de conversão no valor de £ 19.837.000, substituindo débitos antigos, com juros de 5%, por renovada obrigação, com juros de 4% e dilação do prazo de pagamento.

Quando modificado o regime de governo, encontrou a República, ainda em circulação, apenas os empréstimos externos dos anos de 1883 (£4.248.600), 1888 (£6.265.900) e 1889 (£19.837.000). E, pelos dados aqui apurados, a dívida externa, em 1889,

somava 282.366 contos de réis, a interna, 381.655 contos de réis e o montante do endividamento superava em mais de 400% o total da receita arrecadada.<sup>80</sup>

#### 2.2.4 A política monetária

Em um ambiente de baixa capacidade de extração tributária, antes, durante e depois da independência, o recurso à emissão de papel-moeda e títulos corporificados em notas, bilhetes, vales etc. aos poucos ia se revelando instrumento financeiro importante, ao lado da tributação e do endividamento, para suprir as necessidades de financiamento dos gastos governamentais e, de certo modo, impulsionar a ordem econômica pela oferta de meios de pagamento e de crédito.

A vinda da família real para o Brasil, em 1808, legou as organizações que possibilitaram, aqui, o recurso ao instrumental monetário: o Tesouro e o Banco do Brasil (o primeiro). Tudo, entretanto, era ainda bastante incipiente, de maneira que o retorno de D. João a Portugal em 1821 e a emancipação do país em 1822, aprofundando a urgência de recursos, exigia mais do setor monetário das finanças públicas do que as instituições existentes podiam ofertar. A situação era de inegável penúria (ANDRADA, 1922, p. 4).

O primeiro Banco do Brasil foi liquidado em 1829 (Lei de 23 de setembro), deixando o país desprovido de uma instituição monetária moderna (o sistema bancário) e com a sensação de que parcela significativa dos males financeiros do governo se encontrava no excesso de emissões que, ao ampliar o estoque de moeda, desvalorizava o mil réis em relação à libra e encarecia as importações dos diversos produtos que abasteciam o consumo no país. O remédio, por sua vez, estaria no lastro em ouro para as emissões, sistemática que crescera na Inglaterra e começava a se espalhar, lançando, assim, as bases da concepção monetária

---

<sup>80</sup>Nos cálculos de Valentim Bouças, o montante dos empréstimos externos durante o Império teria se elevado, no seu término, a 640.913 contos de réis (ibidem, p. 174). A dívida fundada interna, por sua vez, incluindo o governo central e provincial, bem como a emissão de papel-moeda, por mecanismos variados (emissão direta de apólices ou mediante intermediação bancária), de acordo com Amaro Cavalcanti cresceu com os empréstimos nacionais por emissão de apólices nos anos de 1868, 1879, 1886 e 1889, atingindo o total, nesse ano, de 543.585:300\$000 (1996, p. 387). Somadas as dívidas fundadas internas e externas, o passivo do Império, quando terminado, era de quase 800.000:000\$000, sem contar outras dívidas fundadas atinentes a subvenções, montepios, pensões e que Amaro Cavalcanti apura em 27.843:679\$590 (1896, p. 395). A dívida flutuante – entendida, à época, como aquela cujo prazo pode ser exigido de imediato ou em prazo curto e incerto (CAVALCANTI, 1896, p. 341), abrangente dos bilhetes do Tesouro, empréstimos do cofre dos órfãos, dos bens de defuntos e ausentes, dos depósitos das caixas econômicas, do depósito do Monte de Socorro da Capital Federal, de depósitos públicos, de depósitos de diversas origens, da dívida anterior a 1827, não inscrita e menor de 400:000 e daquelas relativas aos exercícios findos (CAVALCANTI, 1896, p. 341 e 401) – chegava ao término do Império, sem incluir a emissão de papel-moeda, a 252.276:425\$082.

*bulionista* ou metalista que se digladiaria com as ideias papelistas (ou da escola da intermediação) ao longo do século XIX (PELÁEZ; SUZIGAN, 1981, p. 49).<sup>81</sup>

Na década de 1830 era reconhecida a falta de instituições monetárias que pudessem contribuir para o provimento das necessidades governamentais e para a oferta de liquidez e crédito indispensáveis ao desenvolvimento econômico. O diagnóstico padrão, exemplificado no livro de Candido Baptista de Oliveira, o “Systema Financial do Brasil”, era no sentido de que a moeda de cobre, de baixo valor intrínseco, vinha circulando como efetiva moeda fiduciária (OLIVEIRA, 1842, p. 62 et seq.), razão pela qual diplomas legislativos do ano de 1833 buscaram fixar um novo padrão monetário e recriar o Banco do Brasil.<sup>82</sup> O banco não saiu do papel e a substituição das moedas e notas emitidas pelo extinto Banco do Brasil parece haver sido mal executada (PELÁEZ; SUZIGAN, 1981, p. 57).

Dois experimentos bancários privados, contudo, surgiram nesse período: o Banco do Ceará, criado em 136 e liquidado rapidamente, em 1839, e o Banco Comercial do Rio de Janeiro, em 1838, mas com “carta patente” conferida pelo governo, para funcionamento por vinte anos, apenas em 1842.

Na década de 1840, já no Segundo Reinado, a estabilização política, o melhoramento da aparelhagem burocrática fiscal, a reforma tarifária e os avanços das exportações constituíram cenário favorável para que o êxito daquele segundo banco privado fizesse nascer, em 1845, o Banco da Bahia, o Banco do Maranhão (em 1846), o Banco do Pará (em 1847), o Banco Comercial de Pernambuco (1851) e o Banco do Brasil, de Irineu Evangelista de Sousa, futuro Barão e Visconde de Mauá (também em 1851) (LEVY, 1977, p. 50 et seq.).

Nesses anos, os debates a respeito do soerguimento de um sistema bancário e de uma política monetária ganharam espaço.<sup>83</sup> A busca por instrumentos creditícios e monetários para

---

<sup>81</sup>O bulionismo (de *bullion*, pequenos lingotes de metal) ou metalismo, herança mercantilista da identificação da riqueza com a detenção de metais preciosos, diz respeito, em apertada síntese, à crença de que a moeda carece, para manter seu valor e funcionalidade, corresponder a uma quantidade de riqueza em metais preciosos (em regra, o ouro) centralizada em algum banco. Os papelistas criticavam o metalismo ao postular a pluralidade emissora e a desconexão do valor e das funcionalidades da moeda do lastro metálico. A controvérsia, na Inglaterra, teria se estabilizado, em meados do século XIX, com o *Peel Act* de 1844, de inspiração bulionista. Mapa pouco mais específico do debate pode ser encontrado no verbete descrito por Anna Schwartz (1989). Seguindo FONSECA (2008), a controvérsia, no Império, remete à disputa inglesa e europeia entre *bullionists* e *anti-bullionists*. Resumo sobre o tema também pode ser encontrado em Gambi (2012), que destaca os debates parlamentares havidos nas sessões de 7 e 8 de março e de 25 e 26 de abril de 1850 a respeito da provincialização do meio circulante que, defendida por Rodrigues Torres e criticada por Souza Franco, acabaria aprovada como Lei nº 552, de 31 de maio de 1850. Lei, contudo, não efetivada pelo governo.

<sup>82</sup>Notadamente, o Decreto de 1º de junho de 1833; a Lei nº 52, de 3 de outubro de 1833, e a Lei nº 59, de 8 de outubro de 1833. Do ano de 1835 merece registro, também, a Lei nº 54, de 6 de outubro. De 1837. A Lei nº 109, de 11 de outubro.

<sup>83</sup>A importância dos debates, além de destacada nos anais parlamentares, é ilustrada pela publicação, em 1842, do livro “Systema Financial do Brasil”, de Candido de Oliveria, e, no ano de 1848, o livro “Os bancos do Brasil”, de Bernardo de Souza Franco.

sustentar as necessidades públicas e privadas<sup>84</sup> acabaram por reproduzir, no Brasil, a controvérsia entre metalistas e papelistas, com a prevalência do metalismo já na Lei nº 401, de 11 de setembro de 1846, pela qual se limitou a expansão monetária no período com o estabelecimento de nova paridade-ouro.<sup>85</sup> De um lado, os papelistas (ou escola da intermediação) postulavam o padrão monetário fiduciário, com base no papel-moeda, advogando, em princípio, a possibilidade da pluralidade de bancos emissores; de outro, os metalistas defendiam a indispensável aderência ao ouro como moeda ou, ao menos, como lastro monetário, e, em regra, o monopólio da emissão bancária por uma espécie de “banco central”. Entre os extremos ergueram-se orientações intermediárias, de caráter eclético, agrupando personagens públicos das diferentes agremiações partidárias.

Quando iniciaram os anos 1850, portanto, estava acesa a controvérsia a respeito do setor monetário e bancário, a qual se manifestou, em 1853, quando o governo criou o segundo Banco do Brasil (Lei n. 683, de 5 de julho de 1853),<sup>86</sup> e, em 1857, quando o liberal Souza Franco assumiu a pasta da Fazenda sob o gabinete conservador do Marquês de Olinda.

No ano de 1853 a controvérsia atinente à recriação do Banco do Brasil pelo governo estava centrada – com o forte caráter pragmático que lhe dava sentido – no problema da conversibilidade da moeda na economia agroexportadora imperial e na relação, daí resultante, entre o que hoje reconheceríamos compor as políticas monetária e cambial. Tudo isso, por sua vez, submetido à preocupação entre estabilidade e ativação da economia por meio do estímulo que a ampliação do meio circulante poderia representar.

Esforçando-se por alinhar os posicionamentos no Segundo Reinado, certo que o enquadramento meramente focado nos grupamentos partidários (Conservadores versus Liberais) não configuraria operação desprovida de sutileza, Pedro Fonseca (2008) identifica a atuação no campo metalista, com maior presença conservadora, de Francisco de Sales Torres

<sup>84</sup>Caso digno de nota é o de Nicolau de Campo Vergueiro, o Senador Vergueiro. Mesmo sendo um dos maiores utilizadores da mão de obra escrava na expansão que fazia das lavouras do café para o Oeste paulista, já na década de 1840, antevendo o gradual declínio da força de trabalho escrava por conta da pressão inglesa, buscava autorizações orçamentárias (e conseguiu) para que o governo emprestasse até 200 contos de réis aos produtores que desejasse introduzir imigrantes no processo de cultivo. O senador explorava os imigrantes e, em 1857, após os relatos da servidão imposta nas fazendas de Vergueiro pelo suíço Thomas Davatz no escrito “Memórias de um Colono no Brasil”, eclodiu conflito de tal ordem que por vezes se atribuiu à experiência o futuro atraso, de mais de trinta anos, para a abolição (cf. ALMEIDA, 2001, p. 53-54).

<sup>85</sup>Pela Lei nº 411, o governo passou a aceitar nas repartições públicas moedas de ouro de 22 quilates à taxa de 1/8 por 4 mil réis, com taxa de câmbio implícita de 27 esterlinos por mil réis. Inicialmente, as moedas de ouro de 22 quilates de 1/8 correspondiam a 1,6 mil réis, com taxa de câmbio implícita de 67,5 esterlinos por mil réis. A Lei de 1833 estabelecia 2,5 mil réis o preço da moeda de 1/8 de ouro de 22 quilates, com câmbio de 43,5 esterlinos por mil réis (PELÁEZ; SUZIGAN, 1981, p. 67).

<sup>86</sup>Fundado como companhia anônima, os estatutos do banco foram aprovados pelo Decreto n. 1.223, de 31 de agosto de 1853, que também autorizou a fusão do Banco Comercial do Rio de Janeiro, criado em 1838, e do Banco do Brasil, fundado em 1851 pelo Barão de Mauá, reunindo, assim, os capitais necessários para sua abertura. Estabelecimentos bancários já existentes nas províncias imperiais se tornaram filiais do novo Banco.



Homem. Entre os papelistas, por sua vez, sustenta haver uma posição moderada, que sem negar, como regra, o lastro metálico, advogava seu afrouxamento com o fim de possibilitar o estímulo aos negócios nos tempos de crise. Caminhariam nessa direção, destacadamente, Bernardo de Souza Franco e Irineu Evangelista, o futuro Barão de Mauá. Posicionamento mais radical, sustentando a inexistência de qualquer regra de conversibilidade e a pluralidade dos bancos emissores, encarnaria, no ocaso do Império, Ruy Barbosa (FONSECA, 2008, p. 5-7).<sup>87</sup>

Não raro, por conta dessa variedade, no campo das finanças públicas os governos Conservadores acabaram se aproximando de convicções papelistas que punham em xeque a ideia básica de que manter sadia e estável as contas, seria sinônimo de equilíbrio orçamentário rigoroso. Preocupavam-se, ocupando um centro moderado:

(...) [C]om o nível de atividade econômica. Sua pergunta mais frequente, qual o nível de oferta monetária mais condizente com o ânimo dos negócios, consistia verdadeira heresia para os metalistas. Mauá, um de seus primeiros defensores, defendia o que se convencionou denominar ‘requisito da elasticidade’: a oferta de moeda deveria ser flexível ou elástica a ponto de não interferir negativamente nas atividades produtivas. Menos teóricos e mais pragmáticos, apresentavam-se como coerentes com o bom senso: simplesmente o governo deveria ajudar, e não prejudicar a economia. (FONSECA, 2008, p. 8)

A proposta de orçamento e o relatório apresentado à Assembleia Legislativa pelo Ministro dos Negócios da Fazenda Joaquim José Rodrigues Torres, o Visconde de Itaboraí, no ano de 1852, exemplificam a compreensão conservadora moderada (ou, ao menos, pragmaticamente moderada).

O Ministro, que já debatera a questão noutros momentos<sup>88</sup>, no seu relatório parece realmente abandonar a visão metalista mais rígida, manifestada em debates de anos anteriores. Mesmo propondo um orçamento superavitário, dado o incremento de receitas, argumentava ter sido necessário “duvidar das doutrinas mais inconcussas e dos factos mais bem

<sup>87</sup>No início da década de 1850, Peláez e Suzigan (1981), identificam, como papalista, Bernardo de Souza Franco; como metalista, Torres Homem; em um campo intermediário, o Visconde de Itaboraí, Joaquim José Rodrigues Torres, acompanhado, a nosso juízo, por todos quantos assumiam a direção dos negócios da Fazenda e, ali, pragmaticamente, viam-se a aderir a orientações ecléticas, combinando aspectos das duas correntes a depender das necessidades do momento.

<sup>88</sup>Em 1850, por exemplo, discursando no Senado em sessão de 4 de fevereiro sobre projeto de lei que autorizaria o governo a substituir algumas ou todas as classes de valores do papel que servem de meio circulante por notas de giro limitado, destacando problemas de falsificação e de oscilação de valor dos papéis que funcionavam como moeda, advogava que se o meio circulante fosse metálico, em lugar de ser de papel, “houvesse uma circunstância em que a sua quantidade se tornasse superabundante, o que aconteceria é que parte dessa moeda seria exportada como mercadoria para o estrangeiro, e a que restasse na circulação, conservando a devida relação com as necessidades, que dela houvesse para as transações, não se depreciaria” (Anais, 1850, p. 28).

averiguados para desconhecer os serviços que as instituições bancarias podem prestar ao commercio e á indutria de qualquer Paiz” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1852, p. 13). A seu aviso, as instituições bancárias mobilizariam de modo reprodutivo o capital paralisado e, por via de operações de desconto, confeririam rapidez à mobilização da riqueza e, “substituindo huma parte ao menos da circulação metallica por papel fiduciario, convertem hum instrumento de escaimbos muito dispendioso em outro que quase na da custa” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1852, p. 13). Recorrer aos mecanismos de intermediação financeira, assim, poderia mesmo “evitar ou neutralisar as fluctuações súbitas e desordenadas da circulação” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1852, p. 13).

Os benefícios, no entanto, não seriam obtidos sem regulamentação governamental e centralização típica do pensamento conservador. E, no seu caminhar moderado, postulava o Ministro que os bancos podiam causar “grandes perturbações na ordem economica se não estiverem adstrictos a regras e cautelas” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1852, p. 13), na medida em que um banco de emissão negociaria mais com o crédito do que com o seu efetivo capital, necessitando manter sempre “hum fundo disponivel destinado a restabelecer o equilíbrio, que pode a cada momento romper-se, entre o movimento das notas apresentadas para serem realizadas em moeda metallica e o pagamento das letras ou títulos...” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1852, p. 13).

Com essa inspiração é que Rodrigues Torres defendeu, ante a mudança das circunstâncias que antes o levaram a pensamento distinto – e, agora, seriam indicativas de que “o espírito industrial começa a desenvolver-se de huma maneira bem pronunciada” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1852, p. 14) e de que faltava meio circulante para dar base a esse movimento –, que lhe parecia haver “chegado o prazo de crear-se hum Banco de emissão, que não só auxilie o Governo no resgate do papel-moeda, mas ainda o progressivo augmento do credito e da riqueza nacional” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1852, p. 14), apresentando, em seu relato, a proposta que se tornaria a Lei nº 683 (GAMBI, 2012, p. 821).

Com relação à atividade rural, ademais, o Ministro ampliava seus argumentos para reconhecer que se deveria substituir o mecanismo de empréstimo por meio de associações por instituições hipotecárias, a fim de não sobrecarregar os tomadores do agronegócio com juros que não mais corresponderiam à dinâmica do capital que se assimila à terra no setor da agricultura (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1852, p. 16). E, embora admitisse ainda não haver levado semelhante mecanismo ao campo, tendo em vista empecilhos que afirmava

existirem na legislação, louvava o fato de já se estar no governo constituindo instituições financeiras hipotecárias para a construção de prédios urbanos.<sup>89</sup>

Não é sem motivo, com efeito, que:

Em 1852, a conjuntura econômica favorável e a posição política privilegiada dos conservadores ajudaram na implementação do que viria a ser o segundo Banco do Brasil, mas a nova instituição financeira só seria estabelecida depois de muitos debates parlamentares a respeito da questão (GAMBI, 2012, p. 810).

O Banco do Brasil, fruto desse debate oscilante, iniciou suas atividades em 1854, centralizando e monopolizando a emissão. Formado mediante a incorporação dos dois maiores bancos privados – o Banco do Brasil aberto por Mauá em 1851 e o Banco Comercial do Rio de Janeiro<sup>90</sup> – o Banco do Brasil do governo (o segundo) foi criado com fundo de 30.000:000\$000, dividido em 150.000 ações, obrigando-se a retirar o papel-moeda em circulação e emitir bilhetes que não poderiam ultrapassar o dobro do seu fundo disponível (ressalvada eventual autorização governamental para esse fim).

A rede de filias do Banco do Brasil (os bancos dos estados da Bahia, do Pará e de outros foram incorporados como filiais) auxiliava a centralização emissora nas províncias, uma vez que seus bilhetes, à vista e ao portador, detinham o privilégio exclusivo (pela Lei nº 683, de 05 de julho de 1853) de serem recebidos nas estações públicas da Corte e das províncias. Brechas na legislação, entretanto, eram procuradas por papelistas como Mauá a fim de escapar do centralismo.

Mauá, pelo Mauá-MacGregor & Cia., buscava emitir vales ao portador com base no disposto no artigo 426 do Código Comercial de 1850, que equiparava as “letras da terra” emitidas por sociedades anônimas a letras de câmbio e notas promissórias. O governo, contudo, era contrário a qualquer emissão paralela àquela levada a efeito pelo Banco do Brasil. Conforme se verifica no relatório do Ministro da Fazenda do ano de 1854, sustentava o Ministro que o direito de emitir moeda e regular o seu valor envolvia, de igual modo, o direito de emitir os signos representativos da moeda, não podendo se aceitar a emissão, por qualquer outra entidade, de títulos ao portador representativos de obrigações de pagar quantia certa em prazo fixo. Esses títulos seriam, no caso, equivalentes àqueles monopolisticamente centralizados pelo Banco do Brasil. Segundo o Ministro Carneiro Leão:

---

<sup>89</sup>A tributação também é preocupação presente no relatório de 1852, onde o Ministro comenta já se achar trabalhando Comissão destinada a rever a Tarifa Alves Branco ao menos em relação a certos produtos e no que diz respeito a sua incidência nem sempre adequada à realidade das Províncias.

<sup>90</sup>Mauá não concordara com a incorporação. Vencido no corpo de diretores do banco, acatou o decidido e abriu uma nova casa bancária: a Mauá-MacGregor & Cia.

Há regalias uteis e inconciliáveis com o interesse publico se fossem usadas collectivamente (...). As letras ao portador, passadas por hum particular por mais rico que seja, não permanecem ordinariamente em giro depois do seu vencimento; as transferenciais operão-se em estreito círculo, e sua quantidade nunca pode ser tal que affecte sensivelmente o movimento dos valores. O mesmo porem não succede ao papel fiduciário das sociedades bancarias, que, envolvido no prestigio dos grandes capitães reunidos, que se presumo representar, mantem-se indefinidamente na circulação em concorrência com a moeda legal, cujo valor pode depreciar pela aundancia da emissão, causando a subida nominal de todos preços, provocando as exportações mélicas, e perturbando o curso das transações comerciais (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1855, p. S1-10).

Em 1857, nada obstante, o Banco do Brasil veria sua exclusividade emissora enfraquecer, com o surgimento de outras instituições nas províncias. A mudança era puxada pelo Ministro da Fazenda Bernardo de Souza Franco,<sup>91</sup> identificado com os papelistas moderados e posto no cargo por Pedro de Araújo Lima, o Marquês de Olinda, que assumira o Conselho de Ministros após a morte de Honório Hermeto Carneiro Leão, o Marquês do Paraná, consagrado líder Conservador que presidia o Conselho de Ministros desde 1853.

Bernardo de Souza Franco já divergira, antes, da orientação de Rodrigues Torres no que dizia respeito à centralização ou à provincialização do meio circulante por meio de bancos de emissão (GAMBI, 2012, p. 811 et seq.). Ao assumir o Ministério da Fazenda, de 04/05/1857 a 12/12/1858, paralisou o projeto concentrador da emissão. No seu relato apresentado à Assembleia Legislativa (1858) lista a criação, naquele mesmo ano, de bancos nas Províncias de São Pedro do Sul, Maranhão, Pernambuco e Bahia e outros em processo de instituição. Criticando a capacidade de prover a atividade econômica de recursos via Banco do Brasil e caixas filiais (GAMBI, 2012, p. 824-831), o objetivo por ele declarado era providenciar através da pluralidade bancária meio circulante e crédito aos diversos pontos produtivos do país. No entanto, fatores externos relacionados à descoberta de ouro na Áustria e na Sibéria, ao não pagamento de notas e à falências de bancos norte-americanos (o chamado Pânico de 1857), além da estrutura de produção escravista com estoques corroídos, teriam embaraçado o logro pretendido pela ação monetária expansionista (LEVY, 1977, p. 84).

A crise de 1857 preocupava, especialmente, os credores ingleses do Brasil, que, à vista do risco ampliado de perderem seus lucros e investimentos, exigiam a quitação de débitos, travavam as extensões de prazos de pagamento e, em função do padrão-ouro adotado em 1846, promoviam saída líquida de moeda do país para o exterior (GUIMARÃES, 2013, p. 242).

---

<sup>91</sup>Bernardo de Souza Franco é autor, no final da década de 1848, de livro célebre sobre a constituição do sistema bancário no Brasil: “Os Bancos do Brasil: sua história, defeitos da organização actual e reforma do systema bancário”, editado no Rio de Janeiro pela Typographia Nacional.

Consequentemente, destaca Bárbara Levy, os “Ministros da Fazenda que sucederam a Souza Franco, procuraram redefinir a política financeira em bases rigidamente monetárias” (1977, p. 84), conquanto, para este fim, dadas as circunstâncias políticas e econômicas, não se mostrasse possível uma reversão rápida à política de estabilização metalista.

Esforços para ampliação das receitas, acompanhados de medidas de restrição de gastos, viriam por meio de revisão tarifária (a Tarifa Ferraz, de 1860) e ajustes na política monetária, com forte preocupação sobre os efeitos do câmbio. Assim, em 1860, aprovou-se a Lei nº 1.083, de 22 de agosto (apelidada Lei dos Entraves), que entre as suas disposições principais restringia os bancos criados sob a direção de Souza Franco no Ministério da Fazenda de emitirem títulos ao portador sem demonstração de capacidade de reembolso dos títulos em ouro, bem como ampliava o controle sobre a criação de sociedades anônimas, que passavam a depender, além da autorização governamental, da aprovação da Assembleia Legislativa. O diploma legislativo também aumentou o controle sobre caixas econômicas, montepios, sociedades de socorro mútuo e associações beneficentes.<sup>92</sup> A regulação da Lei nº 1.083 veio rápido, pelo Decreto nº 2.711, de 19 de dezembro de 1860, fazendo efetivas as restrições burocráticas à criação e funcionamento de pessoas jurídicas e bancos.

A Lei ainda permitia a emissão (controlada) de meio circulante ao Banco do Brasil, que recuperaria sua exclusividade emissora em 1862, mantendo-a até o ano de 1866, quando, por meio do Decreto n. 3.739, de 23 de novembro, teve finalizada sua faculdade de emitir notas e, mediante a passagem do poder decisório aos acionistas, estabelecida uma autonomia maior em relação ao governo. O Banco do Brasil só voltaria ao controle governamental com a República, em 1892, quando fundido com o Banco dos Estados Unidos do Brasil.

A Lei dos Entraves era fruto do esforço dos Ministros da Fazenda Francisco Sales Torres Homem (Visconde de Inhomirim) e Ângelo Muniz da Silva Ferraz (Barão de Uruguaiana). No relatório do Ministro da Fazenda Sales Torres, de 1859, há longo registro de práticas bancárias reprovadas pelo Ministro, em especial a substituição de notas emitidas pelos bancos por notas e moedas de prata do governo que, a seu aviso, diminuía a quantidade de moedas para troco e prejudicavam o comércio e a arrecadação tributária sobre ele incidente (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1860, p. 68-69). Reprovação, que, no entanto, aos olhos da crítica, seria equivocada, como mais tarde notaria Liberato Carreira ao argumentar que as “ideias restrictivas do Visconde de Inhomirim não estão de acordo com as

---

<sup>92</sup>Implantados com o Decreto n. 2.723, de 12 de janeiro de 1861, a Caixa Econômica e o Monte de Socorro da Corte destinavam-se a ofertar serviços de poupança e empréstimos garantidos por penhor às classes menos abastadas. Mais tarde, em 1874, o Decreto n. 5.594, de 18 de abril, estabeleceria o regramento dos Montes de Socorro e das Caixas Econômicas nas Províncias.

necessidades de um paiz novo que tem previsão de liberdade para o seu progresso” (1889, p. 329).

Materializavam esses esforços o relatório apresentado em abril de 1860 pela Comissão de Inquérito instituída pelo Ministro da Fazenda Ângelo Moniz da Silva Ferraz em 10 de outubro de 1859. Em apertada síntese das muitas informações compiladas e analisadas no relato, a Comissão acreditava haver certo exagero nas expectativas relacionadas à existência de recursos disponíveis após a proibição do tráfico negreiro e ao próprio espírito industrializante que se afirmava desabrochar na época. Dificuldades para trazer estrangeiros para trabalhar nas fazendas e o surto de febre amarela e cólera em meados de 1850 deixaram fazendas “despovoadas e muitos de seus proprietários reduzidos á pobreza e desolação” (BRASIL, Comissão de Inquérito sobre o Meio Circulante, 1860, p. 54).

Faltava mão de obra e melhores instrumentos de trabalho. O crédito à lavoura ainda era baixo e carente de aperfeiçoamento dos seus instrumentos (ibidem, p. 55). Haveria mesmo certa fascinação enganosa quanto ao estado real do progresso do país que, pelo relatório da Comissão, impulsionava crenças no sentido de que a emissão de papel-moeda poderia ativar a indústria e a economia, gerando uma superabundância de notas com repercussões negativas no valor do ouro e câmbio (PELÁEZ; SUZIGAN, 1981, p. 95).

O resultado da Lei dos Entraves logo se fez sentir. Conforme pontuado por Carlos Gabriel Guimarães:

Se no período de 1851 a 1860 surgiram 16 bancos e casas bancárias nacionais na cidade do Rio de Janeiro, principal centro comercial e financeiro do Império brasileiro, sendo que 10 foram criados somente no período 1857-1860, após a lei dos Entraves, no período de 1861 a 1863, somente 5 bancos surgiram sendo que dois bancos eram de origem inglesa, o London and Brazilian Bank Limited e do The Brazilian and Portuguese Bank Limited. Além disso, houve, também, um aumento do número de falências das casas comerciais da Praça do Rio de Janeiro, chegando ao número de 105 em 1862.

A nova legislação, que dificultou a expansão dos bancos nacionais, concorreu para os interesses ingleses em operar num mercado onde a conversibilidade da moeda garantisse seus interesses (...) (GUIMARÃES, 2011, p. 4-5)

A política era efetivamente contracionista. No Gráfico 2.1, vê-se que após os meios de pagamento (medidos por M1) expandirem de 1850 a 1856 em mais de 100%, a partir de 1860 decrescem, voltando a subir a taxas elevadíssimas apenas por conta do acontecimento, não esperado no início dos anos 1860, da Guerra do Paraguai. Conforme apurado por Peláez e Suzigan, em “dezembro de 1860 havia em circulação 50.397 contos de réis em notas bancárias. Em fevereiro de 1862, a emissão era de 43.596 contos. Em dois anos reduziu-se a circulação em 13,5%” (1981, p. 98).

O cenário econômico só não teria sofrido maiores abalos porque a partir de 1861/62 a balança comercial passou a registrar superávits. As medidas de “austeridade” e travamento tiveram, a aplacar seus efeitos, o crescimento das exportações e importações e, conseqüentemente, das receitas tributárias que sobre elas incidiam, a despeito dos sempre presentes déficits orçamentários.

A percepção dos contemporâneos, como o Ministro da Fazenda Paranhos, também era no sentido de que as receitas, a partir de 1860/61, entravam em um período ascendente. No relatório de 1861 (apresentado em 1862) – embora outro viesse a ser o tom no relato do ano de 1863 (Ministro Du Pin e Almeida) –, o Ministro Paranhos frisava que as receitas, após a diminuição conseqüente da repercussão da crise que iniciara nos estados Unidos em 1857, começavam a crescer em decorrência da “(...) cessação, pelo menos em parte, das [causas] que actuarão desfavoravelmente sobre o nosso commercio e produção no decurso de 1857 a 1860 (...) [e dos] recursos creados nestes últimos annos pela tarifa das Alfandegas e reforma de vários impostos que constituem a nossa renda interna” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1862, p. SI-3).

Os resultados comerciais que se afirmavam positivos e capazes de aliviar as medidas de travamento que o governo postulava em 1860 encontrariam, porém, novo revés, no ano de 1864, quando iniciou o que não raro se julga ter sido a “crise comercial mais profunda do Brasil no século XIX” (PELÁEZ; SUZIGAN, 1981, p. 104). Aos efeitos da regulação interna do sistema monetário, bancário e societário, que vinha de adotar medidas de conseqüências duras para ao desenvolvimento de novas atividades produtivas e financeiras, somou-se o impacto da crise deflagrada com a suspensão dos pagamentos pela casa bancária A. J. Alves Souto, logo seguida pela suspensão e quebra de outras casas bancárias, como Gomes & Filhos, Montenegro, Lima & co. e Oliveira & Bello.

A Guerra Civil americana, deflagrada em 1861, se por um lado favorecia a exportação do algodão brasileiro, por outro fazia encolher o principal produto exportado, o café, uma vez que os Estados Unidos eram importante mercado consumidor da commodity brasileira (SCHULZ, 1996, p. 41-43). O fluxo sazonal de capitais, interna e externamente, por conta disso, movia-se. O mercado externo inglês se achava retraído (ibidem, p. 42). Nesse cenário, em setembro de 1864 a casa bancária Souto, vendo-se sem recursos para saldar todos os depósitos nela mantidos, suspendeu seus pagamentos, causando não apenas alvoroço como falências de sociedades comerciais, outros bancos e prejuízos à acumulação dos recursos de diversas pessoas físicas.

O relatório do Ministro da Fazenda José Pedro Dias de Carvalho, referente ao exercício de 1864 (o orçamento do exercício anterior havia sido prorrogado pelo Decreto 1.138, de 16/04/1864), destacando, embora, não terem sido as receitas alfandegárias abaladas por causa da crise, dá o tom da gravidade dos acontecimentos:

No dia 10 de Setembro de 1864 presenciou a praça do Rio de Janeiro a crise mais formidável que se conhece nos fatos econômicos do Brasil. A suspensão de pagamentos de um banqueiro, principal depositário dos capitães da população laboriosa, cujo activo e passivo, como intermediário das avultadas transacções que se effectuavão diariamente nesta praça, se elevava á somma de cerca de sessenta e seis mil contos (...) deu origem a profundo pânico, em virtude do qual todos correrão pressurosos a salvar as economias que havião confiado aos diferentes bancos e banqueiros desta praça” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1865, p. 12)

A ação governamental de socorro ao sistema bancário por meio do Banco do Brasil se mostrou indispensável. Mesmo a contragosto dos ministros metalistas, pelo Decreto nº 3.306, de 13 de setembro de 1864, o governo autorizou o aumento da emissão de notas pelo Banco do Brasil até o triplo do seu fundo disponível, para dar conta da maior circulação. Havia, na casa Souto e outras que também entraram em liquidação, títulos relacionados à lavoura e ao mercado imobiliário, de modo que a “recusa do desconto por parto do Banco [do Brasil] resultaria inevitavelmente a suspensão de todos os estabelecimentos a que tinham sido confiados os depósitos, e de avultado numero de lavradores” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1865, p. 13). A problemática afetava o setor agrícola, os industrialistas nascentes o comércio e a população que mantinha, nos bancos, suas economias, congregando interesses divergentes em favor do salvamento governamental.

Além disso, para tratar do risco sistêmico e de alastramento econômico, o governo suspendeu o troco e a conversão de notas em metal para evitar que o descrédito do papel-moeda implicasse em um aumento descontrolado pelas moedas metálicas, esvaziando o lastro metálico do Banco do Brasil. Também para evitar o aprofundamento da crise, pelo Decreto nº 3.321, de 21 de outubro de 1864, indultaram-se os responsáveis pelas casas bancárias que haviam contrariado a Lei dos Entraves e, em 1864, experimentado a quebra, perdoando, ainda multas e outras penalidades. E, por sua vez, a emissão de títulos ao portador – dentre os quais aqueles que serviam de meio circulante – passou por nova regulamentação de controle (Decreto 3.323, de 22 de outubro de 1864).

As crenças metalistas ainda eram dominantes. Como pontuado pelo Ministro José Pedro Dias de Carvalho, era “indeclinável que o Banco do Brasil se colo[casse] quanto antes em condições taes que a circulação de seu papel se constit[ísse] de um modo solido (...)”



(BRASIL. Ministério da Fazenda, 1865, p. 14). Assim, mesmo já havendo iniciada a Guerra do Paraguai, com o crescente aumento da necessidade de recursos para dar conta do aumento dos gastos, no ano de 1866, pela Lei nº 1.349 de 12 de setembro, a regulação de 1853 (Lei nº 683, de 5 de julho de 1853), os poderes emissores de notas à vista e as funções do Banco do Brasil foram todos revistos.

Os fatos, no entanto, falavam contra as crenças naquela ocasião. As necessidades de financiamento da Guerra concentraram o poder de emissão de meio circulante no Tesouro e levaram mesmo, a partir de 1866, ao abandono, na prática, do padrão-ouro, com recurso ao papel-moeda inconvertível ou de curso forçado (noutros dizeres: o pagamento dos bilhetes pelo seu valor nominal, sem levar em conta o valor em metal). As modificações na política tributária e outros esforços de contenção de gastos eram, sozinhos, ineficazes.

No relatório de 1866, do Ministro da Fazenda Zacarias de Goés e Vasconcellos, o recurso à emissão de bilhetes era explicado, em resumo, pelo elevado déficit orçamentário – que contava com autorização de suprimento por meio da emissão de crédito já no artigo 15 da lei orçamentária para os exercícios de 1865/66<sup>93</sup> – e pelo fato de a emissão se revelar, para o governo, instrumento mais adequado no momento para a geração de recursos.

Na compreensão de Vasconcellos:

Depois do empréstimo de 1865 (...) os empréstimos externos não darião recursos immediatos, nem poderiam ser contrahidos sem condições minimamente pesadas para o Thesouro.

Um empréstimo interno tambem não offereceria novos recursos no estado econômico em nos achamos. A venda de apolices á 90%, de que o Governo ultimamente lançou mão, prova que não é infundado esse receipt: o Thesouro não tem obtido de semelhante operação no corrente exercício mais de 5.000:000\$, apesar das diligencias empregadas para se emittirem em maior escala, facilitando-se a aquisição dellas nas Provincias (...)

A emissão de títulos a prazo curto em tamnha escala é um embaraço, porque, de um momento para outro, as necessidades do commercio ou o emprego mais vantajoso que se ha de offerecer depois de restabelecida a confiança, que a crise commercial do anno de 1864 retirou dos estabelecimentos bancários podem collocar o Thesouro em algumas difficuldades. (...)

Nestas circumstancias, sendo certo que nenhuma operação de credito proporcionará mais promptos para acudir ás despesas imperiosas e urgentes exigidas pela guerra, nem se contando com uma emissão mais avultada de bilhetes, é indispensável adoptar medidas que facão cessar taes difficuldades (...) (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1867, p.8).

De 1864 a 1870, conforme visualizado nas tabelas e gráficos acima, com gastos e déficits crescentes a emissão de papel-moeda e o endividamento interno e externo foram

---

<sup>93</sup>Nos termos do artigo 15 da Lei nº 1.245, de 28 de junho de 1865: Art. 15. No caso de deficiencia de renda para occorrer ás despesas votadas para este exercicio, o Governo fica autorisado a fazer as operações de credito necessarias para preencher o deficit.

recorrentes, aumentando mais de 100% no período. As emissões supriam créditos adicionais abertos para dar conta das necessidades sempre urgentes da guerra (CARREIRA, 1889, p. 393, 402, *passim*). E, como já dito, o Banco do Brasil, a partir de 1866, deixou ao Tesouro a faculdade exclusiva de emitir notas para, ao que indicam os dizeres do Ministro da Fazenda no relatório de 1866 (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1867, p. 16 et seq.), assegurar ao governo o comando sobre os metais que lastreavam as emissões e que se faziam necessários para os gastos bélicos.

O mercado, em meio a isso tudo, buscava aproveitar os espaços abertos pelas necessidades da Guerra e fugir dos seus apertos e consequências que impunham ao bom caminhar da questão financeira pública. Segundo destaca Leopoldi:

A Guerra do Paraguai (1865-1870) teve um impacto positivo sobre a economia do Sudeste do país. Para cobrir os déficits orçamentários resultantes do conflito, o governo recorreu a emissões e a um aumento da tributação especialmente dos produtos importados. A proteção tarifária, somada a uma relativa disponibilidade de capitais oriundos da agricultura (que enfrentava queda de preços do açúcar e do algodão), favoreceu um período de crescimento fabril no final da década de 1860. Entre 1869 e 1873, houve um aumento significativo na importação de máquinas industriais, vindas da Grã-Bretanha, da França, da Alemanha e dos Estados Unidos. Vários estabelecimentos têxteis foram então criados no Rio de Janeiro e em outras partes do país (São Paulo, Bahia, Pernambuco e Minas Gerais). Na cidade e Província do Rio de Janeiro foram fundadas oito fábricas de produtos de algodão entre 1866 e 1879 (...) (2000, p. 37-37)

No começo da década de 1870, muito em razão dessas circunstâncias, Peláez e Suzigan identificaram se achar formatado um “sistema bancário” composto do Banco do Brasil, mas, de igual modo, de “bancos de emissão estabelecidos no período de 1850/60 que conseguiram sobreviver à contrarreforma metalista” (1981, p. 115) e de associações bancárias. Outros bancos (poucos) ainda seriam criados na década de 1870 (*idem*).

O Banco do Brasil voltou-se, precipuamente, à oferta de créditos agrícolas hipotecários. Ainda emitia, em volume menor, títulos à vista. Os bancos da Bahia, Maranhão e Pernambuco, por causa das medidas de contração da primeira parte da década de 1860, praticamente não mais emitiam papel-moeda; funcionavam apenas como bancos comerciais o Banco de Campos, o Banco Rural Hipotecário, o Banco Comercial do Pará e o Banco Comercial do Rio de Janeiro (*ibidem*, p. 117). Dois bancos estrangeiros estavam ativos no início dos anos 1870: o London and Brazilian Bank e o English Bank of Rio de Janeiro (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1872-2A, p. 76).<sup>94</sup>

<sup>94</sup>No relatório do Ministério da Fazenda de 1870 eram arrolados os seguintes bancos e sociedades bancárias: Banco do Brasil, London & Brazilian Bank, limited, English Bank of Rio de Janeiro, Banco Rural e

Com o aparelho estatal endividado e desequilibrado qualquer desentrelaçamento econômico ficava a depender do crédito bancário e de fatores externos que melhorassem os negócios aduaneiros. A política monetária, formulada por José Maria da Silva Paranhos, o Visconde do Rio Branco, que ocupou o Ministério da Fazenda de 7 de março de 1871 a 25 de junho de 1875, apresentando os relatórios dos anos de 1870 a 1874, era no sentido de reduzir o estoque de emissões e, com isso, equilibrar o câmbio e os preços dos produtos importados e exportados, melhorando, por conseguinte, a arrecadação tributária.

O contracionismo de Rio Branco logrou, ao menos de modo parcial e nos primeiros anos, travar a disparada de gastos, déficits, dívidas e emissões, mas o “Pânico de 75” e as secas no Nordeste na segunda metade da década de 1870 rapidamente sinalizaram o quanto o instrumental de “austeridade” da crença metalista era incapaz de sustentar um caminho equilibrado para o desenvolvimento do Estado e do mercado.

Assim, de 1870 a 1878, conforme Gráfico 2.1, o meio circulante M1 manteve-se estabilizado e com pequenas quedas fruto das substituições de papel-moeda por moedas de cobre e bronze para trocos via Caixa de Amortização e do controle das emissões de bilhetes bancários e títulos do governo. A crise de 1875 e as secas requeriam, contudo, mais. Os metalistas do Partido Conservado, que dirigia até então o Conselho de Ministros, não se segurariam mais no cargo.

Os industrialistas de chapéus e tecidos começavam a melhor se organizar como agentes coletivos no cenário político e pressionavam por tarifas, crédito e controles cambiais que favorecessem a importação de matérias-primas e máquinas. Careciam, também, de que o mercado de consumo interno fosse incentivado para escoar suas produções. As contas públicas seguiam com déficits insanáveis. A resposta política deflacionista não produzia os efeitos esperados. A economia baseada em trabalho escravo, latifúndio e exportação de produtos primários sinalizava seu esgotamento.

O cenário político também não se mantinha o mesmo. Às mutações financeiras somam-se as políticas. E ao surgimento de novas subjetividades políticas se acrescenta o realinhamento partidário. Nos anos finais do período de guerra, em 1868, rompe-se o armistício entre Liberais e Conservadores (a Liga Progressista) com a queda do gabinete Liberal de Zacarias de Góis e Vasconcelos.

---

Hypothecario, Banco Commercial do Rio de Janeiro, Banco de Campos, Banco da Bahia, Caixa Reserva Mercantil de Bahia, Caixa Hypothecaria da Bahia, Caixa Economica da Bahia, Caixa de Economias da Bahia, Sociedade Commercio da Bahia, Novo Banco de Pernambuco, Caixa Commercial das Alagoas, Banco do Maranhão, Banco Commercial do Maranhão, Banco Commercial do Pará, Banco do Rio Grande do Sul.

Como visto linhas acima, a Guerra do Paraguai, que aproximara aqueles que disputavam o controle das elites monárquicas, passava a assistir à reconfiguração das forças partidárias e ao reagrupamento dos interesses tradicionais em torno não apenas dos Partidos Liberal e Conservador, mas, também, do futuro Partido Republicano, além de experimentar o exercício de uma moderação imperial, por Pedro II, desejosa de “governar” e não só “reinar” (VIANA, 2004, p. 26-28).

Os anos iniciais de 1870, com o realinhamento ainda em construção, não resistiram à dominação política do partido Conservador na direção do governo. A partir da crise de 1875 o cenário seria modificado por praticamente todo o período posterior do Império. Forças de desmanche da monarquia cresciam com a amplificação das concepções federalistas, republicanas, constitucionalistas e abolicionistas, bem como a articulação de novos grupos com influência no direcionamento da política, como os industrialistas do setor de chapéus e outros defensores do protecionismo tarifário, os novos produtores de café no oeste paulista, os religiosos e, especialmente, os militares.

A depressão econômica internacional de 1873, que atingiu o Brasil em 1875, levou à suspensão de pagamentos de casas bancária e à falência de estabelecimentos, inclusive o Banco Mauá. O crédito para a lavoura e para os negócios em geral contraíra-se. Como brevemente destacado no retrospecto comercial do Jornal do Comércio de 1876, o abalo do crédito, em 1875, agravou-se pela “suspensão das operações de varias instituições bancarias, que muito vagarosamente se preparão para volver ás antigas condições de existência” (JORNAL DO COMMERCIO, 1877, p. 4).

Ao que parece, os efeitos da crise só não teriam sido maiores, tomando espaço nos relatórios do Ministro da Fazenda, por que o café, principal produto exportador, vinha de um ciclo de safra baixa com alta de preços nos anos de 1868 a 1874 (HOLANDA, 2004b, p. 144). De 1875 a 1886 o percurso se inverteu, com a safra maior e os preços diminuídos. O controle do câmbio, que nesse período passava por uma trajetória de queda progressiva, ajudava a mitigar as oscilações da remuneração do café (fixado em moeda estrangeira no comércio exportador) em moeda nacional, equilibrando os interesses de importadores e os próprios interesses governamentais atinentes à arrecadação de tributos aduaneiros e à gestão do endividamento externo.

A questão financeira, contudo, embora renitente e sempre grave, era acobertada, na passagem dos anos 1870 a 1880, pela crescente demanda relacionada à realização de uma reforma eleitoral capaz de dar conta – quer para contração (Conservadores) quer para

ampliação participativa (Liberais e Republicanos) – do cenário social e político que se transformava.

Nessa direção, no ano de 1875 o Partido Conservador promoveu a reforma apelidada “Lei do Terço” (Decreto do Legislativo nº 2.675, de 20 de outubro de 1875).<sup>95</sup> A Lei, logo após o censo de 1872, bloqueava o avanço das ideias que circulavam desde 1860 a favor do voto direto, mantendo-se atada ao sistema constitucional de 1824 de eleições indiretas, em dois graus, e censitárias,<sup>96</sup> bem assim ao sistema de divisão das províncias em distritos eleitorais para demarcar a representação na Câmara de Deputados. Promovia a Lei do Terço não apenas uma proporcionalidade entre o número de habitantes e o número de eleitores de cada paróquia, mas, principalmente, uma modalidade de votação incompleta, em que o eleitor apontaria os nomes de apenas dois terços dos candidatos, destinando o terço restante para o partido de oposição com o intuito de garantir uma participação mínima no Parlamento.

Os Liberais, descontentes com a medida, fizeram uso das controvérsias em torno da questão financeira no ano de 1877 para criticar a condução do governo e, em seguida, convencer D. Pedro II, que voltara naquele ano de viagem dos Estados Unidos, a promover, mesmo contra a sua manifesta vontade, nova reforma eleitoral no sentido da instituição do voto direto e censitário (a Lei Saraiva). E, para conduzir a mudança eleitoral, D. Pedro II recolocou os Liberais – que a propunham e defendiam – na condução do Conselho de Ministros, com a indicação de Cansação de Sinimbu (SILVA, 2003 [1897], p. 458 et seq.).

A reforma eleitoral era o mote que ocupava os discursos, deixando de certo modo oculta a questão financeira e o recurso à emissão de meio circulante para acudir aos problemas da seca no Nordeste. De 1878 a 1880 a quantidade de moeda, medida por M1, cresceu, atingindo (conquanto com oscilações) os níveis de acomodação que perdurariam até a virada republicana.<sup>97</sup>

---

<sup>95</sup> Para mais detalhes sobre a reforma de 1875 ver Lyana Silva (2014).

<sup>96</sup> Segundo art. 90: “As nomeações dos Deputados, e Senadores para a Assembléa Geral, e dos Membros dos Conselhos Geraes das Provincias, serão feitas por Eleições indirectas, elegendo a massa dos Cidadãos activos em Assembléas Parochiaes os Eleitores de Provincia, e estes os Representantes da Nação, e Provincia.” Em resumo, votavam os homens maiores de 25 anos, primeiro, nas Paróquias, escolhendo aquele que, nas Províncias, elegeriam os representantes na Câmara e no Senado. Em cada um dos graus os votantes também deveriam atender condições censitárias para exercer o sufrágio.

<sup>97</sup> De acordo com Peláez e Suzigna, M1 aumentou, no ano de 1878, em 12,1%, em decorrência do Decreto nº 6.882, de 15 de abril de 1878, que, no seu artigo 1º, estabelecia: “Para acudir ás urgentes despezas reclamadas pelo flagello da sêcca que devasta as Provincias do Norte, e ás demais obrigações contrahidas pelo Thesouro, fica o Ministro da Fazenda autorizado a emitir, nos exercicios de 1877 - 1878 e 1878 - 1879, até a importancia de sessenta mil contos de reis de papel-moeda”.

As contas públicas seguiam com déficits insanáveis. A resposta política deflacionista não produzia os efeitos esperados. Cada vez mais, a economia baseada em trabalho escravo, latifúndio e exportação de produtos primários indicava seu esgotamento.

Em 1882, sob o ministério liberal de João Lustosa da Cunha Paranaguá, editou-se a Lei nº 3.150, de 4 de novembro de 1882, com a finalidade de melhor regulamentar e fomentar o crescimento das sociedades anônimas. Liberato Carreira apurou que na praça do Rio, no final de 1889, seguindo um movimento crescente (conquanto com alguns freios e quedas) desde a década de 1860 havia, por força da mudança legislativa, mais de 30 bancos e agências que movimentavam um capital subscrito de 491.500:000\$000, com 143.340:000\$000 de capital realizado e fundo de reserva da importância de 31.828:838\$432 (ibidem, p. 716).

A Lei, ainda mantendo forte regulação, rompia alguns dos obstáculos burocráticos impostos pela Lei dos Entraves para o desenvolvimento econômico, atendendo reclame de industriais, bancários e comerciantes. E, na década de 1880, a ela ainda se juntaria, para favorecer a indústria (manufatureira e agrícola) no que diz respeito à liquidez e ao crédito, além dos esforços de regulação das tarifas e do câmbio, o Decreto do Legislativo nº 3.403, de 24 de novembro de 1888, que permitia às companhias anônimas que se propusessem a fazer operações bancárias “emitir, mediante certas condições, bilhetes ao portador e á vista, convertíveis em moeda corrente”.

Ao longo dos anos 1880, porém, o meio circulante aumentou e o câmbio, que até 1885 oscilava para baixo sob algum controle, subiu fortemente. As crenças e medidas financeiras ortodoxas (centradas na restrição creditícia, na valorização cambial e no financiamento das necessidades públicas por meio de endividamento externo) esgotavam as expectativas de êxito que lançavam sobre os políticos e homens de mercado que por elas se conduziam.

Avizinhando-se o término do trabalho escravo, as necessidades de monetização para pagamento de trabalhadores ampliavam (FURTADO, 2005, p. 136). Além disso, o sistema, como vinha funcionando, por mais esforço que fizesse para obstar a emissão de papel-moeda, não impedia o crescimento do meio circulante, tampouco do reurso ao endividamento externo e, em maior magnitude, ao interno.

No ano de 1884, controvertendo os parlamentares a respeito da orientação abolicionista do Ministro da Fazenda e também presidente do Conselho de Ministros, Manuel Pinto de Sousa Dantas, ergueu-se forte oposição de Conservadores e de membros do Partido Liberal. A postura abolicionista do Ministro era lida como orientação do Imperador (e, de

fato, era)<sup>98</sup> no sentido de acelerar o fim do trabalho escravo e, ao menos aos olhos Conservadores, como prejudicial à gestão das finanças públicas, porquanto perturbaria a agricultura, principal fonte de riqueza privada e pública no país SILVA, 2003, p. 528 et seq.).<sup>99</sup>

Sousa Dantas foi substituído, na presidência do Conselho de Ministros, por José Antonio Saraiva, em uma tentativa política de desacelerar, ainda que momentaneamente, o projeto de lei de libertação dos escravos que corria na Câmara sob o patrocínio de Dantas.

Embora do Partido Liberal, como Dantas, o Ministro Saraiva buscou conciliar os interesses dos fazendeiros que se encontravam em todas as facções partidárias, declinando que seu programa na direção do governo manteria o compromisso abolicionista sem, todavia, descuidar de conceder tempo à agricultura para reorganizar o trabalho e ao governo para reequilibrar o andamento das finanças públicas e manter os investimentos em obras e expansão de vias férreas (ibidem, p. 543-544).

O entendimento desejado por Saraiva não avançou e, por sua própria solicitação, deixou o Conselho de Ministros. O imperador Pedro II, atento às divisões internas que no Partido Liberal dificultavam o concerto político a respeito da abolição, recolocou, na direção do governo, o Partido Conservador, nomeado para a presidência do Conselho de Ministros o Barão de Cotegipe, João Mauricio Wanderley, e, para a pasta da Fazenda, Francisco Belisario Soares de Souza.

Com Cotegipe, fruto de todo o esforço de concertação mitigadora da liberação imediata dos escravos, aprovou-se a Lei dos Sexagenários ou Lei Saraiva-Cotegipe (Lei nº 3.270, de 27 de setembro de 1885), pela qual seriam libertos os escravos com mais de sessenta anos de idade e se aperfeiçoaria o sistema de compensação governamental para a libertação gradual.

De volta ao comando do governo, reposicionou-se a máquina pública no sentido da contenção do déficit orçamentário sem reestruturações tributárias. E, do regime de déficits constantes, chegava-se, agora, segundo Belisario, aos orçamentos votados com déficit, e à proposição de despesa ordinária “excedente de 10.006:910\$102 á renda calculada” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1886, p. 4). Pontuava o Ministro:

Não é mister sobrecarregar as cores desta situação para tornar patente a necessidade indeclinavel de pôr-lhe termo. De todos os males que d’ahi poderiam resultar, si

---

<sup>98</sup> Nesse sentido, cf. Nelson Werneck Sodré (1998, p. 95-97).

<sup>99</sup> Sintomático do quanto era relevante à questão servil naquele momento, vale lembrar que em 1884, leis no Ceará e no Amazonas já aboliam, em definitivo, a escravidão.

perdurasse por mais tempo, o menor seria a aggravação dos tributos, de tal modo que a vida dos nossos cidadãos se tornaria insupportavel, arrancando-lhes o Governo os recursos necessários para solver os juros de dividas contrahidas com o destino de pagar despesas sempre crescentes (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1886, p. 4).

Vetada, politicamente, qualquer tentativa de modificação estrutural para o incremento da receita,<sup>100</sup> a cantiga do governo conservador indicava que se reduzisse a despesa em todos os Ministérios – embora se reconhecesse, aqui, a dificuldade de sua permanente rigidez, uma vez que em “todos os paizes as novas exigencias da sociedade, os encargos cada dia maiores assumidos pelo Estado, e o desenvolvimento de serviços públicos, elevam e avultam orçamentos” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1886, p. 5) – para o fim de, pouco a pouco, aprovar o orçamento seguinte com déficit menor e, depois, enfim, zerado.

Quanto ao endividamento que os déficits só faziam crescer, o ministro Franciso Belisario intentou consolidar a dívida flutuante com títulos do Tesouro. Estando as apólices governamentais pouco valorizadas, a dívida interna elevada e a via da emissão de papel-moeda descartada pelas convicções metalistas, a solução costumeira se impunha mais uma vez: socorrer-se do endividamento externo em Londres.

Com o dinheiro emprestado, enfim, a cartilha conservadora de Belisario seguia na direção de empregar os recursos para a importação de ouro, retirada de circulação de bilhetes do Tesouro e pagamento de dívidas para com o Banco do Brasil. Temendo, contudo, que as medidas, de efeito curto, promovessem oscilação não desejada do câmbio (pois seriam sacadas letras e o câmbio se fixava, normalmente, pelo ritmo dos negócios com as letras que representavam os negócios de importação e exportação), o ministro Belisario fez empréstimos externos que julgava mais contidos e insistiu no recurso à dívida interna pela emissão de apólices.

Encerrando o pacote conservador, o caminho pretendido, a respeito do meio circulante, foi “preparar o paiz para reconquistar o metal, que perdeu com as emissões de papel-moeda” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1886, p. 16). A meta era sair da inconversibilidade para a conversibilidade (FRANCO, G. H. B., 1983, p. 33).

O entendimento era de que o valor do papel-moeda dependia da sua quantidade e, para se chegar a um quantitativo de equilíbrio, o critério não estaria na soma nominal das notas, mas no preço do ouro como mercadoria e no estado do câmbio (FRANCO, G. H. B., 1983, p. 33). O papel se desvalorizara em relação ao ouro e ao câmbio e, seguindo a crença

---

<sup>100</sup> Belisario esperava para o orçamento que propunha déficit de 4.607:532\$794, a ser financiado com a “revisão da Tarifa provisória das algandegas, nas tabellas do imposto do sello, cuja renda accusa diminuição, e, em terceiro lugar, na imposição sobre bebidas alcoólicas fabricadas no paiz” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1886, p. 7), conforme já era proposto por Saraiva.



padrão, a “causa de todas estas perturbações está no excesso de papel-moeda”. Seu resgate seria feito por meio da previsão, no orçamento, de um fundo para esse fim (meio preferível, para Belisario, ao resgate pelo lançamento de apólices vencendo juros), fixando-se um quantitativo anual de retirada de moeda de papel de circulação.

Nada disso, entretanto, obstava o crescimento do meio circulante, a fragilidade do câmbio, o recurso ao endividamento e o crescimento do gasto. Para Gustavo Franco:

Como o país não dispunha de metal para exportar de modo a preservar a paridade em situações onde o balanço de pagamentos era adverso, a taxa de câmbio caía abaixo do par e a conversibilidade era imediatamente suspensa. Nessas condições a adesão do País ao padrão-ouro (mantendo-se a paridade de 1846), embora desejável, esbarrava, por um lado, na intransponível barreira de um balanço de pagamentos permanentemente deficitário e, por outro lado, na relutância do governo em seguir um plano deflacionista até as suas últimas consequências (FRANCO, G. H. B., 1983, p. 33).

A alternativa conservadora para conduzir a política abolicionista não duraria muito. Tampouco seus esforços metalistas. Não que as elites não compartilhassem uma mentalidade razoavelmente homogênea quanto aos princípios de economia liberal para as finanças, mas se distinguiram na práxis de acomodar os interesses e direcionar o desenvolvimento do país.

No ano de 1888, por conta, ainda, de problemas políticos relacionados ao abolicionismo, agora agravados pelos interesses dos militares, que o governo queria empregar na captura de escravos, Wanderley foi retirado da presidência do Conselho de Ministros e substituído, em março, pelo conservador e abolicionista João Alfredo Correia de Oliveira, que também assumiu a pasta da Fazenda.

João Alfredo vinha com a missão de consolidar a libertação com a maior harmonia possível entre os interesses dos fazendeiros que se dispersavam entre Liberais, Conservadores e Republicanos e, também, regionalmente. Sob sua direção no governo decretou a Princesa Isabel a abolição em 13 de maio (Lei Imperial n.º 3.353), sem significar, isso, que os problemas estariam resolvidos.

Fazendeiros do Rio de Janeiro e Nordeste, com fazendas produtivamente atrasadas e dependentes da mão de obra escrava pleiteavam auxílio governamental. Paulistas, industrialistas e fazendeiros de café que haviam renovado suas técnicas produtivas disputam maior autonomia financeira em relação ao governo central. A massa humana liberta era elemento político ainda invisível, mas deveria ser integrada à economia para se lograr algum desenvolvimento interno.

A visão de João Alfredo a respeito das finanças públicas era otimista. No relatório do Ministério da Fazenda do ano 1888 sua compreensão era no sentido de que as receitas se recuperariam, o déficit em breve estaria reduzido e o cenário econômico positivo puxaria o caminhar mais equilibrado das contas do país. As suas primeiras palavras, não à toa, enfatizavam que “o estado da Fazenda Publica é, de dia para dia, mais favoravel” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1889, p. 3).

O motivo do ânimo parece se concentrar nos resultados positivos do comércio de café (PAULA, 2012, p. 206),<sup>101</sup> nos saldos positivos das importações e exportações (IBGE, 1990, p. 568-569) e no fluxo de ouro que, a seu juízo, em decorrência da subida do câmbio e do desenvolvimento do comércio, estaria entrando no Brasil. Para o Ministro, a política contracionista que se vinha empregando pelos seus colegas de partido produzia uma insuficiência de liquidez de moeda no mercado, dificultando “as transacções do commercio e da industria, em um paiz como o nosso, tão extenso, e de centros populosos tão afastados uns dos outros” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1889, p. 13).

De acordo com Gustavo Franco, uma crise de liquidez atingiu de forma violenta o primeiro semestre de 1887 a despeito dos bons rumos do café (1983, p. 52). E, de fato, a política de contração do papel-moeda adotada por Belisario discrepava das necessidades do mercado. Em junho de 1887, por esse motivo, chegou ao Senado o que teria sido o “primeiro grande projeto de reforma monetária” (FRANCO, G. H. B., 1983, p. 54).<sup>102</sup>

Os debates, capitaneados pelo Visconde de Cruzeiro, Jerônimo José Teixeira Júnior, enfatizavam a necessidade de se construir uma solução para os problemas de liquidez de moeda que afetam o desenvolvimento do comércio e da indústria sem, necessariamente, se retornar aos empréstimos do Tesouro aos bancos (como ocorrido em 1875, com a Lei 2.503, e em 1885, com Lei 3.263). O governo recolhia papel-moeda, mas emprestava aos bancos, mecanismo que não permitia elasticidade ao meio-circulante. E, sem moeda à disposição, produtores e comerciantes tinham de buscar recursos mediante empréstimos, com o pesado custo dos juros, para girar caixa, cobrir dívidas e fazer investimentos.<sup>103</sup>

---

<sup>101</sup> Peláez e Suzigan demarcam três ciclos internacionais de crescimento do preço do café na segunda metade do século XIX: o primeiro, de 1857 a 1868; o segundo, de 1869 a 1885; e o terceiro, de 1886 a 1906 (1981, p. 127 et seq.).

<sup>102</sup> Os debates se encontram no Volume 2 dos anais do Senado do ano de 1887, a partir da página 126. Os mencionados anais estão colocadas à disposição no endereço eletrônico: [http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/pdf/Anais\\_Imperio/1887/1887%20Livro%202.pdf](http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/pdf/Anais_Imperio/1887/1887%20Livro%202.pdf)

<sup>103</sup> Uma nova geração reacendia os debates que, nas décadas de 1840 e 1850, faziam divergir papelistas e metalistas em distintos campos da fragmentação partidária. Face ao objetivo deste trabalho, trata-se de uma divisão bastante simplista. Os metalistas se representavam por homens como Francisco Belizário, Pereira da Silva e Joaquim Murtinho. No campo papalista se encontravam se os Viscondes de Cruzeiro e Ouro Preto, João Alfredo Oliveira, Lafayette Rodrigues e, mais radicalmente, Rui Barbosa. As circunstâncias do país,

O que se postulava, com o projeto, para dar fim à rigidez do sistema era transpor ao país a experiência bancária estadunidense posterior à Lei lá aprovada em 23 de fevereiro de 1863, a qual, segundo o Visconde de Cruzeiro, possibilitara a abertura de bancos de emissão que auxiliaram o governo no equilíbrio do meio circulante. Segundo o Visconde, como consequência da reforma estadunidense o “papel-moeda foi gradualmente desaparecendo, e o metal substituindo-o com o concurso dos Bancos, intimamente interessados no progresso surpreendente daquela nação” (SENADO, 1887, p. 129).

O projeto era bastante contido – fruto da mistura das crenças metalistas e papelistas que nele se imbricavam – e, ao fim e ao cabo, deu origem ao Decreto da Assembleia Geral nº 3.403, de 24 de novembro de 1888, mais amplo no que toca ao exercício dos poderes emissores dos bancos. De todo modo, para o ministro João Alfredo de Oliveira, no ano de 1889, os resultados esperados pela reforma ainda não seriam alcançáveis. Outras medidas complementares eram necessárias, como a promoção da cunhagem de moeda de prata, a revisão que levou a efeito das tarifas alfandegárias e impostos de indústrias e profissões, bem como a abertura de créditos agrícolas pelo Banco do Brasil e pelo Banco da Bahia (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1889, p. 29).

O diploma legislativo carecia de cuidados para que fossem mais bem firmadas no país “instituições de crédito, que, aproveitando o momento tão favorável, regulem o meio circulante” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1889, p. 15). E, nos debates relativos à sua regulamentação pelo Decreto nº 10.144, de 5 de janeiro de 1889, o ministro João Alfredo de Oliveira buscou ampliar as possibilidades emissoras e favorecer o aparecimento de uma instituição bancária forte, capaz de proporcionar maiores benefícios creditícios que a pulverização de bancos pequenos (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1889, p. 28 e 29). Levado o assunto ao Conselho de Estado, entretanto, sua opinião ficou derrotada, prevalecendo a concepção mais contida com relação aos poderes bancários emissores, advogada pelo Visconde de Cruzeiro, Jerônimo José Teixeira Júnior.

Conforme se lê no relatório do Ministro da Fazenda do ano de 1888 (1889, p. 26 et seq.), controvertia-se, no parlamento, sobre o Decreto regulamentar nº 10.144, de 5 de janeiro de 1889. Metalistas e papelistas dispersos entre conservadores, liberais e republicanos discutiam a conveniência de a reforma favorecer um grande banco monopolizador e, em meio aos embates, retardava-se e freava-se a emissões de bilhetes livremente. As mudanças

---

sem embargo, dificilmente fazia desses homens crentes impermeáveis a um uso instrumental das crenças metalistas e papelistas, não raro combinando, aqui ou ali, medidas que melhor se justificariam sob o conjunto de ideias da visão concorrente.

tardavam a entrar em vigor e, segundo Liberato de Castro Carreira, ao tempo em que escrevia, em 1889, apenas ao Banco Nacional e ao Banco do Brasil se haviam concedido a mencionada autorização emissora (CARREIRA, 1889, p. 715).

Nada disso obstante, o desgaste político do regime monárquico era inevitável.

Afastado João Alfredo por dificuldades internas no Partido Conservador e por ter sobre si acusações de haver praticado atos de advocacia administrativa,<sup>104</sup> a tentativa de harmonização dos interesses e de manutenção do regime monárquico recaiu, a despeito da maioria conservadora do parlamento, sobre o Partido Liberal também fragmentado e em conflito com os Republicanos e, especialmente, com as ideias federalistas. Assim, em junho de 1889 assumiu o Ministério da Fazenda e a presidência do Conselho de Ministros o Liberal Afonso Celso de Assis Figueiredo, o Visconde de Ouro Preto.

No discurso que apresentou ao assumir as funções ministeriais, Ouro Preto, adepto de mudanças – mas, não por isso, à ruptura de regime de governo –, defendeu o sistema de governo monárquico, dizendo ser ele elástico o suficiente para acomodar “a consagração dos princípios mais adiantados, satisfazer todas as exigências da razão publica esclarecida, consolidar a liberdade e realizar a prosperidade e grandeza da pátria (...)” (BRASIL, Câmara dos Deputados, 1889, p. 141). Defendia, em resumo, a urgência de o país aprofundar reformas liberais quanto às eleições, ao Conselho de Estado, ao Senado, às liberdades de culto e de ensino, à propriedade da terra e, no que toca ao sistema financeiro e bancário, à criação “de estabelecimentos de credito que proporcionem ao commercio, ás industrias e especialmente á lavoura os recursos pecuniários de que carecem” (BRASIL, Câmara dos Deputados, 1889, p. 142).

Pouco conseguiu Ouro Preto implementar. Ainda assim, foram significativas suas ações. Em julho, menos de um mês após assumir a chefia do governo, emitiu nova regulamentação para o Decreto nº 3.403 (Decreto nº 10.262, de 6 de julho de 1889), acabando com a restrição de emissão sobre base metálica que o antigo regulamento fixara a 20 mil contos para cada banco. Somente a partir dessa modificação, ao que tudo indica, apareceram bancos interessados em fazer uso dos poderes emissores.

Em setembro, formou-se o Banco Nacional do Brasil, a partir do Banco Internacional do Brasil, de propriedade do Conde de Figueiredo, proeminente financista da época.

No mês de outubro, enfim, Ouro Preto ainda se esforçou para constituir aquele que seria o primeiro experimento de câmara de compensação no país, a *Clearing-House*, que,

---

<sup>104</sup> Ver Diário de Notícias, dia 15 de maio de 1889, p.1.

apesar de haver sido rapidamente extinta, “deu principio aos seus trabalhos no dia 1 de outubro de 1889, permutando-se neste mez 1857 cheques na importancia de 37.715:972 300, em dezembro permutaram-se 1.675 cheques na importancia de 40.176:176 636” (ibidem, p. 717).

A *Clearing-House* brasileira atenderia o interesse operacional dos financistas que ofertavam crédito ao governo e ao mercado, notadamente às nascentes indústrias de tecido, chapéus, alimentos, couro e metalúrgicas (estas, associadas diretamente à expansão ferroviária, às obras públicas urbanas e a demanda do setor agrícola por máquinas de beneficiamento), e ao setor cafeeiro e agroexportador (que nas regiões norte, nordeste no Rio de Janeiro se achavam em crise), melhorando, da perspectiva de Ouro Preto, o ambiente negocial e conseqüentemente a economia e a arrecadação tributária.

Já nos últimos anos do Império, portanto, o setor bancário retomava o crescimento e se reconfigurava, dando ensejo, na Primeira República, aos olhos da crítica conservadora, à crise especulativa do Encilhamento.

Nada, contudo, embora fossem realizados esforços de adaptação normativa para atender às demandas dos variados grupos de interesse, obstava que as diversas transformações sociais, econômicas e políticas ocorridas no período salvassem o regime monárquico. A República estava à porta.

Ao longo do capítulo, como se viu, ergueram-se no Império as instituições atinentes às finanças públicas.

Inauguradas, embora, mediante o aproveitamento da estrutura centralizada e transplantada da burocracia metropolitana portuguesa, a atividade financeira pública, nos seus distintos setores, encontra suas feições próprias, alcançando, no decorrer do Segundo Reinado, razoável solidez e continuidade em meio a uma organização política que seguia ao menos estruturalmente os cânones do constitucionalismo liberal e da ortodoxia financeira produzidos na Europa.

Não foi igual, contudo, o ritmo desse processo de institucionalização dos setores integrantes das finanças públicas, embora sempre entrelaçados.

O orçamento, servindo para balancear interesses e subjetividades políticas e, ainda, para azeitar disputas governamentais entre o Executivo e o Legislativo, parece haver sido o setor que mais rapidamente se desenvolveu institucionalmente. Suas regras processuais e práticas se firmaram logo no início do Segundo Reinado de modo a tornar viável o ajustamento entre os interesses sociais e entre os Poderes Executivo e Legislativo até, ao menos, a década de 1870. Nos anos 1880, os conflitos distributivos em torno do gasto público

e dos mecanismos de obtenção de receitas para sua sustentação, associados às transformações nas ideias, grupos de interesse e contextos materiais, não mais permitiam harmonia construção de um percurso orçamentário capaz de apaziguar as tensões e desacelerar as mudanças que se impunham pelo esgotamento do regime monárquico.

A dívida e seu serviço encontraram também caminho de acelerada arrumação jurídica e administrativa no Segundo Reinado. Dependente de crédito, não poderia o governo olvidar a institucionalização jurídica e administrativa de sua fonte recorrente de financiamento externo e interno. Também na década de 1880, todavia, a dívida pública e as emissões indicavam não mais se afigurar possível manter sem mudanças ou questionamentos as instituições forjadas até àquele momento.

Com ritmo menos acelerado, por sua vez, caminhou-se no setor da extração da receita tributária, com constringências relacionadas, principalmente, à baixa mobilização para superar a incidência fundada no comércio exterior, a despeito de se haver obtido no período imperial avanços no que se refere às práticas de gestão e à fixação de bases técnicas e conceituais que seriam mobilizadas, mais tarde, na República.

A arrecadação tributária, de fato, moldelou-se com forte dependência da base econômica do comércio internacional (exportações e importações), conquanto gravasse a produção e o consumo interno em crescimento e experimentasse ao menos a concorrência de crenças e interesses que já vislumbravam a insuficiência de um sistema tributário centrado no fluxo da atividade econômica e não nos impostos direitos sobre a renda e a propriedade. Padecia, também, de dificuldades de ajustamento no que toca à distribuição nacional dos valores arrecados, dando ensejo a contínuas atuações arrecadatórias das províncias em disputa uma com as outras e em detrimento do regime central. Faltava racionalização sistêmica no manjo do poder de tributar.

O acentamento institucional básico do setor das finanças públicas que envolvia a emissão da moeda ocorreu rapidamente, ainda no Primeiro Reinado. O recurso à emissão de papel-moeda e de títulos corporificados em notas, bilhetes, vales etc., porém, mostrou-se pouco a pouco instrumento financeiro inexorável para suprir necessidades de financiamentos de gastos governamentais e, de certo modo, ativar a ordem econômica pela oferta de meios de pagamento e de crédito. Ao final do Império, a via emissora, experimentada com abundância na Guerra do Paraguai, constituía mecanismo financeiro de reordenação das finanças e da economia não ignorado nem rejeitado por quaiseur dos grupos políticos que assumissem o governo. No bojo do setor, entretanto, menos exitoso se mostrou o processo de construção

insitucional do sistema bancário para fins, especialmente, de servir de fonte de financiamento ao mercado e ao Estado.

Em todos os seus setores, portanto, a questão financeira se agrava na década de 1880. Há, aí, sinais importantes de inadequações distributivas e federativas. Os conflitos e tensões aparentemente restritos às finanças públicas foram, pouco a pouco, compondo os antecedentes da conjuntura de crise da virada republicana e, desse modo, espelhando e enfraquecendo as bases sobre as quais repousavam transformações outras que, unidas, levaram ao ocaso o Império.

### 3 CONJUNTURA CRÍTICA: A QUESTÃO FINANCEIRA NA VIRADA REPUBLICANA (1889-1892)

Nos últimos meses do Império, a despeito do convívio com o sempre presente endividamento e da já apontada problemática consistente na inadequação distributiva e federativa da geração de receitas tributárias, o elevado gasto e a conflituosidade no que diz respeito à emissão e ao controle monetário e cambial eram percebidos pelo governo (ou pelo menos eram assim comunicados) como indicativos de esforços de crescimento econômico e de harmonização dos interesses que encaminhavam o término da monarquia.

A imagem otimista quanto à superação das dificuldades e do melhor futuro financeiro, entretanto, durou pouco. Em 15 de novembro de 1889, mediante atuação militar, sob o comando do marechal Manuel Deodoro da Fonseca, a República foi proclamada sem adesões da massa ou resistência do Imperador (Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889).<sup>105</sup> Assumiu a direção o país o Governo Provisório, constituído pelo Exército e pela Armada e chefiado pelo Marechal Deodoro até que publicada a Constituição e realizada a eleição indireta que elegeria o primeiro presidente efetivo (que viria a ser o próprio Deodoro) e o primeiro vice-presidente (que seria o Marechal Floriano Peixoto).

A retórica a propósito da questão financeira pública era de que pouco se podia fazer em termos de racionalização e de planejamento de novas instituições. Seria necessário, primeiro, pôr no papel os traços característicos da composição e exercício do poder na República, fixando os mecanismos formais que regulariam as relações sociais e as disputas entre os grupos de interesses e crenças diversas.

Nesse caminhar argumentativo, Ruy Barbosa, primeiro Ministro da Fazenda republicano,<sup>106</sup> no seu relatório ministerial era enfático ao dizer que deixava de apresentar a proposta de orçamento, como de ordinário, porque “todo esse mecanismo, associado á existência da monarchia parlamentar, desapareceu” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1891, p. 3), de maneira que somente após o Congresso Constituinte circunscrever a organização do “pacto federal” e o “regimen financeiro (...), passando pelas transformações mais profundas, especialmente quanto ás fontes de receita (...)” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1891, p. 3), seria possível fixar os deveres do Executivo e retomar a ordinária atividade orçamentária.

<sup>105</sup> Conforme deixa entrever em seu livro Renato Lessa, os republicanos não traziam ambições de inclusão da população ao “*demos*”, ao conjunto de sujeitos dotados de capacidade de intervenção na vida pública, notadamente por terem direito ao voto: o “federalismo republicano sugere, antes de tudo, o desenho de novas formas de domesticação e exclusão do *demos*” (LESSA, 2015, p. 86).

<sup>106</sup> No Governo Provisório e no início do governo eleito de Deodoro assumiram o Ministério da Fazenda, sucessivamente, Ruy Barbosa, Tristão Alencar de Araripe e Henrique Pereira de Lucena.



Longe se estava, contudo, de algum imobilismo descisorio. E, invocando a indispensável excepcionalidade do momento reformador, esforçou-se o Ministro, ao longo do seu relato, para mostrar como o governo revolucionário se mantinha aproximado do patamar de receitas e gastos estimados no último gabinete monárquico, adotando, sem assumir expressamente, medidas de estímulo econômico que davam continuidade aos meses finais da política imperial para a questão financeira.

Com razão, conclui Carlos Peláez e Wilson Suzigan que “Rui Barbosa continuou as reformas de Ouro Preto” (1981, p. 143), enfatizando, especialmente no setor monetário, o uso dos bancos de emissão e o aumento do meio circulante para dar conta das necessidades decorrentes do fim da escravidão e do incremento do trabalho imigrante, bem como do aproveitamento do superávit no comércio exportador do café e do estímulo ao crescimento econômico pelo crédito às indústrias nascentes e aos fazendeiros do café.

A continuidade, nessas circunstâncias, era fruto da participação que os republicanos vinham exercendo no jogo político dos últimos anos do regime imperial e da própria maneira pela qual fora realizada a mudança de regime: via golpe militar, sem prévia construção de bases e rumos alternativos para a questão financeira pública.

Os saberes orçamentários e contábeis foram, na sua grande maioria, continuados pelo Governo Provisório, prorrogando-se as últimas leis orçamentárias aprovadas no regime imperial para vigorarem no exercício de 1889 (as leis números 3.396, para as receitas, e 3.397, para as despesas, ambas de 24 de novembro de 1888). Primeiro, o Decreto nº 108, de 30 de dezembro de 1889, ordenando a prorrogação daqueles diplomas para o exercício de 1890. Depois, o Decreto nº 998A, de 12 de novembro de 1890, determinando a extensão daquelas leis para o exercício de 1891, com a previsão de que seriam aumentadas as “respectivas verbas com os créditos necessários para ocorrer ao pagamento das despesas autorizadas nos decretos expedidos até esta data pelo Governo Provisorio”.

No Governo Provisório, assim, o orçamento ficara como assunto exclusivo do Executivo. E, ante a invisibilidade da movimentação das massas (notadamente, da perspectiva da crítica monarquista), as leis imperiais de 1888 serviram para dar suporte de legitimidade ao novo regime que, na prática, atualizou as despesas e adequou todas as suas necessidades por meio de decretos que abriram créditos adicionais e fixaram gastos para os diversos setores da ação pública.

Pareciam contribuir para a legitimação e a aceitabilidade do regime republicano que se instaurava, além do mais, o controle do Ministério da Fazenda mediante a centralização dos pagamentos e a exigência de que os demais ministros apresentassem o demonstrativo de suas

despesas e tivessem racionalmente distribuídos os créditos (artigos 2º e 3º do Decreto nº 998A), prevendo-se responsabilização dos funcionários (artigo 5º do Decreto nº 998A) e futura apresentação de tabelas para justificar o orçamento do exercício de 1892 ao Congresso Nacional (artigo 3º do Decreto nº 998A).

A legitimação dos atos financeiros naquele momento de transição em que o Executivo assumia os rumos do país descolado da participação do Legislativo fazia-se, sob as ideias republicanas, pela afirmada atuação controlada e responsiva do Executivo e pela convicção quanto à transitoriedade da suspensão das atividades parlamentares. Não por outro motivo, em janeiro de 1891, com o novo Legislativo eleito, Ruy Barbosa fez publicar o relatório do Ministério da Fazenda dos anos de 1889 e 1890, sendo seguido, logo depois, pelo ministro Tristão de Alencar Araripe, que, em junho de 1891, apresentou o relatório de contas também referente ao ano de 1890.

O sistema tributário ainda era o do Império, mas já se reclamava e disputava sua reconfiguração, ainda que somente para atender à pressão federativa. Ruy Barbosa era contundente, a propósito, quanto à necessidade de mudanças. No seu relato ministerial, ante o fato do crescimento das despesas e da possível redução de receitas do governo federal (em virtude, notadamente, da concretização, pela Constituinte, do regime federalista, atribuindo rendas aos estados) postulava que fosse reconstituído o sistema tributário mediante a preservação de competências tributárias para a União e a busca ou fortalecimento de bases de incidência alternativas ao tradicional comércio aduaneiro: o imposto sobre a renda, o imposto sobre terrenos incultos e não edificadas na capital da República, o imposto sobre o álcool e sobre o fumo e o aumento do imposto de selo (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1891a, p. 206-208).

Fortalecer a tributação era a rota segura para que se abonasse o recurso constante aos empréstimos. Nas palavras de Ruy Barbosa:

E' muito moderna a nossa historia, para que se possa occultar que foi a geração do segundo reinado quem, por ignorância e caproichos (que também são parto da ignorância), esbanjou os recursos de quase meio século. Nós devemos pagar os nossos erros com impostos, em vez de reformar as nossas letras por empréstimos succesivos, que já hoje são para pagamento do juro de outros empréstimos, cuja obrigação de pagamento queremos legar aos vindouros (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1891a, p. 209).

O esforço para encontrar novas bases de receitas, entretanto, não obstava a esperada preservação daquelas que forneceram e ainda forneciam grande parte dos ingressos: os impostos de importação e exportação que o Governo Provisório, pelo Decreto nº 836, de 11

de outubro de 1890, logo incrementou mediante a adoção de nova tarifa (a Tarifa Ruy Barbosa). Além disso, pelo Decreto nº 391C, de 10 de maio de 1890, a fim de fortalecer as reservas metálicas e segurar as oscilações do câmbio, reativou-se o sistema utilizado durante a Guerra do Paraguai de pagamento de parte (e, mais tarde, a totalidade) dos despachos de importação para consumo em moedas de ouro (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1891a, p. 301-303).

Pelo lado da despesa o cenário de continuidade, com esforços de modificação, não era diferente. À exceção do Ministério da Instrução Pública, Correios e Telégrafos foram mantidas pelo Governo Provisório as divisões ministeriais do regime monárquico. Muitos outros gastos, não obstante, cresciam – notadamente os de ordem militar. Para Ruy Barbosa, era mesmo impossível ser econômico no cenário de transição em que se encontrava o país:

Os governos revolucionarios não são, não podem ser econômicos. Entre as instituições que desabam e as instituições que se planejam, o terreno de transição semeado de ruínas e esperanças, de ameaças e reivindicações, franqueia campo vasto e indefinido á luta de forças contradictorias, contra as quaes uma comissão recolucionaria não poderia, ainda com qualidades heroicas, traçar aso seus actos orientaçã recta, segura e persistente (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1891a, p. 11).

Ladeando e complicando o processo político, a conjuntura crítica da virada republicana se agravava com o Encilhamento. Reclamavam-se respostas e soluções rápidas não somente para os problemas de ordenação político-institucional, mas, também, de financiamento do país.

A questão financeira pública estava amalgamada e ofuscada pelo imperativo político de realinhamento institucional ao mesmo tempo em que compunha as linhas de base da indispensável reestruturação. A opção do Governo Provisório parecia que caminhava, apenas, para promover a gestão temporária do problema e deixar a reestruturação financeira para o legislador.

A virada republicana, entretanto, trazia o potencial de reestruturação política e financeira. O Governo Provisório e a abertura de um processo constituinte para reorientar o desenho institucional do país configurava uma janela de oportunidade ímpar a erigir nova ordenação financeira, pressionada, embora, por interesses e ideias variados. E assim se fez. O “grande feito do Governo Provisório foi a reforma financeira promovida pelo ministro Rui Barbosa e concretizada no decreto de 17 de janeiro de 1890” (BELLO, 1972, p. 62).

Como visto no Gráfico 1.1, a trajetória institucional dos setores que integravam as finanças públicas nos anos de 1889 a 1992 oscilaram significativamente. A receita indicada

pelo total arrecadado cresceu, a despeito de não se registrar semelhante movimento quanto aos impostos sobre importações e exportações. Não cobriram, ainda assim, o contínuo crescimento das despesas (indicado pelos gastos realizados por Ministérios). O déficit perdurava e, de igual maneira, o endividamento, com elevado crescimento das dívidas externa e interna, bem como do recurso à ampliação de meios de pagamento (indicado pelos valores de M1).

A produção agrícola e, de modo especial, a cafeeira, prosseguiram como fundamento do sistema econômico, estruturando interesses e crenças quanto aos rumos da atividade pública e privada em relação à questão financeira.

Do total exportado, o café ocupava mais de 60% e a borracha, com produção também crescente, ultrapassava 8% (ver Tabela 2.1). São Paulo assumira a liderança na produção cafeeira já na década de 1880 (HOLANDA, 2004b, p. 150 et seq.), embora, com a abolição, diversos produtores agrícolas enfrentassem dificuldades para manter suas atividades com a adoção do trabalho remunerado, socorrendo-se, por isso, do auxílio creditício do governo por meio, especialmente, do Banco do Brasil.

Os números positivos do café, aliás, teriam contribuído para a sustentação (ou pelo menos para o seu não agravamento) da conjuntura crítica de transformação do regime, uma vez que tanto a quantidade exportada quanto os seus preços em moeda nacional e estrangeira favoreceram os produtores e o governo no período.

A quantidade de sacas de 60kg vendidas para o exterior aumentou nos anos da mudança de regime. Em 1888, o volume caíra para 3.444.000 (menor que no final dos anos 1870), mas em 1890 atingiu 5.190.000 e, em 1892, 7.109.000. O valor total das vendas em moeda nacional e estrangeira acompanhava a trajetória, assim como o preço por saca, conforme se observa na Tabela 3.1 e nos Gráficos 3.1 e 3.2, abaixo:

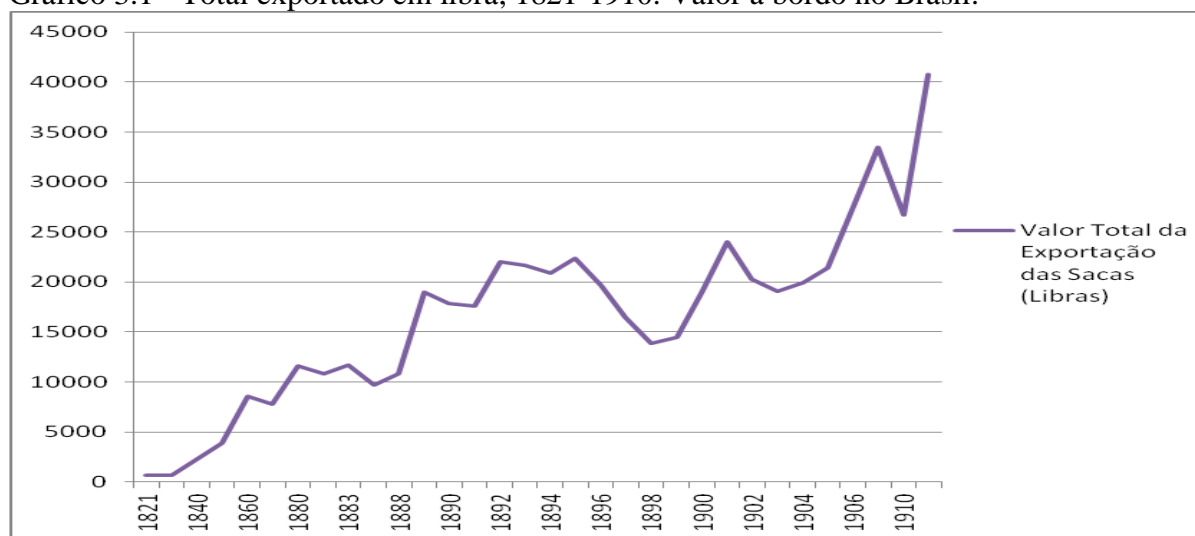
Tabela 3.1 - Quantidade e valor da exportação do café em grãos, 1821-1913.

Anos	Quantidade de Sacas de Café de 60Kg	Valor a bordo no Brasil obtido com a Exportação		Preço por Sacas de 60kg		Taxa Média (pence mil-réis)
		Moeda Nacional (Contos de réis)	Moeda Estrangeira (Libras-ouro)	Moeda Nacional	Moeda Estrangeira	
1821	129000	3275	704	0,025387597	0,005457364	-
1830	480000	9654	663	0,0201125	0,00138125	-
1840	1239000	17804	2300	0,014369653	0,001856336	-
1850	2485000	32604	3906	0,013120322	0,001571831	28,75
1860	3571000	79664	8564	0,022308597	0,002398208	25,81
1870	3827000	84504	7766	0,022081003	0,002029266	21,74
1880	3660000	126134	11604	0,034462842	0,003170492	22,68

1882	6687000	122643	10817	0,018340511	0,001617616	21,24
1883	5316000	130083	11681	0,02447009	0,002197329	24,43
1885	5436000	124792	9671	0,022956586	0,001779065	18,34
1888	3444000	103205	10857	0,029966609	0,003152439	25,25
1889	5586000	172258	18983	0,030837451	0,003398317	27,20
1890	5190000	189894	17850	0,036588439	0,003439306	22,64
1891	5373000	284167	17561	0,052887958	0,003268379	16,35
1892	7109000	441443	22028	0,062096357	0,003098607	11,94
1893	5307000	452326	21712	0,085231958	0,0040912	11,56
1894	5582000	499615	20884	0,089504658	0,003741311	10,09
1895	6720000	543336	22385	0,080853571	0,003331101	9,90
1896	6744000	524338	19663	0,077748814	0,002915629	9,02
1897	9463000	525682	16506	0,055551305	0,001744267	7,73
1898	9267000	465664	13830	0,050249703	0,001492392	7,21
1899	9771000	470993	14459	0,048203152	0,001479787	7,42
1900	9155000	484342	18889	0,052904642	0,002063244	9,43
1901	14760000	509598	23979	0,03452561	0,001624593	11,33
1902	13157000	409841	20327	0,031150034	0,001544957	11,94
1903	12927000	384298	19076	0,029728321	0,001475671	11,99
1904	10025000	391587	19958	0,039061047	0,001990823	12,30
1905	10821000	324681	21421	0,030004713	0,001979577	15,94
1906	13966000	418400	27616	0,029958471	0,001977374	16,19
1909	16881000	533870	33475	0,031625496	0,001982999	15,14
1910	9724000	385493	26696	0,039643459	0,002745372	16,27
1913	13268000	611690	40779	0,046102653	0,003073485	16,11

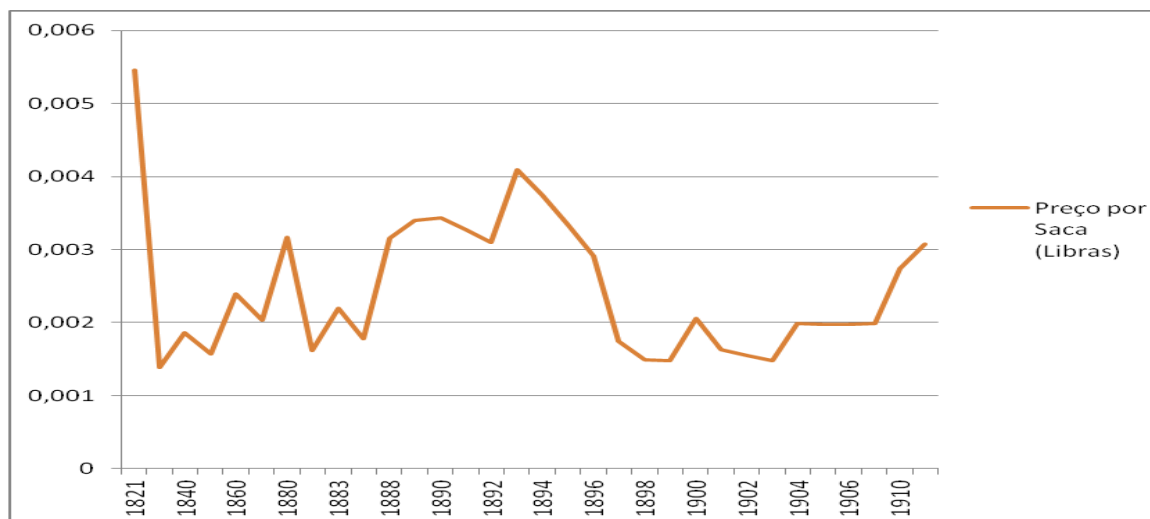
Fonte: IBGE, 1990, p. 350.

Gráfico 3.1 - Total exportado em libra, 1821-1910. Valor a bordo no Brasil.



Elaboração própria com dados da Tabela 3.1.

Gráfico 3.2 - Preço da saca de café por libra, 1821-1910 (anos selecionados).



Elaboração própria com dados da Tabela 3.1.

Não que o setor produtivo não requeresse ação pública para seu melhoramento.

Na avaliação de Ruy Barbosa, no relatório de 1889 e 1990, a decadência comercial operava e se revelava pelo baixo movimento do comércio e pelo

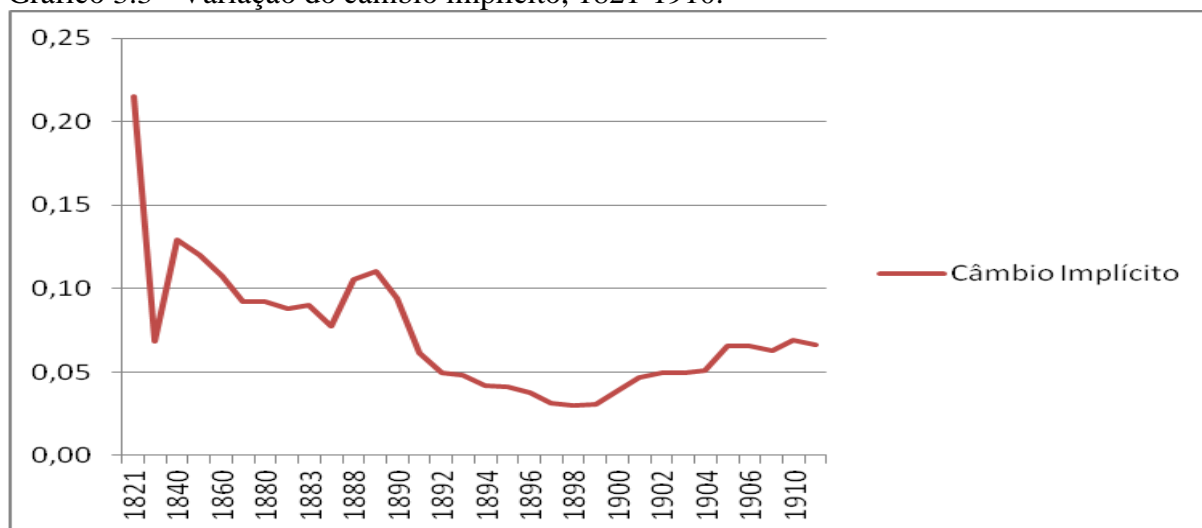
(...) [C]onstante excesso, que, no balanço geral do commercio, apresentam os valores das importações sobre o das exportações, contribuindo para baixar os câmbios estrangeiros, graças á falta de capitalização nacional. Nessa differença se consideram incluídos os saldos entre o total das moedas e cambiaes, que do paiz sahem, e o das que entram no paiz, desde que moedas e cambiaes são tambem mercadorias, cujos valores se regem segundo a lei da relação entre a offerta e a procura. (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1891a, p. 342).

Aos olhos do Governo Provisório cabia ao Estado, nessas circustância, orientar os rumos do país.

A diferença do volume arrecadado em contos de réis e em libras era resultante, basicamente, da oscilação do câmbio, o qual, apurado implicitamente (pela razão entre os preços de venda em contos de réis e em libras) ou pela taxa média, acentuou seu percurso de baixa com o advento do regime republicano.

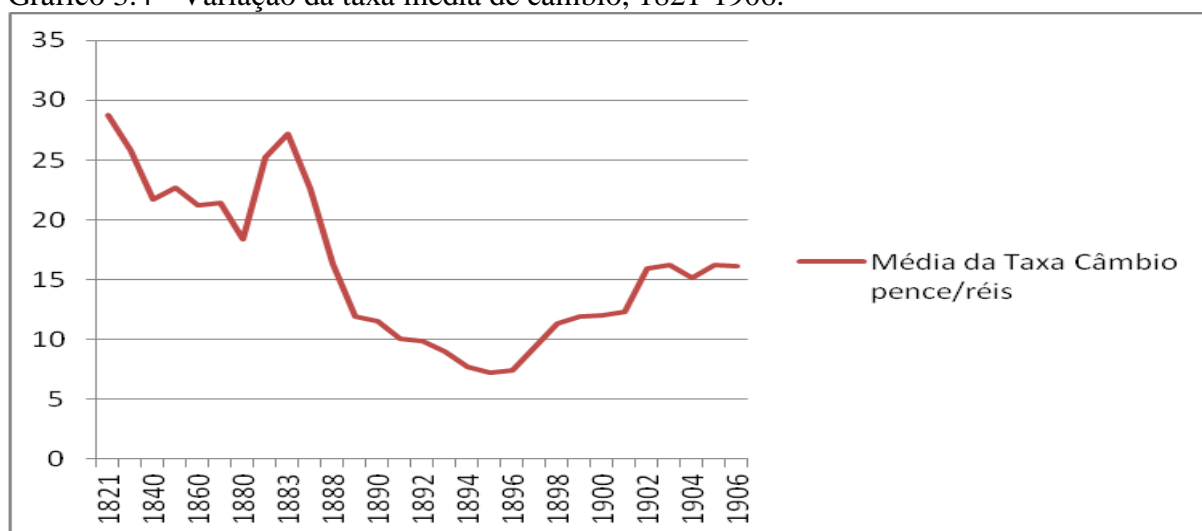
Os Gráficos 3.3 e 3.4 ilustram a trajetória do câmbio (implícito e pela taxa média):

Gráfico 3.3 - Variação do câmbio implícito, 1821-1910.



Elaboração própria com dados da Tabela 3.1.

Gráfico 3.4 - Variação da taxa média de câmbio, 1821-1906.



Elaboração própria.

Fonte: Tabela 3.1; IBGE, 1886, p. 63-64 (1850-1869); IBGE, 1990, p. 591-596 (1870-1913).

O câmbio desvalorizado, pela lógica ordinária, favorecia as exportações e beneficiava os produtores agrícolas de commodities.

Não era, contudo, o que melhor atendia ao interesse da indústria nascente e do mercado consumidor, dependentes da importação de máquinas e bens de consumo.

Ao governo, de igual modo, trazia desconfortos, porquanto encarecia o pagamento da dívida externa (embora pudesse ajudar na gestão do serviço anual da dívida, em função da entrada de libras) e não estimulava sua maior base arrecadatória: a importação.

Governo, industrialistas, comerciantes de curto prazo e consumidores, todos eram prejudicados com o câmbio baixo e oscilante que a crítica dos saudosos da monarquia

creditava às reformas de Ruy Barbosa e esse, ao contrário, afirmava haver herdado do regime imperial, militando a República para que se promovesse o seu controle:

O cambio estava a descer no momento da revolução; porque não subira senão por effeito de successivos empréstimos externos (...). E com a revolução, por effeito inevitavel de toda as revoluções, o cambio teria descido immediatamente, não se pode calcular até onde, si os responsáveis pelos destinos della, na sua conjuntura mais critica, o deixassem entregue ao declive dos factos. Que devia fazer o Governo Provisório? A queda, no meio da comoção revolucionaria, seria violenta, seria progressiva, e seria irreprimível, uma vez começada (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1891a, p. 313-314).

Segundo é possível verificar no Gráfico 1.2, destacado na abertura da tese, a arrecadação do imposto de importação, nesse cenário, caiu nos anos de 1888 a 1892, mantendo-se baixos e praticamente inalterados os ingressos originados do imposto de exportação.

E se a produção do café não era suficiente para prover o Estado de recursos que o capacitasse a dar conta de suas atividades, outras fontes de receitas tributárias e não tributárias tinham de ser buscadas. O aumento abrupto do endividamento (Gráfico 1.3) e dos meios de pagamento (Gráfico 1.4) sinalizam o problema e a solução que, no alvorecer da República, adotou-se no governo.

Não parece haver dúvida, no cenário de fortes oscilações nos setores compositivos das finanças públicas, que a virada republicana ao mesmo tempo em que patrocinava modificações estruturais na produção, no trabalho, na sociedade e na divisão de poder no território sofria, reflexivamente, com as transformações. E, nas finanças públicas, coletava-se a sua imagem.

Ao longo do regime monárquico momentos difíceis para as finanças haviam ocorrido, indicando, para o futuro, certo esgotamento das instituições então estabilizadas. Agora, com a República, de modo inovador, as graves variações público-financeiras reflexivamente patrocinadas e sofridas pelo governo faziam das crises pontuais das últimas décadas do Império uma efetiva clivagem conjuntural.

Três processos auxiliam, nessa conjuntura crítica dos anos de 1889 a 1892, a compreender a questão financeira pública nos seus distintos setores: o processo relativo às medidas adotadas pelo Governo Provisório na transição para a República, a construção constitucional de 1891 e o Encilhamento.



### 3.1 O Governo Provisório e a questão financeira

O governo que depôs o Império, instaurando a República, não podia deixar intocadas as bases de sustentação do Estado, do mercado e da sociedade que se agrupavam sob a questão financeira pública. Conquanto se afirmasse não ser possível, naquele cenário, manter as rotinas da política representativa na área das finanças, com Legislativo funcionando normalmente e deliberando sobre as finanças no processo orçamentário, isso não significava paralisia. O governo exercia a tomada de decisão a respeito dos caminhos a seguir, legitimando-se, reiterando-se, pela manutenção de bases normativas imperiais, pela afirmação da transitoriedade da situação e pela prestação contas (*a posteriori*) de seus atos.

Veio à baila, assim, com o Governo Provisório, juntamente com as decisões relativas ao processo eleitoral e constituinte que traçariam o desenho das novas instituições republicanas, uma série de normas e medidas atinentes à questão financeira pública que atestaram, sobre o tema, o controle da agenda e – conquanto provisoriamente – da estruturação das políticas de cada um dos setores das finanças públicas e da sua deliberação e efetivação.

Como discursou Deodoro na mensagem presidencial de 15 de novembro de 1890:

O outro modo por que foi considerada a solidez da Republica está na confiança geral que se manifestou em todas as medidas econômicas e financeiras que temos realizado, e que, quebrando o longo predomínio de uma política de centralização e absorção da iniciativa individual, trouxe para o credito do Brazil o mais extenso prestígio e a mais illimitada fé nos seus inexgotaveis recursos. De um anno a esta parte a immigração de capitaes estrangeiros que procuram collocação nas nossas industrias, que se associam às nossas emprezas, que teem trazido alentos extraordinários ao trabalho nacional, é verdadeiramente phenomenal, dadas as condições de um regime novo, como o nosso, e que ainda espera os últimos retoques dos representates do povo para sahir da phase provisoria, que lhe era propria. (PRESIDÊNCIA, 1890, p. 11)

Orgulhava-se Deodoro de efetuar reformas que mitigariam a dependência dos empréstimos, conferindo autonomia às classes industriais e “modificando no sentido mais liberal possível as antigas leis que regulavam as instituições do anonymato, o regimen de terras, o regimen bancário (...)” (PRESIDÊNCIA, 1890, p. 11). Reformas, ademais, que construiriam “um systema e um plano financeiro” (PRESIDÊNCIA, 1890, p. 12) pela adoção da moeda metálica e do controle das oscilações do câmbio.

No que diz respeito à política orçamentária (sua montagem, significação e perfil de gastos), ante a ausência do funcionamento ordinário do Parlamento operou o governo, como destacado linhas acima, pela prorrogação das leis da despesa e da receita fixadas no Império,

atribuindo-se ao Executivo, por decreto, o manejo dos poderes de alocação, distribuição e estabilização que se mostrassem exigíveis para dar contas das necessidades circunstanciais.

Afirmada a República Federativa (Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889) e postos de lados os atos de natureza financeira para acomodações de interesses circunstanciais<sup>107</sup> o Governo Provisório prosseguiu com a política bancária da Lei nº 3.403, de 24 de novembro de 1888 – concedendo faculdades emissoras a bancos, como o Banco Mercantil de Santos (Decreto nº 13, de 26 de novembro de 1889) –, atendeu interesses do pessoal militar (v.g. Decretos nº 8 e nº 56, de 1889 e 1890), aprovou ajustamentos em loterias e companhias (v.g. Decretos nº 100 e nº 109, de 1890), interveio em contratos de concessão e em obras (v.g. Decretos nº 236, nº 333 e nº 966, de 1890) etc..

O orçamento era movido por decretos que reordenavam despesas ministeriais (como o Decreto nº 435, de 30 de maio de 1890) e abriam créditos adicionais nos mais diversos ministérios, sendo os Ministérios da Agricultura, da Fazenda, e do Interior aqueles que, seguindo mesmo a trajetória imperial, demandavam mais recursos. Ruy Barbosa, cioso de que se evitasse arbítrio para além do esperado de um regime revolucionário que logo deveria reativar o Legislativo, ao menos na pasta da Fazenda mantinha controladas as despesas que davam ensejo às necessidades de novos créditos, discriminando-os e justificando-os (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1891b, p. 40-41).

As despesas continuavam crescendo e ampliando o déficit orçamentário. A pressão vinha dos servidores militares e civis, das provinciais transmutadas em estados e carentes de auxílio para o combate a mazelas naturais e epidemias, bem como da necessidade de o Governo Provisório, assumindo o poder, dar logo sinais de suas transformações no setor de investimentos, como fez ao encampar a Estrada de Ferro São Paulo e Rio. Nessa direção, a fala de Ruy Barbosa era emblemática: o “acrescimento da despesa (...) tornou-se tanto mais inevitável (...) depois da revolução, quando era justo atender a serviços mesquinamente dotados, entre outros os vencimentos da classe militar e os dos funcionarios das repartições civis” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1891b, p. 37).

Para fins ilustrativos,<sup>108</sup> nos anos de 1888 a 1893 a despesa por ministérios se dividiu do seguinte modo:

<sup>107</sup> Como a concessão de 5 mil contos de réis para custear o estabelecimento da família imperial no estrangeiro, pelo Decreto nº 2, de 16 de novembro de 1889, ou a assunção, pelo governo, das pensões que D. Pedro II pagava, de seu bolso, a necessitados (enfermos, viúvas e órfãos), pelo Decreto nº 5, de 19 de novembro de 1889.

<sup>108</sup> Dados ministeriais de 1900, que corrigiram, em princípio, algumas informações que os relatórios fazendários da virada republicana – reconheciam os próprios ministros – traziam imprecisões.

Tabela 3.2 - Despesas por Ministérios, 1888-1893.

Anos	Des. Realizada	Império/Interior	Justiça	Exterior	Marinha	Guerra	Agric./Ind. e Obras	Fazenda
1888	147.451	10.219	6.400	887	11.824	15.016	40.672	62.373
1889	186.165	28.468	7.245	938	12.437	19.313	51.189	66.576
1890	220.646	11.036	8.761	1.254	15.437	29.549	66.169	77.196
1891	220.592	10.527	9.066	1.489	17.310	31.443	73.292	63.483
1892	279.281	13.113	8.285	1.805	21.622	35.158	86.142	97.397
1893	300.631	-	17.029	1.888	29.031	54.777	84.825	113.078
Total	1.354.766	73.363	56.785	8.260	107.662	185.256	402.289	480.103

Elaboração própria. Valores em contos de réis.

Fonte: Relatórios do Ministério da Fazenda dos anos 1890, 1900 e 1903.

Conforme é possível extrair, ainda que de modo impreciso, da previsão orçamentária apresentada pelo Ministro da Fazenda Tristão Alencar Araripe, especialmente a previsão relativa ao ano de 1892 (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1891c, p. 12 et seq.), no Ministério do Interior entravam as despesas orçamentárias com o pagamento dos cargos políticos, com os estados, com as inspetorias de higiene e saúde, socorros públicos e limpeza da cidade do Rio de Janeiro com a assistência à infância e aos alienados, e obras diversas. No Ministério da Justiça, concentravam-se as despesas com a Brigada Polítical, os tribunais federais e locais, a Guarda Nacional, a Junta Comercial, a Casa de Correção, dentre outras. No Ministério das Relações Exteriores os gastos de destaque eram com as legações e consulados, pagos em moeda estrangeira e convertidos ao cambio de 27d (pence por mil réis). No Ministério da Marinha, além de gastos com pessoal, há despesas com material bélico, Capitania dos Portos, Hospitais e outras. Semelhante perfil, embora com maior vulto, o Ministério da Guerra tinha suas maiores despesas com recursos humanos e materiais bélicos. No Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas os gastos mais relevantes voltavam-se às terras públicas e programas de colonização, às construções e às garantias de juros atinentes a estradas de ferro, às subvenções às companhias de navegação, indústrias, engenhos e fazendas. Os gastos do Ministério da Instrução Pública, Correios e Telégrafos estavam concentrados em pessoal, faculdades, escolas, institutos, bibliotecas, correios e telégrafos. No Ministério da Fazenda, enfim, concentravam-se as despesas no pagamento de juros e amortizações de empréstimos da dívida externa e interna, bem como os gastos com pessoal e aparelhamento administrativo.

Faltava à época organização funcional dos dados financeiros, mas, indiciariamente, verifica-se, dentre as despesas que hoje chamaríamos correntes (ou mesmo primárias), que as maiores diziam respeito a servidores civis e militares, materiais bélicos em geral, reaparelhamento da máquina estatal, obras e construções, bem como subvenções e auxílios à

produção. O restante dos gastos, em resumo, dizia respeito ao endividamento. Parece confirmar a conclusão a própria mensagem presidencial de Deodoro apresentada ao Congresso Nacional em junho de 1891:

Invoco vossa sabia atenção para a necessidade de ser autorizado o arrendamento das estradas de ferro pertencentes á União, mediante a clausula de serem prolongadas as estradas, e reguladas as tarifas, segundo as razoáveis exigências da lavoura, da industria e do commercio. A administração actual de taes vias de comunicação é summamente dispendiosa; o pessoal é forçosamente mais numeroso do que seria exigido pela administração particular. As licenças, aposentadorias e o montepio representam outros tantos encargos para a União, que naturalmente concorrem para agravar o déficit que tem sempre resultado do trafego das mesmas estradas, com exceção unica da Estrada de Ferro Central do Brazil (...). (PRESIDÊNCIA, 1891, p. 11)

Importante criação do Governo Provisório para a política orçamentária<sup>109</sup> foi, pelo Decreto nº 966A, de 7 de novembro de 1890, o Tribunal de Contas, com atribuição de controle prévio da legalidade dos “decretos do Poder Executivo, ordens ou avisos dos diferentes Ministerios, susceptíveis de crear despeza, ou interessar as finanças da Republica, para poderem ter publicidade e execução (artigo 2º).”

Para Ruy Barbosa, que considerava o orçamento a instituição inviolável, soberana e a mais relevante para o regular funcionamento administrativo (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1891b, p. 449), vindo do regime imperial, contudo ameaçada pelo mau hábito de não ser fielmente executado e suplantado mesmo pelo recurso permanente aos créditos adicionais e por um sistema de contabilidade “defeituoso no seu mecanismo e fraco na sua execução” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1891b, p. 450), os fundamentos de reordenação vinham com a criação de um Tribunal de Contas, “corpo de magistratura intermediaria á administração e á legislatura, que, collocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaesquer ameaças (...) sem risco de converter-se em instituição de ornato apparatuso e inutil” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1891b, p. 450).

No setor da tributação, como destacado acima, o Decreto nº 391C, de 10 de maio de 1890, reativou o sistema de pagamento de parte (e, mais tarde, da totalidade) dos despachos de importação para consumo em moedas de ouro. E, alguns meses depois, pelo Decreto nº 836, de 11 de outubro de 1890, publicou-se nova tarifa para os tributos aduaneiros (a Tarifa Ruy Barbosa).

---

<sup>109</sup> Que, entretanto, ainda ingressaria no texto constitucional e passaria a operar apenas em 1892, com o Decreto 1.166, de 17 de dezembro.

A primeira Tarifa da República, aliás, se não chegava a ser protecionista ou, como a via o próprio Ruy Barbosa, uma Tarifa de “proteção módica e lenta” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1891b, p. 286), inspirava-se nas demandas dos industrialistas do Rio de Janeiro e Minas Gerais (LEOPOLDI, 2000, p; 102-104).

As mercadorias nela contempladas, divididas em 35 classes que, por sua vez, subdividiam-se em 1085 artigos, “pagaram em geral taxas fixas, calculadas, sobre valores oficiais, segundo as razões adoptadas as quaes variavam, desde 5, 10, 15, 20, 25, 30, 48, 50 até 60%” (VEIGA FILHO, 1896, p. 144), sendo isentos, dentre outros objetos e mercadorias, os modelos de máquinas, de embarcações, de instrumentos e de inventos em geral, bem como os instrumentos de agricultura e de qualquer arte liberal. Segundo o relatório da comissão encarregada da revisão tarifária era “palpitante a necessidade de imprimir à Tarifa feição mais accentuadamente protetora do que manifestaram as precedentes” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1891b, p. A-D-5).

A necessidade de obtenção de recursos, entretanto, exigia cautelas. O governo, paralelamente ao atendimento dos industrialistas, ampliava o controle burocrático sobre as isenções e os benefícios com o Decreto nº 947A, de 4 de novembro de 1890. Pelos artigos 3º e 4º, por exemplo, haveria um livro com o registro de todos os beneficiários de isenções, apurando a Diretoria Geral das Rendas Públicas o quanto se deixou de cobrar em função das renúncias fiscais. A fruição das isenções também dependia de requerimento, com o atendimento de diversos requisitos burocráticos (artigo 6º). Argumentava Ruy Barbosa, em favor da medida, que havia desonerações de direitos de entrada relacionados a gêneros, mercadorias, materiais de construção e outros objetos para estabelecimentos comerciais, industriais e instituições de caridade, sendo certo que, conquanto muitos desses benefícios fossem, para o ministro, justificados, havia “o perigo resultante quer da profusão desses favores, que dos abusos que os já outorgados poderão gerar” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1891b, p. 333) ao Tesouro e ao próprio comércio.

Quanto ao imposto sobre as exportações, planejava o governo entregá-lo aos Estados e extingui-lo em 1898. A concepção predominante era de desoneração completada das exportações (ou o máximo possível) para que os produtos exportados ganhassem maior competitividade no comércio exterior. Não espanta, assim, que sua arrecadação tenha se mantido baixa e estável no período.

No mais, para compatibilizar as necessidades financeiras em um regime federativo de divisão territorial do poder e para acudir às necessidades de melhoramentos materiais, o

Governo Provisório, pelo seu Ministério da Fazenda, sustentava fossem procuradas novas bases de incidência tributária e aperfeiçoadas as existentes.

Reconhecendo a imprescindibilidade de se recorrer, no país, à tributação indireta, defendia Ruy Barbosa um sistema misto, com tributos indiretos e diretos. A tributação direta, notadamente a da renda geral (também é direta a incidência sobre propriedades e sobre o exercício de industriais e profissões), era por ele defendida, com um montante arrecadatário relativamente módico, sob a convicção de que:

[A] idea que tende a se generalizar sob a civilização contemporânea, cada vez mais imbuída nos ideaes democráticos, é a que alarga a importância aos impostos directos, precisamente como elementos civilizadores, isto é, como exigenciais do principio de justiça nas sociedades de mais amplo desenvolvimento moral (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1891b, p. 209).

Ainda no campo da tributação direta, sustentava Ruy Barbosa a tributação da propriedade que, tentada na Lei de Terras, fora rejeitada. Estrategicamente, entretanto, postulava que se começasse a adotar um tributo sobre a propriedade territorial ao menos nos estados em que se mostrasse viável. E, reconhecendo que a tributação pelo imposto territorial poderia ser considerada tanto sob o ponto de vista da renda produzida quanto como “meio de fomentar a pequena propriedade” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1891b, p. 248), defendia-a, apenas, sobre os terrenos baldios com a inspiração extrafiscal de incentivo.

A medida era, nessa particular, bastante tímida, especialmente quando se considera que o governo, pelo Decreto nº 451B, de 31 de maio de 1890, instituiu o regime de registros públicos da propriedade territorial (a Lei Torrens), possibilitando-lhe a melhor circulação e comercialização (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1891b, p. 191).<sup>110</sup> Ainda assim, inovaria o sistema tributário centrado na arrecadação aduaneira.

Do lado dos tributos indiretos, além dos impostos de importação e exportação, postulava o Governo Provisório, ainda, a tributação sobre certos bens de consumo: um

<sup>110</sup> A síntese do diploma é dada em sua exposição de motivos, que caracteriza, nestes termos, seus traços: “1º Faculdade aos proprietários de aceitarem-no, ou permanecerem no direito commum; 2º Registro de todos os direitos, que gravarem o immovel, para a constituição delles entre as partes e a sua acção contra terceiros; 3º Garantia do Estado aos proprietários inscriptos e, em consequencia, responsabilidade pecuniaria do Thesouro para com os prejudicados por erros na matricula, ou na entrega dos titulos; 4º Publicidade real, e não pessoal, isto é, instituição de um grande livro das terras, onde cada propriedade, em vez de cada proprietario, tenha aberta a sua conta; 5º Entrega a cada proprietario de um certificado com o valor do titulo, renovavel em cada transferencia da propriedade; 6º Facilidade aos proprietários de constituirem emprestimos, mediante penhor do titulo, consignado em garantia ao mutuante; 7º Substituição da incerteza pela segurança, da obscuridade e do palavreado pela brevidade e pela clareza; 8º Reducção de avultados gastos a um desembolso minimo, e abreviação de mezes a dias no tempo despendido; 9º Protecção ás transacções sobre a propriedade territorial contra a generalidade das fraudes; 10º Restituição do seu valor natural aos titulos de propriedade, depreciados pela interdependencia das escripturas successivas de aquisição e transmissão.”

imposto sobre o álcool e um sobre o fumo. O intuito era eminentemente arrecadatário, para suprir as perdas com a futura extinção do imposto sobre a exportação e com a possível diminuição de receitas com a importação.

Para implementar todas essas novidades tributárias, contudo, o Governo Provisório aguardaria solução do Congresso Constituinte, sem recorrer aos seus poderes de tomada de decisão por meio de decretos. As travas advindas de crenças políticas liberais que dominavam as convicções de Ruy Barbosa, ao que tundo indica, pareciam falar alto no que toca à tributação e à tutela da propriedade, embora o Ministro manifestasse repúdio ao “imposto” do pagamento perpétuo dos juros da dívida e sustentasse ser muito melhor para a República o pagamento de impostos que possibilitassem amortizar o endividamento e, com isso, recobrar a soberania financeira (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1891b, p. 117).

As inovações normativas que o novo regime mais rapidamente levou a efeito, nada obstante, apareceram no aprofundamento da regulação do setor monetário e creditício das finanças públicas.

Decretos de janeiro de 1890 foram baixados para promover a reorganização do crédito e das sociedades empresariais anônimas, bem como atuar sobre o sistema de circulação, substituindo o papel-moeda pelas emissões bancárias. Os Decretos números 164, 165 e 165-A, de 17 daquele mês, reformaram o estatuto das sociedades anônimas de 1882 (a Lei 3.150), organizaram o funcionamento dos bancos de emissão por regiões (norte, centro e sul) e estabeleceram regra para as operações de crédito à agricultura e à indústria. Ainda em janeiro, o Decreto nº 169-A, do dia 19, criou normas atinentes à garantia hipotecária e o Decreto 190, do dia 29, criou o Banco dos Estados Unidos do Brazil.

Aos olhos dos contemporâneos, os indicadores da saúde da economia, no período, eram positivos. Ao menos desde os anos de 1887 e 1888 a produção de café e as vendas para o exterior experimentavam movimento de alta, os bancos eram estimulados a ofertar crédito, a receita do tributo sobre as importações mostrava alguma elevação, obras, investimentos e auxílios eram realizados pelo governo. Além disso, antes mesmo de proclamada a República o último gabinete imperial, de Ouro Preto, já se esforçava no ano de 1889 para acomodar os interesses e ideias que se fragmentam, regulando a situação dos bancos de emissão com capital metálico (Decreto nº 10.262, de 6 de julho), autorizando o Ministério da Fazenda contrair empréstimo, disciplinando o resgate do papel-moeda, aprovando alterações estatutárias de bancos e concedendo, a alguns deles, faculdades de emissão de bilhetes ao portador (cf. Decretos nº 10.322, de 27 de agosto, Decreto nº 10.336, de 6 de setembro,

Decretos números 10.368 e 10.369, de 28 de setembro, Decreto nº 10.427, de 9 de novembro e outros).

À República, assim, compreendida como um novo paradigma político para embalar o desenvolvimento, cumpria aproveitar a trajetória benéfica e ampliar seus resultados, zelando para afastar quaisquer temores de *débâcle*. Nessa direção, com o Decreto nº 99-A, de 27 de dezembro de 1889, estendia-se, por mais três meses, a faculdade de as companhias bancárias emitirem notas, recrudescendo as discussões do final dos anos 1850 e 1880 entre papelistas e metalistas no que toca ao direcionamento do setor (FRANCO, G. H. B., 1990, p. 11-12).

Com a volta do debate reabria-se também o pragmatismo dos ocupantes dos cargos de governo que, em busca de soluções que dessem resultados econômico-financeiros e acomodassem o conflito político, no mais das vezes implementavam políticas que se inspiravam em argumentos vindos de distintos sistemas de crenças a respeito das finanças públicas e seus setores.

Identificado como papalista, o Ministro da Fazenda Ruy Barbosa destacava que, naquelas circunstâncias de agitação revolucionária e espírito sistematizado, as controvérsias teóricas, agitando as paixões e o pensamento,

[D]ificultam a organização pratica das sociedades, e embaraçam com elementos de natureza puramente subjectiva a solução dos problemas constitucionaes -- muito damno ha que evitar, rectificando a verdade política no cadinho da observação e experiência, mormente em assumptos, como este, onde quase nada se conhece, no paiz, da lição de outros povos.

Ao que teem a seu cargo a responsabilidade, a esses, sobre todos, cabe o dever de abrir aos olhos de seus conterrâneos as paginas da realidade experimental, único preservativo efficaz contra a envasão das enfermidades peculiares ao nosso temperamento oratório e idealista, as mais damninhas de quantas podem affligir um povo em época de reorganização geral das suas instituições (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1891b, p. 56-57).

Ruy Barbosa, movido por essa inspiração e atento à experiência federativa dos Estados Unidos e da Suíça, postulava um sistema em que a competência emissora recaísse apenas sobre a União, ainda que se mantivesse a pluralidade bancária e os estados pudessem instituir bancos próprios. Organizados os poderes emissores, além do mais, deveriam eles ser empregados para suprir a falta de meio circulante, tranquilizando as trocas de mercado, as possibilidades de financiamento e os credores externos. Para Ruy Barbosa, com a abolição do trabalho escravo a falta de meio circulante se agravou e as próprias instituições bancárias, socorrendo-se em empréstimos de papel-moeda do governo, mostraram a imprescindibilidade de que fosse adotado um sistema de moeda de papel inconvertível.



O despertar da atividade econômica “suscitara, na praça, empresas bancárias, industriais, comerciais, cuja importância, em sóz dezoito meses (13 de maio 1888 – 15 de novembro 1889), igualou a todos os commettimentos aqui organizados em sessenta anos do regimen anterior” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1891b, p. 79). E, para atender o reclame pela organização dos empreendimentos, estimulando-os mesmo, o Governo Provisório atuou sobre o sistema de crédito. Pelo Decreto nº 164, de 17 de janeiro de 1890, tornou possível fosse ampliada a criação de companhias ou sociedades anônimas, civis ou comerciais, sem autorização do governo (exigida, apenas, para bancos de circulação e de crédito real, para sociedades anônimas voltadas ao comércio ou fornecimento de gêneros alimentares e para montepios, montes de socorro ou de piedade, caixas econômicas e sociedades de seguros mútuos).

Todo o funcionamento das sociedades anônimas, sua constituição, processos deliberativos, gestão, responsabilidade, dissolução, etc. foi regulado pelo decreto que, desse modo, revogava a Lei nº 3.150, de 4 de novembro de 1882 e o seu regulamento. Sociedades em comanditas por ações também foram regulamentadas. A liberdade empresarial era, à toda evidência, contemplada. O aparecimento de novos empreendimentos que, vindo desde 1888, eram estimulados pelo Governo Provisório, contudo, requeriam crédito e meio circulante.

Ao Decreto nº 165A, de 17 de janeiro de 1890, cumpria incrementar a falta do crédito, regulando “as operações de credito movel a beneficio da lavoura e industrias auxiliares”. Nos termos de seus artigos 1º e 2º, aos produtores na lavoura e na indústria era dada a possibilidade de tomar empréstimos (pelo prazo de três anos e passível de prorrogação) não inferiores a 500\$000 réis, de bancos, sociedades ou particulares com o oferecimento, em garantia, de instrumentos de produção, imóveis e frutos produzidos e a produzir. Além disso, esses empréstimos seriam favorecidos, pelo governo, com uma redução de 1/3 dos direitos e custas incidentes, sendo regulados privilégios de pagamento, aspectos burocráticos atinentes ao fechamento dos contratos e à possibilidade de emissão de letras de câmbio e bilhetes relacionados ao negócio de mútuo.

Na mesma direção, favorecendo as operações de crédito, o Decreto nº 169A, de 19 de janeiro de 1890, revisava toda a regulamentação imperial a respeito das hipotecas e ônus reais.

No que toca ao meio circulante, a resposta governamental viria pelo Decreto 165, de 17 de janeiro de 1890, pelo qual se reorganizariam os bancos de emissão em nível federativo e se promoveria efetiva reforma na área monetária sem as amarras do padrão ouro que, para Ruy Barbosa, não era capaz de se sustentar em um país como o Brasil, que amargava déficits

constantes também no seu balanço de pagamentos, com importações excedendo as exportações, ao final dos anos 1880, em 50.000:000\$000. Amarrada a moeda ao ouro, o saldo negativo das transações comerciais e monetárias com o estrangeiro significava a saída de recursos e a escassez de moeda e crédito para dar conta das necessidades internas e, por conseguinte, obrigava o governo a recorrer, ainda mais, ao endividamento, tornando-se cada vez mais vulnerável aos movimentos de baixa e aumento do câmbio que, a um só tempo, acabavam favorecendo as importações e o aumento do endividamento.

A manutenção do regime metalista, a seu aviso, apenas seria possível em países “onde o equilíbrio do cambio [fosse] estável, denotando a compensação normal das suas despesas pelos seus recursos naturais” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1891b, p. 7). No caso da recém-inaugurada República, entretanto, com balanço de pagamentos deficitário, elevada dívida e câmbio tendente a depreciar, o ouro seria trocado ao par (cotado em 27 *pence* por mil réis), com “notas cotadas abaixo delle” (ibidem, p. 8) e consequente retração da circulação das emissões. A solução por ele vislumbrada seria a adoção da moeda fiduciária, com base em emissão bancária e, mediante regulação, a baixa dos juros das apólices bancárias, a constituição de um fundo de reserva pelos bancos e a ampliação da oferta de crédito ao setor produtivo, reduzindo-se, progressivamente, a dívida interna (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1891b, p. 9).<sup>111</sup>

Segundo o novo diploma, os bancos que viessem a ser abertos, dependentes de autorização governamental, com o seu “fundo social (...) constituído com apólices da dívida pública, moeda corrente ou ouro” (artigo 1º), seriam dispostos em três regiões do país: a do Norte (da Bahia ao Amazonas), a do Centro (Estados do Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais, Espírito Santo, Paraná e Santa Catarina) e a do Sul (Rio Grande do Sul, Mato Grosso e Goiás).

Cada região teria um banco emissor com capital delimitado e autorização para funcionar por 50 anos. No norte, a sede seria na Bahia, com capital de 150.000:000\$000; no

---

<sup>111</sup> Pelo menos no que diz respeito ao retrato das circunstâncias de fato, as conclusões de Ruy Barbosa são atestadas por Gustavo Franco: “A política monetária nos anos oitenta [do século XIX] foi conduzida, efetivamente, de acordo com a meta da conversibilidade. Os Ministros da Fazenda da época, assim como a maioria dos contemporâneos, repetiam-se incansavelmente sobre as vantagens da circulação metálica conversível. Isso significava uma oferta monetária composta apenas por notas livremente conversíveis em ouro, de acordo com a paridade oficial estabelecida em 1846, isto é, 27 *pence* por mil réis. Entretanto, a aspiração pelo estabelecimento da circulação metálica via-se dificultada pela crônica escassez de reservas metálicas no País. Como o País não dispunha de metal para exportar de modo a apresentar a paridade em situações onde o balanço de pagamentos era adverso, a taxa de câmbio caía abaixo do par e a conversibilidade era imediatamente suspensa. Nessas condições a adesão do País a padrão ouro (mantendo-se a paridade de 1846), embora desejável, esbarrava, por um lado, na intransponível barreira de um balanço de pagamentos permanentemente deficitário e, por outro lado, na relutância do governo em seguir um plano deflacionista até as suas últimas consequências” (2010, p. 33).

Centro, a sede seria no Rio de Janeiro, com capital de 20.000:000\$000; e no Sul, com sede no Rio Grande do Sul e capital de 100.000:000\$000. Os bancos poderiam abrir, na região, sucursais ou agências, mas os pontos em que fossem instalados seriam fixados pelo governo. A realização do capital, por sua vez, far-se-ia por emissão de apólices inalienáveis. Tendo por lastro geral o capital social autorizado e, específico, a importância obtida com as apólices, seria possível a emissão de bilhetes ao portador.

A circulação dos bilhetes seria delimitada, com curso forçado, regionalmente, de maneira que, para fora das regiões, a circulação seria realizada por interações interbancárias. Aos bancos era facultada a impressão dos próprios bilhetes sob a supervisão governamental. Não mantendo oficina de impressão, o governo concederia os bilhetes, sendo por isso, contudo, remunerado pelos bancos. A emissão além dos limites fixados pelo decreto importaria na revogação da autorização do banco para funcionar e na sua liquidação.

Os bancos também receberam, pelo decreto (artigo 3º), preferência para a construção de estradas de ferro e outros melhoramentos, para exploração de minas, canais e rios dentro de sua região, para contratos atinentes à colonização e imigração, bem como para fundar, com benefícios fiscais e poderes de desapropriação, estabelecimentos industriais. E, para fruir esses favores, além da faculdade emissora, deveria controlar os juros de suas apólices e empréstimos à lavoura e às indústrias auxiliares, constituir fundo de reserva e “converter em espécies metálicas, á vontade do portador e á vista, tão sómente as notas que emittirem, um anno depois do cambio attingir e manter a taxa par de 27, ou mais, tomando igual compromisso quanto ás notas do Governo, que houver em circulação, sem direito a indemnização alguma” (artigo 3º, parágrafo 5º). Os privilégios de exploração de atividades econômicas alheias à esfera propriamente financeira constituíam benefícios compensatórios das perdas de lucros com o controle dos juros (FRANCO, G. H. B., 1983, p. 108).

A regulamentação do Governo Provisório, diferentemente daquela do fim do regime imperial (Decreto ° 3.403, de 24 de novembro de 1888), não trazia um mecanismo de retorno ao sistema metálico. Dispunha, apenas, que uma vez conseguido o controle do câmbio e iniciada a conversibilidade de notas em espécies metálicas, os bancos deveriam preservar um encaixe metálico. Continuavam a existir, ademais, bancos que, ao tempo do decreto, já faziam a circulação metálica.

Como o câmbio não alçava nem alcançaria o patamar ideal de controle, hipótese em que a circulação metálica seria legítima aos olhos do Ministro da Fazenda, o sistema introduzido pelo decreto era de circulação inconvertível, diferindo fundamentalmente, portanto, nesse ponto, da legislação introduzida em 1888. Como explica Gustavo Franco:

Nesta, tentara-se imprimir no próprio texto da lei mecanismos deflacionistas, através do sistema de resgate do papel-moeda do Tesouro, destinados a induzir ou preparar o terreno para a circulação metálica conversível, ao passo que na lei de Rui Barbosa não havia intenção de promover, em futuro próximo ou distante, qualquer esforço deflacionista (FRANCO, G. H. B., 1983, p. 102).

Pela sistemática do Governo Provisório a emissão de bilhetes bancários se desvinculava do lastro metálico que herdara do Império e que, da perspectiva papalista, não era adequado às circunstâncias financeiras do país em função da taxa de câmbio instável e abaixo do par (27 dinheiros) e da carência de moedas para troca. Sobre melhorar a circulação, contribuir-se-ia, ademais, para a redução da dívida nacional em papel de tipo 5% (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1891b, p. A-A-9). A redução seria obtida, especialmente, pelo mencionado controle dos juros das apólices.

O Decreto nº 165, no seu artigo 4º, parágrafo 1º, havia estabelecido que os bancos de emissão, para serem autorizados a funcionar, deveriam reduzir desde o começo das suas operações, “2% no juro das apólices, que constituirem o seu fundo social, e a aumentar esta porcentagem mais 1/2 % annual até á completa extincção do referido juro pelo período de 5 anos”.

As apólices para formação do lastro, na prática, eram os títulos de tipo 5% que os bancos já mantinham em suas carteiras ou compravam no mercado a preços abaixo do par (27 dinheiros), mas com a possibilidade de emitirem seus bilhetes lastreados nas apólices pelo preço ao par. Ganhavam os bancos com o diferencial (FRANCO, G. H. B., 1983, p. 106). Em contrapartida, no primeiro ano, o governo pagaria 2% de juros que subiriam, anualmente, 0,5% até que se chegasse aos 5% das apólices que compunham o fundo de capital dos bancos. O serviço da dívida relacionado ao papel de tipo 5%, dessa maneira, seria progressivamente reduzido e, pelos cálculos do Ministro da Fazenda Ruy Barbosa, extinto em aproximadamente 44 anos, caso não se desejasse, também, aproveitar parte das economias para aplicar no desenvolvimento do crédito à lavoura (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1891b, p. A-A-10).

Acontece que o Decreto não foi bem recebido. Ruy Barbosa fizera-o aprovar sem consultar os demais ministros do Governo Provisório, criando uma crise ministerial que quase implicou na sua renúncia, além de muitas críticas, na imprensa, dos opositoristas metalistas e defensores da menor intervenção governamental no sistema bancário (BELLO, 1972, p.

62).<sup>112</sup> Os descontentamentos levaram a modificações paulatinas na novel sistemática ao longo do ano de 1890.

Em 31 de janeiro, pelo Decreto nº 194, a divisão territorial dos bancos emissores, compondo São Paulo e Goiás uma nova região, reduzindo-se para 200 mil contos (200.000:000\$000) “a emissão total sobre apólices pelos quatro Bancos emissores, tocando cem mil á região do centro e cem mil ás outras” (artigo 2º).

Em 8 de março de 1890, para acomodar interesses de banqueiros que vinham se organizando com base na legislação de 1888 e emitindo com lastro metálico, o governo editou o Decreto nº 253, por meio do qual se possibilitava ao Banco do Brasil e ao Banco Nacional do Brasil a emissão de bilhetes ao portador, conversíveis em ouro, até o dobro da quantia de 25.000:000\$000 que cada um dos estabelecimentos, necessariamente, depositariam em moeda metálica no Tesouro Nacional. As conversões, seguindo a regra do Decreto nº 165, somente seriam possíveis se o câmbio estivesse estabilizado no patamar de 27 dinheiros. O mesmo decreto estabelecia que o Banco dos Estados Unidos do Brasil teria capital e faculdade emissora da ordem de 50.000:000\$000.

Pelo Decreto nº 255, de 10 de março, ademais, o resgate do papel-moeda era entregue aos dois bancos: o Nacional do Brasil e o Banco do Brasil.

Continuava-se, na prática, o sistema de emissão de bilhetes inconvertíveis, mas agora, com base no lastro metálico, criando um sistema bipartido em que alguns bancos acumulavam ouro que poderiam, inclusive, utilizar especulativamente na determinação da política cambial, como, aliás, teria lhes acusado o Ministro da Fazenda quando inquirido por Deodoro sobre a queda da taxa de câmbio no início do ano de 1890 (FRANCO, G. H. B., 1983, p. 119). A cobrança, em ouro, de parte do imposto de importação, auxiliava o governo a frear as especulações e garantir o resgate de emissões ainda vinculadas ao metal.

No mês de agosto, o banco da região Central, o Banco dos Estados Unidos do Brasil, obteve pelo Decreto nº 700A, a possibilidade de emitir bilhetes nas mesmas condições que se havia conferido ao Banco do Brasil e ao Banco Nacional do Brasil, ou seja, até o limite do dobro de 25.000:000\$000 de meda metálica depositada no Tesouro.

No mês seguinte, por meio de expediente semelhante, novas emissões foram autorizadas ao Banco União de São Paulo e ao Banco da Bahia. E, em novembro, ampliaram-se ainda mais as emissões com a criação do Banco de Crédito Popular do Brasil (Decreto nº

---

<sup>112</sup> Os benefícios geravam reclamações, também, de industriais que se sentiam prejudicados concorrencialmente. Entre os próprios ministros, o da Agricultura, Demétrio Ribeiro, questionava se as medidas de Ruy Barbosa não favoreciam o seu consultor e banqueiro José de Paula Mayrinck (CROCE, 2013, p. 69).

1.036, de 14 de novembro de 1890), voltado ao estímulo do consumo pelas “classes laboriosas” (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 1891b, p. 104 et seq.)

Para garantir que o meio circulante se destinaria ao capital produtivo e não à especulação, o Decreto nº 850, de 13 de outubro de 1890, elevou de 10% para 30% do capital social a quantia mínima que deveria ser aportada para a constituição das sociedades anônimas.

No balanço de janeiro a novembro, contudo, o sistema do Decreto nº 165 chegava ao final do ano desfigurado, com nove bancos de emissão em funcionamento (não apenas os de cada região) e espécies variadas de bilhetes em função do seu lastro (FRANCO, G. H. B., 1983, p. 128), levando o Ministério da Fazenda a procurar solução com o Decreto nº 1.154, de 7 de dezembro de 1890, que autorizou a fusão do Banco dos Estados Unidos do Brasil com o Banco Nacional do Brasil, sob a denominação, agora, de Banco da República dos Estados Unidos do Brasil.

À nova instituição bancária, com capital de 200.000:000\$000, conferiu-se jurisdição nacional – não mais regional –, concentração dos poderes emissores futuros (proibia-se no decreto que o governo concedesse novos poderes emissores enquanto subsistente o novo banco; os bancos existentes teriam prorrogada a faculdade emissora por dois anos) e possibilidade de emissão de notas ao portador e à vista na razão do triplo do “depósito em ouro, cuja somma poderá elevar-se á importância equivalente ao capital do estabelecimento, recolhida ao Thesouro Nacional” (artigo 3º). A conversão em ouro, entretanto, seguindo a regra do Decreto nº 165, somente seria possível com o câmbio estabilizado ao par pelo decurso de um ano.

O novo banco, de acordo com o Decreto de dezembro, faria o recolhimento gratuito de 2/3 do papel-moeda do Estado (artigo 7º), sendo o agente financeiro do Estado e contanto, em caso de crise, com a possibilidade de restringir o pagamento à vista de notas conversíveis em ouro (artigo 8º).

Além disso, concentrar-se-ia o banco nas atividades eminentemente financeiras, podendo ceder ao Banco de Crédito Real do Brasil “a faculdade de emissão hypothecaria adquirida pelo novo estabelecimento ao Banco dos Estados Unidos do Brazil, ou a outros quaesquer bancos emissores, em cujos direitos succeder”, bem assim “transferir ao Banco Constructor do Brazil as concessões de natureza industrial, que chamar a si pela fusão, ou incorporação dos direitos desses estabelecimentos; sujeitas sempre essas transferencias á acquiescencia e aprovação do Ministerio da Fazenda” (artigo 11, parágrafo 2º).

Para Ruy Barbosa, a fusão era mesmo um processo evolutivo do sistema bancário que, desde o início, mesmo no inaugurado arranjo federativo, desejava fosse mais centralizado. Com a medida,

[O] governo do paiz pode encontrar (...) base digna de toda a confiança (...), em torno da qual se operasse de futuro a uniformização da moeda de banco (...), preparando-se, ao mesmo tempo, a circulação metálica pelo resgate do papel-moeda e pela subordinação do movimento emissor á influencia de um regulador bastante poderoso para dirigir o mercado (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1891b, p. 81).

O Banco da República dos Estados Unidos do Brasil funcionaria, assim, como um banco de centralização, levantando críticas da oposição metalista a despeito de Ruy Barbosa, estrategicamente ou não, apontar um futuro de circulação metálica. A centralização bancária constituía, de certo modo, o desfecho do processo reformador das instituições monetárias iniciado em meados da década de 1880, porquanto possibilitaria como por todos esperado, incentivar o desenvolvimento, controlar o câmbio e o volume de emissões.

Atravessava todo esse conjunto de medidas governamentais o processo político de retorno à normalidade representativa e de reordenação constituinte.

O conflito entre crenças e interesses divergentes estava, portanto, ativo e presente no esforço de orientação do futuro do país. Não fosse isso bastante, era tudo agravado pelo Encilhamento, especialmente a partir do ano de 1891, uma vez que os críticos da condução de Ruy Barbosa no Governo Provisório atribuíam às suas medidas a origem da crise.<sup>113</sup>

Seja como for, indevida ou não a causalidade ante a disputa entre as concepções metalista e papelista (adversárias desde meados do Império), fato é que a situação financeira do país continuava a se ver em dificuldades com o advento da República.

Os problemas se tornaram agudos. O cenário econômico internacional começava a passar por dificuldades<sup>114</sup> com o estouro da crise financeira da casa bancária *Baring Brothers*, em Londres – cujos efeitos sacudiriam a América Latina, notadamente, a partir do ano 1891. O ambiente político, por sua vez não se estabilizava com a rapidez que talvez desejassem

<sup>113</sup> O manejo dos bancos emissores e dos poderes monetários para dar conta das necessidades econômicas do Estado, aliás, estaria, para os críticos, juntamente com o aumento do movimento especulativo com títulos de empresas já quebradas na Bolsa de Valores, na base do Encilhamento, embora pareça indevida ou ao menos exagerada a atribuição causal do problema aos primeiros movimentos da República, uma vez que muitos dos seus aspectos motivadores viessem da última década do Império (PELÁEZ; SUZIGAN, 1981, p. 144).

<sup>114</sup> No final de 1890, após o Banco Barings Londres amargar prejuízos em investimentos de risco na Argentina, chegando à beira da falência, o fluxo de recursos no sistema financeira internacional foi drasticamente reduzido, provocando fuga de capitais e oscilação de câmbio e de balança de pagamento na América Latina, inclusive no Brasil. Sobre o por vezes apelidado “Pânico de 1890”, uma das maiores (senão a maior) crises financeiras da época, confira-se artigo de Kris James Mitchener e Marc D. Weidenmier, “The Baring Crisis and the Great Latin American Meltdown of the 1890s”, disponível em [eml.berkeley.edu/~webfac/eichengreen/e211\\_fa06/Mitchener.pdf](http://eml.berkeley.edu/~webfac/eichengreen/e211_fa06/Mitchener.pdf), acessado em 01/09/2017.

aqueles que desenhavam o novo regime, nem mesmo com o esforço de elaboração e promulgação da Constituição de 1891.

### **3.2 Do provisório ao permanente: a questão financeira na Constituição de 1891 e no Congresso Constituinte.**

Pelo cronograma revolucionário republicano, o Congresso Constituinte se reuniria a partir de 15 de novembro de 1890, após pleito eleitoral que se realizaria – como se realizou – em 15 de setembro.<sup>115</sup> O cenário econômico, portanto, perpassava a reconstrução constitucional do país, que apenas em 24 de fevereiro de 1891 contou com uma nova Constituição.

O texto constitucional reverberava o seu contexto em diversos aspectos. No que tange especialmente às finanças públicas acentuava as expressões regionais na novel forma federativa de estado, a despeito das divergências entre federalistas centralizadores (ou unionistas), como Ruy Barbosa, e descentralizadores, como Julio de Castilhos, Borges de Medeiros e Lauro Muller.

Pela Constituição de 1891, por exemplo, cumpria a cada estado prover suas necessidades por conta própria, com auxílio apenas excepcional da União (artigo 5º), bem assim instituir seus próprios tributos sobre a exportação das mercadorias de sua própria produção, os imóveis rurais e urbanos, a transmissão de propriedade, as indústrias e profissões, os selos atinentes aos atos emanados de seus respectivos governos e negócios e as contribuições concernentes aos seus telégrafos e correios (artigo 9º).

À União assegurou-se a tributação das importações (mesmo quando arrecadadas pelos estados) e a competência para a criação dos bancos emissores. À União e aos estados, ademais, fixou-se competência concorrente para criar outras fontes de receita e tributos não discriminados na Constituição (artigo 12).

Quanto ao orçamento, a Constituição foi bastante econômica em relação aos moldes atuais, alterando, contudo, premissas importantes que vigiam no regime imperial. Fixou a competência do Congresso Nacional para, anualmente, na esfera federal, orçar a receita, fixar a despesa e tomar as contas da receita e despesa de cada exercício financeiro (artigo 34, 1º), bem assim para autorizar o Poder Executivo a contrair empréstimos a fazer operações de crédito (artigo 34, 2º), legislar sobre a dívida pública e estabelecer os meios para o seu

---

<sup>115</sup> É o que previa o Decreto nº 78 B, de 21 de dezembro de 1889.



pagamento (artigo 34, 3º) e regular a arrecadação e a distribuição das rendas federais (artigo 34, 4º).

Pelo artigo 48, parágrafo 9º, ao Executivo caberia apenas “dar conta anualmente da situação do País ao Congresso Nacional, indicando-lhe as providências e reformas urgentes, em mensagem que remeterá ao Secretário do Senado no dia da abertura da Sessão legislativa”. O orçamento passava a ser tarefa do Legislativo sem a colaboração do Executivo por sanção ou elaboração da proposta. Ao menos assim previa o texto que, no entanto, logo cederia aos imperativos da práxis.

Fortalecendo, de igual modo, o Legislativo, o texto constitucional estabeleceu serem crimes de responsabilidade do Presidente a prática de atos atentatórios à guarda e emprego constitucional dos dinheiros públicos e às leis orçamentárias votadas pelo Congresso (artigo 54). Em caráter de transição, estabeleceu, também, que à União cumpriria abrir créditos especiais aos estados enquanto se achassem regularizando suas despesas. Tratava-se, como se vê, de mudança significativa em termos orientação política, uma vez que se fortalecia o Legislativo em detrimento da ação controladora do Executivo que, no Império, sob a moderação imperial, a muitos desagradava.

Pelo artigo 89 da Constituição previa-se, ainda, a criação de um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade antes de serem prestadas ao Congresso, sendo os seus membros vitalícios (somente perdem os lugares por sentença) e nomeados pelo Presidente da República após aprovação do Senado. Noutras palavras, um órgão autônomo, intermediário entre a legislação e a administração, distinto do Tribunal do Tesouro Nacional que, criado pela lei de 4 de outubro de 1831, consubstanciava instrumento do controle do próprio Executivo imperial e, aparentemente, da própria criação do Governo Provisório pelo Decreto 966A, de 7 de novembro de 1890.

Seria esse novo organismo – inspirado, segundo Ruy Barbosa, no sistema italiano – uma aposta para aperfeiçoar as instituições relacionadas às finanças públicas, transcendendo as já conhecidas atribuições de caráter punitivo. De acordo com as ideais do Ministro Ruy Barbosa,

Não basta julgar a administração, denunciar o excesso cometido, colher a exorbitancia, ou a prevaricação, para as punir. Circumscripção a estes limites, essa função tutelar dos dinheiros públicos será muitas vezes inútil, por omissa, tardia, ou impotente. Convém levantar, entre o poder que autoriza periodicamente a despesa e o poder que quotidianamente a executa, um mediador independente, auxiliar de um e de outro, que, communicando com a legislatura, e intervindo na administração, seja não só o vigia, como a mão forte da primeira sobre a segunda, obstando a perpetração das infracções orçamentárias, por um vero opportuno aos actos do

executivo, que directa ou indirecta, próxima ou remotamente, dicrepem da linha rigora das leis de finanças (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1891b, p. 453).

O Tribunal de Contas, contudo, celebrado por Ruy Barbosa como conquista republicana que o Império abandonara quando proposto por Alves Branco em 1845, seja por haver sido primeiro instituído pelo Governo Provisório para depois ingressar na Constituição seja por tangenciar problemas políticos muito sensíveis ao exercer poderes controladores sobre os fundamentos materiais de toda a máquina pública não obteria facilmente sua autonomia e liberdade para exercício de sua competência. O vício seria mesmo de origem, porquanto instituído, depois, efetivamente, no bojo da reforma fazendário levada a efeito pelo Decreto nº 1.166, de 17 de dezembro de 1892. Como argumenta Amaro Cavalcanti,

[D]o simples texto do art. 89 da Constituição Federal, não era licito ao Poder executivo organizar por decreto seu o Tribunal de Consta (...) conferindo ao mesmo não só o direito de exame prévio e de não-registro, mas até, dando á esta função o character de veto absoluto, de que não consta exemplo no próprio systema italiano, apesar de ser reputado o mais rigoroso e exigente a semelhante respeito. E dahi as difficuldades e tropeços, que o mesmo tem creado, por diversas vezes, ao Governo na marcha da administração. (CAVALCANTI, 1896, p. 490-491)

Quanto ao controle da moeda, incumbiu-lhe a Constituição à União, não podendo os estados rejeitar aquela fixada em nível federal (artigo 66, 2º). Ao Congresso, por sua vez, atribuiu-lhe o artigo 34 o controle do peso, do valor, da inscrição, do tipo e da denominação das moedas, a fixação do padrão dos pesos e medidas, e a competência para criar bancos de emissão, legislar sobre ela e tributá-la.

A estrutura federativa, nessa direção, atendia à diversificação da base econômica que crescia desde a fase crítica do Império, com o soerguimento da cafeicultura paulista e de algum incremento agrícola no Centro-Sul, no Norte e no Nordeste, bem como aos interesses políticos cada vez mais fragmentados em nível regional com o fim da escravidão (COSTA, 1998, p. 143)<sup>116</sup>, possibilitando certo encaminhamento implícito das oligarquias no poder no sentido de que a esfera político-administrativa federal ficaria ao encargo dos estados política e

<sup>116</sup> Conforme Wilma Peres Costa, na perspectiva das ideias essa fragmentação compunha o movimento republicano, no qual, por sua vez, cabiam concepções muito diversas, “que iam da pregação democrática de um Silva Jardim ou de um Lopes Trovão às vagas teses liberais do Partido Republicano Paulista e à Ditadura Republicana apregoada pelo Apostolado Positivista. Além disso, a derrubada do regime se fez sob a forma de um golpe militar, em que pesaram decisivamente as demandas específicas da corporação armada” (1998, p. 152-153). Movimentavam-se, por essas concepções, “os setores agrários, liderados pela cafeicultura paulista, que se aglutinavam em torno da bandeira federalista; parcela das camadas médias urbanas, mobilizadas contra o parasitismo da sociedade imperial e a favor das mudanças (Abolição e República), entendidas como ampliação de suas oportunidades sociais e políticas, e os militares de patentes médias, que mesclavam ressentimentos corporativos e ânsia reformista” (idem).

economicamente mais fortes do Sudeste e as máquinas estaduais, com menor interferência central, com os mais fracos.

No entanto, o descolamento do controle político-territorial em relação às bases socioeconômicas que possibilitariam a extração de recursos para manter os estados e a União dificultava, bastante, o ajustamento do implícito pacto de poder. O Império falhara (ou não encontrara as condições de possibilidade) em desenvolver a tributação da propriedade e da renda.<sup>117</sup> De igual modo, a República não conseguia romper a constrição da base tributária praticamente isolada e centrada na importação e na exportação de *commodities* agrícolas.

Segundo Cristóvão Barcelos da Nóbrega, por exemplo, só na década de 1890 foram feitas três tentativas frustradas de criação do imposto de renda: na Assembleia Constituinte de 1890/1891, com a rejeição da proposta do senador Muniz Freire; em 1896, com a rejeição das ideias do então Ministro Francisco de Paula Rodrigues Alves e dos deputados Serzedelo Corrêa e Augusto Montenegro, participantes da Comissão do Orçamento; e, finalmente, com a rejeição do projeto de lei da receita para o exercício de 1898, quando Deputado Felisbello Freire tentou adotar o polêmico imposto (2014, p. 27 et seq.).

A fala de Amaro Cavalcanti na Constituinte dava o tom das limitações e dos desafios financeiros da nascente República:

Só no futuro, si o desenvolvimento das industrias for desde já acelerado nos diferentes estados, poderão estes tirar melhor partido das suas fontes de renda. Com certeza o imposto territorial, o imposto sobre o capital e outros poderão dar-lhes bastante para as suas necessidades; e uma prompta revisão das suas leis fiscaes neste empenho deve ser para os mesmo tarefa inadiável.

Esta esperança, porém, não desfaz as dificuldades do momento presente, em que a vida economia de todos os estados, salvo um ou outro, é simplesmente rudimentar, graças á má política financeira até aqui seguida de pretender-se forjar finanças prosperas sem ser o resultado do desenvolvimento econômico do paiz (...) (BRASIL, 1924, p. 537)

Nessas circunstâncias constrictivas da passagem do Império à República, que muito exigia dos novos desenhos institucionais, não causa surpresa que o logro de alguma estabilidade tardaria. E à instabilidade econômica somava-se a política.

O ambiente político, a despeito da restrição às massas e do caráter elitista nem por isso se mostrava homogêneo. Fazendeiros e oligarcas militavam pela descentralização federalista, militares positivistas objetivam certo aperfeiçoamento técnico-modernizante, além

<sup>117</sup> O Visconde de Ouro Preto, no final do ano de 1879, apresentará à Câmara projeto de instituição do imposto de renda, aproveitando a experiência inicial com os primeiros traços desse tributo com a Lei nº 1.507, de 26 de setembro de 1867. Em 1883, o Conselheiro Lafayette, Ministro da Fazenda, também se esforçou para aprovar projeto de tributação da renda. Ambos, contudo, não tiveram êxito (cf. NÓBREGA, 2014, p. 26 et seq.).

de seus interesses corporativos, e republicanos radicais pareciam querer transplantar o modelo norte-americano. Como aponta Baleeiro, comentando o advento da República, “muitos políticos do velho regime aderiram ao novo” (2012b, p. 22). E, citando Felisberto Freire, destaca que:

As facções se multiplicaram. Não mais a dos “adesistas” e a dos “históricos”. Os republicanos anteriores a 15-11-1889 formavam contingentes de origem diversa: a) os juristas e profissionais de carreiras liberais, que vinham do Manifesto de 1870 e dos Clubes Republicanos; b) os militares; c) os positivistas, muitos dos quais também militares; d) os adesistas da véspera.

E ainda há a contar os saudosistas da Monarquia, que tentaram ou, pelo menos, desejaram – acredita-se – a restauração, ou hostilizaram a República na imprensa interna e, 22 Constituições Brasileiras depois da censura e da repressão, na estrangeira, logo em dezembro de 1889, quando os exilados se manifestaram na Europa e constituíram-se os “cortesãos da desgraça”.

Ainda alimentaram esperanças de restauração pelo menos até o fim do Governo do Presidente Prudente de Moraes (BALEEIRO, 212b, p 22).

O Marechal Deodoro, mesmo depois de aprovada a Constituição e haver sido levada a efeito a sua eleição indireta para Presidente em 25 de fevereiro de 1892 (conforme prescrito nas disposições transitórias da Constituição), percebendo como o novo regime constitucional e os grupos civis no poder pouco deixavam à iniciativa do Executivo, buscava sair da crise agravada pelo Encilhamento (e, nos seus últimos dias, pela primeira manifestação da Revolta da Armada<sup>118</sup>) mediante sua reaproximação a segmentos do antigo Partido Conservador.

Chegou mesmo Deodoro, em 30 de outubro de 1891, com a Lei nº 23, a obter a aprovação legislativa da reforma administrativa e fazendária. Insistindo, contudo, em projetos e medidas reputados onerosos e temerários por outras lideranças republicanas, Deodoro substituiu ministros republicanos por antigos “monarquistas obscuros, que só aderiram depois do fato consumado de 15 de novembro, tendo como chefe do Grupo seu compadre – o Barão de Lucena –, cujos conselhos cedo o levariam ao golpe d’Estado e à deposição” (BALEEIRO, 2012b, p. 24).

Com efeito, ainda em novembro de 1891, acuado por críticas, Deodoro fechou o Congresso Nacional e, sem lograr êxito na investida, acabou, no mesmo mês, renunciando e cedendo seu lugar ao Vice-Presidente, o General Floriano Peixoto.

Até então não enviara o Executivo proposta de lei de receita e de despesa para o ano de 1892 por considerar, segundo Rodrigues Alves, que por força do artigo 48 da Constituição

<sup>118</sup> Na primeira manifestação da Revolta da Armada, grupos monarquistas que se opunham à República e a Deodoro, aproveitaram a flagrante inconstitucionalidade da ordem de fechamento do Congresso para mobilizar unidades da Armada na baía de Guanabara, sob a liderança do Almirante Custódio de Melo, e ameaçar, mesmo, uma guerra civil. A Revolta debelou-se com a renúncia de Deodoro, em 23 de novembro de 1891.

só lhe caberia prestar esclarecimentos resumidos ao Legislativo (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1892, p.7).

A Constituição de 1891, de fato, não reiterava o artigo 172 da Constituição de 1824. A situação viria a ser resolvida em nível infraconstitucional, atendendo-se aos reclames das práticas orçamentárias já estabilizadas, com a edição da Lei nº 23, de 30 de outubro de 1891, regulamentadora da Administração Federal.

O diploma, nos artigos 2º e 3º, detalhava as atribuições do Ministério da Fazenda, notadamente, a atribuição atinente aos serviços do orçamento geral da receita e despesa públicas (artigo 2º, 'h'), cabendo-lhe dirigir e uniformizar o serviço da contabilidade geral da União e centralizar e harmonizar, alterando ou reduzindo, os orçamentos parciais dos demais Ministérios para o fim de organizar anualmente a proposta do orçamento da União na época e na forma prescritas pela lei da contabilidade pública (que só viria a ser editada na década de 1920).

Foi em janeiro de 1892, com o Decreto nº 30, que trata dos crimes de responsabilidade do Presidente, que se passou a complementar a Lei de outubro ao prever, no artigo 51, que configuraria ilícito não apresentar ao Congresso, no prazo legal, a proposta geral da lei do orçamento.

Esse ambiente de oscilações e incertezas que envolviam o Governo Provisório, a Constituinte e o seu produto, a Constituição de 1891, compôs o núcleo do período de efetiva conjuntura crítica. A fabricação de um modelo transformador da questão financeira era, sem dúvida, o que se esperava do Governo Provisório e da Constituinte que legaria a primeira estruturação republicana ao Brasil.

Destacado o texto constitucional nas linhas anteriores, entretanto, observa-se que nem tudo conseguiu o Governo Provisório fazer concretizar do seu jeito. Indispensável, portanto, olhar mais de perto como a agenda que o Governo Provisório sem dúvida capitaneou e efetivou acabou absorvida pela Constituinte (e pelo seu produto, a Constituição), momento político em que à questão financeira foram abertas oportunidades de modificação ou, pelo menos, das bases para a sua transformação.

### 3.2.1 Da organização do Congresso Constituinte (1890-1891)

Logo quando proclamada a República o governo da ruptura dissolveu as assembleias provinciais, disciplinou as futuras eleições, promulgou um regulamento eleitoral relativo ao primeiro Congresso Constituinte e às assembleias legislativas dos estados, bem como

organizou a Justiça Federal.

No mês subsequente, pelo Decreto nº 29, de 03 de dezembro de 1889, Deodoro nomeou a chamada “Comissão dos Cinco”, que seria responsável pela elaboração de um único projeto de Constituição a ser entregue ao Governo Provisório. A “Comissão dos Cinco” foi composta por Saldanha Marinho (presidente da Comissão), Rangel Pestana, Antônio Luiz dos Santos Werneck, Américo Brasiliense de Almeida Mello e José Antônio Pedreira de Magalhães Castro (ROURE, 1979, p. 1). Internamente, já em janeiro de 1890, os membros da Comissão deliberaram, por maioria, que cada um apresentaria um projeto de texto constitucional para, depois, consolidar-se um projeto definitivo a ser enviado ao Governo Provisório (RIBEIRO, 1917, p. 15 et seq.).

Rangel Pestana e Antônio Luiz dos Santos Werneck optaram por escrevê-lo conjuntamente. Magalhães Castro e Américo Braziliense elaboraram projetos individuais. O presidente da Comissão, Saldanha Marinho, deixou de apresentar projeto próprio.<sup>119</sup> Enfim, da “Comissão dos Cinco”, inicialmente, resultaram três projetos de Constituição, consolidados pelos membros da comissão em projeto único e definitivo entregue ao Governo Provisório em 30 de maio de 1890 (ROURE, 1979, p. 2).

O projeto inicial de Rangel Pestana e Santos Werneck era dos mais extensos e previa, de maneira geral, que: (i) as entidades administrativas seriam compostas por estados, províncias e territórios; (ii) os estados que recorressem ao auxílio da União passariam a categoria de províncias, com direito de representação restringida e inabilitação para intervir na eleição presidencial; (iii) a mudança da capital federal; (iv) uma “sensata” discriminação das rendas; (v) eleição indireta do presidente e vice-presidente da República, formando os estados circunscrições eleitorais e tendo cada qual tantos votos diretos quanto senadores e deputados enviassem ao Congresso (RIBEIRO, 1917, p. 15-16).

Especificamente quanto às finanças públicas, o projeto discriminava de modo confuso e cumulativo as competências federais e regionais (artigos 18 a 26), atribuindo à União o imposto sobre a importação estrangeira nas fronteiras do país e, de maneira concorrente com os estados, contribuições diretas em atenção à capacidade dos contribuintes:

Art. 18: Pertence ao governo federal taxar a importação estrangeira, à chegada, e somente nas fronteiras da Nação, marítimas, fluviais ou terrestres.

---

<sup>119</sup> De acordo com João Coelho Gomes Ribeiro, os projetos eram inspirados em referenciais ou conjunto distinto de crenças: “O projecto Werneck-Pestana era francamente presidencialista, com a completa separação dos tres poderes. O de Magalhães Castro, também presidencialista, resentia-se de tendências socialistas. O de Americo Braziliense, finalmente, imbuido de liberalismo francez, procurava transigir com o parlamentarismo, admittindo a presença dos ministros nas camaras, etc” (1917, p. 22).

Art. 19: O Estado pode lançar impostos sobre a mercadoria estrangeira, que nele entre, para consumo de seus habitantes, não, quando com destino para fora.

Art. 20: O imposto de exportação não pertence à União; mas o Estado só pode lançar sobre a mercadoria nacional em exportação para o estrangeiro e quando produto do mesmo Estado.

Art. 21: São proibidos os impostos de transito sobre mercadorias importadas e exportadas, de que falam os dois artigos antecedentes, e sobre seus veículos.

Art. 22: Os impostos sobre entradas e saídas de navios, não pertencem aos Estados. É livre o comércio de cabotagem das mercadorias nacionais e estrangeiras, que já pagaram o imposto de importação.

Art. 23: Tanto o governo federal como o do Estado pode impor contribuições diretas e sobre materia já tributada por outro; mas, salvo, quanto a esta última hipótese acordo para um imposto proibitivo, cada governo terá em consideração a força do contribuinte, respeitará a precedência de outro e só acumulará em último recurso.

Art. 24: Os Estados não podem lançar sobre cargos e bens da União, e vice-versa.

Art. 25: Os direitos postais e os do sello do papel pertencem a União; mas, tratando-se de ato de exclusiva jurisdição do Estado, pode este criar sobre o papel, um imposto próprio, sem prejuízo do direito da União.

Art. 26. Não compete ao governo federal o imposto territorial nos Estados, nem o de transmissão de propriedade. (RIBEIRO, 1917, p. 79-80)

Pelo artigo 28, dentro do território estadual a classificação e distribuição das rendas seriam inteiramente livres, cometendo-se diversas atribuições materiais (despesas, ao fim e ao cabo) aos estados. Quanto ao orçamento federal e à dívida pública a competência legislativa era do Congresso (artigo 111), nada se dizendo a respeito da participação do Executivo no processo orçamentário. A política monetária caberia exclusivamente ao governo federal. Aos estados, outorgava o projeto competências residuais para matérias não cometidas à União nem atribuídas a eles, estados, de modo expresso (artigo 37).

Sobre o tema, por sua vez, de forma mais lacônica, o projeto de Américo Brasiliense previa em seu art. 6º que “todos os estados concorrerão para as despesas federais”, cumprindo ao Congresso Nacional, em sua primeira sessão, fazer “a discriminação das rendas gerais e rendas de estado”. As contribuições, quaisquer que fossem sua natureza e fim seriam votadas anualmente (RIBEIRO, 1917, p. 60). Nos artigos 19 e 20, além do mais, outorgava-se ao Congresso atribuições legislativas para, anualmente, por lei de iniciativa da Câmara, dispor sobre os tributos, empréstimos, endividamento e moeda. Nada se atribuía ao Executivo quanto ao processo orçamentário ou à prestação de contas, disciplinando o artigo 40 apenas os relatórios de gestão que os ministros apresentariam ao presidente todos os anos. Assim como o projeto Pestana e Werneck, a competência remanescente era dos estados (artigo 53).

O projeto de Magalhães Castro era suscinto, mas marcado por forte preocupação com a sustentabilidade das províncias que se tornariam estados com a República. Estabelecia que:

Art. 7º As despesas do governo e administração federaes serão cobertas pelos recursos do thesouro nacional, que provirão dos direitos sobre importação para consumo, expediente de gêneros livres para consumo, de capatazias e armazenagens,

em todos os Estados, da venda e locação das terras e propriedades nacionaes, dos impostos sobre faróis, dos rendimentos das estradas de ferro de propriedade nacional, dos telégrafos, correios, fábrica de pólvora, dos estabelecimentos e repartições geraes, das distribuições directas e indirectas e dos empréstimos e transações financeiras e de credito, que o Congresso.

Art. 7º [sic] Quantia alguma será retirada do thesouro nacional, senão com fim certo de applicação determinada em lei, salvo nos casos excepcionaes de soccorros publicos, defeza ou representação extr30rdinaria da nação no estrangeiro.

Art. 10 Os Estados que não tiverem rendas próprias nem recursos para se manter como taes, serão considerados - territórios, ficando sujeitos a administração e governo federaes, caso não queiram se incorporar a outro Estado e o façam com consentimento deste e a aprovação do Congresso. (RIBEIRO, 1917, p. 102)

Quanto às despesas, trazia regra no sentido de que ficavam “abolidas as pensões e as aposentadorias, excepto aos empregados civis ou militares que se invalidarem por motivo de serviço publico ou tenham se sacrificado pela patria” (artigo 28), estabelecendo-se “montepio obrigatório para todos os empregados, funcionarios e serventuarios públicos que tiverem família” (artigo 28, parágrafo único).

A competência para legislar sobre o orçamento federal da despesa e da receita era atribuída ao Congresso, assim como para dispor sobre o endividamento, prevendo-se, de forma bastante inovadora, a possibilidade de criação de “impostos sobre a renda, o imposto territorial e o de capitação, em substituição ás taxas sobre a importação e a exportação” (artigo 50, §§ 1º e 2º). O processo orçamentário, neste projeto, era lembrado, dispondo o artigo 92 que, aberto o Congresso, o Presidente, por intermédio dos ministros, “apresentará relatorio de cada ministerio, orçando a receita, fixando a despeza, detalhando os diversos serviços de cada pasta, indicando as medidas e reformas que lhe pareçam mais necessarias, adequadas e urgentes”. Noutras palavras, o Executivo forneceria as informações ao Legislativo que, então, fabricaria o orçamento da receita e da despesa.

Aos estados, ademais, outorgavam-se competências remanescentes e, quanto ao setor tributário, a possibilidade de “taxar a importação e impôr contribuições, quer directas quer indirectas, que não forem de natureza exclusivamente federal, nos termos d'esta Constituição” (artigo 109, § 5º).

O projeto final, entregue pela “Comissão dos Cinco” ao Governo Provisório em 30 de maio de 1890, resultou da síntese daqueles três primeiros esforços, sendo reduzidos, na sua forma definitiva, por Rangel Pestana. A consolidação da República e a materialização de uma organização federativa, com destaque para a questão das liberdades (notadamente a religiosa) e da organização política do Estado, marcaram as discussões da “Comissão dos Cinco”.

A questão financeira pública era tangenciada sem detalhamento naqueles projetos e, assim, persistiria na versão final. A omissão, entretanto, não se dava por uma falta de



importância do problema, mas, ao que tudo indica, por se tratar de assunto pouco afeito aos juristas republicanos que redigiram os textos e estavam mais preocupados com o lado estritamente político do novo sistema, bem como por se querer deixar a questão financeira sob os cuidados da política ordinária e não da política extraordinária do processo constitucional. Faltava consenso entre os membros da Comissão, de igual modo, sobre a compatibilização do regime federalista à divisão das rendas entre Estados e União.

Composto por cento e dezessete artigos, acrescidos de mais nove referentes às disposições transitórias, o projeto final saído da “Comissão do Cinco” estava estruturado em quatro partes. Algumas características, pontuadas por Agenor de Roure, destacavam-se:

(...) [A]s antigas províncias passaram a ser consideradas Estados; não se falava em territórios, porque o Dr. Magalhães Castro cedeu a empenhos do Governo Provisório e abandonou sua primitiva opinião. Na distribuição das rendas prevaleceu o projeto Werneck-Pestana; mas entendeu-se dever suprimir os impostos de exportação, a datar de 1897. A Câmara dos Deputados teve a legislatura fixada em três anos; o Senado, eleito por sufrágio direto dos eleitores prolongando-se o período por nove anos, como sugeriram Werneck e Pestana. O mandato do Presidente da República reduziu-se a cinco anos, de conformidade com a lembrança de Magalhães Castro; mas preferiu-se a eleição por eleitorado especial, a exemplos dos Estados Unidos e da Argentina. Os secretários de Estado não podiam comparecer às sessões do Congresso; só iriam às comissões prestar esclarecimentos. Enfim, no Judiciário, determinava-se que o Supremo Tribunal de Justiça se compusesse de quinze juízes, nomeados pelo Senado, sem interferência do Poder Executivo: é o judicioso processo da Constituição suíça. (ROURE, 1979, p. 02)

O seu artigo 5º reconhecia autonomia financeira aos estados, outorgando-lhes competência para “prover, a expensas próprias, as necessidades de seu governo e administração, podendo a União susdial-o, somente no caso excepcional de calamidade publica”. Os impostos de importação eram atribuídos à União, assim como os de entradas e saídas de navios, os de selo de papel e as taxas postais (artigo 8º). A dívida interna e externa seria garantida pelo governo federal (artigo 110). Aos estados, que também detinham competência para tudo quanto não enumerado para a União, caberia o imposto sobre a exportação até o ano de 1897 – a partir do qual cessariam –, bem como o imposto sobre a propriedade territorial e sobre a transmissão da propriedade. Caso o estado tributasse a importação da mercadoria quando ingressasse em seu território deveria o seu produto ser repassado ao governo federal. A despeito dessa discriminação mínima, previa-se, no artigo 10, competência comum cumulativa para que a União e os estados criassem quaisquer outras fontes de receita.

No que toca ao orçamento, pelo artigo 33 competia ao Congresso orçar e fixar, anualmente, a receita e a despesa, autorizar o Executivo a contrair empréstimos e estabelecer

meios de pagamento da dívida, arrecadação e distribuição das rendas nacionais, além de regulamentar a política monetária. Ao Executivo, seja o seu Chefe sejam os seus secretários (não se propunha a divisão em ministérios, mas secretarias), não se previa colaboração no processo orçamentário, mas se requeria responsabilidade por seus atos.

O Governo Provisório, recebendo o texto da Comissão e nele introduzindo algumas modificações (RIBEIRO, 1917, p. 17),<sup>120</sup> tornou-o público, para exame, com a edição do Decreto nº 510, de 22 de junho de 1890. O diploma, aliás, além de dar publicidade ao texto proposto convocava-se a instalação do Congresso Nacional para 15 de novembro, para o qual seriam eleitos representantes em 15 de setembro, entrando em vigor o texto da Comissão, desde já, “no tocante á dualidade das Camaras do Congresso, á sua composição, á sua eleição e á função, que são chamadas a exercer, de aprovar a dita Constituição, e proceder em seguida na conformidade das suas disposições”.

As disposições propostas, entretanto, não encontravam unanimidade no Governo Provisório. E, em 11 de julho de 1890, esforços para continuarem as revisões já transpareciam em reunião da qual participaram Deodoro da Fonseca (Chefe do Governo), Ruy Barbosa (Ministro da Fazenda), Benjamin Constant (Ministro da Instrução), Eduardo Wandenkolk (Ministro da Marinha), Floriano Peixoto (Ministro da Guerra), Quintino Bocáiuva (Ministro das Relações Exteriores), Cesário Alvim (Ministro do Interior), Francisco Glicério (Ministro da Agricultura), Campos Salles (Ministro da Justiça), Alfredo Ernesto Jacques Ourique (secretário militar) e João Severiano da Fonseca Hermes (secretário geral) (RIBEIRO, 1917, p. 229).

A revisão levada a efeito pelo Governo Provisório prosseguiu nos meses seguintes. E, em 23 de outubro de 1890, promulgou-se o Decreto nº 914-A para tornar público o texto do projeto de Constituição que viria a ser objeto de discussão no Congresso Constituinte. A questão financeira pública que tanto causava alarido e preocupação no dia a dia da política e da administração, entretanto, continuava pouco tangenciada. No texto de outubro, mais

---

<sup>120</sup> Ruy Barbosa e Campos Salles sobressaíram nos trabalhos revisionistas. Especialmente quanto à figura de Ruy Barbosa, escreve Baleeiro que de “10 a 18 de junho de 1890, Ruy debatia com os outros Ministros, à tarde, em sua casa, artigo por artigo, e todos eles, à noite, submetiam o trabalho vespertino à fécula do Marechal. Este queria unidade da magistratura, poder de o Presidente da República dissolver o Congresso, enfim, disposições incompatíveis com o Presidencialismo federativo do figurino norte-americano ou da cópia argentina de 1853, obra de Alberdi. Ruy poliu o projeto, imprimindo-lhe redação castiça, sóbria e elegante, além de ter melhorado a substância com os acréscimos de princípios da Constituição viva dos EUA, com os resultantes da *construction* da Corte Suprema em matéria de imunidade recíproca (Maryland versus Mae Callado, de 1819), de liberdade do comércio interestadual (Brown versus Maryland), recursos extraordinários no STF e vários outros.” (1891, p. 24). Com efeito, as bases que sustentaram os projetos debatidos e revistos por Rui Barbosa foram tomadas a partir dos modelos constitucionais dos Estados Unidos da América do Norte, da Argentina, mesclados com ideias da Suíça (ROURE, 1979, p. 5).

sucinto e melhorado na escrita, só se viam mesmo modificações quanto ao prazo de extinção do imposto sobre a exportação (de 1895 para 1898), às regras de proteção ao pacto federativo e à instituição de bancos emissores como matéria de competência exclusiva do governo central.

O setor da tributação, com a problemática da criação de novas bases impositivas e da divisão das fontes de receita era aquele que, de fato, destacava-se no bojo da questão financeira pública em sede constitucional. Sobre o tema dispunha o Projeto apresentado em outubro:

Art. 6º É da competência exclusiva da União decretar:

1º Impostos sobre a importação de procedência estrangeira;

2º Direitos de entrada, saída e estada de navios; sendo livre o comércio de costagem às mercadorias nacionais, bem como às estrangeiras que já tenham pago imposto de exportação;

3º Taxas de selo;

4º Contribuições postais e telegráficas;

5º A criação e manutenção de alfândegas;

6º A instituição de bancos emissores.

Parágrafo único. As leis, atos e sentenças das autoridades da União executar-se-ão em todo o país por funcionários federais.

Art. 7º É vedado ao governo federal criar distinções e preferências em favor dos portos de uns contra os de outros Estados, mediante regulamentos fiscais ou comerciais.

Art. 8º É da competência exclusiva dos Estados decretar impostos:

1º Sobre exportação de mercadorias que não sejam de outros estados;

2º Sobre a propriedade territorial;

§ 1º É isenta de impostos, no Estado por onde se exportar, a produção dos outros Estados.

§ 2º Em 1898, ou antes, se o Congresso deliberar, cessarão todos os direitos de exportação.

§ 3º Só é lícito a um Estado tributar a importação de mercadorias estrangeiras, quando destinada a consumo no seu território, revertendo, porém, o produto do imposto para o Tesouro Federal.

Art. 9º É proibido aos Estados tributar de qualquer modo ou embaraçar com qualquer dificuldade ou gravame regulamentar ou administrativo, atos, instituições ou serviços estabelecidos pelo Governo da União.

Art. 10 É vedado aos Estados como à União:

1º Criar impostos de trânsito pelo território de um Estado ou na passagem de um para o outro sobre produtos de outros Estados da República ou estrangeiros, e bem assim sobre veículos de terra e água que os transportarem;

2º Estabelecer, subvencionar ou embaraçar o exercício de cultos religiosos;

3º Prescrever leis retroativas.

Art. 11 Nos assuntos que pertencem concorrentemente ao Governo da União e aos governos dos Estados, o exercício da autoridade pelo primeiro obsta a ação do segundo e anula, de então em diante, as leis e disposições dela emanada.

Art. 12 Além das fontes de receita discriminadas nos arts. 6º e 8º, é lícito à União, como aos Estados, cumulativamente ou não, criar outros quaisquer, não contraindo

o disposto nos arts. 7º, 9º e 10º, § 1º.

Outras atividades financeiras, como o orçamento, o endividamento e a sua relação com a moeda, o crédito e o câmbio ingressavam no texto do Projeto quando da fixação das atribuições do Legislativo e do Executivo (artigos 33, 47, 49 e 65), não sofrendo, desse modo, constitucionalização formal semelhante à matéria tributária. Eram, assim, deixadas ao campo infraconstitucional e ao comando do governo central.

No dia 4 de novembro de 1890 começaram as sessões preparatórias da Constituinte e no aniversário de um ano da proclamação da República, dia 15, iniciaram-se os trabalhos do Congresso Nacional Constituinte, composto por 205 deputados e 63 senadores escolhidos mediante sufrágio popular nas eleições de 15 de setembro de 1890 (regulamentada pelo Decreto nº 511, de 23 de junho de 1890 – o Regulamento Cesário Alvim).

Não havia entre os constituintes perfeita identidade. Extintos o partido Liberal e o Conservador restavam, apenas, ao tempo do Governo Provisório, os republicanos fragmentados entre interesses regionais e classistas representados no movimento (BALLEIRO, 2012b, p. 20 et seq.). A composição congressual, por conseguinte, trazia “muitos republicanos históricos e dos propagandistas do novo regime nos últimos 18 anos até 1889; adesistas, alguns dos quais provindos da monarquia; muitos militares; muitos juristas liberais e vários jovens inexperientes” (BALLEIRO, 2012b, p. 25). Os assalariados do comércio e os operários e artesãos que, àquela altura, já transpareciam na estrutura social “praticamente não tiveram voz na Constituinte, embora o oficial do Exército Tasso Fragoso, logo nos primeiros dias da República, houvesse discursado, em tom positivista, no sentido de que ‘a nova filosofia’ tinha como ‘objetivo imediato’ o de ‘incorporar o proletariado à sociedade moderna’.” (BALLEIRO, 2012b, p. 26).

O consenso parecia existir, unicamente, no que toca à consolidação da República federativa e federal, predominando maciçamente o modelo presidencialista “do tipo norte-americano, já transplantado para a Argentina” (BALLEIRO, 2012b, p. 26). As facções e a própria política partidária se organizavam pelos interesses regionais, sem aglutinadores nacionais de interesses e crenças como se verificava, ainda que defeituosamente, no regime imperial. Além da disputa federativa, as alianças se organizavam em torno da direção levada a efeito por Deodoro. Como notado por Faoro:

Com fronteiras ainda indecisas, o Congresso se dividirá em facções, os deodoristas e os outros, ainda sem nome na oposição, mas com rumos já voltados para o oeste. Uma tentativa de golpe perpassa, rápida e sem forma, o plenário, esboçada por Aristides Lobo — o mesmo que via o povo bestializado diante do 15 de novembro e

que não reconhecia nessa data o curso do primeiro ano da República —, com o propósito de arrebatá-la a Deodoro o exercício do Poder Legislativo. (FAORO, 2001, p. 659).

A arena política, assim, passa a ser ocupada por dois campos: o Governo e a Constituinte. Sintoma da divisão se verifica com o fato de Deodoro, a despeito de haver controlado o processo eleitoral, não ter conseguido fazer com que Saldanha Marinho vencesse Prudente de Moraes no escrutínio para a assunção da presidência dos trabalhos congressuais (LESSA, 2015, p. 117-118).

Os interesses cafeicultores de São Paulo, aglutinados em torno de Prudente de Moraes e esperançosos de obter maior autonomia com o regime federativo de organização do poder no território, cosiam o espaço em meio às divergências republicanas, assegurando, de certo modo, a harmonia que o compartilhamento dos interesses parece haver fixado. O desejo das oligarquias rurais – que clamavam pela autonomia política, financeira e jurisdicional das antigas províncias – estava para ser corporificado na Constituição.

Iniciados os trabalhos do Congresso Constituinte, fixada a direção da mesa e aprovado o seu Regimento Interno em substituição àquele utilizado nos trabalhos preparatórios dos dias anteriores, os constituintes elegeram em 22 de novembro, seguindo o disposto no artigo 57 do Regimento, uma comissão especial de 21 membros (um de cada estado e do Distrito Federal) para dar parecer sobre o projeto do Governo Provisório. Os membros da chamada “Comissão dos Vinte e Um” foram algumas das personalidades que, no período, mais se notabilizaram na história política do Brasil:

(...) [A] bancada do Amazonas elegeu seu representante na comissão o Sr. Francisco Machado, por 4 votos; a do Pará elegeu o Sr. Lauro Sodré, por 8 votos contra 1; a do Maranhão, o Sr. Casimiro Júnior, por três votos; a do Piauí, o Sr. Theodoro Pacheco, por 4 votos; a do Pará, o Sr. Joaquim Catunda, por 11 votos; a do Rio Grande do Norte, o Sr. Amaro Cavalcanti, por 6 votos; a da Paraíba, o Sr. João Neiva, por 7 votos; a de Pernambuco, o Sr. José Higino, por 10 votos contra 5; a de Alagoas, o Sr. Gabino Besouro, por 3 votos em 4; a de Sergipe, o Sr. Oliveira Valladão, por 6 votos em 7; a da Bahia, o Sr. Virgílio Damasio, por 8 votos; a do Espírito Santo, o Sr. Gil Goulart, por 4 votos em 5; a de São Paulo, o Sr. Bernardino de Campos, por 13 votos; a do Rio de Janeiro, o Sr. Laper, por 7 votos; a do Paraná, o Sr. Ubaldino do Amaral, por 5 votos; a de Santa Catarina, o Sr. Lauro Müller, por 6 votos; a do Rio Grande do Sul, o Sr. Júlio de Castilhos, por 13 votos em 16; a de Minas Gerais, o Sr. João Pinheiro, por 26 votos em 27; a da Capital Federal, o Sr. Lopes Trovão, por (...) votos; a de Goiás, o Sr. Leopoldo Bulhões, por 4 votos; e a de Mato Grosso, o Sr. Aquilino do Amaral, por 2 votos. (ROURE, 1979, p. 4-5)

A necessidade de apressar a votação do projeto de Constituição, entretanto, levou os constituintes a pôr em relevo, nos debates, os tópicos que a elite por eles representada julgava mais relevantes: a organização federativa, a discriminação das rendas, a unidade do direito, a

dualidade da magistratura, o sistema de eleições presidenciais e a organização dos estados. A questão financeira se manifestava prioritariamente na discussão tributária, mas as problemáticas atinentes ao orçamento, aos déficits, à dívida, à moeda e ao câmbio jamais deixaram de acossar as discussões.

A Comissão dos Vinte e Um ofertou seu parecer sobre o projeto do governo e as emendas sugeridas pelos constituintes rapidamente, em 10 de dezembro. Não havia entre seus membros homogeneidade de opinião, de maneira que quase todos fizeram constar sua aprovação com restrições e votos em separado (RIBEIRO, 1917, p. 239 et seq.). O assunto de destaque era a discriminação das fontes de receitas, embora de todos não passasse o cuidado com o equilíbrio orçamentário. De acordo com o parecer:

Ao systema ahi adoptado, que consiste em dar á União e aos Estados competência exclusiva, para tributarem determinadas fontes de receita, e cumulativa para tributarem outras, se contrapoz o da completa e absoluta discriminação das materias tributarias por parte da União, considerando-se todas as mais da competência dos Estados.

A maioria da Commissão, porém, attemdemdo que, dada a eventualidade de desequilíbrio no orçamento federal teria a União de recorrer a quotas repartidas entre os Estados, o que pol-a-hia na dependência destes e poderia crear-lhe sérios embaraços em condições excepcionaes (...) resolveu manter as diposições da Constituição, modificando-sas, sómente em relação aos ns. 2 e 3 do art. 8º, no sentido de accrescentar ao imposto sobre propriedade territorial, o predial, que lhe é connexo e desde muito pertence exclusivamente ao Estados, e de eliminar a clausula que extingue em 1898, ou antes, si o Congresso deliberar, os impostos de exportação dos Estados. (RIBEIRO, 1917, p. 240)

Se, por um lado, havia a preocupação de não se esvaziar as receitas da União e a sua competência para obter novos recursos para acudir necessidades de caráter nacional, por outro, o clamor federalista por maior autonomia aos estados era grande, especialmente, ao que tudo indica, por se acreditar que a descentralização configuraria o caminho seguro para acudir os estados financeiramente combalidos. Ainda de acordo com a Comissão dos Vinte e Um, a cessação do imposto de exportação, mesmo que pudesse se mostrar interessante aos exportadores de café das regiões bancárias do Sul e do Centro, de maneira mais significativa ao Estado de São Paulo, não podia ignorar a forte crise econômica que afligia “numero consideravel de estados, e principalmente os da zona da Bahia até ao Maranhão – proveniente da depreciação dos principaes produtos de sua exportação (...)” (RIBEIRO, 1917, p. 240-241).

Propunham os membros da Comissão, nessa direção, em caráter transitório, que se concedesse aos estados 10% dos impostos sobre importação outorgados à União. Além disso, ampliando o horizonte da questão financeira para além do equilíbrio orçamentária pela via tributária, postulavam fosse modificada a norma que declarava ser de competência exclusiva

da União criar de bancos emissores, regular a emissão e tributá-la. À União, pelos Vinte e Um, bastaria a atribuição de legislar sobre o assunto:

Os systemas de centralização e descentralização bancaria, de monopólio ou pluralidade de bancos e quaesquer outros, teem vantagens e inconvenientes que se compensam; o seu valor é meramente relativo e depende de circumstancias complexas e variaveis. E, como as constituições não se fazem para os systemas, e sim, para a vida pratica e evolutiva dos povos, deve a lei constitucional evitar nesta material, como em tantas outras, as theorias absolutas e as affirmações dogmaticas, deixando ao Poder Legislativo ordinário, ampla liberdade para adoptar os systemas que entender mais adaptados ás condições economicas, políticas e sociaes da Nação (RIBEIRO, 1917, p. 241).

Ainda no campo das receitas, mas agora as patrimoniais, não tributárias, defendia a Comissão que da autonomia dos estados no regime federativo decorria a propriedade das terras devolutas situadas nos seus respectivos territórios, cabendo à União, apenas, as existentes nas fronteiras e as necessárias às estradas de ferro federais. As terras devolutas configurariam, pela venda, instrumento “incontestável (...) [para] alargar as fontes de receita dos Estados” (RIBEIRO, 1917, p. 243).

Enfim, no que toca à questão financeira, a Comissão fazia ingressar nos debates constituintes assunto de interesse do Ministro da Fazenda Ruy Barbosa que, ele mesmo, no entanto, não fizera ingressar no projeto do governo: o Tribunal de Contas.

Em voto separado (RIBEIRO, 1917, p. 247-250), Júlio de Castilho, do Rio Grande do Sul, já externava as concepções federalistas mais exaltadas ao advogar que o projeto do governo que a Comissão mantinha era contrário à Federação. A seu juízo, em resumo, a Constituição deveria discriminar, expressamente, as competências impositivas da União e dos estados, conferindo a esses a competência residual para criar qualquer outro imposto (RIBEIRO, 1917, p. 248).

O projeto da Comissão dos Vinte e Um recebeu, ademais, para além da questão financeira, outras achegas. Em quase todas, pode-se notar certa tendência ao favorecimento dos estados. Com efeito, o projeto do Governo Provisório havia imposto algumas restrições à organização dos estados – para além da restrição óbvia de jamais poder contrariar os princípios constitucionais. Dentre outras, pode-se citar: a discriminação dos três poderes, a eletividade dos governadores e membros das Assembleias locais, a não eletividade da magistratura local, a vitaliciedade dos magistrados estaduais, o ensino leigo e livre em todos os graus e gratuito no primário (RIBEIRO, 1917, p. 24). A Comissão dos Vinte e Um suprimiu as cinco restrições, considerando-as cerceadoras da autonomia dos Estados.

A partir do projeto do governo e das proposições da Comissão dos Vinte e Um o

Congresso Constituinte debateu o texto da futura Constituição. Havia, contudo, pressa para terminar os trabalhos. A razão disso, dentre outros fatores, talvez estivesse na compreensão de Aliomar Baleeiro no sentido de que o governo provisório de Deodoro, cada vez mais, mostrava-se inepto politicamente às facções republicanas distantes da compreensão positivista, com muitas pessoas, inclusive no Governo Provisório, “temerosos dos atos de arbítrio e de desatino administrativo do Marechal” (2012b, p. 23).

As assembleias decisórias passaram por alguns lugares diferentes, como o Cassino Fluminense (sessões preparatórias da Constituinte), a Quinta da Boa Vista (sessão de abertura da Constituinte) e o palácio do Conde de Arcos (BALEEIRO, 2012b, p. 7). Elogiava-se a participação popular, evitando-a, porém, na prática. Por isso mesmo, as discussões constituintes duraram pouco mais de três meses.

Agenor Lafayette de Roure<sup>121</sup>, inserido nas preocupações de época, destacou positivamente a pressa, pois se tratavam de esforços “para que o país entrasse quanto antes no regime legal”, e assim, “levou os constituintes a só discutirem os pontos principais do projeto” (ROURE, 1979, p. 5).

Esta foi a configuração dada por Roure ao pouco tempo de reunião:

Não há dúvida que a obra da Constituinte, realizada em três meses e dias, representa um grande esforço meritório. Não houve atropelo, não houve balbúrdia nas votações, notando-se, ao contrário, que ao trabalho da notável Assembleia presidiu um espírito de ordem e de método que se sente em todas as páginas dos Anais. As correntes que se chocavam, volumosas e quase equilibradas, nas grandes linhas gerais da organização federativa da República, encontravam, na autoridade calma de Prudente de Moraes, a necessária represa, obrigando-as ao recuo e ao espraiamento e só deixando passar a quantidade de entusiasmo necessária ao funcionamento regular o maquinismo constituinte. (ROURE, 1979, p. 5-6)

Prudente José de Moraes e Barros, que viria a ser o terceiro Presidente da República, ocupava a presidência do Congresso Constituinte. E, como vimos de salientar, o apontado “consenso” na votação efetivamente não refletia a calma e a convergência de opiniões entre os constituintes. Era, antes, reflexo da conflituosa relação de forças que, sob o aspecto pacífico, impunha o domínio oligárquico de frações majoritárias de São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, dentre outros Estados, sobre os demais republicanos fragmentados e, na constituinte, sem correspondente capital político (GONÇALVES, 2014).

---

<sup>121</sup> Formado em Odontologia pela Universidade do Brasil nunca exerceu a profissão dedicando-se logo ao Jornalismo. Membro do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro do qual foi 2º Secretário e em 1924 sócio honorário. No período de 1919 a 1922 ocupou o cargo de Chefe da Casa Civil da Presidência da República sendo a 6 de novembro de 1922 nomeado Ministro do Tribunal de Contas e seu Presidente em 1931-34. Com a vitória da Revolução de 1930 foi nomeado Ministro da Fazenda. Por não se considerar político não aceitou permanecer no cargo.



Os contornos federalistas, de todo modo, superaram as pressões centralistas mais harmonizadas ao Governo Provisório de inspiração militar e acabaram acolhidos pelo Constituinte, obedecendo-se à lógica oligárquica que apoiara a proclamação da República. A configuração institucional não escaparia à crítica dos seus contemporâneos. Tampouco daqueles que sobrevieram.

Assim é que Agenor de Roure, escrevendo em 1920, externava sua autocrítica do regime, registrando mesmo um alerta para os analistas futuros do início da República:

A leitura deste livro deixará em toda gente a impressão de que grupos de representantes tentaram reduzir a União Brasileira – o Brasil de 1822 – a um amontoado de republiquetas, sem laços materiais, sem unidade de direito ou de legislação, sem recursos para viver e solver dívidas contraídas em benefício da comunhão e deixadas a seu cargo exclusivo, sem intervenção na vida dos Estados nem mesmo para garantir a liberdade religiosa. (ROURE, 1979, p. 10).

De maneira geral, a tônica dos debates centrou-se na tentativa de conciliação entre a unidade nacional e a implantação do regime federativo. Em temas como a discriminação das rendas e a organização do Poder Judiciário ficou patente a presença de dois grupos no Congresso: os unionistas e os ultrafederalistas. Ambos eram federalistas. Os ultrafederalistas tinham mais adeptos e eram de tendência mais radical, já os unionistas, dentre eles Ruy Barbosa, defendiam um modelo federativo com alguma centralização política.

Descritos, assim, os preparativos para o Congresso Constituinte, a organização da “Comissão dos Cinco” e os trabalhos da “Comissão dos Vinte e Um”, analisar-se-ão nos próximos tópicos os debates no Congresso Constituinte de 1890-1891 no tocante, especificamente, aos temas compositivos da questão financeira: a tributação (discriminação das rendas), a emissão e o controle da moeda, o câmbio e o comércio externo e, por fim, o orçamento.

### 3.2.2 A questão financeira no Congresso Constituinte

#### 3.2.2.1 O debate sobre a discriminação das rendas

A discussão constitucional a respeito da divisão das competências tributárias se insere nos elementos centrais da organização federativa do país, principalmente em um contexto de manifesta tensão política entre os estados e entre os estados e o poder central.

As controvérsias acerca das competências tributárias não se limitaram, unicamente, à

divisão de impostos, abrangendo todo o sistema político sobre o qual os estados desejavam prevalecer. Os sistemas de tributação apresentados no decorrer da constituinte quase em sua totalidade visavam a favorecer os estados e, embora variadas as proposições para a discriminação das rendas, duas grandes alternativas estiveram de fato em luta: o sistema proposto no projeto de Constituição encaminhado pelo Governo Provisório e o sistema advogado pela bancada rio-grandense. Também se destacou, nos debates, o sistema tributário apresentado pelo Apostolado Positivista.<sup>122</sup> Vejamos um a um.

O projeto encaminhado pelo governo para discussão no Congresso Constituinte adotou um sistema de discriminação de competências tributárias específicas para a União e para os estados, deixando para ambos, quanto às bases econômicas não discriminadas, competência cumulativa. A “Comissão dos Vinte e Um” aceitou o projeto, mas incluiu também, entre as rendas estaduais, o imposto predial, expressando o desejo que dos impostos de importação, de competência da União, fossem dados 10% aos estados. Ainda votou contra a abolição futura, dentro de certo prazo, dos impostos de exportação concedidos aos estados. A referida Comissão também se manifestava contra a orientação adotada na década de 1830 de discriminar os impostos pertencentes à União, deixando aos estados toda a competência residual.

Por outro lado, Júlio de Castilhos, constituinte representante do Estado do Rio Grande do Sul, mostrava-se insatisfeito com o número de impostos concedidos aos estados. Propunha, em voto separado, um plano de discriminação das rendas diverso, argumentando que desejava instituir uma “verdadeira federação” no país. Discorrendo sobre o Projeto do Governo Provisório expressava especial descontentamento com o artigo 12, referente aos impostos que a União e os estados poderiam tributar simultaneamente. Foi em relação à proposta desse dispositivo que Castilhos declarou que havia sido instituído um “funesto regime dos impostos cumulativos” (ROURE, 1979, p. 61).

“Funesto” porque, em sua visão, esse sistema seria contrário à promoção da federação no país. Para Castilhos, após a libertação do centralismo do Império, dever-se-ia haver uma mudança rápida nas normas administrativas e conseqüente transformação do regime de impostos. Assim inspirado, oferecia um plano substitutivo ao do governo,

---

<sup>122</sup> No Brasil, em 1876, Miguel de Lemos e Raimundo Teixeira Mendes fundaram a Sociedade Positivista do Brasil. No ano de 1881, por sua vez, fundaram o Apostolado e a Igreja Positivista, instalada na cidade do Rio de Janeiro. Inspirado nas ideias filosóficas de Augusto Comte, resumidas no lema progresso e ordem, o grupo de seguidores e propagadores (apostolado) do positivismo ganharam boa aceitação no país, especialmente entre os republicanos e militares, influenciando fortemente a virada para a República. Sobre o tema vale consultar: CARVALHO, J. M. A formação das almas: o imaginário da República no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

consistente em:

(...) [D]eterminar expressamente a competência da União e dos Estados quanto à tributação. Segundo este plano, é da exclusiva competência dos Estados decretar qualquer imposto que não esteja consignado no art.6 e que não seja contrário às disposições da Constituição. Evita-se, assim, a consequência funesta que decorrerá do regime de impostos duplos estatuído pelo art. 12, de acordo com as lições da longa e dolorosa experiência que nos legaram os desastres imperiais. Prevendo a possível insuficiência de produto dos impostos do art. 6, que, aliás, constituem as mais abundantes fontes de receita, propus ao art. 12 uma emenda que especifica os meios de que lançará mão a União, quer sobrevenha caso extraordinário de calamidade pública, quer surjam necessidades determinadas pelo serviço da dívida nacional. (ROURE, 1979, p. 61)

O político rio-grandense propunha, em resumo, a discriminação das rendas gerais da União, ficando todo o resto na competência dos estados. A sistemática seria semelhante à adotada pela Lei nº 99, de 31 de outubro de 1835, mas Castilhos pensava em conceder à União menos prerrogativas do que aquelas que haviam sido determinadas em 1835. Percebe-se que o tom predominante da bancada rio-grandense no Congresso Constituinte dizia respeito à possibilidade de fortalecer os estados e diminuir as prerrogativas que fizeram o poder imperial centralizado e fortalecido.

A representação do Apostolado Positivista, no tocante à discriminação das rendas, também propunha modificações ao que havia sido redigido no projeto do governo. Entre outras ideias, mantendo os impostos de importação a cargo da União sustentava que fosse facultado aos estados a tributação de mercadorias importadas e não tributadas pela União, sem qualquer reversão do produto ao Tesouro Federal. Sugeriu-se também a restrição da criação das taxas de selo aos documentos de caráter federal e a criação de taxas de Correio e Telégrafos estaduais. Assim como a “Comissão dos Vinte e Um”, o Apostolado Positivista se opunha à fixação de um prazo para extinção dos impostos de exportação aos Estados. E, finalmente, advogava que a competência fosse decidida pela prioridade na iniciativa, cessando toda a concorrência no tocante aos assuntos que pertencessem concorrentemente à União e aos estados.

As propostas circulavam antes mesmo de haver começado o Congresso Constituinte, afigurando-se ainda mais interessante a observação de como o confronto das disposições do projeto, das propostas da Comissão e das emendas de Júlio de Castilhos convergiram para a consagração do texto da Constituição Federal de 1891.

Amaro Cavalcanti<sup>123</sup>, o primeiro constituinte a discursar sobre a discriminação das rendas, dava o tom da convergência:

(...) o que cumpre fazer é uma partilha razoável das fontes da renda pública, até aqui consideradas de receita geral; partilha que não desatendendo aos serviços nem desconhecendo os encargos que ficam à União, habilite igualmente os Estados que ora se organizam, a manter-se de um modo condigno aos seus importantes fins. Bem ou mal, foi este o intuito que teve o Governo com a divisão de rendas que se contém nos arts. 6, 8 e 12 do projeto. Votei, na comissão, com a maioria, pela divisão assim feita, bem como pelas emendas que a este respeito venceram e constam do parecer. E direi, em breve palavras, porque o fiz. (BRASIL [...] (ACC), 1890-1891, p. 532)

Defendendo que se repensasse a divisão das competências tributárias fixada no projeto do Governo Provisório, Cavalcanti, a partir da leitura de dados estatísticos, procurava demonstrar o enorme déficit orçamentário que recaria sobre a União nos anos seguintes. Com base em relatórios do Tesouro Nacional destacava que em 1890 a despesa geral ordinária da União fora orçada em 151.000:000\$000, não podendo a União fazer frente ao pagamento de suas despesas caso fosse aprovada a sistemática propoposta pelo governo. Restaria à União, nesse caso, uma receita geral no valor de 138.000:000\$000, ficando as contas manifestamente deficitárias.

Considerava, também, que após a proclamação da República, apesar de algumas despesas terem sido deduzidas das contas do governo central, a exemplo das despesas com a alta administração, a família imperial ou o Conselho de Estado, outras foram acrescidas, como o aumento do Exército e da Marinha, a elevação dos soldos, a criação do Regimento Policial, a criação de novas repartições, o aumento dos ordenados dos funcionários públicos, as aposentadorias e pensões concedidas aos militares e outros ministérios criados (BRASIL [...] (ACC), 1890-1891, p. 534).

Amaro Cavalcanti era contundente na afirmação de que as rendas fixadas no artigo 6º não seriam o bastante para solver todos os encargos do governo central, propondo a votação de sistemática tributária alternativa, capaz de fornecer os meios indispensáveis para satisfazer as despesas da União. As vozes descontentes o acusavam de estar sobrepondo a soberania dos estados, ao que Cavalcanti contra-argumentava no sentido de que em uma federação não haveria dualidade do poder soberano. Estados não seriam soberanos, exercendo, somente, a autonomia de poderes que lhes seria reservada pela Constituição.

---

<sup>123</sup> Amaro Cavalcanti Soares de Brito foi Senador representante do estado do Rio Grande do Norte. Integrou a Corte Internacional de Justiça de Haia, foi Ministro das Relações Exteriores, Procurador Geral da República, Prefeito da cidade do Rio de Janeiro e Ministro do Supremo Tribunal Federal.

Júlio de Castilhos<sup>124</sup>, noutra direção, defendia o que veio a ser denominado “sistema de discriminação das rendas proposto pela bancada rio-grandense”.<sup>125</sup>

Reforçando a ideia de que somente a República Federativa era capaz de garantir a unidade política no meio dos diversos interesses e dos infindáveis costumes presente no país, Castilhos se esforçava para defender que a única forma possível de manter unida a nação seria a concessão aos estados da autonomia federativa. Reiterava, ainda, o sistema de discriminação das rendas que defendera em voto separado, pois a proposta não havia sido aprovada pela “Comissão dos Vinte e Um”.

Assim relatou:

Não basta devolver serviços aos Estados. É necessário que tal devolução seja acompanhada de perto da dos meios necessários para a despesa. Esta questão pode ser resolvida por três modos diferentes: ou a União faz o cálculo da sua despesa geral, dando aos Estados a incumbência de concorrerem para fazer face a ela; ou a União buscará os seus recursos nas mesmas fontes onde os Estados forem hauri-los; ou a União reservará para si certas fontes da receita, deixando aos Estados todas as mais. São estas as três soluções que pode comportar a questão da distribuição das rendas. A primeira solução, que consiste em entregar aos Estados a incumbência de ocorrerem a todas as despesas da União, não me parece agora aceitável. Durante muitos anos os Estados, jugulados pela centralização imperial, arrastaram a mais desoladora existência, sem iniciativa, sem autonomia, sem poderem organizar a sua economia interna, sempre oprimidos, sempre vexados. Penso, por isso, que de súbito, sem o necessário preparo não estão em condições de assumir a tremenda responsabilidade de todos os encargos da União (...). A segunda solução, podendo a União procurar os seus recursos nas mesmas fontes onde os Estados vão buscá-los, é perigosíssima. A terceira solução é a que reserva para a União tais e tais fontes de receita discriminadamente e que deixa aos Estados campo vasto para tributarem o que lhes conviver, com exclusão daquelas (...). O projeto baralha as duas últimas soluções, reservando certas fontes de receita para a União, reservando tais outras para os Estados e dispondo que União e Estados possam ir buscar cumulativamente outras fontes (...). (BRASIL [...] (ACC), 1890-1891, p. 572 e 573)

Júlio de Castilhos tinha como objetivo premente aprovar um sistema de discriminação das rendas em que somente as competências fiscais da União fossem fixadas, podendo os Estados tributar tudo o que não constasse dessa enumeração. Seu discurso deixava patente a posição em que se encontravam os representantes de alguns estados (São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul) na tentativa de promover a defesa federalista e afirmar a autonomia estadual. Júlio de Castilhos chegou a sustentar que o projeto havia reservado à

<sup>124</sup> Júlio Prates de Castilho foi Deputado Federal Constituinte, representante do Estado do Rio Grande do Sul, assim como presidente e secretário de governo de seu Estado. Formou-se em Direito pela Faculdade de São Paulo.

<sup>125</sup> Bancada Rio-grandense: Júlio de Castilhos, Ramiro Barcellos, Pinheiro Machado, Júlio Frota, Borges de Medeiros, Menna Barreto, Thomaz Flores, C. Nascimento, H. Baptista, Assis Brazil, Pereira da Costa, R. Osório de Abreu, Victorino Monteiro e Alcides Lima.

União as fontes mais abundantes de receitas (aquelas que traziam maiores rendimentos), sobrando para os estados apenas o imposto de transmissão de propriedade, o imposto territorial e o imposto de exportação cuja competência, segundo o projeto, findaria em 1898:

Nós, os do Rio Grande do Sul, entendemos que o que a Constituição dispõe sobre este magno assunto é anárquico, é antifederativo e não pode ser aceito pelo Congresso (...). E porque é anárquico? Porque o art.12 consagra o princípio dos impostos duplos, lançados pela União e Estados, princípio que por tanto tempo trouxe anarquizada a vida econômica e financeira do país sob o detestável regime do Império, princípio que virá produzir a mesma anarquia funesta sob a República (...). De sorte que, fazendo essa classificação, a Constituição realiza a partilha do leão tomando para a União as fontes mais produtivas, deixando aos Estados as que menos rendem, e ainda acrescenta: sobre todas as mais matérias, a União e os Estados podem tributar cumulativamente (...). Mas, em virtude de uma guerra ou de uma calamidade, pode a União precisar de receita extraordinária. Pois bem, nessa eventualidade, em vez da Constituinte deixar à União a faculdade ampla de tributar o que ela entender conveniente nos Estados, perturbando a economia e invadindo as atribuições destes, deve ficar com a faculdade de tributar as rendas dos Estados de acordo com as condições econômicas de cada um; quero dizer deve tributar uniformemente, mas cada Estado pagará segundo suas forças econômicas (...). É assim na Suíça. É assim na Alemanha. Foi assim nos Estados Unidos até a guerra de secessão (...). (BRASIL [...] (ACC), 1890-1891, p. 572 e 573)

O representante da bancada rio-grandense ainda argumentou que muitas das despesas pertencentes ao governo central haviam sido transferidas para os estados, o que geraria um aumento inesperado nas despesas estaduais. Dizia que Amaro Cavalcanti havia mencionado que não somente para a União aumentara o rol de despesa, mas, também, para os estados. E, questionando o aumento dos gastos da União, reiterava que diante de uma guerra ou de qualquer calamidade pública o governo federal poderia, extraordinariamente, tributar os estados, conforme as condições econômicas de cada um, inexistindo instrumento semelhante para os estados em relação à União. Refutava o constituinte gaúcho, dessa maneira, o artigo que facultava que à União, em casos extraordinários, tributar o que entendesse conveniente aos estados, perturbando a economia estadual e invadindo as atribuições de cada ente federativo (BRASIL [...] (ACC), 1890-1891, p. 576).

Julio de Castilhos também enfatizava que para a implantação de um regime federativo dever-se-ia adotar o sistema de discriminação das rendas por ele proposto, ou do contrário, continuar-se-ia a vigorar o “velho sistema das finanças imperiais”, “atrasado o país, abastardando o caráter nacional” (BRASIL [...] (ACC), 1890-1891: 576). Reforçava, assim, a ideia de que a autonomia dos estados deveria vir acompanhada de meios para exercê-la, ou seja, de rendas. Nas suas palavras, deixar os estados sem rendas equivaleria à liberdade na miséria.

Nos debates constituintes, todavia, não faltaram objeções ao plano de discriminação

de rendas de Castilhos, principalmente por aqueles que não desejavam desfalcocar a União diante da preponderância dos estados. Quando indagado sobre a constituição da federação americana por Ubaldino do Amaral, Castilhos retrucou que “lá o movimento era dos Estados para a União, aqui é o da União para os Estados”. (BRASIL [...] (ACC), 1890-1891: 577). Em outro momento, quando Serzedello Corrêa<sup>126</sup> lhe questionou sobre as novas despesas atribuídas à União e sobre qual seria a receptividade dos estados em ajudar a União em situações calamitosas, Castilhos formulou uma nova hipótese. Para ele, se a União contraísse um compromisso urgente deveria recorrer aos estados. Contudo, se estes não a ajudassem prontamente, a União deveria realizar uma operação de crédito e contrair um empréstimo, sendo que o serviço de juros e a amortização da dívida ficariam a cargo dos estados. Tere-se-ia, assim, para Castilhos, uma “solução radical”, isto é, uma “solução federativa”. (BRASIL [...] (ACC), 1890-1891: 579).

A maioria dos constituintes, em meio às controvérsias, reclamava da carência de informações sobre a situação financeira do país. Com efeito, pelos relatórios do Ministério da Fazenda verifica-se que a ruptura republicana haviade certo modo paralisado os serviços atinentes à produção de dados financeiros.

Nessas circunstâncias, Ruy Barbosa, então Ministro da Fazenda, foi requisitado pelo Congresso Constituinte para prestar esclarecimentos. Em seu conhecido discurso, opondo-se, radicalmente, ao sistema proposto pela bancada rio-grandense e na qualidade de autor do plano de discriminação das rendas constante no projeto do Governo Provisório, afirmava que se a proposta alternativa da bancada sulista fosse aprovada toda a obra de organização do país estaria, irremediavelmente, comprometida. Como um dos representantes do grupo defensor da União na Constituinte, Ruy Barbosa, em sua fala, elogiava a criação de uma esfera central na organização federativa:

Do plano que adotardes sobre a discriminação da renda para o orçamento geral e para o dos Estados depende, senhores, a durabilidade ou a ruína da União, a constituição do país ou a proclamação da anarquia (apoiados), a honra nacional ou a bancarrota inevitável (numerosos apoios). Não somos uma federação de povos até ontem separados e reunidos de ontem para hoje. Pelo contrário, é da União que partimos. Na União nascemos. Na União se geraram e fecharam os olhos dos nossos pais. Na União ainda não cessamos de estar. Para que a União seja a herança de nossa descendência, todos os sacrifícios serão poucos. A União é, talvez, o único benefício sem mescla que a Monarquia nos assegurou. E um dos mais terríveis argumentos que a Monarquia ameaçada viu surgir contra si foi o de que o seu espírito centralizador tendia a dissolver a União, pela reação crescente dos descontentamentos locais. Para não descer abaixo do Império, a República necessita

---

<sup>126</sup> Inocêncio Serzedello Correia foi Deputado Federal Constituinte, representante do estado do Pará, e engenheiro militar.

de começar mostrando-se capaz de preservar a União pelo menos tão bem quanto ele. Quando, sob as últimas trevas do regime extinto, começou a alvorecer entre nós a aspiração federalista, o mais poderoso espantinho agitado pela realza contra ela, era a desintegração da Pátria, a dissolução da nossa nacionalidade pelo gênio do separatismo inerente, segundo os seus inimigos, à forma federativa (...). (BRASIL [...] (ACC), 1890-1891, p. 617-618)

O elogio feito por Ruy Barbosa à União tinha um propósito específico diante dos rumos dos debates constituintes. As discussões convergiam para uma tentativa clara de não só estabelecer a autonomia dos estados, mas também de lhes fornecer todos os recursos necessários para a sua própria sobrevivência política e econômica. A bancada rio-grandense já havia explicitado quais as emendas deveriam ser introduzidas no texto constitucional com o objetivo de nutrir os estados de toda força possível (econômica e política), em detrimento da União. Para Júlio de Castilhos o poder centralizado fora o grande mal de todo o Império, devendo, por isso, ser cerceado na República. Dessa forma, não bastava apenas a autonomia política e a autonomia sobre os recursos financeiros nos estados. Era preciso que a União não possuísse meios de intervenção ou restrição na política local.

Ante as tentativas ultrafederalistas da bancada rio-grandense, Ruy Barbosa procurou denunciar as “exagerações singulares e perniciosas” (BRASIL [...] (ACC), 1890-1891, p. 617) que se encontravam presentes nas falas dos constituintes. E, como defensor da União, tomou para si o dever de cercear as “exagerações” para o bem do regime federativo. Para Ruy Barbosa o termo federação vinha adquirindo na Constituinte outro significado, o qual deveria ser intensamente combatido pelos congressistas. O regime federativo parecia haver se “tornado moda, entusiasmo, cegueira, palavra mágica, a cuja simples invocação tudo há de ceder, ainda que invoquem mal, fóra de propósito, em prejuízo da Federação mesma”. (BRASIL [...] (ACC), 1890-1891, p. 619).

Nesse contexto, Ruy Barbosa, no seu discurso, apresentava argumentos que pudessem trazer à União maior espaço no cenário político que estava a ser desenhado. Discorrendo sobre o processo de unificação e formação da América do Norte sustentava que os treze estados da Nova Inglaterra haviam se constituído como sociedades ligadas entre si pela origem, pelo idioma e pela fé, mas, politicamente, mantinham separadas as diversas organizações internas, ou seja, autônomas. Entretanto, para a formação de um governo extensivo, cada uma delas sacrificou parte de sua entidade peculiar, contribuindo com um contingente de direitos renunciados em benefício da União. (BRASIL [...] (ACC), 1890-1891, p. 619).

Na avaliação de Ruy, no Brasil o movimento para a construção da federação estava



sendo alicerçado de forma completamente diferente. Passaríamos de um período de forte centralização imperial para um regime de federação mais radical que o experimentado na América do Norte, conforme as concessões que na constituinte se deseja fazer aos estados. Mesmo partindo da negação quase absoluta da autonomia e indo em direção da quase absoluta autonomia, contudo, os estados continuariam a reclamar da avareza das concessões pertinentes ao projeto enviado pelo governo. Não lhes bastava nem mesmo uma federação mais radical do que a pensada nos Estados Unidos da América. Nas palavras de Ruy Barbosa: “Hontem de federação não tínhamos nada. Hoje, não há federação que nos baste”. (BRASIL [...] (ACC), 1890-1891, p. 620).

Ruy Barbosa pontuou perante os constituintes que a Constituição Americana não havia distribuído aos estados impostos privativos. Lá, dizia, a União possuía somente impostos privativos (imposto sobre o comércio internacional). Também nos Estados Unidos da América não podiam os estados tributarem nem a importação nem a exportação. Contudo, no Brasil os contornos tributários estavam se configurando de forma diferenciada. No Brasil, conforme o projeto da Constituição, somente havia se reservado à União a tributação do imposto de importação, ficando para os estados o domínio exclusivo dos impostos de exportação, transmissão de propriedade e territorial. Quanto aos demais, cabia aos estados o direito de taxarem livremente as fontes de rendas que também porventura viesse a União a tributar. (BRASIL [...] (ACC), 1890-1891, p. 623).

Na “renhida batalha para favorecer ainda mais aos Estados e empobrecer ainda a União” (BRASIL [...] (ACC), 1890-1891, p. 623), os constituintes, segundo Ruy, desejavam prolongar indefinidamente o prazo de existência da tributação do imposto de exportação pelos estados, cujos limites no projeto haviam sido fixados até o ano de 1898. E Ruy Barbosa, dirigindo-se aos “adversários do projeto”, asseverava que estavam invertendo o ideal inerente à forma federativa. A primeira necessidade, o ponto de partida da organização federativa, era assegurar a existência independente da União Federal. Depois sim, dever-se-ia organizar a autonomia dos Estados com os recursos aproveitáveis para a sua vida individual. Assentar a União seria condição absoluta de existência dos estados.

Nessa direção, o Ministro objetou as propostas de emendas que haviam sido feitas no decorrer dos debates parlamentares. Defendia que o sistema de Castilhos (fornecer à União os impostos do artigo 6º e entregar todos os outros aos Estados) geraria um enorme déficit no valor de 95.000:000\$000, de acordo com a avaliação da receita e da despesa no ano de 1889. E, por outro lado, afirmava demonstrar que o aumento das despesas dos estados havia sido de 4.322:862\$591. Contudo, a receita dos estados, conforme o determinado no projeto, cresceria

para 22.800:000\$000 sem se acrescentar o imposto predial, o imposto de indústrias e profissões e as taxas de selo nos papéis emanados de autoridades locais. No total teriam os estados um saldo positivo de 18.477:137\$400 (ROURE, 1979, p. 13).

Ressaltou Ruy Barbosa, ainda, que a criação de um imposto subsidiário sobre a renda dos estados, proposto por Castilhos nos momentos de calamidade pública, não teria cabimento para suprir o déficit do orçamento ordinário:

Taxas sobre a renda dos Estados são taxas que os Estados pagarão quando lhes aprouver. O Governo Federal nunca se poderia constituir credor violento das províncias da União, constringendo-as, pelo império dos tribunais e pela ação da força material, pela demanda, pela penhora, pela coação armada, ao pagamento de tributos a que as legislaturas locais se recusassem. Um sistema que abre a porta à possibilidade de tais conflitos, que pelo próprio mecanismo da sua combinação os promove e multiplica, não pode arrostar a análise, nem tem direito à prova de um ensaio. E depois, deixai-me perguntar-vos: não vedes que por esse regime o desempenho dos compromissos da dívida federal fica entregue à boa vontade das Assembleias locais? Quando elas, nos seus orçamentos, negarem os meios para satisfação das taxas impostas aos Estados pelo Governo Federal, quando elas se deliberarem a lhe cortar os víveres, onde há de ir bater o Tesouro mendicante? Que praça do mundo emprestará mais um real ao governo de um país confessadamente destituído de fontes de renda para honrar as suas dívidas e entregue a esse respeito à discricção de autoridades locais? Não vedes que se trocam, deste modo, lamentavelmente, as posições entre a União e os Estados? Não percebei que destarte os Estados seriam dora em diante os fiadores da União, os árbitros do seu crédito, e que o capital, solicitado por ela nos mercados monetários, teria de consultar a situação financeira de dezenas de orçamentos locais, antes de entrar em qualquer transação de crédito como Governo Federal? (BRASIL [...] (ACC), 1890-1891, p. 632)

Com essas indagações, Ruy Barbosa objetivava instituir a União como peça fundamental na construção da República Federativa. Desprover a União de meios suficientes para seu próprio sustento geraria consequências negativas a todos os entes federativos. Ruy Barbosa, crendo desse modo, condenou também emendas propostas pela Comissão dos Vinte e Um. Não concordava, por exemplo, com a emenda que concedia aos estados a quota de 10% sobre os impostos de importação de mercadorias destinadas ao consumo no respectivo território, visto que se desfalcaria a já pequena receita da União. Defendia, antes, o que estava descrito no projeto do governo (já que fora a sua própria realização) por acreditar que o plano apresentado não esquecia nem a União nem os Estados, enquanto as propostas da Comissão dos Vinte e Um e de Júlio de Castilhos praticamente não faziam concessões à União.

No projeto da Comissão dos Vinte e Um e nas falas de Júlio de Castilhos dentre as despesas existentes nenhuma das pertencentes aos Ministérios da Instrução, Correios e Telégrafos, Exterior, Marinha, Guerra, Agricultura e Fazenda passariam para a competência dos Estados. No plano do governo revisado por Ruy Barbosa, contrariamente, as despesas do

Ministério do Interior com a magistratura local eram deslocadas para responsabilidade dos estados, agravando o orçamento regional com uma despesa estimada em 4.322:862\$591, mas conferindo-lhes, em contrapartida, receita nova da ordem de 22.800:000\$. (BRASIL [...] (ACC), 1890-1891, p. 639).

As despesas atribuídas aos estados, diante dos rumos das discussões na Constituinte, não perigavam aumentar. O projeto do governo, como sustentado por Ruy Barbosa, daria aos Estados receitas que gerariam um saldo positivo de 18.477:137\$400. Contudo, a Comissão dos Vinte e Um propôs emendas que buscavam a inclusão de dois novos impostos na receita dos estados: o imposto predial e o imposto territorial. Ou seja, além do saldo positivo imaginado pelo governo os estados também pleiteavam incrementos reais de receita com a inclusão dos novos impostos para compor as suas rendas.

A situação de vantagem que parecia se consolidar para os estados recebeu críticas de Ruy Barbosa ao lembrar perante a Constituinte que antes de pensar em estabelecer novos impostos privativos aos Estados seria possível explorar um vasto campo tributário ainda não utilizado pela monarquia no Brasil. Exemplo por ele salientado se achava no imposto geral sobre a propriedade, o qual não se confundiria com o imposto territorial, já que recairia globalmente sobre o valor total dos haveres do contribuinte, conforme suas declarações. De igual forma, o imposto sobre a renda, por ele caracterizado como um “tributo justíssimo, reparador, indispensável e urgente” (BRASIL [...] (ACC), 1890-1891: 641). Também trazia como exemplo, a possível tributação sobre o álcool e sobre o fumo. Apresentando variadas possibilidades de exercício do poder extrativo público para a criação de impostos ainda não tributados no Brasil, Ruy Barbosa encerrou o seu discurso sobre a discriminação das rendas. Sem que “os adversários da Constituição” desanimassem.

Fora do ambiente Constituinte, mas envolvido na atmosfera de disputas entre as alternativas de ação, Ruy Barbosa publicou relatório mais aprofundado sobre a situação financeira do país naquele momento, discorrendo sobre banco de crédito popular, amortização e conversão, banco hipotecário nacional, direitos de importação, direitos de exportação, auxílio à lavoura, repressão ao contrabando, imposto do selo, dívida ativa, caixas econômicas, garantia de empréstimos aos estados, entre outros.

Dentre os diversos temas, mereceu sua atenção a “reconstituição tributária” do país e, mais detidamente, quatro impostos: o imposto sobre a renda, sobre os baldios, sobre o álcool e sobre o fumo. Ambicionava reconstituir o sistema tributário nacional diante da nova organização política. Caberia ao Poder Legislativo, nessa direção, procurar novas fontes de renda. Para o então Ministro da Fazenda essa era a única forma de equacionar o desequilíbrio

no orçamento geral entre a receita e a despesa, produzido em razão da ausência dos impostos que haviam sido transferidos para a receita dos estados.

No decorrer de seu relato demonstrou que somente em função da perda de dois impostos (direitos de exportação e o imposto de transmissão de propriedade) a União deixaria de arrecadar o valor de 20.000:000\$000. Tamanho desequilíbrio orçamentário entre os entes federativos poderia ter consequências mais sérias para a recém-inaugurada República brasileira, colocando em risco a subsistência da unidade federativa. Não à toa, Ruy Barbosa fez questão inserir no seu relatório advertência quanto aos rumos que o Congresso Constituinte estava traçando para a República:

Si o domínio tributário da União for ainda mais desfalcado, si novas fontes de renda se transferirem do governo central para os governos locais, si prevalecerem certas emendas funestas, que parece esquecerem as necessidades supremas da nossa existência, da nossa solidariedade e da nossa honra como nação, arvorando em princípio absoluto o egoísmo dos Estados, olvidando a impossibilidade do desenvolvimento destes fora da aliança indissolúvel no seio da grande pátria brasileira, - nesse caso a dificuldade será tão grave, que não vejo como o legislador poderia solvê-la imediatamente. (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1891, p. 206)

Intencionava Ruy Barbosa, como forma de sanar o déficit e compensar as receitas da União, criar e regulamentar os impostos sobre a renda, sobre terrenos incultos e não edificados na capital da República, sobre o álcool, sobre o fumo, além de agravar o imposto de selo. Esperava, com isso, cada vez mais desestimular o velho sistema de empréstimos, característico da administração imperial, e estimular a busca de novas fontes de renda para o país.

A maior crítica de Ruy Barbosa ao sistema tributário imperial e às propostas centradas na tributação indireta era que, frequentemente, pesava mais sobre os menos capacitados para suportá-lo (GONÇALVES, 2014). Indignava-se mesmo em seu discurso no Congresso Constituinte ante a constatação de que as rendas federais seriam compostas, basicamente, de impostos aduaneiros. E, apontando a importância de se pensar acerca do desenvolvimento dos impostos diretos, descrevia a forma que a seu juízo se mostrava mais técnica para levar a efeito a implementação de tributação direta e suplantar as dificuldades que vislumbrava para a criação do imposto de renda no Brasil: (i) a graduação do seu peso entre as rendas perpétuas e as procedentes da atividade individual; e (ii) a fixação do mínimo, abaixo do qual se deveria estabelecer a isenção das rendas inferiores. Solução vislumbrava Ruy Barbosa, ademais, por meio de um sistema de presunções legais, de taxação por autoridade e, por fim, pela fixação da declaração do próprio contribuinte. (BRASIL.

Ministério da Fazenda, 1891, p. 231).

Em sua visão, as nossas instituições e hábitos estariam mais afinados com a opção que deixa a prioridade ao devedor do imposto, sujeito a verificação posterior dos agentes fiscais. Da mesma forma, o imposto sobre a renda deveria incidir sobre: (i) as que provêm de propriedades imóveis e prédios; (ii) as que proveem do exercício de qualquer indústria, profissão, arte ou ofício; (iii) as que decorrem de títulos ou fundos públicos, ações de companhias; (iv) as que emanam de capital (dinheiro) a juro, sobre dívidas quirografárias, ou hipotecárias; e (v) as que resultam de empregos públicos.

No tocante à proporção do tributo e do mínimo tributável, ademais, aconselhava Ruy Barbosa a criação de duas classes de graduação e o estabelecimento de isenção do imposto para rendas inferiores a 800\$000 e para as rendas que, mesmo quando ultrapassem esse montante, se referissem aos agentes diplomáticos das nações estrangeiras, aos dos cônsules de carreira, aos rendimentos das sociedades de socorros mútuos e beneficência e aos juros das apólices da dívida pública possuídas por estrangeiros residentes fora do país (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1891, p. 231).

A bancada rio-grandense na Constituinte combateu aguerridamente a fala de Ruy Barbosa. Não só contestava seus dados, indicativos do déficit orçamentário que recairia sobre a União, como defendia o sistema proposto por Júlio de Castilhos como aquele que evitaria a todo custo o enfraquecimento da União e os atritos entre ela e os estados. Nessa direção, Ramiro Barcellos, representando a bancada rio-grandense, rebatia os dados apresentados por Ruy Barbosa ao enfatizar que alguns serviços que aumentavam a renda do Tesouro não haviam sido citados por Ruy, como a Estrada de Ferro Central do Brasil. Procurava mostrar também que os serviços retirados da competência da União não somavam 5.400:000\$000, como dissera Ruy Barbosa, mas cerca de 22.000:000\$000.

Barcellos advogava o desaparecimento do Tesouro Nacional como forma de reduzir as despesas da União. Para ele as operações financeiras deveriam ser conduzidas por intermédio de bancos de confiança sob os olhos do Ministério da Fazenda. E, finalizando seus argumentos na Constituinte, em nítida provocação a Ruy Barbosa, sustentava não precisar ver nos Estados Unidos ou mesmo na Suíça como realizar um bom plano de discriminação das rendas, porquanto “cada um deveria estudar o seu problema e deixar o do vizinho ao vizinho” (BRASIL [...] (ACC), 1890-1891, p. 655).

As discussões no Congresso Constituinte, com a participação de Ruy Barbosa, eram intensas. E, ao lado do Ministro da Fazenda, importante voz ergueu o constituinte Ubaldino do Amaral, propondo defender um maior domínio tributário da União em contraposição aos

estados.

Ubalдино procurava alertar sobre o exagerado poder que o Congresso Constituinte parecia conferir aos estados:

Para nós, a União é o inimigo; o Distrito Federal também inimigo. Entretanto, exigem tudo deles; desarma-se a União de tudo – do poder e dos recursos, mesmo para aquilo que exigimos que ela faça. Esquecemos com extraordinária facilidade que à União estão confiados os maiores interesses e que ela não pode perecer. Estamos fazendo uma obra errada; e será talvez necessário, dentro de brevíssimo tempo, que a Constituição seja reformada, porque a despeito das nossas aspirações individuais e das exigências dos nossos Estados, sem embargo de todas as nossas opiniões coligadas, de todos os desvios e preconceitos, força é que se mantenha esta nacionalidade.

Se cometermos o erro para o qual vamos caminhando, se entendermos que é possível considerar a União uma simples abstração, desarmá-la de todos os recursos, torná-la imponente para representar a nossa bandeira comum, a consequência fatal, lógica, irremediável é esta: a Constituição será reformada em curto prazo. (BRASIL [...] (ACC), 1890-1891, p. 757-758)

Ressaltava, com essas palavras, a importância da União como representante da nação, quer perante suas obrigações internas quer perante seus deveres internacionais. À União, expressando toda a República, cabia sustentar o Exército, a Marinha, um corpo diplomático, realizar melhoramentos que os estados por si só não conseguiriam e principalmente manter o crédito nacional. Dela, a União, não se deveriam retirar os meios de intervenção, a exemplo da emenda que pretendia conceder aos estados as terras devolutas que durante o Império eram de competência do poder central.

Ubalдино do Amaral, assim, combateu no Congresso Constituinte a tentativa da bancada rio-grandense de estabelecer como renda da União somente aquelas do artigo 6º do projeto do Governo, a teor do qual em casos de calamidade pública ou guerra deveria a União tributar os Estados.

Em sua opinião, nenhum estado, por reciprocidade, viria ao auxílio da União, mostrando-se desastrosa a emenda dos representantes do Rio Grande do Sul tanto para os casos extraordinários quanto para os ordinários. Argumentava, por conseguinte, que no Brasil ainda não se achava um ideal nacional formado para se acolher a emenda rio-grandense e evitar o sepultamento da União:

Não nos iludamos; o nosso ideal por ora está em elaboração; cada um de nós ama a terra em que nasceu, o estado de que é filho; vai-se formando, e tenho fé nisto, a concepção da Pátria, mas ainda não está formada. (Reclamações)

Vai crescendo, felizmente, a compreensão nos nossos destinos. Até agora não temos sido senão um bando de viajantes que se albergam a um tempo debaixo do mesmo rancho. (Apoiados, não apoiados, protestos. O Sr. Presidente toca a campainha) e que em circunstância dada reúnem-se para o mesmo fim. (Continuam os protestos). (BRASIL [...] (ACC), 1890-1891, p. 765)

A visão de Ubaldino, aliás, ressentido de um maior sentimento nacional ou patriótico, parece haver sido a que logrou êxito no Congresso Constituinte. Não sem motivo, ante sua exposição, Viveiros de Castro concluiu que “se entre nos predominasse o ideal supremo de uma grande Pátria, a discussão dos nossos orçamentos não apresentaria o triste espetáculo de uma partilha feita entre herdeiros insofridos, que nem ao menos procuram salvar o decoro”. (CASTRO, 1989, p. 105-106).

Ao sistema tributário proposto por Castilhos e a bancada sulista se opunham, como visto, Ruy Barbosa e Ubaldino do Amaral. Defensores ferrenhos da União, ambos lideraram a corrente que sustentava a discriminação das rendas constante nos artigos 6º, 8º e 12 do projeto da Constituição encaminhado pelo Governo. De todo modo, a discussão e a divergência sobre o tema no Congresso Constituinte mantiveram-se acirradas até o seu termo. Votaram favoravelmente ao sistema do representante do Rio Grande do Sul 103 constituintes; rejeitaram-no 123 constituintes. Ao final, o sistema proposto pelo Governo Provisório restou vitorioso, com algumas concessões aos estados (imposto predial e o imposto de indústrias e profissões) e sem quaisquer prerrogativas acrescidas àquelas previamente estabelecidas para a União. Obtiveram os estados, ainda, a importante supressão do § 2º do art. 8º, que marcava prazo para a cessação da tributação sobre a exportação.

A discriminação das rendas fora, sem dúvida, conforme apontado por Agenor de Roure, o assunto mais debatido e controvertido durante todo o Congresso Constituinte. Nem por isso, contudo, bastaram-se nele os debates a respeito da questão financeira pública.

### *3.2.2.2 O debate sobre a emissão e controle da moeda*

Quanto às finanças públicas e sua interconexão com os problemas monetários destacou-se, no Congresso Constituinte, Amaro Cavalcanti.

Cavalcanti, do que é possível também coligir do seu livro “O Meio Circulante Nacional”, publicado em 1893, inspirava-se no sistema financeiro e monetário norte-americano de proliferação dos bancos e recurso à moeda fiduciária. E, assim ambado, deflagrou a discussão acerca do art. 6º, § 6º do Projeto de Constituição do Governo Provisório – o qual determinava a competência exclusiva da União para legislar sobre as instituições de bancos emissores (BRASIL [...] (ACC), 1890-1891, p. 602) –, propondo, nos seguintes termos, emenda substitutiva ao referido parágrafo:

Projeto do Governo Provisório:

Art. 6º É da competência exclusiva da União decretar:

(...)

6º A instituição de bancos emissores.

Emenda Substitutiva:

Crear bancos de emissão de moeda-papel e legislar sobre os mesmos, denegada, porém, a competência para facultar a emissão a indivíduos ou a associações particulares, com o monopólio em todo o território da União, ou mesmo abrangendo mais de um Estado. (BRASIL [...] (ACC), 1890-1891, p. 603).

Amaro Cavalcanti reputava prejudicial um sistema que fixasse o monopólio da emissão de papel-moeda em favor de um único estabelecimento para todo o país. Colocava-se contrário, dessa forma, ao monopólio do regime bancário que predominara no Império a despeito, naquele tempo, dos episódios de pluralidade/liberdade bancária. Argumentava que melhor se adequaria ao país o regime da liberdade e da pluralidade de instituições emissoras, em síntese, por conta da (i) fundação de um novo regime político, o qual seria avesso ao monopólio e ao privilégio, da (ii) confiança depositada em um só indivíduo, em uma só instituição, de todos os direitos, ou seja, de todo o monopólio da emissão de moeda-papel e da (iii) imensidão do território nacional, devendo-se criar/desenvolver elementos de riqueza nos cantos mais distantes do país.

A disseminação de caixas bancárias por meio de filiais ou sucursais, de acordo com Cavalcanti, não seria suficiente para satisfazer todas as necessidades econômicas do país com a desejável presteza e rapidez, na medida em que estariam subordinadas a um centro diretor. Reforçando a tese acerca da pluralidade bancária, pontuava que:

(...) permitir a mesma faculdade a quantos se habilitem na forma da lei, a última decisão em um regime de liberdade, me parece de todo o ponto a única aceitável. Mas, este argumento pode ainda parecer do domínio da teoria.

Baixemos, porém, os olhos sobre os próprios fatos: temos um país imenso, imensamente extenso, com vias de comunicação difíceis, com localidades grandemente distantes umas das outras, nas quais cumpre desenvolver, ou mesmo crear elementos de riqueza, indispensáveis ao seu bem-estar e progresso (...).

Nada se poderia fazer de melhor nesse empenho do que facilitar o dinheiro pronto e barato, a fim de apressar semelhante desenvolvimentos (a partes).

A vantagem do regime da liberdade é manifesta para o caso. Bancos nas localidades principais do país, em comunicação direta com as indústrias, com os homens do comércio, com o conhecimento imediato da respeitabilidade dos seus mutuários e dos elementos das indústrias que podem ser desenvolvidas e aproveitadas, facilitariam sobremaneira todas as transações, todo o movimento da sua ordem econômica e com vantagem manifesta. (BRASIL [...] (ACC), 1890-1891, p. 605)

Robustecendo seu argumento, Amaro Cavalcanti apresentou aos constituintes apanhado histórico em que lembrava o fracasso do sistema centralizador que vigeu ao tempo



do primeiro Banco do Brasil (BRASIL [...] (ACC), 1890-1891, p. 608), bem como o êxito resultante do aparecimento dos bancos privados, como o Banco Commercial do Rio de Janeiro, em 1838, e, alguns anos depois, do segundo Banco do Brasil e do Banco Rural e Hypotecário. Todos esses estabelecimentos eram de depósito e descontos. Emitindo, porém, vales a prazos curtos convertiam-se em efetivos bancos emissores, correndo seus vales no comércio (BRASIL [...] (ACC), 1890-1891, p. 609). Esse cenário teria possibilitado o surgimento de diversos bancos comerciais privados, passando a oferta de crédito a ser intermediada por instituições que se valiam de depósitos de terceiros.

Também comemora Cavalcanti o fato de a pluralidade ter sido a solução para o período centralizador na década de 1850, com conseqüente escassez de moeda em várias praças do Império. Pluralidade que, a seu juízo, infelizmente teria sido tolhida quando Torres Homem reassumira a Fazenda e suprimira a liberdade bancária com base na Lei de 22 de agosto de 1860 (conhecida à época como lei de trambolho – *loi d’entraves*). Como visto alhures, a Lei de 1860, ao exigir que todos os bancos tivessem um fundo metálico suficiente para pagar seus bilhetes, desde logo, ao portador e à vista, restringia o crédito e ampliava o controle estatal sobre os bancos, culminando, ao fim e ao cabo, com nova monopolização da emissão a partir de 1862 via Banco do Brasil.

Como esperado, sustentava Cavalcanti que o monopólio emissor logo mostrou suas deficiências no regime imperial, sendo revogado em 1865 (BRASIL [...] (ACC), 1890-1891, p. 610) e incrementado em 24 de novembro de 1888, quando se buscava introduzir no Brasil o sistema de bancos nacionais de inspiração estadunidense, com fundo de garantia em apólices da dívida pública, consignando também a faculdade dos bancos emissores sobre fundo metálico não inferior a um terço dos valores emitidos (BRASIL [...] (ACC), 1890-1891, p. 610).

À vista dessa retrospectiva histórica indagava Cavalcanti se haveria alguém no Congresso que ainda preferisse o regime do monopólio da emissão de moeda-papel:

O Sr. Amaro Cavalcanti: Agora, reatando o pensamento anterior, direi: Haverá neste Congresso alguém que, preferindo ao regime da liberdade ao do monopólio, isto é, o que dá a um só indivíduo direito exclusivo de fornecer, durante 60 anos, toda a moeda fiduciária, precisa ao nosso comércio e industrias?!...

O Sr. Augusto de Freitas: Moeda?

O Sr. Amaro Cavalcanti: Sim, porque o papel bancário torna-se na pratica, verdadeira moeda, principalmente em um povo, como o nosso, habituado ao regimen do papel.

Não creio que haja neste Congresso quem se convença de que se deva conceder a uma só instituição o direito de emitir 600.000:000\$ durante tão longo período, como o regime preferível.

Ninguém ousará dizer que é preferível que todos os estados, todas as praças, podendo solicitar do Congresso a criação de bancos emissores para as suas necessidades, devam ao contrário estender mãos súplicas a uma instituição privada, que pode ou não atendê-los! Se isto é preferível, então nada precavejamos contra o monopólio; mas se entende-se que a liberdade em tudo deve ser preferida, porque os seus próprios abusos serão corrigidos por ela mesma então é mister que aceiteis a minha emenda limitativa da autoridade do Congresso. (BRASIL [...] (ACC), 1890-1891, p. 611)

Abrir o monopólio, contudo, não implicava, necessariamente, a inexistência de regulamentação nacional. Por isso, no seu discurso, Amaro Cavalcanti, dizendo que “a Constituição era para a vida e os sistemas se podem modificar com as circunstâncias” (BRASIL [...] (ACC), 1890-1891, p. 611), defendia a tese de que caberia sim ao Congresso Nacional a criação de bancos de emissão de moeda-papel, bem como legislar sobre a matéria, porém sujeitos às limitações impostas constitucionalmente. Noutras palavras, não poderia o Congresso regular a matéria fora dos parâmetros fixados constitucionalmente, que seriam, para ele, a vedação à fixação do monopólio da emissão do papel-moeda a uma única instituição bancária.

O Sr. Amaro Cavalcanti: Tratando-se de matéria tão importante, de um monopólio tão odioso e tão prejudicial, eu penso que o Congresso deve adotar esta limitativa, porque é preciso não esquecer que um banco único emissor encarregado de resgatar o papel-moeda do Governo ficará sendo o único stock monetário e pode, em um momento dado, restringir as operações, trancar a sua carteira, elevar o desconto, e, desta sorte, fazer de tirano para o nosso comercio e indústria.

É mister notar ainda, por outro lado, que a pluralidade dos bancos é ainda uma garantia maior contra as corridas (BRASIL [...] (ACC), 1890-1891, p. 612).

Amaro Cavalcanti advogava, dessa maneira, a regulação normativa das emissões feitas por meio de vários bancos, os quais teriam a faculdade de melhor avaliar as necessidades da economia local. Alinhava-se ao pensamento econômico industrialista e à defesa de uma moeda inconvertível.

Igualmente contrário ao monopólio bancário sobre a emissão de papel-moeda posicionou-se, na Constituinte, Ramiro Barcellos,<sup>127</sup> representante da bancada rio-grandense. Resumidamente, o constituinte sustentava que um banco sempre alinhado ao governo, tornando-se, assim, partidário, só “têm dinheiro para os amigos, para os inimigos não há. A

<sup>127</sup> Ramiro Fortes de Barcellos, representante da bancada Rio-Grandense, foi político, médico, escritor e jornalista. Exerceu os mandatos de deputado provincial nos períodos de 1877 a 1878, 1879 a 1880 e 1881 a 1882; elegeu-se senador da República pelo Rio Grande do Sul de 1890 a 1899 e de 1900 a 1906.

oposição nunca tem crédito, só por estas razões; si outras não houvesse, eu votaria contra o monopólio bancário” (BRASIL [...] (ACC), 1890-1891, p. 658).

O discurso de Amaro Cavalcanti tinha sido direcionado a alguns constituintes que defendiam que o Congresso deveria legislar sobre bancos de emissão sem nenhuma limitação. Entre eles estavam Ruy Barbosa e José Hygino.

Para Ruy Barbosa, a partir da experiência dos outros povos poder-se-ia concluir que não haveria incompatibilidade entre a forma federativa e a unificação da moeda bancária. Mesmo nos governos de organização federalista, argumentava, observar-se-ia tendência crescente a aproximação progressiva à centralização e à unificação dos bancos emissores. Temia que se as antigas províncias pudessem criar bancos de circulação, sendo o papel emitido por uma “myriade de estabelecimentos particulares”, recaísse a República na “anarchia da moeda bancária” (BRASIL [...] (ACC), 1890-1891, p. 645).

O Projeto do Governo Provisório, segundo Ruy, reservava ao governo federal a atribuição privativa de legislar sobre bancos de emissão, conferindo-lhe autoridade para escolher entre o sistema da pluralidade de bancos emissores ou da centralização em uma instituição bancária exclusiva e privilegiada, bem como para autorizar os estados a criar bancos locais sujeitos a regulação federal ou mesmo impedir absolutamente a organização de bancos de circulação locais BRASIL [...] (ACC), 1890-1891, p. 645).

Divergindo de Amaro Cavalcanti, portanto, postulava Ruy Barbosa a manutenção do Projeto do Governo Provisório (por ele revisado):

Senhores, se o projecto do Governo tem erros não será com certeza, neste ponto. Tê-los-á noutros; mas certamente não são fundamentais. E maior que todos esses erros seria sem dúvida nenhuma o de sacrificar ao escrúpulo da correção absoluta a necessidade sobre todas imperiosa, de encerrarmos a ditadura, e inaugurarmos a legalidade.

Eu não compreendo que haja republicanos pouco sensíveis a força dessa exigencia suprema, a que não poderemos desobedecer impunemente. (BRASIL [...] (ACC), 1890-1891, p. 646)

José Hygino<sup>128</sup> punha-se ao lado de Ruy Barbosa. Na sua intervenção nos debates constituintes dizia que na organização do sistema bancário não haveria um valor único e universal. Os sistemas tenderiam a variar de país para país, conforme as circunstâncias e acontecimentos econômicos e financeiros internos. Caberia ao texto constitucional manter-se

---

<sup>128</sup> José Higino Duarte Pereira foi Deputado Federal Constituinte representante do estado do Pernambuco. Bacharelou-se em Direito pela Faculdade de Direito de Recife, e atuou como Ministro da Justiça e dos Negócios Interiores, durante a Presidência de Floriano Peixoto, integrando ainda o Supremo Tribunal Federal até 1897.

com razoável abertura e mobilidade, não contendo senão teses gerais e elásticas capazes de se acomodar às mudanças sociais. Somente à União, portanto, cumpria legislar sobre tudo que se referisse à emissão bancária. O melhor sistema de organização bancária não seria matéria constitucional, afirmava, mas sim objeto de lei ordinária futuramente editada pelo Congresso Nacional (BRASIL [...] (ACC), 1890-1891, p. 712-714).

Nenhum outro constituinte, dados os termos do debate, voltou a se posicionar acerca da pluralidade ou da unicidade das emissões, sedimentando que a matéria deveria ser objeto, mais tarde, de regulamentação legislativa ordinária. E o próprio Ruy Barbosa, que no Ministério da Fazenda atuara no sentido da pluralidade emissora, pendia, nas circunstâncias, ao regime da centralidade ao escrever que nos seus primeiros decretos não estabelecera a pluralidade “senão como compromisso com tendências federalistas em cujo nome a revolução acabara de fazer-se. Mas nunca elevei semelhante solução às alturas da doutrina” (BARBOSA, 1892, p. 156).

Em sua opinião, a pluralidade emissora configurava-se uma necessidade à época. Os aspectos positivos por ele buscados com a liberdade de emissão, no entanto, também poderiam ser atingidos a partir da instituição de um banco central, com filiais e sucursais espalhadas por todo o país.

Encaminhando-se para o final dos debates, a emenda proposta por Amaro Cavalcanti acabou rejeitada por 118 votos contra 95, ficando na Constituição de 1891, no artigo 34, 8º, competir privativamente ao Congresso Nacional a criação de bancos de emissão, legislar sobre eles e tributá-los.

### *3.2.2.3 O debate sobre câmbio e comércio exterior*

No que diz respeito ao câmbio e ao comércio exterior o protagonismo, na constituinte, parece haver sido de Leopoldo Bulhões.<sup>129</sup> Na tribuna, discursava sobre o ponto que entendia ser a “nossa grande questão”: a condução do Governo acerca dos problemas econômicos e financeiros do país. Afirmava que um “erro político sana-se logo, não tem repercussão muito extensa na vida social (...). Mas um erro econômico ou financeiro, não é assim: enraíza-se logo, entrelaça-se com interesses de toda a ordem, gera obrigações (...)” (BRASIL [...] (ACC), 1890-1891, p. 688).

Pretendia Bulhões apontar ao Congresso Constituinte o que considerava caracterizar

---

<sup>129</sup> José Leopoldo de Bulhões Jardim foi Deputado Federal Constituinte, representante do estado de Goiás, e advogado formado pela Faculdade de Direito de São Paulo.

erros econômicos e financeiros do Governo Provisório, a fim de que pudessem, em tempo, ser modificados, “não tendo, contudo, a pretensão de alterar os planos em execução, mas, unicamente, o desejo de satisfazer os reclamos da minha consciência” (BRASIL [...] (ACC), 1890-1891, p. 688).

Pontuava que as soluções que o então ministro da Fazenda, Ruy Barbosa, adotara para a questão dos bancos e do meio circulante lhe pareciam perigosíssimas, uma vez que eternizavam o papel-moeda e o curso forçado, determinando grandes flutuações nos preços e nos câmbios (BRASIL [...] (ACC), 1890-1891, p. 692). No Congresso Constituinte, Bulhões não se ocupava da discussão a respeito da multiplicidade ou da unidade bancária, mas, especificamente, dos atos do Ministro da Fazenda no tocante à circulação e ao câmbio, enfatizando que no momento da proclamação da República existia nos bancos lastro metálico, com notas conversíveis à vista e ao portador e o câmbio ao par, ou acima do par.

A seu aviso, Ruy Barbosa não explicitava como o câmbio, tão significativo à economia de exportação de commodities no país, poderia se manter ao par em um país onde a confrontação entre o ativo e o passivo, no movimento comercial e monetário com o exterior, mostrava um déficit de 50.000:000\$000.

Criticando-o, sustentava para os constituintes que a teoria dos câmbios seria determinada pelo confronto da exportação e da importação de mercadorias e valores de um país, bem como pelo confronto da moeda desse país com a moeda dos outros com que se relaciona. Achando-se a importação inferior à exportação, portanto, Leopoldo Bulhões concluía que o câmbio real deveria estar a nosso favor e que, se a taxa de câmbio se encontrava baixa, evidenciava-se a depreciação do meio circulante e do papel-moeda.

Ruy Barbosa, dizia Bulhões, havia criado bancos regionais, com emissão baseada sobre apólices, calculadas em 450.000:000\$000. Ironicamente, questionava: “É por esta forma que o Sr. Ministro da Fazenda pretendia, em poucos anos, fazer o câmbio fixar-se ao par espontaneamente e normatizar a moeda pela extinção do papel inconvertível?” (BRASIL [...] (ACC), 1890-1891, p. 700).

Para Bulhões, na linha do posicionamento metalista, as consequências da adoção da moeda fiduciária eram maléficas, na medida em que fazia desaparecer uma dívida para se criar outra “mais onerosa, mais vexatória, mais deprimente e acabrunhadora” (BRASIL [...] (ACC), 1890-1891, p. 700). E, terminando seu discurso, apelava aos constituintes:

Em nome dos mais caros interesses da Pátria, em nome da Republica nascente, peço a S. Ex. que abandone de vez os princípios dessa funesta escola econômica, que recusa-se a ver na inconvertibilidade do papel-moeda a causa da sua depreciação,

das flutuações bruscas e assombrosas dos câmbios estrangeiros, a fonte perene de todas as graves perturbações da nossa vida econômica. (BRASIL [...] (ACC), 1890-1891, p. 703-704).

#### 3.2.2.4 O debate sobre o orçamento

O Ministro da Fazenda comandava a orçamentação e via, nos Projetos de Constituição, esvaziarem-se as competências da União e os poderes do Executivo. Como a produção orçamentária e o levantamento de dados ficaram de certo modo paralisados no período, valia-se, na sua interpretação do estado das finanças públicas e nos seus argumentos de resistência àquele esvaziamento, dos dados do exercício de 1889 e daquilo que extraía de suas consultas aos documentos da Fazenda que se encontravam à sua exposição (BRASIL [...] (ACC), 1890-1891, p. 625).

Observava, desse modo, a receita e a despesa de cada estado, bem como os valores da contribuição de cada estado para a renda nacional. E, a seu aviso, apenas os Estados do Pará e de São Paulo não estariam, àquela altura, com déficits. Indagava, então, aos constituintes: “si todos os estados incorrem em déficit, de que vive a União?” (BRASIL [...] (ACC), 1890-1891, p. 628), ponderando que os Estados do Pará e de São Paulo beneficiavam a União com saldos que lhe permitiam acudir ao déficit dos demais estados e as despesas financeiras gastas em Londres no montante de 35.000:000\$000. (BRASIL [...] (ACC), 1890-1891, p. 628).

Com base nos números apresentados, Ruy Barbosa afirmava que vinte organizações não se sustentavam com os mesmos recursos que vinte estados federados em uma só nação. O debate constituinte, portanto, estaria invertendo os termos da questão: “porque começamos aparelhando os meios de vida autonômica para os estados, em vez de principiarmos por liquidar os meios de existência estável da união?” (BRASIL [...] (ACC), 1890-1891, p. 629). Noutras palavras, para Ruy Barbosa era do próprio interesse da institucionalização do federalismo fazer a União sustentável e vigorosa.

Nessa direção, ressaltava o Ministro da Fazenda que o orçamento anual do penúltimo exercício apontava déficit de 25.000:000\$000 sobre a despesa calculada em 151.000:000\$000, levando à conclusão de que no exercício de 1888 as despesas apuradas haviam ascendido a 176.000:000\$000. Considerando o novo cenário político, a necessidade de desenvolvimento e expansão dos serviços administrativos e os novos compromissos da Fazenda Nacional, Ruy Barbosa ainda estimava um aumento das despesas para o valor de 200.000:000\$000. E, preocupado com os rumos da discriminação das rendas, questionava “com que recursos nos

deixam as emendas propostas para concorrer a essas necessidades inevitáveis?” (BRASIL [...] (ACC), 1890-1891, p. 629).

Durante toda a discussão orçamentária, o Ministro da Fazenda enfatizou que, restringindo-se a receita da União às fixadas no art. 6º do Projeto da Constituição, “a renda ficar-nos-ia miseravelmente abaixo da despesa estipulada”. Frisou, em resumo, que nesse sistema a receita nacional ficaria, exclusivamente, circunscrita ao produto das taxas de importação, o qual foi orçado para o exercício de 1891 em 95.000:000\$000. (BRASIL [...] (ACC), 1890-1891, p. 630).

Afora a sustentabilidade financeiro-orçamentária da União e dos estados, não se controverteu na Constituinte, diretamente, a respeito do processo orçamentário. Aqui ou ali é que, em meios aos argumentos e defesas, debatiam-se aspectos como a concepção que se deveria ter do orçamento e do seu processamento. Assim é que em resposta a uma afirmação anônima de que “cada um gasta o que pode e não o que deseja”. (BRASIL [...] (ACC), 1890-1891, p. 633), Ruy Barbosa respondeu:

O meu interruptor desconhece, neste ponto, regras cardeaes de administração em materia financeira (...) Há despesas necessárias, sagradas, fataes no orçamento das nações; e é só depois de ter avaliado a importância desses sacrifícios inevitáveis, que o legislador vai fixar a receita. As nações não podem eximir-se a encargos quando as necessidades de sua existência lhos impõem (...) Sua condição não é idêntica á do pae de família, á do individuo previdente e morigerado que póde até reduzir-se á fome para manter a sua honra e satistazer os seus compromissos (...) (BRASIL [...] (ACC), 1890-1891, p. 633).

A fala revela, nas entrelinhas, que também se digladiavam crenças a respeito da própria concepção do orçamento e do Estado na Constituinte, militando Ruy Barbosa a favor daqueles que postulavam ao poder público papel mais ativo e irrecusável em relação aos problemas e dificuldades que precisariam ser destravados para se propiciar o desenvolvimento do país.

### **3.3 O Encilhamento**

Terceiro processo que auxilia a compreensão da conjuntura de crise nos anos 1889-1892, com causas que remontam ao fim do Império e à política de auxílio à lavoura iniciada com o Visconde do Ouro Preto (CROCE, 2013, p. 57-67), a crise financeira batizada Encilhamento atravessou o Governo Provisório e os debates do Congresso Constituinte. Passou por um e por outro, no entanto, sem que no seu curso fosse diretamente mencionado

ou enfrentado, provavelmente em razão de ter os fenômenos a que se reporta vindo a lume com mais intensidade no segundo semestre do ano de 1891 e, de modo especial, por ter recebido sua nomenclatura tardiamente, pelo discurso de opositores.

Encilhamento era expressão pejorativa. Encilhar é colocar a cilha, a cinta de tecido ou couro que cinge a barriga das cavalgadas para apertar a sela, remetendo aos preparativos para o cavalo entrar na pista e ao clima de confusão e aposta despertado pelas corridas de cavalo. Metaforicamente, designava a ideia de preparação do país, pelo governo, para um momento supostamente novo do seu desenvolvimento, mas que, na prática, trazia agitação e jogatina.

Na descrição do romance do Visconde de Taunay, publicado nos folhetins da Gazeta de Notícias em 1893 e depois feito livro, o encilhamento dizia respeito ao momento em que se dava “a última demão ao cavallos de corrida antes de atiral-os á raia da concurrencia e forçal-os, ofegantes e em supremos esforços, a pleitearem o prêmio da Victoria. E, quantos ao jockeys (...) quantos não tinham de ficar em meio a arena, vencidos, humilhados (...) (TAUNAY, 1923, p. 3). E continua o autor, em longo e poética descrição da qual, aqui, trazemos apenas fragmentos:

Era o *Encilhamento* – especie de redomoinho fatal, de Maeltrom oceanico, abysmo insondável, vortice de indomita possança e invencivel empuxo a que iam convergir, em desapoderada carreira, presas, avasalladas, inconscientes no repentino arroubo, as forças vivas do Brasil, representadas por economias quase seculares e de todo o tempo cautelosas, hesitantes (...)

Do alto descia, senão bem ás claras o exemplo, pelo menos o incitamento. O governo, na ententecedora anciã de tudo destruir, tudo derrubar, mettido nos escombros da demolição, coberto de caliça e de poeira, anhelante das glorais da reconstrução no menor prazo, ás carreiras, sem demora, olhando pouco para a natureza e qualidade dos elementos materiaes de que se ia servindo, visando efeitos immediatos, como que esquecia do futuro e do rigor da lógica (...)

Pullulavam os bancos de emissão e quase diariamente se viam em circulação notas de todos os typos (...)

Quanto aos lastros em libras esterlinas e apólices da divida publica, fazia-se vista gorda (...)

O cambio? Que importava? (...)

Cidades aniquiladas, mortas, nos últimos confins, surgiriam das tristes ruínas (...) como que tocadas pela varinha de bondosa fada (...)

E o que dizer do Rio de Janeiro? Ruas e até simples quarteirões viam constituírem-se companhias para transfigural-os de momento em avenidas de suprema elegância, com todos os requintes do mais exigente policiamento (...) (TAUNAY, 1923, p. 4-8).

Com efeito, o retorno às emissões bancárias e o incremento do crédito à lavoura no final do Império, com Ouro Preto no comando do Conselho dos Ministros e do Ministério da Fazenda – medidas continuadas e potencializadas pelo Governo Provisório quando Ruy



Barbosa assumiu o Ministério da Fazenda – despertara o movimento de capitação de recursos na Bolsa de Valores do Rio de Janeiro.

No Retrospecto Comercial do ano de 1890, do Jornal do Comércio, o tema era destacado, conquanto ainda não se manifestasse sobre ele reprovação:

Infelizmente a especulação da bolsa, á qual nos referimos no anno passado, augmentou com facilidade proporcional á de se obter dinheiro nos bancos. Creada pela “política de horizontes largos”, a revolução impoz-lhe uma parada temporária, mas a calma durou pouco tempo e já em Março a febre tornou a apparecer, desta vez mais renitente. Seria demasiada severidade condemnar em geral as companhias e empresas organizadas durante o anno próximo passado [1890]; algumas são inúteis, outras parecem ter sido engendradas exclusivamente para torpe lucro pessoal: todas podem muito bem ser confiadas ao júizo do tempo, que seguramente ha de separar o grão do joio. Quanto a nós, não somos dos que condemnem *in totum* o jogo da Bolsa. É inteiramente impossivel extinguir a especulação, pois a natureza humana leva cada homem a formar a sua opinião individual sobre valores e esta opinião é muitas vezes reforçada por uma aposta, com outros que também formão opinião sua. E sobre este assumpto podemos accrescentar que consideramos melhor que os poderes públicos legalisem os contratos da Bolsa e entreguem inteiramente aos corretores a regularisação das operações e o seu próprio regimento interno (...) (JORNAL DO COMMERCIO, 1891, p. 3-4)

As mudanças no campo da política e as medidas financeiras implantadas pelo governo, entretanto, alterariam a avaliação do problema, especialmente a partir do segundo trimestre de 1891, quando, com a “excepção de uma ou outra companhia com capitaes avultados, o ‘negocio’ de organizar companhias mostrou visível enfraquecimento” (JORNAL DO COMMERCIO, 1892, p. 7).

No final de janeiro de 1891, por conta de desentendimentos com Deodoro em torno da concessão do porto de Torres<sup>130</sup> (BELLO, 1972, p. 76) – desacordos que vinham dos últimos meses do ano anterior, em função do episódio conhecido como o assalto à Tribuna<sup>131</sup>

<sup>130</sup> Havia suspeitas de que Deodoro se beneficiasse – ou beneficiasse um terceiro – no negócio envolvendo a concessão do porto de Torres, no Rio Grande do Sul (BELLO, 1972, p. 76). Ruy Barbosa era contra a obra, pois, a seu aviso, exigia garantias de juros em um contrato que já registrava excessos (BARBOSA, 1992, p. 383-384). Na Constituinte, aliás, o tema foi debatido, postulando o deputado pela Bahia Aristides César Sínola Zama que o Congresso precisava saber os motivos de ordem política, administrativa ou outros que levaram à separação aqueles que encabeçaram a revolução republicana, enquanto João Severiano da Fonseca Hermes, deputado pelo Rio de Janeiro e sobrinho de Deodoro, defendia as qualidades e competências do Marechal (ACC, 1890-1891, v. 2, p. 794-800). A obra do porto, posteriormente, parece haver sido abandonada.

<sup>131</sup> A Tribuna era um órgão monarquista que criticava o governo e que, por isso, Deodoro há muito manifestava se achar disposto a fechar, juntamente com outros veículos de imprensa contrários ao regime. Em novembro de 1890, Campos Salles, Ministro da Justiça, fora informado por carta de um plano de membros do Exército para tomar o jornal e, conferenciando, com Deodoro fora informado pelo Marechal que nada ocorreria. Horas depois, entretanto, a Tribuna foi invadida sendo destruída a sua tipografia e assassinado um operário. Toda a opinião pública manifestou a sua indignação e, de igual modo, os Ministros do Governo Provisório, que aceitariam ficar no governo após muita insistência de Deodoro para logo saírem, no mês de janeiro, diante de uma crise “muito menos aguda e melindrosa” (ABRANCHES, 1907, p. 388).

– todos os ministros deixaram, a pedido, o Governo Provisório, que passou a ser ocupado por Tristão de Alencar Araripe (Fazenda), Henrique Pereira de Lucena (Agricultura) João Barbalho (Interior), General Falcão da Frota (Guerra), Almirante Foster Vidal (Marinha) e Justo Chermont (Exterior). A montagem dos Ministérios teria sido mesmo levada a efeito pelo Barão de Lucena, que recebera de Deodoro o encargo de formá-lo bem ao estilo monárquico a que Lucena se ajustava (BELLO, 1972, p. 77).

Araripe ficou na pasta da Fazenda até julho, quando foi substituído pelo homem de confiança de Deodoro (já eleito presidente): o Barão de Lucena (Henrique Pereira de Lucena). Tanto um quanto o outro marcaram uma guinada na forma como o governo que passava da sua condição provisória à permanência encaminharia a questão financeira pública, especialmente no que dizia respeito aos bancos, ao meio circulante e ao câmbio.

De acordo com o Retrospecto Comercial do ano de 1891, o Ministro Araripe, embora ilustre magistrado, “seguiu uma política de inercia que exasperou em muito os advogados da política de horizontes largos, inaugurada pelos ultimos ministerios da monarchia e continuada, sobre bases ainda mais largas, pelo Sr. Ruy Barbosa” (1892, p. 3).

O Ministro considerava não ter margem de ação significativa em função das leis em vigor, confessando-se, contudo, adepto das premissas metalistas – contrárias, portanto, ao que até então encaminhara o Governo Provisório – ao declarar, em seu relato, que deveria ser considerado “sagrado, e, portanto, conservado em especie, o fundo metallico que garante a emissão dos bancos, embora se diga que esta, só sendo convertível quando o cambio se mantiver ao par durante doze mezes, nenhum perigo haverá (...)”. (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1891b, p. 4).

Na prática, entretanto, embora metalista e defensor da tese de que se deveriam encerrar as emissões e constituir lastro em ouro para o papel em circulação, Alencar de Araripe não ignorava as circunstâncias que o cercavam, em especial a “especulação de cambistas de profissão e de ocasião” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1891b, p. 5), dizendo ter tido de fazer concessões aos interesses do comércio importador e da população consumidora ao mandar vender ouro ao cambio de 18d (pende por mil réis) para quem apresentasse despacho regularmente formulado para pagamento de direitos de consumo nas alfândegas (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1891b, p. 5).

Suas decisões não eram tão bem recebidas como acreditava. Assim, no já citado Retrospecto Comercial de 1891, escrevia-se que a autorização que aprovara para vender ouro nas alfândegas era um equívoco,

um absurdo que não tem qualificação, porque o ouro vendido em uma secção reentrava immediatamente em outra, e afinal ficou decidido simular que os direitos fossem pagos em ouro, e a principio a taxa fictia de 18d foi adoptada para a arrecadação dos direitos, sendo ella afinal elevada á de 20d que regulou desde o mez de Junho até Dezembro, quando o Congresso destruiu esta ficção, decretando que os direitos fossem cobrados em papel com a taxa adicional de 50% para cima, conforme especificava a lei. Esta decisão do parlamento, um tanto apressada, destruiu a ultima das medidas financeiras adoptadas pelo Sr. Ruy Barbosa (JORNAL DO COMMERCIO, 1892, p. 3).

Araripe queria evitar a saída do ouro com que se pagava parte do imposto de importação (norma reintroduzida por Ruy Barbosa). Fazendo isso, todavia, não tinha condições de assegurar lastro suficiente, de maneira que o excesso de procura da moeda metálica ou elevava os preços ou – medida de efeitos econômicos àquele tempo com significativas equivalências – depreciava o câmbio.

Pelo Decreto nº 1.362, de 14 de fevereiro de 1891, Araripe e Deodoro tentaram o restabelecimento parcial da Lei nº 3.150, de 4 de novembro de 1882, enrijecendo o seu regime jurídico atinente às sociedades anônimas que o Decreto nº 164, de 17 de janeiro de 1890, incentivara.

Estabelecia o novo Decreto, manifestando o desejo de conter a especulação em torno da criação e a venda de negócios, que os fundadores das sociedades anônimas que se abrissem à subscrição pública fossem identificados em prospectos a serem arquivados na Junta Comercial, pagando, ainda, na hipótese de auferirem vantagens com eventual venda do negócio, 5% do valor da venda. Igualmente ocorreria com os incorporadores de sociedades anônimas e com os cedentes de contratos feitos com o poder público (artigos 1º a 5º, e 7º) Impunha, também, que as sociedades com subscrição pública de capitais iniciassem seu funcionamento em seis meses, sob pena de dissolução (artigo 6º), além de regular a necessidade de integralização do capital em 10% para constituir as sociedades e, de 40%, para negociar ações, bem como impor o pagamento de 3% do valor nominal de cada ação objeto de negócios de venda ou cessão de direitos e, no caso de distribuição de lucros, a qualquer título, superior a 12%, o pagamento de 2º do valor excedente, deduzido no ato da distribuição (artigos 9º a 12).

O Decreto desencadeou greve dos corretores e, em uma semana, atendendo representações da Associação Comercial, das diretorias de diversos bancos e da Junta dos

Corretores, no dia 20 de fevereiro, pelo Decreto nº 1.386, revogaram-se algumas de principais restrições (JORNAL DO COMMERCIO, 1892, p. 4).<sup>132</sup>

No final de março, o Ministro Araripe também tomou medidas para intensificar a fiscalização das isenções de direitos de importação que ultrapassavam, em termos de renúncia fiscal, mais de 1.290:000\$000 (idem) e, em 25 de abril de 1891, sob o argumento de que observava a “Conferência Internacional Americana”, determinou (Decreto nº 169) que no comércio internacional se passasse a adotar as faturas consulares (*consular invoices*), documentos pelos quais o cônsul, à vista do recibo do comissário de bordo ou do empregado da doca onde o navio recebe a carga, dava fé de que os artigos constantes da fatura formulada pelo exportador estabelecido ou residente no seu distrito consular (contendo nomes, marcas, números, peso, quantidade e valor) seguiam no navio a que eram destinados. As duas regras traziam embaraços burocráticos ao comércio do país, desagradando, de uma só vez, importadores, exportadores e investidores.

Ladeando as medidas adotadas por Araripe, o cenário político – que se esperava entrar na rotina com o final dos trabalhos do Congresso Constituinte, o retorno do funcionamento ordinário do Congresso (Senado e Câmara) e a eleição de Deodoro para presidente, nos termos da Constituição que se acabava de aprovar – em nada encontrava ponto de repouso.

Os interesses fragmentados que se aglutinaram sob a bandeira republicana estavam em disputa cada vez mais intensa, na medida em que o ambiente econômico se agravava e o governo do presidente Deodoro apontava soluções que pareciam, a vários setores do mercado, retroceder ao período anterior aos últimos anos da monarquia.

A Constituição, construída contra a tradição monárquica, encontrava dificuldade para delimitar a nova arena política. As elites paulistas, capitaneadas por Prudente de Moraes, puxavam a oposição parlamentar que polarizava cada vez mais o Executivo e o Legislativo (FAUSTO, 2015, p. 143-144). Os estados e suas lideranças regionais, aliás, não se entendiam com a União no desenho constitucional que de modo muito aberto assegurava a autonomia estadual e, no seu interior, sinalizava também para a preservação da autonomia dos municípios, prevendo, ainda, mecanismos de intervenção federal e centralização de importantes aspectos da competência regulatória das finanças públicas. Como bem avalia Renato Lessa, a “Constituição republicana de 1891 foi incapaz de – ou apenas não quis –

---

<sup>132</sup> Em 4 de julho, último dia de Araripe na Fazenda, o Ministro e Deodoro, atendendo reivindicações originárias desse período, editaram pelo Decreto nº 434 um regulamento de consolidação de todas as disposições legislativas vigentes a respeito das sociedades anônimas.

definir com precisão um pacto político suficiente para instituir os novos limites da comunidade política e suas relações” (2015, p. 125).

Tampouco o ambiente internacional, na ocasião, seria dos mais favoráveis. O comércio do café, como visto na Tabela 3.1 e nos Gráficos 3.1 e 3.2, seguia um ciclo econômico positivo (embora fosse problemática a excessiva dependência das commodities, conforme muitos Ministros da Fazenda, desde o Império, destacavam). No final de 1890, porém, a Argentina decretou a moratória da sua dívida externa e, por conta disso, entrou em crise uma das maiores instituições bancárias de Londres, o Banco Barings Brothers. A instituição era o principal credor do governo argentino e, com o calote, teve de ser socorrida pelo Banco de Londres, ampliando o risco dos negócios na América Latina e limitando, por um tempo ao menos, o recurso ao crédito externo (TRINER, 2001, n.p.).

A crise poderia não provocar impacto algum no país, mas não foi o que ocorreu. A economia brasileira, por conta do abalo portenho, experimentou o afugentamento dos aportes de capital em toda a região em decorrência de as perdas na Argentina ou restringirem a liquidez dos recursos dos investidores ou ampliarem o receio de que o Brasil, também muito endividado, viesse a seguir o mesmo caminho. Como analisado por Gail Triner por meio de exame qualitativo e de aferição quantitativa dos prêmios de risco, mesmo não sendo possível precisar com exatidão o modo do contágio, a crise do país vizinho trouxe repercussões:

A capacidade do Brasil de acessar os mercados financeiros internacionais foi seriamente impedida a partir de 1890. As taxas de câmbio, o volume de fluxos de capital e os prêmios de risco da dívida soberana sofreram imediatamente sérias consequências negativas. A contração do mercado acionário doméstico e as enormes falhas no setor bancário tornaram-se notáveis em 1891. Os padrões reais de vida (PIB e PIB per capita) declinaram a partir de 1891 (TRINER, 2001, n.p. – tradução livre).

E, ainda:

A crise do Baring eliminou a possibilidade de conter os riscos de abandonar o compromisso com o padrão-ouro em 1890. Ela reiniciou (ou consolidou) uma crise cambial que acabou se espalhando para os mercados bancários e de ações domésticos. Ainda que não se possa dizer que a crise do Barin causou o *crack* do Encilhamento, a experiência argentina eliminou a possibilidade de os mercados internacionais continuarem apoiando as frágeis melhorias políticas que os brasileiros estavam introduzindo (TRINER, 2001, n.p. – tradução livre).

Araripe chegou mesmo a buscar socorro no crédito externo para equilibrar as contas e tentar assegurar a estabilidade do câmbio e dos preços, recebendo, contudo, em abril de 1891, resposta dos Rothschild (agente financeiro do país há décadas) no sentido de que “o

desafortunado estado de coisas que recentemente se tem observado na República Argentina teve um efeito deplorável sobre todos os papéis e sobre todas as questões financeiras relacionadas aos estados sul-americanos” (FRANCO, G. H. B., 1990, p. 40). A resposta reiterada no mês de junho era ainda mais contundente:

(...) [P]elo que tudo indica não parece haver nenhuma perspectiva de melhores cotações ou negócios mais ativos (com títulos brasileiros) por algum tempo. A confiança do público está ainda muito abalada com os eventos dos últimos oito ou 10 meses e, além disso, sabe-se que muitas grandes casas têm a totalidade de seu capital preso a papéis argentinos e outros investimentos igualmente invendáveis (FRANCO, G. H. B., 1990, p. 40).

Mudanças internas e fatos exógenos, portanto, jungiam-se sob o governo do presidente eleito Deodoro para corroborar o movimento existente no Mercado e, assim, acelerar a irrupção dos problemas que seriam reconhecidos como caracterizadores do apelidado Encilhamento: aumento do recurso ao papel-moeda, desvalorização da moeda, baixa do câmbio, elevada circulação de títulos financeiros atrelados ao crescimento sem precedentes da formação de novas empresas e inflação.

Na descrição de Raymond W. Goldsmith, que reconhece, expressamente, a carência de dados precisos para o período:

Os preços das ações começaram a subir em 1888 e, na queda em 1889 já haviam alcançado, segundo o único índice existente, cerca de 20% acima da média de 1888, um nível jamais superado. Daí em diante o índice diminuiu irregularmente, para cair, nos fins de 1890, a cerca de 20% abaixo da média de 1888 e, após uma breve recuperação, e uma irregular variação descendente verificada em quase todo o período de 1892 e 1893, a 30% abaixo da média de 1888 e cerca de 40% em relação ao pico de 1889. As flutuações dos preços foram, no entanto, muito mais amplas com relação a várias indústrias, e ainda mais quanto às ações individuais. Desta maneira, as ações bancárias caíram, após leves valorizações, que haviam elevado os preços aproximadamente ao dobro de seu nível em 1888, para a metade do registrado em meados de 1894. As ações do Banco do Brasil, que foram das emissões mais importantes, oscilaram entre 80% e 202% de seu valor nominal de 200 mil réis entre 1888 e 1893. O índice das ações das ferrovias flutuava violentamente: após haver alcançado um ápice de cerca de 130% de seu valor médio em 1888, caiu para abaixo de 20% no início de 1894, e ao fim do ano havia se recuperado para quase 80% (1986, p. 107-108).

A composição dos interesses e conflitos, nessas circunstâncias, era intensificada. Em um primeiro momento, ao menos, promotores de empresas e bancos ampliavam sua lucratividade, especuladores ganhavam nas variações dos títulos negociados no mercado e até pequenos investidores acumulavam êxitos financeiros. Entretanto, à medida que a política financeira para sustentar o Estado e orientar o Mercado avançava de modo oscilante, os resultados se deterioravam. Todo o esforço de resolução pública que Araripe e Lucena

tentavam concretizar parecia embutir a autorrealização daquilo que pretendiam evitar, intensificando a insatisfação de produtores de café, banqueiros, industrialistas, comerciantes e importadores, além da pequena burguesia e da massa bestializada.

Não sendo possível, embora, sustentar de modo certo e inquestionável que se fosse mantida a orientação e o ministério do Governo Provisório o ambiente financeiro e econômico seguiria rumos distintos, mostrou-se bastante problemática, nesse período, a mudança na condução governamental sob um sistema de crenças diferenciado para orientar a questão financeira pública. Mudança de ideias que se achavam em disputa e que, em termos pragmáticos, não raro se contradiziam quando materializadas em ação estatal.

Embora todos, àquele tempo, estivessem inseridos nas hegemônicas compreensões da ortodoxia do liberalismo econômico, as convicções e opiniões em torno dos problemas financeiros e, especialmente, dos monetários, eram variadas. As crenças papelistas e metalistas que se confrontavam novamente no final do Império e na passagem de Ruy Barbosa pelo Ministério da Fazenda acirraram a disputa quando Deodoro, Araripe e Lucena reorientaram a política e se viram às voltas com a deterioração da situação econômica e financeira, embora, do mesmo modo como se verificou ocorrer na década de 1850, interesses e adesões distintas e ecléticas se organissem em torno do assunto.

O papelismo de Ruy Barbosa, que vinha encaminhando o governo para o desenvolvimento produtivo por meio de instrumentos facilitadores do crédito, da liquidez e do livre empreendedorismo societário, o uso do papel-moeda inconvertível e o controle mais fluido do câmbio em termos que favorecessem as exportações sem agravar em demasia a capacidade importadora encontrara com Araripe e, especialmente, com o Barão de Lucena,<sup>133</sup> ao mesmo tempo, óbice e continuidade.

Talvez em função das próprias características do exercício prático da atividade governamental, da fragmentação quanto às compreensões a respeito do movimento republicano ou do próprio estado do pensamento papelista presente no Brasil – restrito muitas vezes ao setor monetário e mais experimentalista e carente de fundamentos teóricos (ABREU, 2014, p. 39) –, o novo conjunto ministerial de Deodoro opunha-se à linha de atuação de Ruy Barbosa sem que, por isso, seja lícito dizer que suas ações se alinhavam ao pensamento metalista que lhe era contrário.

---

<sup>133</sup> Henrique Pereira de Lucena, de fato, dirigia o país mesmo antes de ocupar a Fazenda, segundo manifestação de Serzardello Correia e outros parlamentares na Câmara de Deputados (CÂMARA DE DEPUTADOS, 1891, v. I, p. 37, passim).

O próprio Ruy Barbosa, em discurso no Senado no mês de janeiro de 1892, não ignorava os elementos materiais de continuidade ao dizer não ter proferido “uma palavra de defeza ás medidas financeiras do governo Lucena” (BARBOSA, 1892, p. 217) ainda que, em alguns pontos, houvesse coincidência entre as medidas que adotara no Governo Provisório e aquelas que foram levadas a efeito por Lucena (idem).

Essas crenças papelistas e metalistas nem sempre bem delineadas estavam nas bases da oposição entre o Executivo e o Legislativo que, originadas no Congresso Constituinte, agravaram-se na Câmara de Deputados. O governo – feito permanente desde o término do Congresso Constituinte e da eleição indireta de Deodoro para presidência, no final de fevereiro de 1891 – continuava com muitas dificuldades para organização dos dados necessários à confecção do orçamento. E, agora, com o Legislativo inaugurando o seu funcionamento ordinário em 10 de junho, a condução do país era objeto de duras críticas.

Exemplo disso se constata nos debates sobre o projeto de lei apresentado em 23 de julho pela Comissão de Fazenda e Indústria da Câmara de Deputados para reordenar as finanças públicas.<sup>134</sup> Debates, a propósito, que ganharam maior fôlego em função do acordo firmado pelo Tesouro com o Banco da República dos Estados Unidos do Brasil em 28 de julho, referente ao cumprimento do artigo 7º do Decreto nº 1.154, de 7 de dezembro de 1890, que criara o Banco da República dos Estados Unidos do Brasil.<sup>135</sup>

Os subscritores do projeto consideravam que, por conta do excesso de moeda fiduciária com inadequada distribuição e curso forçado, bem como em decorrência do jogo especulativo em torno dos títulos das sociedades anônimas, a situação econômica era insustentável, com queda exagerada da taxa de câmbio e aumento dos preços aos consumidores de bens importados e nacionais (CÂMARA DE DEPUTADOS, 1891, v. I, p. 508). O problema, contudo, poderia ser resolvido, a seu aviso, com o fim do curso forçado, uma vez que acreditavam que o país teria a seu favor a vantagem de estar entrando em um ciclo econômico de estabilidade, sem convulsões internas ou externas, com possibilidades de aumento da receita pública e da produtividade industrial (CÂMARA DE DEPUTADOS, 1891, v. I, p. 509).

---

<sup>134</sup> A Comissão era composta pelos deputados Jose Freire Bezerril Fontenelle, Joaquim de Souza Mursa, Polycarpo Rodrigues Viotti, Astolpho Pio da Silva Pinto, Antonio Olyntho dos Santos Pires, Francisco de Paula Leite Oiticica, Francisco Alvaro Bueno de Pàiva, Antonio Moreira da Silva, Marcolino de Moura e Albuquerque. O projeto, de nº 49, era subscrito por Astolpho Pio, Leite Oiticica, Mursa, Bezerril e Antonio Olyntho. Os debates se encontram nos anais da Câmara de Deputados do ano de 1891.

<sup>135</sup> É possível encontrar o texto integral do acordo de resgate de papel-moeda de 28 de julho no “O Estado de Minas Gerais”, edição nº 183, ano 1891, p. 8. Disponível em: <http://memoria.bn.br/DocReader/Hotpage/HotpageBN.aspx?bib=305367&pagfis=67&url=http://memoria.bn.br/docreader#>. Acesso em: 06/05/2018.



Diferentemente do período imperial, não se pretendia acabar com os bancos emissores, mas conferir-lhes lastro metálico e restaurar a confiança monetária e cambial. Buscava-se no projeto, em resumo, limitar a circulação dos bilhetes não conversíveis em ouro emitidos pelo Tesouro e pelos bancos. Nesse sentido, as sociedades anônimas deveriam depositar no Tesouro, em apólices da dívida pública ou da dívida dos Estados, o valor correspondente a 30% do seu capital social em metais (ouro ou prata), recendo, por conta disso, 9% do valor dos títulos depositados em bilhetes. Caso fizesse o depósito em ouro, receberia do Tesouro 18% do valor em bilhetes para circulação, tudo fiscalizado e controlado por um “Tribunal de Constas do Thesouro” (artigos. 1º e 2º). Aos bancos de emissão seria proibido possuir ações de outros bancos e de companhias industriais (artigo 3º). Aqueles que já possuíam depósito em ouro e haviam sido autorizados a emitir bilhetes no montante equivalente ao triplo do valor do depósito deveriam, por sua vez, reduzir em um terço o número de bilhetes em circulação ou aumentar o lastro no Tesouro. De igual modo, para os bancos emissores com lastro em apólices, que deveriam pelo projeto retirar de circulação quantidade de bilhetes equivalente a 1/10 do valor depositado ou aumentar, em 1/10, as apólices depositadas (artigo 5º).

Ainda pelo artigo 5º, em um ano se faria a substituição dos bilhetes em circulação por outros que seriam fornecidos pelo Tesouro, estabelecendo-se o prazo de dois anos para que o regime da conversibilidade, em ouro ou apólices, fosse plenamente adotado. Novos bancos, deveriam necessariamente substituir seus bilhetes ao portador e à vista por ouro ou prata (artigo 4º). Pelo artigo 6º previa-se que, em um ano ou se antes as condições do câmbio melhorassem, o pagamento dos impostos seria efetuado em ouro ou em bilhetes conversíveis emitidos pelo Tesouro ou pelos bancos assim autorizados (artigo 7º). Os bancos com lastro em ouro ainda poderiam receber, para o fim de implementação das regras do projeto, uma cota do ouro arrecadado pelo Tesouro com o pagamento dos impostos (artigo 8º). Previa o projeto, enfim, fosse revogado o contrato de resgate de papel-moeda feito com os bancos e a cargo do Banco da República (artigo 9º), cabendo ao governo “entender-se com esse banco para a liquidação do papel já resgatado, entregando-lhe a somma coorespondente em notas do mesmo banco existentes no Thesouro, da receita pública ou, no caso de falta destas, em notas do Thesouro conversíveis” (artigo 10).

Innocencio Serzedello Corrêa, que era presidente da Comissão do Orçamento e deputado pelo Estado do Pará, muito criticava o governo por não enviar ao Congresso os dados financeiros do país. Embora concordasse que a moeda conversível fosse a regra mais segura, duvidava, como também Ruy Barbosa em algumas de suas falas, termos as condições

de uma conversibilidade absoluta (CÂMARA DE DEPUTADOS, 1891, v. I, p. 614) e muito menos que se achava o país em uma situação de excesso de meio circulante (CÂMARA DE DEPUTADOS, 1891, v. I, p. 615). Na mesma linha crítica manifestava-se Aristides de Araújo Maia, deputado republicano eleito por Minas Gerais (CÂMARA DE DEPUTADOS, 1891, v. I, p. 668-670). O próprio Antonio Olyntho, que subscrevera o projeto, no desenvolver dos debates reconheceria que já na Comissão de Fazenda sustentara posição divergente, pois considerava o projeto parcimonioso na sua capacidade de controlar as emissões, problemático por não buscar a solução da unidade de circulação e omissos no que respeita ao socorro aos bancos (CÂMARA DE DEPUTADOS, 1891, v. I, p. 692-702).

Os debates parlamentares em torno do próprio papel do Banco da República também exemplificam, no ano de 1891, como os grupos no poder disputavam as crenças orientadoras da ação pública e identificavam de certo modo, nesse fato, a razão do agravamento dos problemas que caracterizam o Encilhamento. O problema levou mesmo a que se instalasse uma comissão mista de deputados e senadores para elaborar projeto de reordenação da situação econômica e financeira. E, a despeito das diferenças quanto aos pontos de vista, a crítica à condução governamental era praticamente unânime. Segundo narra o Retrospecto Commercial do Jornal do Comércio do ano de 1891, em “8 de outubro o resultado dos estudos da comissão mixta foi anunciado na Camara dos Deputados e foi desfavorável às ideias do Sr. Barão de Lucena” (RETROSPECTO COMMERCIAL, 1891, p. 5).

Dando continuidade às mudanças do sistema encaminhadas pelo Governo Provisório e ao esforço de composição de base de apoio político em meio ao conflito entre o Executivo e o Legislativo, Deodoro e Lucena, em 20 de outubro, pelo Decreto nº 603, voltaram a regulamentar as sociedades anônimas, prevendo no artigo 2º, que fosse constituída uma comissão composta de “tres jurisconsultos, dos presidentes da Junta Commercial, da Junta dos Corretores e da Associação Commercial na Capital Federal, e de tres commerciantes” para acompanhar a execução do novo regulamento por dois anos e, nesse tempo, “receber todas as representações, memorias, relatorios, reclamações e quaesquer observações relativamente ás lacunas ou defeitos do mesmo regulamento, e á solução das difficuldades que possam dar-se na sua execução”.

O decreto continha previsões que disciplinavam as sociedades anônimas e interessavam mesmo ao empresariado, mas ainda assim, esbarrava na subtração de competências regulatórias da Câmara (RETROSPECTO COMMERCIAL, 1891, p. 5). Alcindo Guanabara, deputado pelo Rio de Janeiro e proeminente opositor de Deodoro, era expresso nessa direção:

O orador quer referir-se ao recente decreto de 20 de outubro de 1891 que mandou vigorar um regulamento às leis sobre sociedades anônimas.

A camara Sabe que sob o pretexto de regulamentar o governo legislou, introduziu disposições novas, revogou outras e o fez tão escandalosamente, que o orador já ouviu apontar-se irregularidades existentes que, em virtude dessas disposições novas, ficam sendo a cousa mais innocente deste mundo (CÂMARA DE DEPUTADOS, 1891, v. IV, p. 626).

A relação com o governo, como ilustra o episódio, dia a dia, só piorava. Conforme José Maria Bello:

Já não se disfarça a luta entre os dois poderes políticos da República, mais impetuosa na Câmara do que no Senado (...)

Apaixonava-se dia a dia a luta entre Deodoro e o Congresso (...) Convencera-se o Marechal de que a oposição parlamentar, além de não lhe dar as leis orçamentárias, rejeitaria o veto á lei de responsabilidade do Presidente da República, para mover-lhe mais tarde o processo de *impeachment* (1972, p. 77-78).

Ao final de outubro crescia, fortemente, o descontentamento com o governo. O Legislativo discutia as despesas para o exercício de 1892, modificava o projeto atinente aos crimes de responsabilidade do Presidente da República e, na sessão do dia 28 de outubro de 1891, debatia o procedimento para rejeição do veto oposto pelo Presidente a diversas resoluções do Congresso (conforme previsto no artigo 37, § 1º, da Constituição) e iniciava o exame do projeto atinente às receitas do exercício de 1892.

Deodoro, Lucena e o militares do Exército que ainda os apoiavam organizaram, para sua defesa, um golpe de estado em 3 de novembro de 1891. E, assim, pelo Decreto nº 641 declarava-se dissolvido o Congresso, convocando a “Nação para, em época que ulteriormente fixará, escolher novos representantes”, os quais, funcionando como novo Legislativo, revisariam a Constituição nos pontos que fossem, por ele, Deodoro, indicados.<sup>136</sup>

Tomando o poder, Deodoro, por decretos expedidos logo em seguida, autorizou algumas isenções, promoveu desapropriações, buscou liberar recursos para fortalecimento das Forças Armadas, fez alterações na legislação das sociedades anônimas, aderiu a acordos internacionais e, assim, esforçava-se para seguir alguma aparência de normalidade. De modo especial, pelo Decreto 653, de 7 de novembro, Deodoro revogou dispositivos da norma do ano de 1890 que faziam a conversão das apólices de 5% para 4%, com pagamento em ouro. Em 14 de novembro, por sua vez, revogava os arts. 1º, 8º e 9º do Decreto nº 823, de 6 de outubro de 1890, os quais fixaram quota de 2% sobre o valor das apólices do juros de 5% para

<sup>136</sup> Pelo Decreto nº 677, de 21 de novembro, Deodoro convocava eleições gerais para 29 de fevereiro de 1892 e indicava, para revisão, os artigos 17, § 1º, 23, última parte, 28, 29, 35, 40 e 72, § 2º.

sua amortização semestral, fixando os recursos destinados a esse fim. Em 21 de novembro, pelo Decreto nº 684C, reforça a observância das faturas consulares no comércio exterior (ato que Araripe se esforçara para implementar).

Logo se organizou, contudo, um “contragolpe”. À resistência das bancadas parlamentares uniram-se a atitude contrária a Deodoro nos estados, especialmente no Rio Grande do Sul e no Pará, bem assim a mobilização do Vice-presidente Floriano Peixoto e da Marinha de Guerra. Crescia mesmo o clima de uma guerra civil quando, em 23 de novembro, Deodoro renunciou ao cargo, assumindo a presidência o Marechal Floriano Peixoto.

O Congresso foi reaberto em 12 de dezembro e, na mensagem lida no Congresso no dia 18, Floriano logo externou o núcleo das preocupações do governo: a “regular administração da fazenda pública constitui um dos meus maiores empenhos e estou certo de que será um dos vossos” (CÂMARA DE DEPUTADOS, 1892, Sessão Extraordinária, p. 6)

A expectativa de Floriano era que a estabilidade política resultasse na retomada da confiança dos mercados externos, na alta do câmbio, na reorganização do sistema bancário, na valorização do mil-réis e na adequada gestão orçamentária para se evitar os déficits e o endividamento (CÂMARA DE DEPUTADOS, 1892, Sessão Extraordinária, p. 7-8). Para levar à frente esses desideratos, em 26 de novembro o Marechal Floriano nomeou o deputado, ex-governador do Estado de São Paulo, Francisco de Paula Rodrigues Alves.

Por aspectos estruturais e, também, por conta dos modos de agir do governo, o Encilhamento erguera-se e perpassava a nascente República. A partir de 1892, entretanto, a conjuntura crítica por meio da qual o país se organizava como República, iniciaria sua trajetória de arrefecimento na procura por seus mecanismos de produção, reprodução e estabilização que configurariam, décadas depois, o seu próprio legado.

Neste capítulo, como se vem de expor, a despeito das muitas continuidades com o Império a instauração da República foi embalada por crenças revigoradas e novas subjetividades que disputaram a direção governamental, tensionando e descontinuando, em variados aspectos, as instituições atinentes à questão financeira pública.

A questão financeira, na virada republicana, amalgamada com imperativos de estabilidade institucional e de reestruturação, concretizou efetivo espaço de tensão e mudança. Embora os setores atinentes à feitura do orçamento e aos empréstimos externos pareçam ter seguido um modo incremental de transformação, as políticas tributária, monetária e creditícia apresentaram ritmo acelerado de modificações, de maneira que o resultado da combinação dos setores das finanças públicas indicou se experimentar no curto período de 1889 a 1992 uma situação na qual as escolhas dos agentes, notadamente daqueles que ocuparam o governo e

faziam decantar suas crenças e interesses no Ministério da Fazenda, afetaram o resultado do desenvolvimento institucional.

Na passagem do Império à República o Governo Provisório e a Constituinte configuraram uma janela de oportunidade ímpar para reorientar o desenho institucional do país e promover a reordenação financeira, pressionada, como se achava, por crenças e interesses variados que convergiam, unicamente, no que dizia respeito à consolidação de um regime republicano e federativo. Com conflitos muitas vezes manifestados nas divergências entre o Governo Provisório e os grupos parlamentares no âmbito da Constituinte – e, depois, no Legislativo ordinário –, uma série de fatos e medidas foi levada a efeito nas finanças públicas.

A cada embate o Estado parecia se impor, com certa autonomia, pelas suas instituições.

Na política orçamentária, destacadamente, o Ministério da Fazenda centralizou dimensões do controle contábil e fiscal, delineando novos termos de relacionamento entre o Executivo e o Legislativo.

As despesas prosseguiram a rota constante de aumento e pressão sobre o resultado orçamentário, mas, por seu turno, despertavam a necessidade de reativação de mecanismos de controle e, de modo específico, de direcionamento de sua aplicação no destravamento das relações econômicas no país.

Quanto à política tributária, no lado da receita, ingressou na agenda a necessidade de que fossem criadas novas bases de incidência, uma vez que o próprio crescimento arrecadatório do imposto de importação já sugeria que o mercado interno assumia novos contornos e o Estado não poderia, inerte, apenas atuar como expectador – mas provocador – dessas transformações. Avançavam, também, esforços para sustentar a nova experiência federativa de ordenação do poder no território, assumindo os interesses atinentes ao desenho federativo a linha condutora de muitas das disputas relacionadas às finanças públicas no momento da conjuntura de crise.

No campo monetário, creditício e cambial, por sua vez, experimentou-se a difícil tarefa de mudar sem comprometer os interesses externos que desde o Império patrocinaram os investimentos e o aparelhamento administrativo. Aqui, mais do que em qualquer das outras atividades integrantes da questão financeira, requeria-se dos ocupantes dos cargos no governo certo senso pragmático de busca de soluções que dessem resultados econômico-financeiros e acomodassem o conflito político, acolhendo, tanto quanto possível, recomendações vindas dos diferentes posicionamentos. Não parece ter sido outra a razão pela qual o papelismo do

Ministro Ruy Barbosa encampava algumas das exigências do metalismo hegemônico no conjunto imaginativo do período, além de se mostrar favorável a competências mais centralizadoras para a União.

Seja como for, as modificações introduzidas naqueles breves anos foram profundas no que diz respeito ao incentivo do Estado à produção agrícola e industrial. O ambiente de negócios foi impulsionado por ajustes na legislação societária e contratual. Supriu-se a carência de crédito para dar conta das necessidades originadas do fim do trabalho escravo e das modificações que atingiam o comércio e a produção, por sua vez, pela intervenção estatal no sentido do destravamento do Mercado. O governo não só emprestava recursos por meio do incipiente sistema bancário como trabalhava para a reorganização e ampliação dos bancos, valendo-se, inclusive, do aumento do meio circulante mediante emissão de papel-moeda inconvertível.

A composição das crenças e interesses em conflito, nessas circunstâncias, tornou-se mais complexa, notadamente após a irrupção dos problemas caracterizadores do Encilhamento e o encaminhamento de que a solução das dificuldades viria por meio de certo reencontro com medidas capazes de satisfazer produtores de café, banqueiros, industrialistas, comerciantes e importadores, além da pequena burguesia e da massa bestializada.

O balançar do governo na questão financeira, aliás, mesmo quando as ideias exprimiam certo intercâmbio quando concretizadas em ação estatal, parece haver favorecido as tendências de continuidade em detrimento de uma transformação que talvez pudesse ter sido mais acentuada na oportunidade da conjuntura de crise. Só o exame do legado, todavia, permitirá aferir se aquelas tendências prevaleceram não só no final da conjuntura crítica como nos anos de consolidação e reprodução do regime republicano.

#### 4 LEGADO: A QUESTÃO FINANCEIRA DE 1892 A 1906

Como se vem de expor, a passagem do Império à República constituiu importante momento de transformação institucional do Estado. Configurou indiscutível conjuntura crítica, com a presença complexa de elementos de continuidade e ruptura.

De fato, conquanto não se tenham suprimido todas as organizações, regras e práticas herdadas do Império modificaram-se estruturas de poder e regras do jogo político no intento de suprir questões econômicas e sociais reputadas ao seu tempo deficientes, bem como de acomodar ideias e interesses mobilizados por antigos e novos agentes inseridos nas arenas em disputa.

Fixada mediante golpe militar e ainda a moldar as capacidades necessárias à solidificação institucional do país, a Primeira República, sob a Constituição de 1891, passou seu primeiro decênio no esforço de acomodação política e econômica, experimentando em seguida, como no Império, um interlúdio de relativo êxito e permanência para, ao final da Primeira Guerra Mundial, na década de 1920, reencontrar as clivagens impulsionadoras da nova conjuntura de crise que emergiria em 1930.

Vistos da perspectiva das finanças públicas e do horizonte de longo prazo esses momentos conjunturais do regime republicano constituem renovadas clivagens no desenvolvimento do Estado brasileiro. Neles, contudo, pouco a pouco, as instituições atinentes às finanças públicas, erguidas sob o regime monárquico e sacudidas na conjuntura crítica de transformação dos anos de 1889 a 1892, ganharam robustez e aperfeiçoamento.

No período de 1892 a 1906, especialmente, essas instituições deitaram suas raízes entre os conflitos em torno dos caminhos pelos quais se deveria conduzir o país. As marcas do Encilhamento e a difícil tarefa de harmonizar uma ordem financeira capaz de satisfazer os interesses da União e dos estados acirravam a disputa em torno da capacidade pública de levar a efeito os objetivos e as prioridades fixados pela sociedade por meio da adequada geração de receitas, sustentabilidade do endividamento, orquestração orçamentária, estruturação do gasto e interconexão entre ações fiscais, monetárias, cambiais e negociais.

Neste capítulo, assim, o olhar se voltará para esses anos de 1892 a 1906 no esforço, exatamente, de compreender o *legado* da conjuntura crítica do advento da República no que tange à questão financeira: seus mecanismos de produção, de reprodução e de estabilização.

Movendo-se pelos setores que dão corpo às finanças públicas (o orçamento, a tributação, o endividamento, a moeda e o câmbio), o capítulo está dividido em duas sessões: a

da consolidação das instituições financeiras públicas reordenadas com o advento da República (1892-1902) e a da sua estabilização (1902-1906).

#### **4.1 A Consolidação (1892-1902)**

Quando Floriano ocupou a presidência no final de novembro de 1891 ainda estavam todos envolvidos na busca de respostas e soluções para a questão financeira pública que, indissociável das agruras políticas, sociais e econômicas, atravessaram a conjuntura de crise do período de 1889 a 1892 em meio a disputas relacionadas às crenças e aos interesses daqueles que a dirigiam.

As instituições orçamentárias e tributárias, no que diz respeito à sua estruturação jurídica, careciam de mudanças, mas, na prática, como visto acima, ainda eram aquelas constituídas no Império. O orçamento republicano – as leis de receita e de despesa – ainda não havia sido aprovado, trabalhando-se pela via da prorrogação da lei orçamentária de 1889 e da abertura de créditos adicionais pelo Executivo (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1892, p. 4-6). Somente no segundo semestre do ano de 1892, para o exercício de 1893, viriam a ser aprovadas pelo Legislativo as leis da receita (Lei nº 126-A, de 21 de novembro de 1892) e da despesa (Lei nº 126-A, de 21 de novembro de 1892).

Francisco de Paula Rodrigues Alves, que assumiu o Ministério da Fazenda com a assunção ao poder de Floriano Peixoto e fora presidente da Comissão Mista de Orçamento, narra as dificuldades daquele tempo no relatório ministerial de 1891, apresentado em 1892. Diz que cessada a interdição ditatorial do Congresso, no final de 1891, a Comissão de Orçamento reiniciou seus trabalhos em 18 de dezembro, faltando apenas treze dias para o início do novo exercício, de maneira que:

A consequência impoz ao poder legislativo que, julgando inconveniente mais uma vez prorrogar as leis da receita e depeza do exercício de 1889, que, incontestavelmente nada significavam depois da transformação, quase geral, feita em todos os serviços, teve de votar precipitadamente leis ainda mal discutidas, mas completadas logo pela que deu ao governo autorização para abrir os creditos supplementares previstos para facear as deficiências nas dotações das verbas do orçamento, que já se reconhecia terem ficado parcamente dotadas com os meios consignados (...) (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1892, p. 4).

A preocupação com o processo orçamentário ainda guiado pelas regras imperiais (como o Decreto do Legislativo nº 2.887, de 1879, dentre outras) era manifesta, notadamente por considerar Rodrigues Alves que a confiança indispensável à manutenção do crédito ao



Brasil – fonte indispensável do financiamento das necessidades públicas – derivava de “uma bem equilibrada lei de orçamento, na qual as despesas sejam reduzidas às mais modestas proporções, atendendo-se exclusivamente aos serviços imprescindíveis, e suprimindo-se tudo quanto possa ser razoavelmente adiado” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1892, p. 6).

Para o Ministro (e futuro Presidente), embora as receitas não revelassem trajetória de queda, havia opinião forte de que poderiam vir a declinar, tanto mais quando se considerasse que o ingresso tributário responsável por mais da metade das receitas previstas permanecia atrelado ao comércio de produtos agrícolas com o exterior e que a Constituição acabara de promover nova redistribuição de fontes de receitas. Do lado das despesas, por sua vez, considerava problemáticos os gastos permanentes com funcionalismo e serviço da dívida, bem como o constante recurso aos créditos extraordinários e suplementares com base na Lei 589 de setembro de 1850 (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1892, p. 7).

Causa importante da carência de legislação orçamentária, além da própria situação crítica de ruptura, da nova instituição dos Poderes públicos e da instabilidade decorrente da renúncia do primeiro Presidente republicano, o marechal Deodoro, parece haver sido a compreensão de alguns Ministros da Fazenda do Governo Provisório (Ruy Barbosa, Tristão Araripe, Henrique Pereira de Lucena e, interinamente, Antão Gonçalves de Faria) no sentido de que a teor do artigo 48 da Constituição o Executivo não deveria “apresentar ao Congresso proposta para o orçamento da receita e fixação das despesas da União no exercício de 1892, mas só esclarecimentos resumidos...” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1892, p. 7).

A inteligência ministerial havia sido alterada, solvendo-se a divergência interpretativa, quando o Congresso, pela Lei nº 23, de 30 de outubro de 1891, que reorganizou a Administração federal, fixou no artigo 3º, parágrafo 2º, caber ao Ministério da Fazenda:

Centralizar e harmonizar, alterando ou reduzindo, os orçamentos parciais dos demais Ministerios para o fim de organizar annualmente a proposta do orçamento da União, que será apresentada á Camara dos Deputados na época e na fórma prescriptas pela lei da contabilidade publica.

Quatro dias depois, entretanto, Deodoro fecharia o Congresso. Como narrou Rodrigues Alves, no final daquele ano os trabalhos legislativos foram interrompidos temporariamente e, na prática, impossibilitada a produção do orçamento razoavelmente controlada pelo Legislativo.

O orçamento para 1891 foi aprovado às pressas: no que tange às receitas, pela Lei nº 25 e, quanto às despesas, pela Lei nº 26, ambas de 30 de dezembro daquele ano. Já se havia discutido diversas providências no mês de outubro, mas, ante a falta de dados confiáveis, a

atuação do Congresso foi muito mais simbólica, demarcando suas competências, que efetiva. Havia pouco que se podia fazer naquele encerramento turbulento do exercício, relatando o próprio Floriano, na mensagem que encaminhara aos parlamentares no mês de dezembro, que “por informações colhidas no Thesouro, algumas verbas do actual orçamento estão esgotadas, havendo ainda compromissos a satisfazer (...)” (CÂMARA DE DEPUTADOS, 1892, Sessão Extraordinária, p. 7).

Ainda assim, a Câmara conseguiu que a Comissão de Orçamento atuasse coordenadamente com o novo Ministro da Fazenda, produzindo, praticamente em conjunto com o Executivo, as novas leis orçamentárias (CÂMARA DE DEPUTADOS, 1892, Sessão Extraordinária, p. 68 passim). Nas palavras do deputado Serzedello Corrêa:

A Camarna votou os orçamentos aqui a ultima hora. Não houvesse o golpe de estado e nós teríamos discutido largamente o ussumpto, teríamos tido ocasião de ouvir e attender a critica imparcial da imprensa, as justas reclamações da opinião e meditar sobre todas as informações que o executivo nos ministrasse! O golpe de Estado, porém, tudo perturbou, tudo anarchisou, e deante do desejo de não ter o governo fóra da lei um só dia, votamo os orçamentos mesmo com as lacunas e os erros que a opinião apontara (CÂMARA DE DEPUTADOS, 1892, Sessão Extraordinária, p. 206).

A República, desse modo, embora no seu desenho constitucional indicasse ser a elaboração do orçamento competência privativa do Legislativo (ROURE, 1916, p. 37), modificando o regime monárquico de competência conjunta, aos poucos reconhecia a imprescindibilidade do trabalho colaborativo dos Poderes na construção do orçamento que autorizava as despesas e previa a arrecadação das receitas.

Isso não bastasse, desde que entrara em vigor o novo regime republicano a produção de estatísticas e dados contábeis enfrentava dificuldades.<sup>137</sup> Nem Ruy Barbosa nem seus sucessores (Tristão Araripe e Lucena) haviam colocado termo ao problema. O tema era constantemente questionado na Câmara dos Deputados e somente quando Floriano chegou ao poder, com Rodrigues Alves no Ministério da Fazenda, começou-se, de fato, a reordenar os Ministérios e a reiniciar a produção sistemática e regular de informações fiscais, sendo possível ao Legislativo, melhor municiado, aprovar as leis da receita (Lei nº 126-A, de 21 de novembro de 1892) e das despesas (Lei nº 126-B, de 21 de novembro de 1892) para o exercício de 1893.

---

<sup>137</sup> A diretoria de estatística havia sido extinta e seus serviços levados para a diretoria de rendas pelo Decreto nº 172, de 21 de janeiro de 1890 (artigo 8º), normativo que buscava atender o pleito de aumento de vencimentos dos servidores sem que, com isso, fossem ampliadas as despesas de pessoal. A congregação de funções, contudo, para ter mais prejudicado que ajudado o desenvolvimento dos serviços internos da administração federal.

A reordenação dos serviços de toda a administração federal fora, aliás, objeto da mencionada Lei nº 23 e, por seu intermédio, acolhendo os estudos de uma comissão de servidores que vinha designada do período de Deodoro, esperava o governo cortas despesas de custeio, melhorar a atividade arrecadatória e de controle de despesas e criar o Tribunal de Contas. A tarefa viria a ser concretizada apenas no final do ano de 1892, pelo Decreto nº 1.166, de 17 de dezembro, que regulamentou a Lei nº 23. O Ministério da Fazenda, na República, fixaria nos anos de 1892 a 1894 seus principais órgãos de funcionamento, adaptando, com algumas transformações, aqueles originados no Império.

A organização administrativa fazendária contava, assim, na síntese de Amaro Cavalcanti, com os seguintes e principais órgãos: o Tesouro Federal, o Tribunal de Contas, a Recebedoria da Capital Federal, a Caixa de Amortização, as Alfândegas, as Delegacias Fiscais, as Mesas de Rendas, a Casa da Moeda, a Administração dos Próprios Nacionais, a Imprensa Nacional e o Diário Oficial, o Laboratório Nacional de Análises na Alfândega da Capital Federal e as Caixas Econômicas (CAVALCANTI, 1896, p. 480-481). Faltava, sem embargo, para os críticos, melhor organizar as competências em termos de uma realidade federativa no que dizia respeito às receitas, à contabilidade, à autonomia do Tribunal de Contas e à rotina prática da administração (CAVALCANTI, 1896, p. 494-495).

Com o Legislativo funcionando e o Executivo reordenado, o processo de elaboração do orçamento voltaria a encontrar sua rotina apenas a partir de 1892, seguindo, como base, a construção herdada do regime imperial. O caminho processual, nesses anos de consolidação, foi sintetizado por Amaro Cavalcanti em meados da década de 1890. Seguindo o autor (sem pretensão de detalhar as inúmeras práticas que ele explica se acharem em vigor para a gestão fiscal), as leis de receita e de despesa, na forma do artigo do Decreto 2.887, de 9 de agosto de 1879 e da Lei nº 23, de 30 de outubro de 1891, originavam-se de proposta apresentada pelo Executivo.

A fase de elaboração era levada a efeito pelas repartições do Executivo que calculam as receitas e as despesas e postulavam, quando necessário, nos meses de janeiro ou fevereiro, esclarecimentos dos diversos ministérios. De acordo com Circulares da década de 1880 e leis imperiais recepcionadas pela República, até meados do mês de abril todos os Ministérios tinham de fazer chegar ao Tesouro seus esclarecimentos e tabelas justificativas. Organizado o material pela Diretoria Geral de Contabilidade do Tesouro, dele tomava conhecimento o Ministro da Fazenda que, então, fixava as somas que reputava necessárias ao equilíbrio orçamentário e enviava a proposta ao Legislativo. O cálculo da receita fundava-se no temo médio da renda dos últimos três exercícios (art. 34 da Lei nº 317, de 21 de outubro de 1843)

ou, como diz Amaro Cavalcanti ocorrer na prática, “estribando-se na arrecadação do exercício corrente, e na do que está em liquidação, modificando-se o resultado conforme as circunstancias (Circular n, 475 de 1852)” (1896, p. 549). A fixação da despesa, por sua vez, fazia-se com base nas necessidades que se reputam existentes e à vista do orçamento anterior “ou do exercício corrente, deduzidas as verbas, que se houver autorizado, a título accidental ou temporario, e adicionadas outras correspondentes ao accrescimento normal dos serviços” (CAVALCANTI, 1896, p. 550).

Encaminhada a proposta da receita e da despesa até 8 de maio, na primeira semana depois da abertura do Legislativo, podendo no seu curso sofrer alterações, a Câmara a lia (o Ministro não fazia a leitura nem comparecia, na ocasião, no Legislativo, sendo o texto lido pelo secretário da mesa da Câmara) e a remetia, de imediato, à Comissão de Orçamento, dividindo a proposta da receita e da despesa (que seria discutida, setorialmente, por ministérios). O Ministro da Fazenda, em regra, era ouvido pela Comissão de Orçamento ao final dos trabalhos, em ato de colaboração entre os Poderes. As despesas eram votadas primeiro que as receitas. Enfim, tudo aprovado, os projetos da despesa e da receita passavam por uma Comissão de Redação e, depois, eram levados à deliberação da Câmara. Aprovados, faziam-se suas promulgações.

Feita a promulgação, as leis orçamentárias entravam em vigor no primeiro dia do exercício a que pertenciam, podendo-se haver, contudo, prorrogação da lei orçamentária anterior se não se lograsse terminar o trabalho orçamentário (Lei nº 2.990, de 20 de setembro de 1880, artigo 3º; Lei de 7 de junho de 1843). Mudanças na legislação orçamentária, durante sua vigência, eram possíveis por ato legislativo, ou seja, por outra lei. Excepcionalmente, por conta do próprio período de funcionamento do parlamento ou por motivos de urgência, mudanças poderiam ser introduzidas por Decreto que, entretanto, ficava sujeito ao exame da Câmara. Também era possível o recurso aos créditos adicionais.

As autorizações de despesas, em regra, duravam enquanto havia crédito e eram devidos os serviços, com exceções de alguns casos especiais, não podendo o governo, sem autorização do Legislativo, “fazer contractos por tempo excedente do anno financeiro que estiver correndo, nem para serviços não contemplados na lei de orçamento vigente” (CAVALCANTI, 1896, p. 560). Igualmente carentes de autorização legislativa eram as concessões de privilégios (salvo o de invenção), em especial aqueles acompanhados de garantias de juros e subvenções. Os créditos eram distribuídos aos ministérios e os atos ministeriais suscetíveis de criarem despesas ou de outro modo interessar à gestão financeira

deviam ser, todos, previamente registrados no Tribunal de Contas, que, inclusive, detectando vício relativo à legalidade, poderia recusar o registro.

A liberação dos recursos era feita, em regra, pelas Alfândegas e Delegacias Fiscais, sendo os pagamentos das despesas de materiais de quaisquer ministérios centralizados no Ministério da Fazenda. Os pagamentos, além disso, realizam-se por meio de Pagadorias ou Tesourarias à vista de ordens formais emanadas de autoridade competente.

Liquidado e encerrado o exercício, dele se extraía balanço, procedendo-se, ainda, a prestação de contas em nível administrativo (perante o tesouro), junto ao Tesouro, que centralizava a contabilidade (CAVALCANTI, 1896, p. 579-580). Também poderia o Legislativo tomar contas dos responsáveis, conforme previsão do artigo 34, § 4º, da Constituição de 1891. Enfim, o controle de contas poderia ocorrer em nível judiciário (pelo Tribunal de Contas).

Esse procedimento, pouco a pouco, seria aperfeiçoado nos anos de 1892 a 1902, mas, enquanto o Marechal Floriano esteve na presidência suas principais linhas de demarcação foram reconhecidas e fixadas. O período, todavia, fora conturbado e muito do que havia sido desenhado e já se praticava desde o regime imperial não saía, com facilidade, do papel.

Superado o golpe de Deodoro e se aproveitando mesmo do fato de muitos estados ainda não se acharem definitivamente organizados sob as premissas do novo regime federativo, Floriano, logo quando assumiu a presidência, depôs governadores, patrocinou a dissolução das Assembleias estaduais e “ia colocando à frente dos governos locais pessoas de sua imediata confiança, em regra jovens militares” (BELLO, 1972, p. 88). De pronto, ergueu-se, no parlamento federal, a oposição republicana que se confrontara na Constituinte e que desde a década de 1880 postulava a autonomia federativa das províncias feitas, após 1889, estados.

Nas palavras do próprio Floriano (que se via como garantidor dos ideais republicanos originais), na mensagem que apresentou ao Congresso,

Sabeis que a generosa revolução de 23 de novembro, em que vós próprios fostes grande parte, veio, de par com a restauração das virtudes republicanas em toda a União, contrariar interesses de toda a ordem, já arraigados ao estado de cousas que ella subverteu. Ainda mais: pela sua indole restauradora das virtudes republicanas em nossa Patria, já entregue ao solapamento por abusos e erros, quer na ordem politica, quer na ordem social e econômica, quer mesmo na ordem moral, a revolução de 23 de novembro, que foi não só a anulação do attentado de 3 do mesmo mez, mas tambem tremenda reacção contra os processos, praticas e costumes implantados na publica administração, tece como naturaes corollarios movimentos políticos produzidos em quase todos os Estados. (...)  
Como ainda era natural, foi nesta capital que se concentraram, para operar de accôrdo, ligados pela communhão das decepções e dos ódios, das ambições e dos

interesses, aqueles que a todo o transe planeavam reconquistar as posições de que haviam sido destituídos. (PRESIDÊNCIA, 1892, p. 5)

A intervenção política, contudo, não era o único problema. Naqueles anos iniciais existiam ainda poucos “estados que se podem dizer constituídos definitivamente, continuando, por isso, o poder executivo a arrecadar, nesta capital e em muitos estados ainda não organizados, os impostos que para elles devem ser transferidos” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1892, p. 78).

Inclusive em percentagem do PIB, conforme visto no Gráfico 1.2, o volume arrecadado da receita da exportação que a Constituição de 1891 atribuía aos estados era relativamente pequeno e praticamente estável.

A arrecadação sobre as importações, por sua vez, ainda a maior fonte de receita do governo central, nos anos de 1891 e 1892 amargava forte queda, com recuperação iniciada apenas a partir de 1893.

A Tabela 4.1, trazendo dados dos relatórios ministeriais de 1891, 1892, 1893 e 1894 (mesmo que incompletos ou pouco acertados em decorrência das deficiências nos serviços de contabilidade), possibilita visualizar o comportamento das diversas espécies de receitas públicas, pelos seus agregados, no período.

Tabela 4.1 - Receitas agregadas nas principais contas do Balanço Orçamentário, 1891-1893.

	Ordinária							Extr. <sup>8</sup>	Depos.	Total
	Imp. <sup>1</sup>	Des. Mar. <sup>2</sup>	Adic. <sup>3</sup>	Export. <sup>4</sup>	Sahida <sup>5</sup>	Interior <sup>6</sup>	Cons. <sup>7</sup>			
1891	106.222	586	0,00	16.726	0,00	66.130	0,00	39.280	41.866	270.811
1892	110.690	574	50.407	0,00	622	53.712	264	11.336	30.486	258.094
1893	131.004	601	65.300	0,00	100	49.841	1.019	14.854	53.667	316.388

Relatórios do Ministério da Fazenda dos anos 1893 e 1894. Valores em contos de réis. Elaboração própria.

<sup>1</sup>Na conta importações entram os direitos de importação para consumo, os expedientes dos gêneros livros e das capatazias, e as taxas de armazenagem.

<sup>2</sup>Na conta despacho marítimo entram, em regra, os impostos de faróis e docas.

<sup>3</sup>Na conta adicionais entram valores adicionais sobre os direitos de importação, bem como sobre os impostos de faróis e docas e sobre os expedientes dos gêneros livros e das capatazias, e as taxas de armazenagem.

<sup>4</sup>Em 1891 a União ainda arrecadou valores de exportação que, pela constituição aprovada naquele ano passaram à competência dos Estados.

<sup>5</sup>Esta conta abrange, em regra, direitos sobre a pólvora fabricada por conta do Governo, sobre metais preciosos e sobre o ouro fundido em barra na Casa da Moeda.

<sup>6</sup>Na conta interior, tem-se ingressos juros, ditas e rendas referentes a estradas de ferra, ditas dos correios, telégrafos, Casa da Moeda, fábricas e institutos mantidos pelo Governo, laudêmios, prêmios de depósitos públicos, mas, também, os impostos sobre selo, transporte, vencimentos e dividendos de companhias anônimas.

<sup>7</sup>Na conta consumo, entram valores relacionados à produção do fumo.

<sup>8</sup>Inclui receitas de contribuições para montepios, de indenizações, de juros de capitais nacionais, de vendas, de multas e do imposto sobre loterias.

As receitas de importação e de interior, que incluem os tributos mais significativos, são também as mais expressivas, correspondendo, respectivamente, ao montante aproximado

de 24% e 39% da receita total em 1891, 43% e 20% em 1892 e 41% e 16% em 1893. As receitas de interior estavam em queda, muito provavelmente, por englobar espécies tributárias e não tributárias atreladas ao desempenho econômico interno (mais fraco, no momento, que o comércio com o exterior).

As receitas sobre as importações cresciam, a despeito do câmbio baixo, em função do aumento do volume importado e dos ajustes tarifários, notadamente, dos chamados adicionais – que, como se verifica, correspondiam a aproximadamente 19% e 20% da receita total em 1892 e 1893. Somados os valores adicionais aos de importação, a propósito, tem-se que os negócios atinentes ao mercado importador forneciam praticamente 60% de toda a receita da União.

Observando o total de cada um dos anos, além do mais, em 1892 houve queda expressiva de arrecadação, causada, muito provavelmente, pela perda do imposto de exportação para os estados.<sup>138</sup> Somente em 1893, pelo que se observa na Tabela 4.1, as receitas começariam a subir. De todo modo, a melhora na arrecadação era relativa, pois ignorava a deterioração inflacionária e o crescente aumento das despesas públicas.

O comportamento da receita total, com destaque para aquela obtida com as importações, é dado, abaixo, na Tabela 4.2, para todo o período da fase de consolidação:

Tabela 4.2 - Arrecadação dos tributos de importação e exportação e sua participação na receita geral da República de 1880, 1885 e 1889-1902. Valores em contos de réis.

	<b>Rec. Total (A)</b>	<b>Rec. Imp.</b>	<b>Rec. Exp.</b>	<b>B/A</b>	<b>C/A</b>	<b>B+C</b>	<b>(B+C)/A</b>
<b>1880</b>	120.393	64.756	18.542	0,54	0,15	83.298	0,69
<b>1885</b>	121.974	65.645	15.119	0,54	0,12	80.764	0,66
<b>1889</b>	160.840	90.216	19.997	0,56	0,12	110.213	0,69
<b>1890</b>	195.253	100.487	16.726	0,51	0,09	117.213	0,60
<b>1891</b>	228.945	106.222	622	0,46	0,00	106.844	0,47
<b>1892</b>	227.608	110.690	141	0,05	0,00	11.443	0,05
<b>1893</b>	259.851	131.717	134	0,51	0,00	131.851	0,51
<b>1894</b>	265.057	135.528	255	0,51	0,00	135.784	0,51
<b>1895</b>	307.755	159.086	169	0,52	0,00	159.255	0,52
<b>1896</b>	346.213	262.982	-	0,76	-	262.982	0,76
<b>1897</b>	303.411	225.410	-	0,74	-	225.410	0,74

<sup>138</sup> Apenas para se ter uma ideia do que significava a renda de exportação retirada da União e transferida à competência estadual, vale conferir a mensagem do Presidente do Estado do Rio de Janeiro, José Thomaz da Porciúncula, enviada à Assembleia Legislativa em 1º de agosto de 1892, na sua primeira sessão ordinária após o processo constituinte estadual levado a efeito pelo governo do Contra-Amirante Carlos Balthazar da Silveira que, designado por Floriano, revogou a Constituição estadual aprovada em 1891. Após apresentar alguns dados atinentes à receita, ressaltava o Presidente Porciúncula: “Não nos iludamos porem com estes resultados lisongeiros; não são eles oriundos do desenvolvimento das forças produtoras do Estado, mas determinados pela incorporação á renda da União, notadamente o de 7% sobre a exportação do café que, addcionado á taxa de 4% que já era cobrada pelo Estado sobre este gênero, representa por si mais da metade da renda arrecadada” (p. 29).

<b>1898</b>	324.053	229.131	-	0,71	-	229.131	0,71
<b>1899</b>	320.837	199.882	-	0,62	-	199.882	0,62
<b>1900</b>	307.915	151.863	-	0,49	-	151.863	0,49
<b>1901</b>	304.512	169.450	-	0,56	-	169.450	0,56
<b>1902</b>	343.814	159.084	-	0,46	-	159.084	0,46

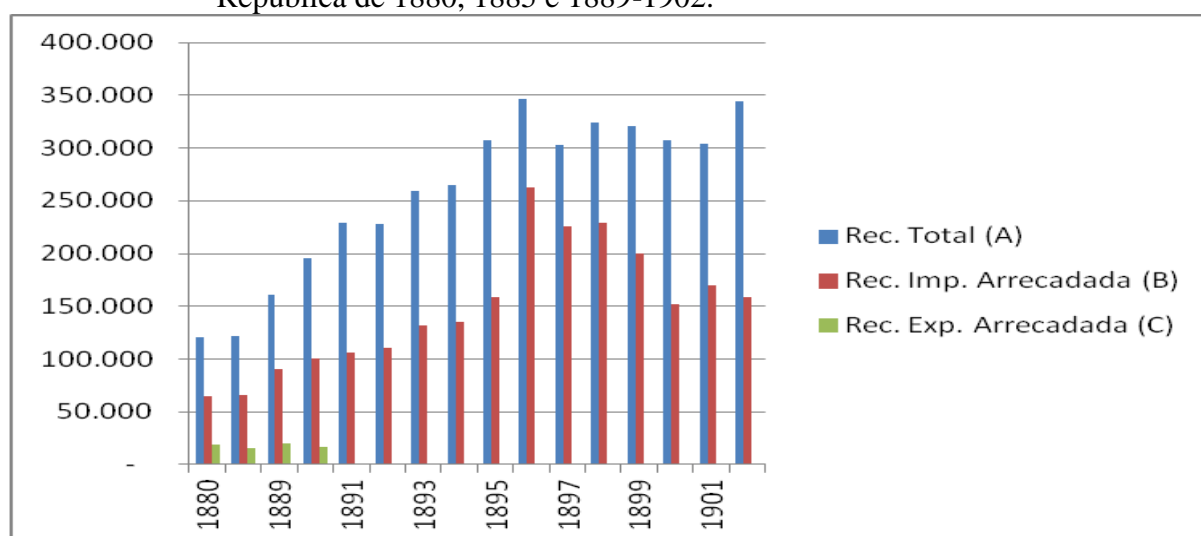
Elaboração própria.

Fonte: IBGE (1990). RMF 1915-II (1906-13); 1913-II (1904-05); 1906 (1896-1903); 1900 (1880/81-1895).

A receita de exportação vai reduzindo à medida que os estados assumem a competência tributária que, pela própria Constituição de 1891, esperava-se fosse extinta.

Pelos Gráficos 4.1 e 4.2 melhor se visualiza o comportamento da receita destacado na Tabela 4.1, tanto no que se refere aos seus valores nominais quanto no percentual dos tributos de importação e exportação na receita total:

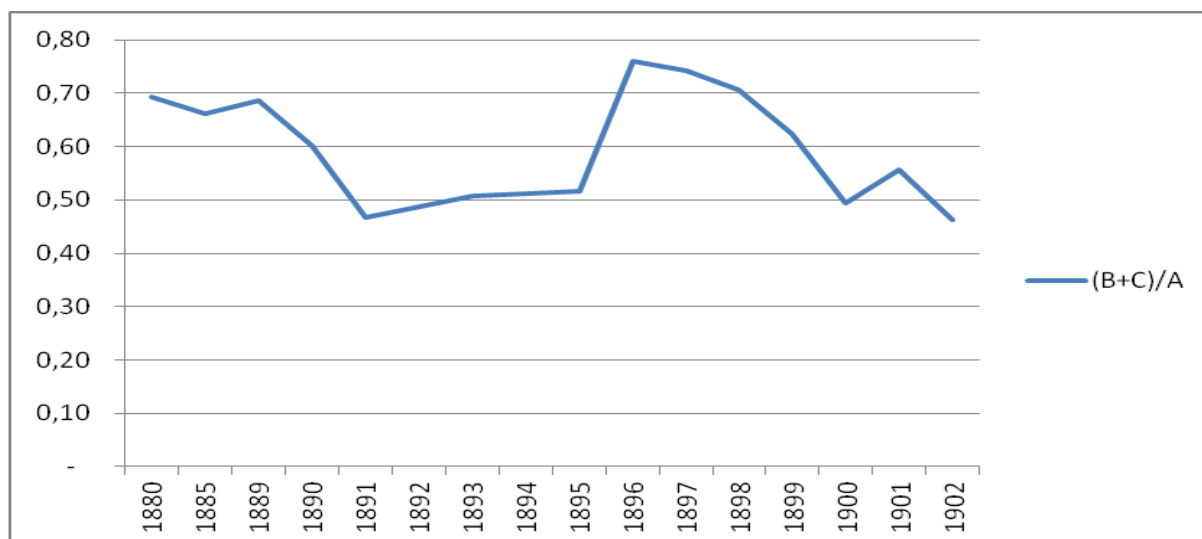
Gráfico 4.1 - Participação dos tributos de importação e exportação na receita geral da República de 1880, 1885 e 1889-1902.



Elaboração própria com dados da Tabela 4.2. Valores em contos de réis.

Gráfico 4.2 - Trajetória da participação agregada dos tributos de importação e exportação na receita geral (B+C/A), 1880-1902.

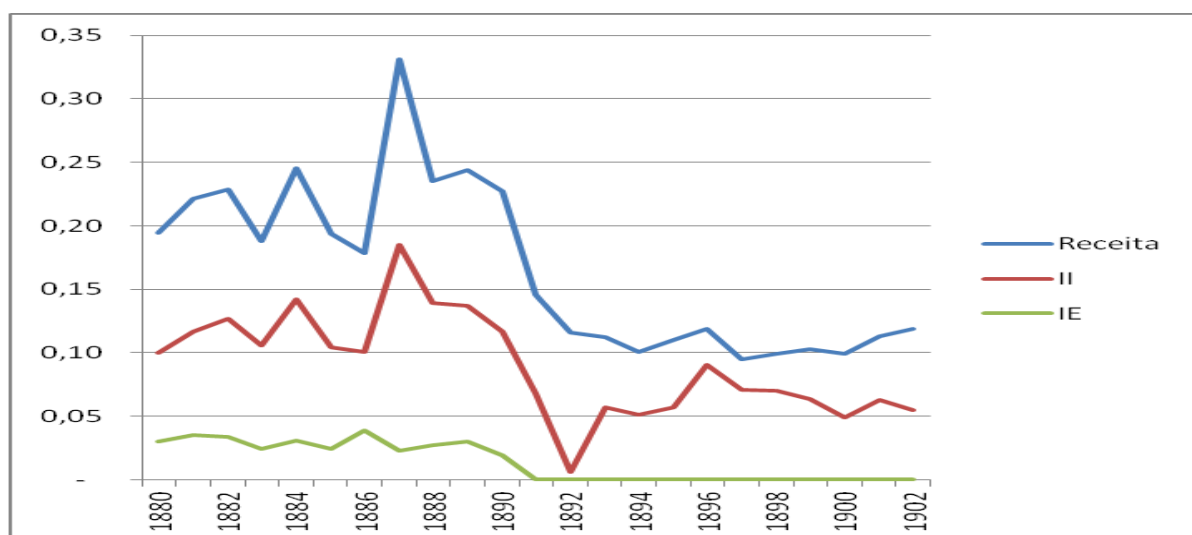




Elaboração própria com dados da Tabela 4.2.

O movimento de perda de importância arrecadatária do imposto de exportação e aumento relativo da arrecadação sobre as importações é ratificado, no Gráfico 1.2, quando se verifica a sua porcentagem do PIB. O Gráfico 4.3 reforça a conclusão:

Gráfico 4.3 – Arrecadação dos impostos de importação e de exportação em porcentagem do PIB nominal, 1880-1902.



Elaboração própria. Valores correntes em contos de réis.

Fonte: IBGE (1990) – para dados totalizados de receita e despesa. Relatórios do Ministério da Fazenda, notadamente os dos anos 1915-II (1906-13); 1913-II (1904-05); 1906 (1896-1903); 1900 (1881-1895); 1892 (para ano de 1875); 1890 (70-74) – para dados fragmentados de despesas e de receitas de importação e exportação.

Após a queda abrupta na passagem do Império à República, as receitas de importação ditaram a trajetória da arrecadação entre os anos de 1893 e 1897, perdendo espaço no final da década de 1890 e início da década de 1900, quando os recursos obtidos com o

imposto de importação, em percentagem do PIB nominal, diminuiram enquanto as receitas totais cresceram. A queda nas receitas de importação, em percentagem do PIB nominal, resultava provavelmente da relativa paralisação do crescimento e da atividade econômica interna (o PIB e a arrecadação reduziram de 1897 a 1902). O crescimento geral das receitas, ao que tudo indica, vinha dos recursos obtidos com o financiamento externo.

Até 1894, pelo menos, as receitas federais enfrentaram forte movimento de baixa, com pressão, sobre o governo, dos interesses dos importadores (cujos negócios proviam a maior parte da receita tributária) e, com eles atrelados, mas em sentido diferenciado, dos industrialistas e consumidores de bens importados. O câmbio baixo, por sua vez, amplificava a pressão, na medida em que tendia a ser mais prejudicial aos importadores. Exportadores, em via oposta no que diz respeito ao câmbio baixo, pressionavam o governo. Especial ponto de pressão se encontrava nos proprietários das fazendas mais atrasadas e carentes de apoio governamental para sua modernização e assimilação do trabalho livre.

O fluxo de negócios exteriores, contudo, a despeito da crise política e das dificuldades nas finanças públicas, mostrava-se positivo. E não era apenas o caso do café. O ciclo positivo da economia alcançava outros setores e, por certo, era uma das causas mais importantes para evitar que o ambiente financeiro público e os conflitos políticos ampliassem a crise enfrentada pelo regime republicano para reproduzir suas bases e encontrar estabilização.

De acordo com o Retrospecto Comercial do Jornal do Comércio do ano de 1892, “sob o aspecto comercial, o anno de 1892 mostrou palpaveis melhoras sobre os annos anteriores (...)” (RETROSPECTO COMMERCIAL, 1893, p. 3).

E continua o anuário:

(...) Abrindo o anno com a existencia de todas as mercadorias muito reduzida, pois os intermediarios ficarão desnoteados com as fluctuações do cambio durante 1891, e deixarão de comprar mesmo o necessario para o concumo do paiz, estes perderão a esperanza de tornar a ver as taxas de cambio ao nível que regulou durante tantos annos, e no primeiro semestre do anno passado, o movimento commercial nos mercados importadores foi, talvez, o maior que ainda tenha sido visto nesta praça. O resultado deste movimento foi favorável; os importadores ganharão, e, pelo que pudemos colher, os intermediários não se queixarão do resultado de seus negócios. Este movimento favorável continuou, com algumas intermittencias, até o mez de Agosto, quando as difficuldades sobrevindas na Estrada de Ferro Central com o despaco das mercadorias (...) produzirão uma quase paralyção no mercado de importação (...) Tão favorável, porém, foi o resultado do primeiro semestre que se acreditou geralmente ter elle quase coberto os prejuízos soffridos (...) no anno de 1891 (...) (RETROSPECTO COMMERCIAL, 1893, p. 3).

O governo do Marechal Floriano ia se equilibrando, assim, politicamente, nas forças republicanas nacionalistas e, economicamente, na melhora parcial no desempenho do mercado.

Nada obstante, as pretensões federalistas que colaboraram na transição do regime e agitaram a Constituinte não conseguiam achar repouso. E, para isso, como vimos de expor, a contribuição das finanças públicas reordenadas na conjuntura de crise ainda era pequena. O tempo financeiro estava desencaixado da temporariedade dos interesses e movimentos conflituosos que Deodoro e Floriano, na presidência, fizeram irromper na arena política.

Na imprensa e no parlamento o Marechal Floriano era criticado (Bello, 1972, p. 88-89) e, ainda em janeiro de 1892, veria eclodir revoltas – logo dominadas – nas fortalezas de Santa Cruz e Lage. Os militares estavam divididos, apoiando Floriano os jovens oficiais com crenças mais intervencionistas na política e na economia, bem como os setores da classe média e dos trabalhadores de perfil mais nacionalista e radical que, a partir de 1893, comporiam os apelidados jacobinos.<sup>139</sup>

A instabilidade era grande, transcendendo o processo orçamentário e fazendo difícil a consolidação da República. Problemas de ordem econômica, político-militar e social eram constantes. Floriano Peixoto, contudo, ficaria no poder até 1894, quando viria a assumir a presidência Prudente de Moraes. E, para persistir na direção do país, enfrentou a regra do artigo 42 da Constituição de 1891, que impunha fosse realizada nova eleição presidencial em decorrência de a renúncia de Deodoro haver ocorrido antes do término dos dois anos do seu mandato.

Floriano simplesmente ignorou o dispositivo constitucional e não convocou a esperada eleição, de maneira que, a partir de março de 1892, setores do Exército e participantes da primeira manifestação da Revolta da Armada voltaram a se mobilizar no sentido de que fosse realizado o escrutínio. A Revolta, com batalhas em mar e terra, somente se encerraria em março de 1894. Os temores de uma guerra civil, que Deodoro utilizara para justificar sua renúncia, em novembro, cresciam sob o governo Floriano. Além do conflito na capital, republicanos e liberais do Sul (organizados no Partido Federalista) iniciariam a Revolução Federalista, em fevereiro de 1893, que perduraria durante parte do mandato de Prudente de Moraes. No sertão norte da Bahia, por sua vez, em Canudos, deflagrar-se-ia guerra a findar apenas em 1897.

---

<sup>139</sup> Sobre o jacobinismo ver, dentre outras referências: QUEIROZ, Suely Robles Reis de, *Os radicais da República. Jacobinismo: ideologia e ação (1893-1897)*, São Paulo: Brasiliense, 1986.

Na mensagem presidencial de 1893, o Marechal Floriano, com acento discursivo otimista, afirmava que o aspecto geral da União, conquanto animador e cheio de promessas, estava perturbado por revoltas mais ou menos graves nos Estados do Rio de Janeiro, Amazonas, Maranhão, São Paulo e Rio Grande do Sul. Abalos que se aparentavam, em menor escala, com aqueles ocorridos nas primeiras décadas de mudança institucional rumo à independência (PRESIDÊNCIA, 1893, p. 4 e 5).

A República, mesmo após a conjuntura crítica inicial, com ruptura de regime e estabelecimento de novo pacto constitucional, caminhava entre decretos de estado de sítio, conflitos armados, restrições de direitos e desafios econômicos e financeiros.

A situação só não se achava pior por conta da razoável e parcial melhora dos negócios no mercado externo e porque a arrecadação ainda conseguiria avançar, ao menos nominalmente, a partir de 1893. De todo modo, os avanços eram insuficientes para cobrir as despesas ordinariamente crescentes e, agora, mais pressionadas pelos conflitos internos que demandam recursos bélicos e a mobilização do Exército. O recurso ou ao empréstimo ou à emissão de moeda era imprescindível.

As despesas totais, a propósito, seguiam trajetória de crescimento constante e, em muito, superior às receitas. Segundo visto no Gráfico 1.2, as despesas oscilaram em torno de 13% do PIB, com movimento de queda até 1897, quando passaram por variações bruscas. Sempre, contudo, com valores significativamente superiores às receitas.

O perfil ds despesas por ministérios, na Tabela 4.3 e no Gráfico 4.4, auxilia a coligir as preferências governamentais:

Tabela 4.3 - Despesas por Ministérios, 1889 a 1902.

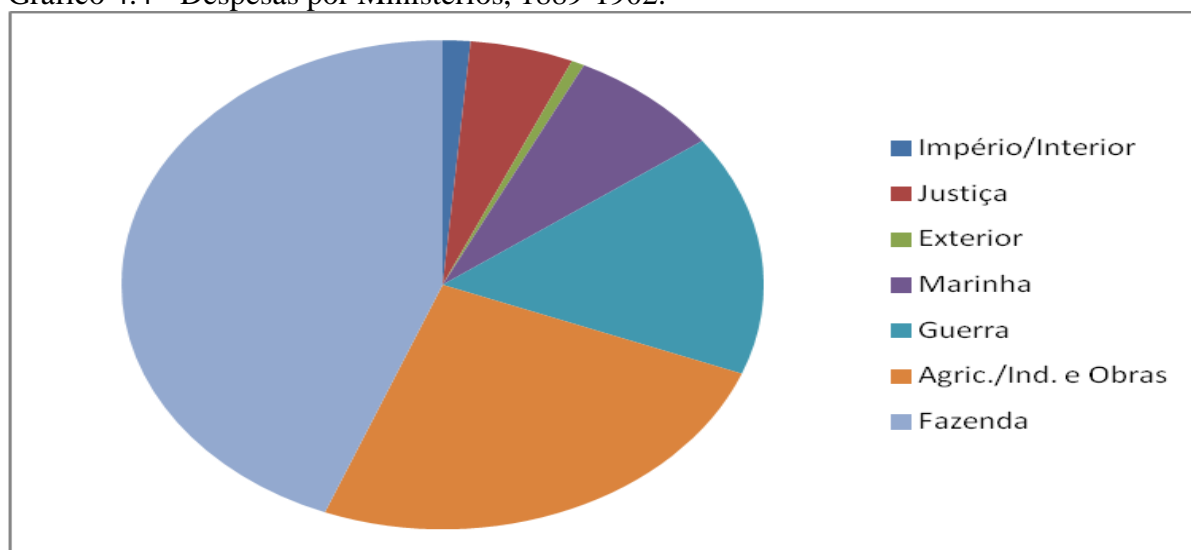
Anos	Despesa Realizada	Interior	Justiça	Exterior	Marinha	Guerra	Agric./Ind., Viação e Obras Públicas	Fazenda
1889	186.165	28.468	7.245	938	12.437	19.313	51.189	66.576
1890	220.646	11.036	8.761	1.254	15.437	29.549	66.169	77.196
1891	220.592	10.527	9.066	1.489	17.310	31.443	73.292	63.483
1892	279.281	13.113	8.285	1.805	21.622	35.158	86.142	97.397
1893	300.631	-	17.029	1.888	29.031	54.777	84.825	113.078
1894	372.751	-	22.035	1.765	24.175	118.778	89.307	116.630
1895	344.767	-	22.999	3.493	30.339	80.379	102.378	105.178
1896	368.921	-	22.649	5.881	35.991	58.726	118.757	126.918
1897	379.336	-	21.844	1.944	36.099	64.099	83.211	183.762
1898	668.113	-	2.296	2.358	32.017	50.006	86.605	465.762
1899	295.363	-	21.417	1.419	21.681	47.436	76.132	126.817
1900	433.555	-	23.009	1.808	26.683	46.123	84.465	221.776

Anos	Despesa	Interior	Justiça	Exterior	Marinha	Guerra	Agric./Ind.,	Fazenda
1901	334.517	-	24.919	1.969	24.738	44.821	74.940	133.168
1902	297.721	-	25.411	1.736	24.097	44.418	62.389	104.815
Total	4.702.359	63.144	236.967	29.746	351.658	725.026	1.139.801	2.002.556

Elaboração própria. Valores correntes em contos de réis, utilizando-se dos padrões contemporâneos de notação dos decimais. É possível haver erros na recomposição de alguns numerais em decorrência do estado de visualização das fontes consultadas.

Fonte: RMF 1890, 1873, 1900, 1903, 1909 e 1914. Há números pouco visíveis pelo desgaste do tempo, podendo, por isso, haver imprecisões que, no entanto, não afetam o desenho da trajetória dos gastos.

Gráfico 4.4 - Despesas por Ministérios, 1889-1902.



Elaboração própria com dados da Tabela 4.3. Valores correntes em contos de réis.

As despesas que no regime imperial mais pressionavam o orçamento continuaram a ocupar posição de destaque na República. A Fazenda, onde eram incluídos os gastos com o serviço da dívida, sobressai com cerca de 35% da despesa total nos anos de 1892 a 1894 e, avaliado todo o período de 1889 a 1902, com aproximadamente 50% da despesa arrecadada, ampliando sua participação à medida que o serviço da dívida cresce e alcança valores altíssimos com o *funding loan* negociado no final da década de 1890.

Os gastos militares – avaliados pelas rubricas dos Ministérios da Marinha e da Guerra – apresentam crescimento constante até 1895 em função dos esforços do governo federal para estabelecer, à força, a pacificação e o controle no novo regime. Igualmente crescentes, ocupando parcela significativa do orçamento até, ao menos, 1897, as despesas com o setor produtivo agrícola e industrial.

Os dados da despesa corroboram o perfil centralista, militarizado e com maior presença impulsionadora do Estado nos primeiros anos do regime republicano e federativo, inclusive com o primeiro presidente civil e não apenas sob o comando ditatorial de Deodoro e Floriano.

Não causa espanto, destarte, que Floriano Peixoto destacasse, na sua mensagem presidencial de 1894, que a anormalidade da situação que o Governo teve de enfrentar impossibilitava “encontrar recursos dentro dos limites das rendas ordinárias que decresciam de dia a dia” (PRESIDÊNCIA, 1894, p. 7) ou que a divulgação da situação do país no exterior opunha graves dificuldades à obtenção de crédito e que, no âmbito interno, as condições dos estabelecimentos de crédito, com retraimento de capitais, tornavam de igual modo impossível o recurso ao empréstimo. Restava-lhe “recorrer ao único alvitre admissível – a emissão de notas do Tesouro” (PRESIDÊNCIA, 1894, p. 8), tendo em conta que:

Além das medidas extraordinárias impostas pela necessidade de manter a ordem e reprimir a insurreição, outras providencias tive de adoptar para impedir que, em tão grave conjuntura, ficassem paralyzados alguns serviços essenciaes da administração, que não tinham sido sufficientemente dotados nas leis orçamentárias. (PRESIDÊNCIA, 1894, p. 7-9)

As despesas seguiam, em percentagem do PIB, conforme Gráfico 1.2, trajetória de crescimento constante e em nível superior ao das receitas.

O incremento arrecadatário do imposto de importação – indicativo do aquecimento econômico interno – era insuficiente para reequacionar o orçamento.

As necessidades públicas, dessa maneira, não sendo integralmente financiadas com tributos, encontravam recursos na emissão de títulos de dívida interna e de papel-moeda sem poder descuidar do endividamento externo para garantir o reconhecimento do novo regime pelos países que comerciavam com o Brasil e lhe emprestavam recursos.

A Tabela 4.4 e o Gráfico 4.5, abaixo, revelam o percurso do endividamento interno e externo, em valores correntes, nos anos de 1889 a 1902:

Tabela 4.4 - Endividamento público e relação com a receita arrecada, 1889-1902.

Anos	Rec. Arrecad. (RA)	Dívida Externa (DE)	Dívida Interna (DI)	Div. Total (DT)	DT/RA	DE/RA
1889	160.840	282.366	381.655	664.021	4,128456852	1,75557
1890	195.253	328.431	381.596	710.027	3,636446047	1,68208
1891	228.945	492.316	381.741	874.057	3,817759724	2,15037
1892	227.608	602.021	388.510	990.531	4,351916453	2,64499
1893	259.851	693.214	386.595	1.079.809	4,155492956	2,66774
1894	265.057	782.955	386.817	1.169.772	4,41328469	2,95391
1895	307.755	961.629	386.901	1.348.530	4,381829702	3,12466
1896	346.213	1.064.687	489.544	1.554.231	4,489233507	3,07524
1897	303.411	1.258.025	491.468	1.749.493	5,76608297	4,14627
1898	324.053	1.586.066	483.767	2.069.833	6,387328616	4,89446
1899	320.837	1.494.162	483.521	1.977.683	6,164136306	4,65708

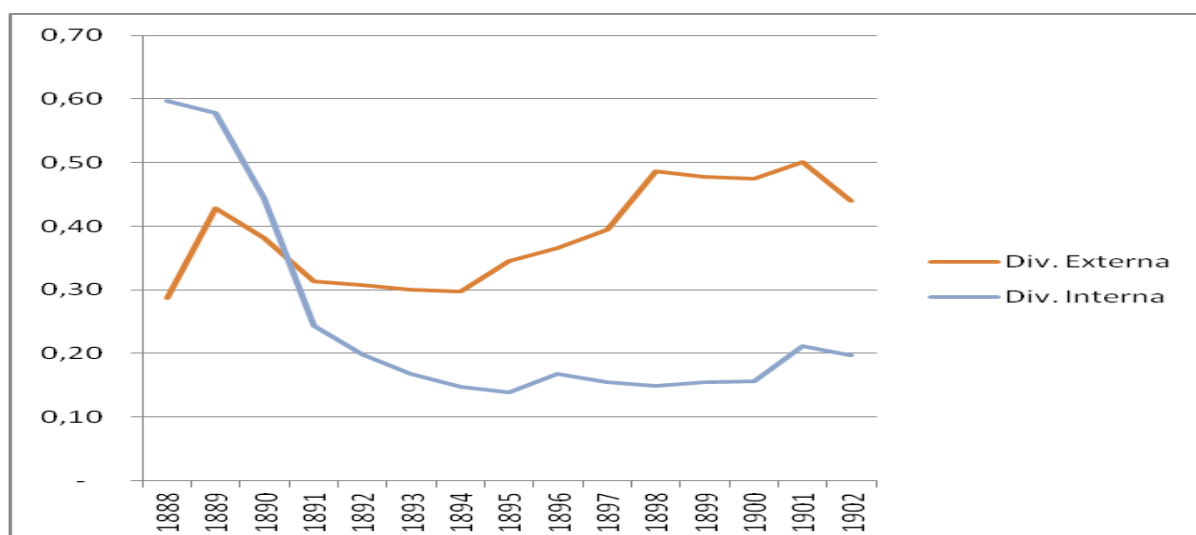
1900	307.915	1.471.359	483.521	1.954.880	6,348765081	4,77846
1901	304.512	1.351.726	570.363	1.922.089	6,312030396	4,43899
1902	343.814	1.274.364	570.363	1.844.727	5,365479591	3,70655

Elaboração própria. Valores correntes em contos de réis.

Fonte: ZILLOTTO (2011), IBGE, 1990, p. 591-596; 616-617; IBGE, 1886, p. 63-64.

Em percentagem do PIB, entretanto, conforme se observa no Gráfico 1.3 e, agora, no Gráfico 4.5, o endividamento interno e externo caíram no período do Governo Provisório (em função, ao que tudo indica, do próprio crescimento econômico experimentado), voltando a subir nos anos subsequentes.

Gráfico 4.5 - Trajetória das dívidas externa (DE) e interna (DI), em % do PIB, de 1888-1902.



Elaboração própria.

Fonte: Dados da Tabela 4.4; ZILLOTTO (2011) – para os dados da dívida.

A dívida interna e o seu pagamento voltam a crescer a partir de 1895. De igual modo, o endividamento externo. A Tabela 4.5 e os Gráficos 4.6 e 4.7 trazem os valores do serviço da dívida nas leis orçamentárias para os anos de 1888 a 1902, bem como as suas razões com a receita arrecadada e o PIB nominal:

Tabela 4.5 - Serviço da dívida externa (SDE) e interna (SDI) nos orçamentos, 1888-1903.

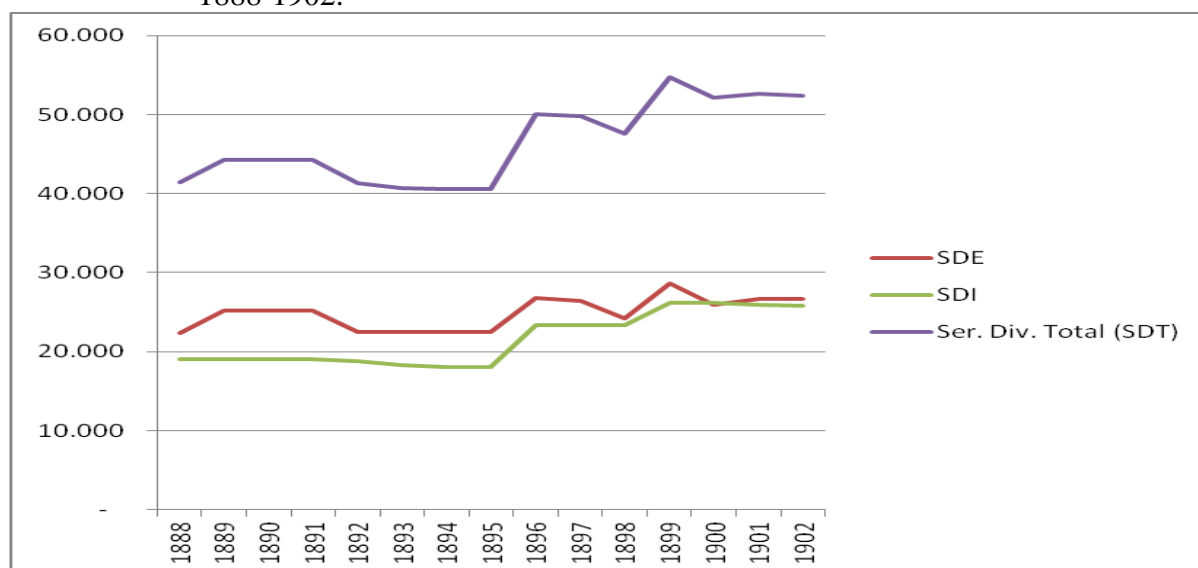
Anos	SDE	SDI	Serv. Div. Total (SDT)	SDT/PIB	SDT/RA
1888	22.383	19.090	41.473	0,06	0,28
1889	25.210	19.090	44.300	0,07	0,28
1890	25.210	19.090	44.300	0,05	0,23
1891	25.210	19.090	44.300	0,03	0,19
1892	22.427	18.833	41.260	0,02	0,18
1893	22.427	18.312	40.739	0,02	0,16
1894	22.427	18.112	40.539	0,02	0,15
1895	22.427	18.112	40.539	0,01	0,13

1896	26.745	23.362	50.107	0,02	0,14
1897	26.433	23.362	49.795	0,02	0,16
1898	24.205	23.361	47.566	0,01	0,15
1899	28.640	26.140	54.780	0,02	0,17
1900	25.987	26.142	52.129	0,02	0,17
1901	26.716	25.948	52.664	0,02	0,17
1902	26.634	25.756	52.390	0,02	0,15
1903	26.634	25.756	52.390	0,02	0,13

Elaboração própria. Valores correntes em contos de réis.

Fonte: LEÃO, 2003 apud SILVA; CARVALHO ; MEDEIROS, 2009. Tabela 4.4 para Receita Arrecadada (RA). Nos anos em que não houve publicação de nova lei do orçamento repetiu-se o montante do ano anterior. Para o ano de 1889 e todos os subsequentes os dados tem que ser extraídos diretamente de cada uma das leis orçamentárias da despesa.

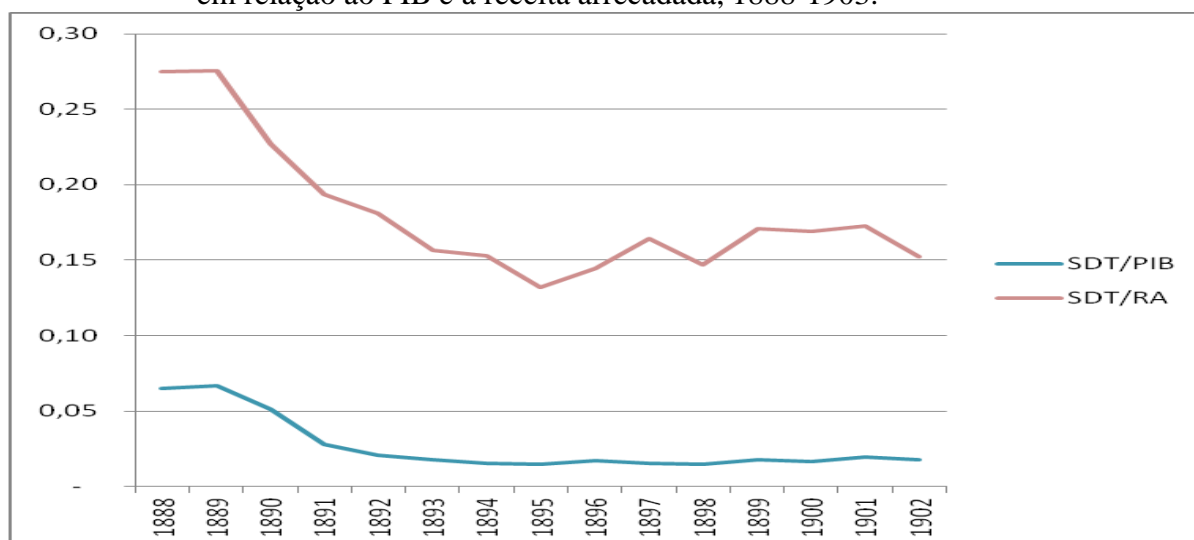
Gráfico 4.6 - Comparação das trajetórias do serviço da dívida externa (SDE) e interna (SDI), 1888-1902.



Elaboração própria com os dados da Tabela 4.5. Valores correntes em contos de réis.



Gráfico 4.7 - Comparação das trajetórias do serviço da dívida externa (SDE) e interna (SDI) em relação ao PIB e à receita arrecadada, 1888-1903.



Elaboração própria com os dados da Tabela 4.5. Valores correntes em contos de réis.

No início do Governo Provisório, o endividamento externo estava em níveis inferiores ao interno. A virada no percurso iniciou após Deodoro se firmar como presidente, no ano de 1891, prosseguindo-se, então, em ritmo acelerado, a partir do momento em que Floriano ascende à chefia da União. Redução no seu ritmo somente adviria no final da década, em 1898.

Forte causa do aumento se encontrava no câmbio em baixa naqueles anos. Com efeito, a “desvalorização cambial derivada especialmente do período do Encilhamento fez que a dívida externa do setor público em moeda nacional desse um salto substancialmente maior: de 282 mil contos de réis, em 1899, para 1.494 mil contos de réis, em 1899” (ZILIOTTO, 2011, p. 56).

Outros fatores, porém, também pressionavam o incremento material da dívida externa. As convulsões internas em torno da manutenção de Floriano no poder contra o texto constitucional reclamavam recursos que o governo federal não detinha nem extrairia, com facilidade, da sua capacidade extrativa tributária. Os fluxos externos de capital eram exíguos desde a crise argentina da casa bancária Baring Brothers e a emissão interna de meio circulante se achava sob a crítica daqueles que a imputavam ao Encilhamento. A busca de capitais do exterior, nessas circunstâncias, fazia-se por novos expedientes.

O “Marechal de Ferro”, como Floriano passou a ser apelidado, no início do ano de 1893 fez “a primeira operação financeira da República no exterior, embora o empréstimo não fosse contraído pelo Tesouro” (BOUÇAS, 1955, p. 191). O negócio foi levado a efeito pela Companhia Estrada de Ferro Oeste de Minas com os banqueiros Rothschild, aproveitando-se

do sistema aberto por Deodoro e Ruy Barbosa, no Governo Provisório, pelo Decreto nº 862, de 15 de outubro de 1890, no qual se faziam concessões de vias férreas e se regulavam condições favorecidas de empréstimos para o investimento em expansão ferroviária que integrasse os diversos estados da União à Capital Federal.

Ocupava a pasta da Fazenda, no lugar de Rodrigues Alves, Inocencio Serzedelo Correa, que no relatório ministerial do ano de 1892 explicou haver sido tomado, em abril de 1893, empréstimo nominal de £3.710.000, tipo 80%, com juros de 5% e prazo de 30 anos. Com esse valor, resgatava-se um empréstimo provisório de £1.000.000 que a companhia havia obtido no ano de 1892, investindo-se o restante, em princípio, no prolongamento de linhas. Para dar conta dos gastos militares, entretanto, o governo ficou como responsável pelo pagamento de juros e amortização (a companhia reembolsaria o governo, no contrato) e intermediário do recebimento dos recursos, nos seus cofres, para repassá-los à Estrada de Ferro Oeste Minas (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1893, p. 84-87), deles, contudo, apropriando-se (BOUÇAS, 1955, p. 191).<sup>140</sup>

A dívida interna, nesses anos, girava em torno dos 380.000 mil contos de réis, ocupando cerca de 30% a 40% do endividamento total e com trajetória crescente, embora em níveis bem menores que a externa e com razoável estabilidade por todo o período de 1892 a 1902. Não deixava, destarte, de ser problemática, assim como o desequilíbrio orçamentário manifestado no acúmulo de déficits em função do aumento das despesas militares e dos investimentos.

Em paralelo ao endividamento, o recurso às emissões, que nos discursos majoritários era visto como a principal causa de todos os males financeiros republicanos, após ter sido contido na passagem do ano de 1891 a 1892 de 906.600 contos de réis a 716.200 contos de réis, continuava a crescer, conquanto de forma mitigada e em níveis bem menores que os da dívida externa.

Somava-se a tudo isso, ainda, a constante necessidade de assegurar ao setor produtivo crédito e meios de pagamento, continuando-se a disputar a regulação bancária e de emissões sob o comando do “Marechal de Ferro”.

O primeiro Ministro da Fazenda de Floriano, Rodrigues Alves, mais alinhado aos ensinamentos da ortodoxia financeira e aos interesses dos produtores e comerciantes de café do Estado de São Paulo, não resistiria à pressão dos industrialistas e militares no sentido de uma política que continuasse, no ano de 1892, a fazer o governo impulsionar a modernização

---

<sup>140</sup> Em 1903 a responsabilidade pelo empréstimo passou diretamente ao Tesouro, pela Lei nº 953, de 29 de dezembro de 1902 (BOUÇAS, 1955, p. 192).

produtiva, seguindo, mais de perto, as crenças financeiras que vinham desde Ruy Barbosa em detrimento de opções de maior austeridade. Seria não à toa, em agosto de 1892, substituído por Serzedelo Correa.

Duas questões, em meio ao estado de guerra civil que perpassava o país, exemplificavam a disputa de interesses, às vezes de aparência paradoxal, por trás da mudança de ministros: a constituição de um estabelecimento bancário grande para sanear os excessos de especulação na praça e os esforços de apoio às empresas industriais por meio de um “auxílio à indústria” (FRANCO, G. H. B., 1990, p. 41).

Em relação à primeira, Floriano, editou o Decreto nº 1.167, de 17 de dezembro de 1892, que autorizava “a fusão do Banco da Republica dos Estados Unidos do Brazil com o Banco do Brazil, sob a denominação do Banco da Republica do Brazil” e providenciava o “resgate do papel-moeda do Estado”. Em fevereiro do ano seguinte, 1893, fez-se a fusão do Banco dos Estados Unidos do Brasil (como fora rebatizado o Banco do Brasil no Governo Provisório), que acumulava elevados prejuízos, com o Banco da República dos Estados Unidos do Brasil, o qual funcionava, seguindo o direcionamento que vinha desde Ruy Babosa, como espécie nascente de banco central no país. Depois, em 23 de setembro de 1893, o Legislativo aprovaria as modificações implementadas pelo Decreto nº 183-C. Ainda no que tange à regulação bancária, o governo promoveu auxílio, na forma de empréstimos garantidos por apólices, aos bancos emissores da União (Banco da República dos Estados Unidos do Brasil e Banco de Crédito Popular) e dos Estados (Bancos do Sul, do Norte, da Bahia, de Pernambuco e de São Paulo). (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1892, p. 56-66).

Quanto ao auxílio à indústria, para atender aos interesses que não se satisfaziam com o aumento das tarifas aduaneiras e às isenções para proteger o mercado interno, o governo promoveu um empréstimo aos fabricantes que, a despeito de sua importância, acabou sufocado pelos graves problemas por que passavam as fábricas em meio à crise do Encilhamento (TOPIK, 1987, p. 158-159). A medida, juntamente com outras, fora indicada por uma comissão nomeada por Rodrigues Alves,<sup>141</sup> quem mesmo se afirmando “contrário, em princpio, á intervenção do governo em negócios industriaes”. (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1892, p. 55), promoveria o empréstimo via emissão de títulos bancários.

O parecer da referida comissão, aliás, parecia bem retratar o espírito do momento, em que todos admitiam, em princípio, as ideias básicas do liberalismo econômico oitocentista

---

<sup>141</sup> Compunham a comissão: Paulino José Soares de Souza (Visconde do Uruguai), Manuel Pinto de Souza Dantas, Joaquim Elísio Pereira Marinho (viconde de Guahy), Honorio Augusto Ribeiro e Didimo Agapito da Veiga Junior.

(notadamente a liberdade de mercado, sem intervenções do Estado), mas, na prática, sob a retórica de uma situação de exceção, manifestavam que “a intervenção oficial deixa de ser a prática de um funesto socialismo de Estado, antes é um dever do poder publico, até onde puder evitar o aniquilamento de capitaes já encaminhados nas vias regulares de produção” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1892, p. A-N2-5). Nele, ainda era fixado um diagnóstico corrente para os problemas e se propunha uma agenda que atravessaria o governo Floriano.

Dizia-se, no parecer, que a crise (ainda o Encilhamento) resultava do crédito facilitado por meio de dinheiro barato nos bancos de emissão, da consequente expansão da atividade empreendedora, com a criação de sociedades com capitais que excediam o volume de recursos em circulação, bem como do desequilíbrio no comércio internacional motivado pelo incremento das importações pelo setor industrial, circunstância que levava a um déficit em relação às exportações e ao maior escoamento de metais para o exterior, somando-se, ainda, ao problema relativo ao risco que o cenário de instabilidade política provocava para se fazer ingressar no país capital externo.

Propunha-se, por sua vez, que se retirasse papel-moeda não conversível de circulação, gradativamente, por meio de emissões de papéis do Tesouro e acordos com os bancos emissores. Além disso, postulavam-se medidas diretas e indiretas de auxílio, de caráter transitório, para minorar o prejuízo que se vinha impondo sobre o setor produtivo, trabalhador e consumidor. Entre os meios diretos, sustentava-se, sem maioria na comissão, que os lastros metálicos existentes no Tesouro e operados por bancos emissores fossem vinculados a um fundo de garantia de cambiais com o propósito de frear a queda das taxas de câmbio e valorizar o meio circulante. Também se discutia a emissão de títulos do governo, por meio de estabelecimentos de crédito, com juros e garantias favoráveis, para subsidiar a atividade industrial. Entre os meios indiretos, indicava a comissão que alguns aspectos da política tributária inaugurada com a República deveriam ser revistos, notadamente, as pautas alfandegárias, a “isenção de direitos de consumo e de expediente, de imposto predial, de transmissão de propriedade e outros” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1892, p. A-N2-8). Seria estratégico, àquela altura, aumentar a produção industrial interna e, desse modo, substituir o peso negativo que causavam as importações excessivas na balança de pagamentos e, por arrastamento, no câmbio e na moeda:

Si é certo que á industria agrícola devem ser dispensados á farta todos os favores, principalmente os que tiverem como assento leis organisadoras do trabalho; – não o é menos que em um paiz onde o estado permanente e o desequilibrio nas relações do commercio internacional, actuando do modo o mais deprimente sobre o cambio, é de intuição a conveniencia de fomentar o desenvolvimento das industrias de possível

acclimação, como meio subsidiário de concorrer para o equilíbrio do commercio internacional, pela redução da importação e desenvolvimento da riqueza nacional (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1892, p. A-N-2-9).

No parlamento, os debates por ocasião da primeira apreciação efetiva do orçamento após haver sido instaurada a República (Leis números 126-A e 126-B, de 21 de novembro de 1892 – atinentes ao exercício de 1893) ressoavam todos esses problemas, além daqueles atinentes à dificuldade em se ter os dados adequados e de se ter de “votar as leis sem a calma e reflexão precisas, quase de afogadilho” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1893, p. 4), em meio aos conflitos militares no país. Igualmente, no que diz respeito ao processo do orçamento para o ano de 1894 (Leis números 191-A e 191-B, de 30 de setembro de 1893).

As constrições do ambiente à ação pública nas finanças eram, portanto, significativas, destacando Steven Topik, com alguma razão, que embora o governo do Marechal Floriano tendesse à adoção “de políticas conscientemente dirigidas à reforma da estrutura econômica por meio do fortalecimento da classe média e da indústria” (1987, p. 43) acabou, pelas mãos dos seus Ministros da Fazenda (Rodrigues Alves, Serzedello Correia e Felibelo Freire), com maior ou menos intensidade, atado à continuação das crenças financeiras básicas do liberalismo econômico. Os Ministros da Fazenda, conquanto distintos nos seus modos de pensar e muito sensíveis às exigências pragmáticas do governo, “acreditavam num orçamento equilibrado, numa redução do meio circulante e na volta do padrão-ouro (...), [havendo] entre eles um surpreendente grau de coincidência de pontos de vista e de políticas” (TOPIK, 1987, p. 44).

Aos poucos, portanto, nesse cenário de restrições financeiras acentuadas que se somavam à forte turbulência política, o perfil centralista, militarizado e desenvolvimentista dos primeiros anos do regime republicano ia deixando de atender aos interesses dos setores militares e médios. Tampouco agradava aos grupos de poder regionais relacionados à sustentabilidade dos estados na Federação e às elites agrícolas que ainda representavam o perfil amplamente majoritário da economia. As instituições republicanas – especialmente aquelas regras e práticas capazes de assentar os critérios de produção e reprodução do comando político, equilibrar a interação dos estados com a União e dirigir as finanças públicas e a ordem econômica – ainda lutavam por se firmar (LESSA, 2015, p. 130 et seq.).

Equilibrava-se Floriano com muito muita dificuldade, enaltecido, por alguns (cf. CALDEIRA, 2017, p. 342 et seq.), em virtude de sua atuação presidencial em meio ao contexto difícil da época, e criticado, por outros (TOPIK, 1987, p. 47 et seq.), por praticamente nada efetivar de seu programa econômico-financeiro como representante da

oligarquia agrária paulista. Ainda assim, vitorioso contra os levantes militares, notadamente contra a segunda revolta da Armada e contra a revolução federalista no Rio Grande do Sul, em 1893, e gozando da simpatia dos republicanos radicais Floriano poderia, por certo, ter encaminhado um sucessor que mais aderência mantivesse ao seu estilo e crenças no processo eleitoral no ano de 1894. Ao que tudo indica, contudo, tanto por razões relativas ao seu perfil psicológico e à sua saúde (BELLO, 1972, p. 131 *passim*) quanto por motivos de ordem mais objetiva, outro veio a ser o encaminhamento.

Um espaço de acerto político em meio à crise militar e econômico-financeira, ainda que provisório, erguera-se no Parlamento para garantir a governabilidade sob a ordem constitucional de 1891. Para isso contribuía o próprio trânsito que o governo de Floriano, por seus Ministros, parecia manter com representantes dos militares, do comércio, da indústria, dos bancos e dos produtores de commodities. Esse ambiente favorável à composição política, além do mais, ganhou força em 1893 com a formação do primeiro partido de caráter nacional após a dissolução do regime imperial, o Partido Republicano Federal. Sob a direção de um dos principais líderes do Partido Republicano Paulista, Francisco Glicério, o partido conseguia, naquele momento, agregar representantes de diferentes segmentos e interesses que disputam o direcionamento do país – “republicanos histórico, ex-monarquistas, liberais moderados, conservadores do velho estilo, federalistas, centralizadores, florianistas, católicos ultramontanos, livres-pensadores, parlamentaristas e, até mesmo, simpatizantes da revolta da Armada” (BELLO, 1972, p. 133). E, nesse cenário, resignar-se-ia o Marechal com “a indicação de Prudente de Moraes, a quem não estimara” (BELLO, 1972, p. 132).

A eleição do primeiro presidente civil – que, além disso, também era a primeira eleição direta sob a Constituição de 1891 – fazia da assunção de Prudente de Moraes à presidência fato significativo para a consolidação da República. Mais importante, todavia, no que tange à questão financeira pública, é que se ampliava o espaço para que forças políticas defensoras de crenças financeiras desafiadas nos primeiros anos do novo regime recrudescessem. Sintomático haver assumido o Ministério da Fazenda do novo presidente aquele que, anteriormente, a despeito de haver atuado ao lado de Floriano na mesma pasta, dela se distanciara por dissentir mesmo de ideais nucleares do governo quanto a aspectos importantes das finanças públicas: Francisco de Paula Rodrigues Alves.

As dificuldades persistiam nos distintos setores da questão financeira.

O processo orçamentário, sem embargo, encontrava sua rotina na República, sendo ano a ano construído e elaborado sem interrupções ou prorrogações de vigência. E, havendo

constância na fabricação dos orçamentos, encontravam estabilidade, também, os trabalhos parlamentares.

Era do interesse do governo, como se lê no relatório de Rodrigues Alves para o ano de 1894, “ministrar todos os esclarecimentos e informações de que possa dispor para que o Congresso elabore uma boa lei de orçamento” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1895, p. 89).

O Ministro sabia que o Legislativo se ressentia de um melhor conhecimento e comando sobre o processo orçamentário e, desse modo, buscando atender aos reclames dos legisladores, acreditava auxiliar o relacionamento entre o Legislativo e o Executivo no que tange à aprovação das receitas e despesas. Interessava ao governo, ainda, pelo bom diálogo institucional, fazer aprovar no orçamento uma regra fiscal que se julgava relevante para manter o crédito externo ao país acessível: “consignar-se no orçamento recursos destinados ao serviço e amortização de nossa dívida externa” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1895, p. 90), dinheiro que seria obtido pelo pagamento de 30% dos direitos de importação em ouro e pela criação de novas fontes de renda com pagamento também em ouro. Além disso, postulava a redução de despesas excessivas, como era o caso dos gastos militares, os quais, para Rodrigues Alves, precisavam minorar “no cálculo geral da despesa pública” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1895, p. 91).

A compreensão inaugurada pelo primeiro governo civil era mesmo de forte revisão dos gastos, propondo-se a paralisação de serviços relativos ao ingresso de imigrantes, às obras nos estados e aos melhoramentos nos portos. Com relação às ferrovias, também, inaugurava-se o mandato tendo no horizonte a privatização daquelas que não geravam rendas e o chamamento à colaboração dos estados naquelas que gozassem de garantias de juros do governo.

Pelo lado das receitas o ímpeto reformador também fazia parte do novo encaminhamento de equilíbrio financeiro e orçamentário que o governo de Prudente de Morais esperava obter. Rodrigues Alves reclamava mesmo, no seu primeiro relatório no novo governo, que o Congresso deveria ponderar a criação do imposto de renda “não só como fonte de receita, mas por sua dupla natureza de contribuição complementar e compensadora, que faz desaparecer desigualdades e coloca sob a ação do fisco mananciais de receita, que de outra sorte lhe escapariam” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1895, p. 93). O imposto do selo, a seu aviso, também comportaria melhoramentos, taxando-se em ouro contratos de seguro celebrados por companhias estrangeiras e letras de câmbio sacadas sobre o exterior.

Postulava do Congresso, ainda, mudanças que melhorassem as condicionalidades para o manejo de créditos adicionais extraordinários e suplementares para evitar a paralisação

de serviços e atividades públicas nos momentos em que o Legislativo não estivesse reunido e não pudesse, em tempo, dar seu assentimento por meio de lei autorizadora do gasto.

Quanto aos créditos adicionais (extraordinários e suplementares) ressentia-se Rodrigues Alves, após inventariar a experiência francesa e italiana de utilização dos remanejamentos de despesa, de melhor regulação no Brasil. A respeito do crédito extraordinário, especificamente, dizia que embora devendo se manter o instituto (preferível à paralisação da Administração) bem se poderia seguir fórmula semelhante à da lei de contabilidade pública portuguesa de 1881, segundo a qual se estabelecia “uma exemplificação minusiosa” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1895, p. 96) dos casos em que o “serviço novo podia ser creado no decurso do exercício pelo Governo e por elle provido de recursos com um credito extraordinario” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1895, p. 96).

Também requeria ajustes no transporte de sobras orçamentárias e na regulação da conta de “exercícios findos”, que continuava submetida à regra do artigo 18 da Lei nº 3.018, de 5 de novembro de 1880, a teor do qual só se autorizava pagamento de dívidas de exercícios findos quando houvesse sobras registradas na rubrica da despesa (do contrário, o credor deveria aguardar que o Legislativo fizesse entrar, no orçamento, novo crédito). Pretendia o governo, claramente, melhorar a garantia de pagamento daqueles de quem adquiria serviços e produtos, tornando mais eficiente suas relações de pagamento e, assim, evitar queixas excessivas de credores de pouca monta e melhorar sua relação com os credores de empreendimentos de infraestrutura e de importâncias mais vultosas (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1895, p. 93-95).

No relatório seguinte as postulações continuaram. O Ministro Rodrigues Alves, de modo especial, argumentava que o exercício fiscal acabava fazendo com que as casas legislativas aprovassem os orçamentos praticamente no último dia do ano, tornando bastante difícil fazê-los executar, por todas as repartições, com a celeridade necessária. Insistia, também, nas medidas de incremento de receitas para dar conta, notadamente, do serviço da dívida e da sua amortização, bem como nos esforços de contingenciamento das despesas (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1896, p. 104-106).

Pleito importante, para ampliar a capacidade gestora do Executivo, era a reestruturação das funções do Tribunal de Contas da União que tramitava em projeto de lei no Senado, em especial daquela de caráter preventivo chamada de “veto impeditivo”. O argumento de Rodrigues Alves era de que o regime do Decreto nº 1.166, de 17 de dezembro de 1892, levava a atritos inevitáveis com a administração:



O tribunal não podia deixar de aplicar com exactidão os preceitos de lei que encontrou regulando a ordenação da despesa; a administração, por sua vez, peiada em seus movimentos dentro do regimem cuja elasticidade a acção do tribunal entorpecia, appellou durante algum tempo para o uso irregular de creditos abertos sob a responsabilidade do chefe do Estado, expediente que lhe foi imposto pelas circunstancias excepcionaes em que a perturbação da paz publica o collocara (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1896, p. 180)

A mudança pleiteada restou aprovada, no Congresso, com o Decreto Legislativo nº 392, de 8 de outubro de 1896, regulamentado pelo Decreto 2.409, de 23 de dezembro do mesmo ano. O Legislativo, contudo, manteve o controle prévio do veto impeditivo. De acordo com Bernardino Campo, o veto proibitivo antes absoluto agora passara a limitado, mas, ao invés de ampliar as faculdades gestoras do Executivo, “o aparelho fiscalizador foi antes fortificado” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1897, p. 58). Ainda assim o governo, nos seus relatos, parecia se esforçar para seguir as regras e, quando não as observava, justificava seus atos, encaminhando, também para aperfeiçoamento da gestão e do controle do Legislativo sobre o Executivo, projeto de ajustamento da contabilidade pública (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1897, p. 59-60).

A derrota, no caso, para o Legislativo, pouco a pouco ia moldando na Primeira República os termos do relacionamento com o Executivo que, desde o regime monárquico, exercia a supremacia entre os poderes.

A política restritiva de gastos do governo, de todo modo, obteve relativo êxito pelo menos até 1897. A despesa total realizada caiu quase 30.000 contos de réis na passagem do ano de 1894 para 1895, chegando a 1897 praticamente no mesmo patamar daquele ano. Os gastos militares que haviam se elevado muito com os conflitos armados reduziram significativa e progressivamente, a despeito de não se acharem encerradas todas as conflagrações pelo país. Nos dois primeiros anos do mandato a pasta da Fazenda também manteve reduzida as suas despesas, com aumentos registrados, em compensação, no setor da agricultura, viação e obras, ou seja, na nas funções mais próximas das receitas com investimentos de um modo geral.

Juntamente com os ajustes pelo lado das despesas, o governo, ao menos até 1897, obteve razoável êxito com as receitas.

A política tributária, no governo Prudente de Moraes, era direcionada no sentido da maior arrecadação (ou, no jargão atual, com finalidade fiscal preponderante). Sem chegar ao ponto de conseguir fazer aprovar um incremento de impostos patrimoniais para equilibrar as contas, de modo especial o imposto de renda, mantinha-se concentrada na tributação aduaneira e de interior. Não ignorava, ademais, o efeito regulatório da incidência tributária

sobre os preços e a economia (ou, no jargão atual, a finalidade extrafiscal), defendendo, nesse ponto, maior contenção e freio aos incentivos públicos ao Mercado.

Com efeito, Rodrigues Alves encaminhava política que pretendia levar à plenitude a reforma tarifária introduzida pelo Governo Provisória com a edição do Decreto nº 947-A, de 4 de novembro de 1890. Buscava, notadamente, reordenar as isenções que julgava excessivas e pouco eficientes e eficazes nos seus propósitos protecionistas, aquelas concedidas não pelas regras gerais que se encontravam adotadas em diversos países, mas aquelas atribuídas por leis especiais e contratos que dispensavam até a “contribuição do expediente que, de acordo com a hermenêutica oficial, não constitui contribuição de carácter tributário, mas remuneração pelo trabalho com o despacho” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1896, p. 199).

A proteção à indústria nacional não ficava de fora do que, para o Ministro, aparentava ser excessivo, uma vez que, a seu juízo, quanto mais favorecidas fossem as indústrias pela proteção tarifária, menos se empenhavam em aperfeiçoar sua atividade produtora e, ainda, competindo com o preço de referência do similar estrangeiro acabavam também aumento seus preços, transformando parte do benefício fiscal em ampliação da margem de lucro. Além disso, aproveitando a complexidade que o recurso à desoneração implicava para a fiscalização, muitas indústrias traziam bens do exterior enquadrados em alguma das regras de isenção e, depois, internalizados os produtos, aplicavam-nos em outros fins nem sempre percebidos pela Fazenda. Nos seus dizeres, por conta dessas dificuldades,

(...) [A]s concessões feitas sem reflexão a todas e quaesquer empresas que as solicitem, convertem-se em arma de guerra, em ameaça de aniquilamento de indústrias já exercitadas.

As mesmas causas determinantes da promulgação do decreto n. 947 A persistem e avolumam-se de exercício a exercício, impressionando o governo que, em face da crise que atravessou o país, deve procurar meios para attenuar o desfalque que a multiplicidade das concessões de isenção de direitos produz na renda aduaneira (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1896, p. 196).

Ainda assim, pelo Decreto nº 2.261, de 20 de abril de 1896, o governo mandava executar as alterações tarifárias que o Legislativo havia aprovado na Lei nº 359, de 30 de dezembro de 1895 (relativo ao orçamento da receita para o exercício de 1896). A mudança, na avaliação de Veiga Filho, “não foi baseada no molde protecionista” (VEIGA FILHO, 1896, p. 149). Tendência que se manteria na reforma tarifária aprovada com a Lei nº 428, de 10 de dezembro de 1896, posta em vigor pelo Decreto nº 2.469, de 4 de março de 1897.

A mudança de orientação, mais fiscalista e menos preocupada com a proteção à indústria nacional, é visível na Tabela 4.2, acima, na qual se constata no período significativo

aumento de arrecadação. Do total arrecadado de 265.057 contos de réis em 1894 passou-se, em 1896, a 346.213 contos de réis e, no último ano do mandato, em 1898, a 324.053 contos de réis. Os dados dos relatórios ministeriais de 1895 a 1900, na Tabela 4.5, possibilitam visualizar o comportamento das diversas espécies de receitas públicas pelos seus agregadores:

Tabela 4.6 - Receitas agregadas nas principais contas do Balanço Orçamentário, 1894-1898.

	Ordinária						Cons. <sup>7</sup>	Extr. <sup>8</sup>	Total
	Imp. <sup>1</sup>	Des. Mar. <sup>2</sup>	Adic. <sup>3</sup>	Export. <sup>4</sup>	Sahida <sup>5</sup>	Interior <sup>6</sup>			
1894	135.528	628	66.070	134	0	51.270	813	6.902	261.345
1895	159.086	643	76.626	0	255	57.352	841	12.886	307.689
1896	251.480	604	230	0	169	65.234	1.187	15.065	333.969
1897	225.636	551	412	0	188	60.244	1.977	14.537	303.546
1898	215.819	0	202	0	184	71.804	12.518	28.731	329.258

Elaboração própria.

Fonte: Relatórios do Ministério da Fazenda dos anos 1895 a 1900. Valores em contos de réis.

<sup>1</sup>Na conta importações entram os direitos de importação para consumo, os expedientes dos gêneros livros e das capatazias, e as taxas de armazenagem.

<sup>2</sup>Na conta despacho marítimo entram, em regra, os impostos de faróis e docas.

<sup>3</sup>Na conta adicionais entram valores adicionais sobre os direitos de importação, bem como sobre os impostos de faróis e docas e sobre os expedientes dos gêneros livros e das capatazias, e as taxas de armazenagem.

<sup>4</sup>Em 1891 a União ainda arrecadou valores de exportação que, pela constituição aprovada naquele ano passaram à competência dos Estados.

<sup>5</sup>Esta conta abrange, em regra, direitos sobre a pólvora fabricada por conta do Governo, sobre metais preciosos e sobre o ouro fundido em barra na Casa da Moeda.

<sup>6</sup>Na conta interior, tem-se ingressos juros, ditas e rendas referentes a estradas de ferra, ditas dos correios, telégrafos, Casa da Moeda, fábricas e institutos mantidos pelo Governo, laudêmios, prêmios de depósitos públicos, mas, também, os impostos sobre selo, transporte, vencimentos e dividendos de companhias anônimas.

<sup>7</sup>Na conta consumo, entram valores relacionados à produção do fumo.

<sup>8</sup>Inclui receitas de contribuições para montepios, de indenizações, de juros de capitais nacionais, de vendas, de multas e do imposto sobre loterias.

As receitas de importação eram disparadas as que apresentavam maior volume nominal de arrecadação, para isso contribuindo as revisões parciais das tarifas aduaneiras e das isenções. E, embora se possa concordar que, medido em libras e com o câmbio em baixa, representasse mais um freio na trajetória de diminuição dos recursos tributários que um efetivo incremento (COSTA, 1998, p. 164), com o preço das sacas de 60kg de café com forte baixa a partir de 1894 (cf. Tabela 3.1) as medidas do governo parecem haver, efetivamente, representando ganhos arrecadatários.

Outra problemática, a desigualdade na distribuição dos recursos tributários na Federação, também era preocupação na agenda de reformas encetadas por Prudente de Moraes. O crescimento da arrecadação tributária era desigual entre os estados, com São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul concentrando os maiores percentuais de extração de tributos em relação à carga tributária estadual total (COSTA, 1998, p. 165-169). Em consequência, as elites regionais perduravam a prática construída ao longo do regime imperial

de invadir a competência tributária federal e disputar, entre si, as bases econômicas de incidência (guerra fiscal).

Conforme se lê na mensagem presidencial de Prudente de Moraes ao Congresso no ano de 1895:

A tendência dos Estados para invadir a zona dos impostos reservados à União reclama de vossa parte a mais atenta vigilância para que não seja desfalcada a arrecadação de sua renda, que, como sabeis, foi privada por disposição constitucional de fontes abundantes.

Com relação aos impostos de importação vários Estados teem procurado (...) crear recursos para os seus orçamentos com prejuízo da receita federal (...)

A lei n. 25 de 30 de dezembro de 1891 permitiu aos Estados do Rio de Janeiro, Minas-Geraes, São Paulo e Espirito-Santo a arrecadação de seus impostos de exportação no Distrito Federal, procedendo cada um de harmonia com a sua legislação fiscal (...)

Os Estados do Rio de Janeiro e Minas-Gerais cobram 11% de direitos de exportação do café á entrada do produto nesta Capital. Effetuada a cobrança, pretende o primeiro que a exportação seja livre; o de Minas-Geraes exige que o exportador seja obrigado a exhibir o conhecimento do pagamento do imposto (...) (PRESIDÊNCIA, 1895, p. 20-22)

Rodrigues Alves e seu sucessor, Bernardino de Campos, também chamavam a atenção do Congresso para o problema nos seus relatórios, salientando que diversos estados criavam tributos (e embaraços burocráticos por meio de obrigações administrativas que atualmente denominamos acessórias) que, conquanto justificassem sua incidência em algum outro fato que não a importação, funcionavam, em termos substanciais, como verdadeiros adicionais aos direitos de importação pagos pelos contribuintes. Continuavam os estados, além disso, de acordo com o relato do Ministro Bernardino, a tributar a exportação interestadual, com a chancela, nessa direção, de decisões do recém-criado Supremo Tribunal Federal a respeito da interpretação do artigo 9º, nº 1, da Constituição de 1891 (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1897, p. 33-36).

As modificações implementadas no setor da tributação, contudo, não livraram o país da necessidade de recorrer ao endividamento e à regulação do meio circulante e do crédito.

Assim, no final de dezembro de 1894 Rodrigues Alves obteve, para o Tesouro, por oferta do Banco Nacional Brasileiro, abertura de crédito de £3.000.000 ou o seu equivalente em francos. Deixou de utilizar o crédito do banco, todavia, por haver, por aqueles dias, obtido com os Rothschild, devidamente autorizado pelo artigo 3º da Lei nº 265, de 24 de novembro de 1894 (lei orçamentária da receita), empréstimo no valor de £2.000.000 por meio de “emissão de letras do Thesouro, resgatáveis em 9, 12 e 15 meses”, tipo 97% (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1895, p. 33).

Pouco tempo depois, em meados de 1895, Rodrigues Alves, valendo-se da autorização do artigo 3º da Lei nº 265, obteve dos Rothschild novo empréstimo. Desta vez o valor nominal era de £7.442.000, tipo 85% para o público e 80,63% para os banqueiros, com juros de 5% e prazo de 30 anos. Destinava-se o empréstimo, a satisfazer compromissos no exterior com construções navais e fornecimento de materiais à Marinha, ao resgate das £2.000.000 obtidas pelo lançamento de letras do Tesouro e, o que sobrasse, ao resgate de algum papel-moeda (BOUÇAS, 1955, p. 193-194).

O crédito externo era tomado para girar novos créditos e, desse modo, conforme acreditava o governo, manter a confiança dos investidores no Brasil e tentar frear a queda da taxa de câmbio, avaliada pela quantidade de títulos cambiais demandados para pagamento das importações. Da perspectiva governamental, ao menos, a baixa exagerada da taxa de câmbio naqueles anos se devia a um aumento expressivo nas importações (aumento decorrente, inclusive, por haver o mercado antecipado as compras de produtos estrangeiros para escapar das modificações tarifárias) que, para serem pagas, requeriam equivalente aumento de exportações para fazer o trânsito dos negócios pela troca de títulos cambiais. Como a exportação do café, devido à queda do preço da saca, não trazia a quantidade de cambiais necessárias ao equilíbrio exigido para os importadores pagarem os vendedores estrangeiros o preço da cambial ficava mais caro (por conta da maior demanda com menor oferta), refletindo o aumento na maior quantidade de réis para obtenção de libras que, por sua vez, manifestava-se na baixa da taxa de câmbio (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1896, p. 48-49).

O desgosto com o tratamento da questão financeira começava a fragmentar a relativa estabilização conseguida quando da substituição do Marechal de Ferro. Prudente de Moraes afastara-se por algum tempo, a partir de 10 de novembro de 1896, para tratar de sua saúde. O Vice-presidente, Manuel Vitorino, que já vinha se distanciando de Prudente de Moraes (BELLO, 1972, p. 145), logo que assumiu interinamente a presidência (lugar que ocuparia por quase quatro meses) não se limitou à simples função do expediente quotidiano, mas reordenou os Ministérios. Nomeou Bernardino Campos para a Fazenda, no lugar de Rodrigues Alves, e, para o Ministério da Viação, Joaquim Murinho, substituindo, ainda, Ministros militares. Na avaliação de José Maria Bello, Vitorino, deixando-se levar pelos segmentos mais radicais do Partido Republicano, por florianistas e por outros desgostosos do governo de austeridade que Prudente de Moraes vinha encaminhando “convertia-se, como Júlio Prestes, em símbolo vivo da exaltação republicana contra os reacionários de toda ordem, que se abrigavam à sombra do austero e frio Prudente de Moraes (...)” (1972, p. 146).

Quando retomou a presidência em 4 de março de 1897 Prudente de Moraes manteve as modificações do Vice-presidente. Para sinalizar, todavia, que não alteraria os rumos do governo, na mensagem presidencial que encaminhou ao Congresso no ano de 1897 reafirmou os compromissos de quando tomara posse, notadamente, no setor das finanças públicas, a “máxima fiscalização na arrecadação e no emprego da renda e com a mais severa e perseverante economia”, o “resgate gradual da moeda fiduciária” e o incentivo à “iniciativa particular para a exploração e desenvolvimento da agricultura e das indústrias” (PRESIDÊNCIA, 1897, p. 3-4). Noutras palavras, deixava o presidente entendido que poderia haver no governo certas rixas e desentendimentos, mas, quanto à questão financeira, reinava a concordância. E, de certo modo, estava correta sua avaliação.

Na sua ausência – mas sem contrariar seus interesses de austeridade – o Legislativo aprovou a Lei nº 427, de 9 de dezembro de 1896,<sup>142</sup> determinando que Tesouro assumisse a responsabilidade pela multiplicação do meio circulante, substituindo os bilhetes em circulação, resgatando papel-moeda e extinguindo a faculdade emissora que passaria, a partir dali, a ser concentrada no Banco da República do Brasil. Em compensação, de certa forma, buscava-se regular melhor os mecanismos para a concessão de créditos, já que deixariam os bancos de emitir e se concentrariam nas funções de bancos comerciais. As leis orçamentárias para o exercício de 1897 – números 428 (receita) e 429 (despesa) –, por sua vez, foram aprovadas no dia seguinte, 10 de dezembro de 1896. A Lei nº 428, em especial, conforme rapidamente citado linhas acima, trazia nova reforma tarifária de perfil livre-cambista.

Mais alinhados às crenças metalistas, os Ministros da Fazenda de Prudente de Moraes pretendiam com a Lei nº 427 centralizar a política bancária, evitando-se emissões no nível regional e o aumento do estoque de moeda, embora, para atuar a política cambial e atender às necessidades públicas, deixar de recorrer à emissão de moeda ou à via tributária significasse recair no endividamento externo.

A causa de toda a dificuldade, segundo Rodrigues Alves, provinha dos “erros graves que se cometeram em relação às emissões bancárias, realizadas em 1890 e 1891” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1896, p. 22). A relação de equilíbrio entre a emissão de papel-moeda e o câmbio, cuja apreciação prejudicaria as exportações, passaria, a seu aviso, por um plano “prudente e cauteloso” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1896, p. 31) em que a União encampasse as emissões bancárias até regularizar a quantidade do meio circulante em relação

---

<sup>142</sup> A Lei nº 427 foi regulamentada pelos Decretos nº 2.403 e 2.405 de 16 de dezembro de 1896, além dos Decretos nº 2.408, de 22 de dezembro, e nº 2.412, de 28 de dezembro. Na Câmara, onde seu projeto foi gestado, Leopoldo Bulhões parece haver sido um dos seus maiores defensores (BOUÇAS, 1955, p. 194 passim).

ao seu valor em ouro. Seu plano de saneamento é explicitado por Gustavo Franco e Luiz Lago:

A operação de “encampação” consistia em os bancos transferirem o total de emissões de papel-moeda bancário para o governo, junto com os respectivos lastros, cabendo ao governo substituir as emissões bancárias na circulação por papel-moeda do Tesouro. Com isso os bancos entregariam 340 mil contos em emissões e um valor em ouro e apólices da ordem de 150 mil contos, o que perfazia um valor de emissões “a descoberto” na faixa de 190 mil contos, ao qual deveriam corresponder a carteira de crédito e demais ativos dos bancos. Porém, simultaneamente à encampação, os bancos deveriam liquidar seus empréstimos com o Tesouro, cujo valor total – primeiramente estimado em 180 mil contos - foi objeto de certa controvérsia, e esteve sujeito a ajustes, tendo em mente as diversas transferências de bens e direitos do BRB em dação em pagamento para o Tesouro e também a definição do exato volume dos créditos a que faziam jus os bancos, especialmente os regionais, pela cassação de seus direitos e contratos relativos à emissão e resgate de papel-moeda. O cotejo desses valores, tendo em vista que os ativos dos bancos eram formados por muitas das empresas supostamente inviáveis, e muitas perfeitamente legítimas, criadas ao longo do Encilhamento, resultou em que a operação de encampação deixou os bancos com sérias deficiências patrimoniais, e assim apenas à espera de um enterro digno (FRANCO; LAGO, 2011, p. 17-18)

Em consequência dessa operação, o Estado internalizava os ativos de baixa qualidade, retirando dos bancos os riscos e convertendo os prejuízos bancários em dívida pública que, então, socializada ao transmutar problemas bancários em fiscais, possibilitaria o recurso à renegociação do endividamento público no ano de 1998 (ibidem, p. 18).

A Lei nº 427 era importante marco dessa orientação, já contando, a propósito, com a participação do Ministro da Indústria, Joaquim Murtinho, que viria a ser o Ministro da Fazenda no governo de Campos Salles. E com a participação de Murtinho, além do mais, já se desenhava a continuidade da política financeira pública de austeridade que seria adotada, mais tarde, por Campos Salles. Acertadamente lembrado por José Maria Bello (1972, p. 162 et seq.), Murtinho, no seu primeiro relatório como Ministro da Viação de Prudente de Moraes, criticava a ilusão de que se deveria promover de modo acelerado as indústrias produtoras de bens e serviços substitutivos das importações, bem assim o engano financeiro de que haveria capitais suficientes para aquela empreitada (MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, VIAÇÃO E OBRAS PÚBLICAS, 1897, p. XI).

Dizendo ser necessário conter a “febre industrializante” inspirada em um olhar equivocado aos Estados Unidos da América (crítica explícita aos ideias de Ruy Barbosa) e deixar as forças do mercado melhor conduzirem o processo para que não se importe caro aquilo que se pode produzir barato nem se protejam iniciativas fadadas ao fracasso, Murtinho, alicerçado no pensamento econômico liberal clássico, defendia que o “agente principal da nossa situação financeira era a desvalorização da nossa moeda, conseqüente á emissão

exagerada de papel-moeda inconvertível” (MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, VIAÇÃO E OBRAS PÚBLICAS, 1897, p. XVIII).

Essas modificações no sistema bancário e monetário, voltadas, como eram, à redução do meio circulante, requeriam, para seu funcionamento, recursos que faltavam ao Tesouro. Nos anos de 1896 e 1897, assim, enquanto Manoel Vitorino ocupava interinamente a presidência, duas novas operações externas de curto prazo, à semelhança do empréstimo de £2.000.000, foram realizadas. Uma, de £1.000.000, pelo prazo de um ano; e outra, também £2.000.000, pelo prazo de dois anos.

O governo de Prudente de Moraes também recorria ao endividamento interno, com emissão de bilhetes, no esforço de obter o enxugamento do meio circulante e, por essa via, a revalorização dos mil réis em relação ao ouro, a melhora do câmbio e o reequilíbrio orçamentário e financeiro que julgava imprescindível. E, no ano de 1897, apertava, ainda mais, no esforço de sanar as contas, a via arrecadatória tributária, mobilizando não apenas ajustes tarifários (Decreto nº 2.743, de 17 de dezembro de 1897), mas, de igual modo, mudanças no imposto sobre dividendos (Decreto nº 2.757, de 24 de dezembro de 1897), no imposto do selo (Decretos nº 2.573, de 3 de agosto de 1897, e nº 2.769, de 28 de dezembro de 1897), no imposto sobre vencimentos e subsídios (Decreto nº 2.775, de 29 de dezembro de 1897), nas regras de desoneração (v. g. o Decreto nº 2.744, de 17 de dezembro de 1897), nos impostos de consumo do sal, do fósforo, do fumo e das bebidas (Decreto nº 2.770 e nº 2.773, ambos de 29 de dezembro de 1897; e Decretos nº 2.777 e 2.778, de 30 de dezembro), do transporte (Decreto nº 2.791, de 11 de janeiro de 1898), no imposto de indústrias e profissões (Decreto nº 2.792, de 11 de janeiro de 1898), no de transmissão de propriedade (Decreto nº 2.800, de 19 de janeiro de 1898).

Os êxitos relativos, entretanto, não eram suficientes para gerar superávits no orçamento, segundo se verifica nos dados da Tabela 4.7 e no Gráfico 4.8:

Tabela 4.7 - Receita arrecadada, despesa realizada e saldos orçamentários em contos de réis e em libra, 1889-1902.

Exercícios	Receita Arrecadada		Despesa Realizada		Superávit (+) ou Déficit (-)		Libra a.a. pence/mil réis
	Conto de Réis	Libra	Conto de Réis	Libra	Conto de Réis	Libra	
1889	160.840	4.374.848.000	186.165	5.063.688.000	+25.325	-688840000	27,2
1890	195.253	4.420.527.920	220.646	4.995.425.440	-25.393	-574897520	22,64
1891	228.945	3.743.250.750	220.592	3.606.679.200	+8.353	136571550	16,35
1892	227.608	2.717.639.520	279.281	3.334.615.140	-51.673	-616975620	11,94
1893	259.851	3.003.877.560	300.631	3.475.294.360	-40.780	-471416800	11,56

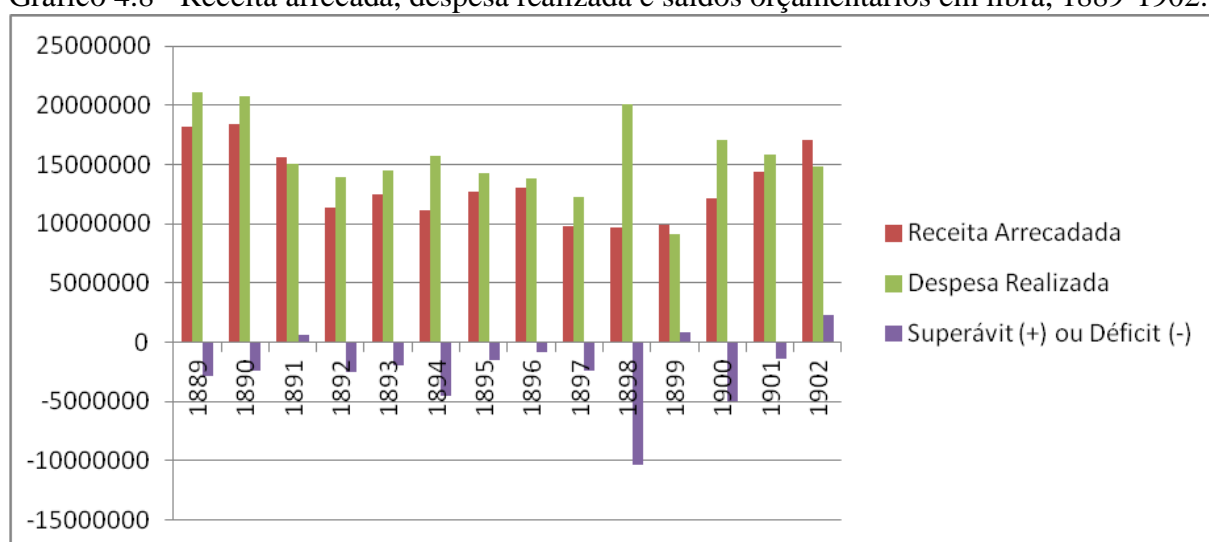


1894	265.057	2.674.425.130	372.751	3.761.057.590	-107.694	-1086632460	10,09
1895	307.755	3.046.774.500	344.767	3.413.193.300	-37.012	-366418800	9,9
1896	346.213	3.122.841.260	368.921	3.327.667.420	-22.708	-204826160	9,02
1897	303.411	2.345.367.030	379.336	2.932.267.280	-75.925	-586900250	7,73
1898	324.053	2.336.422.130	668.113	4.817.094.730	-344.060	-2480672600	7,21
1899	320.837	2.380.610.540	295.363	2.191.593.460	+25.474	189017080	7,42
1900	307.915	2.903.638.450	433.555	4.088.423.650	-125.640	-1184785200	9,43
1901	304.512	3.450.120.960	334.517	3.790.077.610	-30.005	-339956650	11,33
1902	343.814	4.105.139.160	297.721	3.554.788.740	+46.093	550350420	11,94

Elaboração própria.

Fonte: IBGE, 1990, p. 591-596; 616-617; IBGE, 1886, p. 63-64 (1850-1869).

Gráfico 4.8 - Receita arrecadada, despesa realizada e saldos orçamentários em libra, 1889-1902.



Elaboração própria. Com dados da Tabela 4.7

O governo de Prudente de Moraes, como se vê, conseguiu reduzir o déficit nominal de 107.694 contos de réis, em 1894, para 22.708 contos de réis em 1896, mas a partir de 1897 a deterioração não só voltou como se agravou. No último ano do seu governo, enfim, 1898, todo o esforço das medidas de austeridade que adotara parecia simplesmente revertido, com o déficit chegando a 344.060 contos de réis.

Nessas circunstâncias, os custos da política saneadora se amplificavam. As relações entre o Legislativo e o Executivo, assim como entre os estados, aguardavam azeitamento. Impunham-se cortes de gastos que perpassavam a sustentação das ferrovias e dos segmentos militares que, agora, o governo e as elites civis se esforçavam para deixar à margem do processo político. Requeriam-se, ao mesmo tempo, concessões ao setor agrícola-exportador e industrial mediante alterações tarifárias, controle do câmbio e oferta de crédito bancário. De igual modo, postulava-se a melhoria dos controles pela via do fortalecimento das instituições administrativas fiscais e de contas e, em nível político, pelo recurso à intervenção federal.

Aumentava-se o recurso ao poder extrativo do Estado. E, a despeito disso tudo, o saldo era deficitário.

Prudente de Moraes enfrentava, não à toa, “a maior impopularidade de rua que, talvez, já tivesse conhecido qualquer homem de governo no Brasil” (BELLO, 1972, p. 150). E, dia a dia, ficava mais desgastado para a tarefa de ainda tentar alguma solução para a crise financeira pública, quer em decorrência da oposição dos setores florianistas do Partido Republicano Federalista, quer em função da relação ruim que cultivava com os estados e mesmo da sua impopularidade – que crescia com a derrota das expedições militares em Canudos (LESSA, 2015, p. 138 *passim*).

Diversos eventos atinentes à composição dos conflitos políticos iam, pouco a pouco, mesmo com a vitória em Canudos sacramentada no mês de outubro de 1897, enfraquecendo o Presidente e fortalecendo, na oposição, facções republicanas jacobinas e, com eles, as articulações oposicionistas do Vice-presidente, Manuel Vitorino. E, após as eleições parlamentares do final de 1896, o Partido Republicano Federal, liderado por Glicério, já não conseguia manter o lugar e a função de facilitador das articulações de interesses que ocupara quando Prudente de Moraes vencera as eleições em 1894.

As finanças públicas, que viviam em crise permanente, tinham seus problemas tornados mais graves pela incapacidade de composição política e, reflexivamente, as relações entre os atores que atuavam no cenário político não se conseguiam harmonizar em relação às finanças. Não fosse um desses eventos em princípio aleatórios que, na prática, entretanto, revolvem o ambiente político, Prudente de Moraes talvez visse, ainda em 1897, derrocado o seu governo. Com efeito, ao menos no que diz respeito aos primeiros impulsos de sobrevida institucional, a tentativa frustrada de assassinato de Prudente Moraes, pelo anspeçada<sup>143</sup> do Exército Marcelino Bisoo, em 5 de novembro de 1897 – quando eram recebidas no Rio batolhões de combatentes de Canudos e que resultou na morte do Ministro da Guerra, marechal Machado Bittencourt –, comoveu o público e assegurou a continuidade política ao Presidente.

Obtendo sopro de vitalidade com o atentado, Prudente de Moraes decretou estado de sítio até fevereiro de 1898 e aplicou medidas bastante duras de controle aos seguimentos dissidentes. Voltou a contar com maior unidade nos segmentos militares, calou forças jacobinas e, assim, encaminhou seu sucessor por meio de uma reconstituição das forças políticas em nível regional, bem como por um projeto para as finanças públicas que parecia

---

<sup>143</sup> Antigo posto militar, imediatamente acima de soldado.

contar, ao menos no seu início, com o apoio dos variados interesses do mercado, notadamente dos credores internacionais, dos segmentos bancários, dos importadores e produtores rurais de commodities.

Na apertada síntese que o *Retrospecto Comercial* do ano de 1898 fazia a propósito de algum desses eventos desestabilizadores das relações entre os grupos que disputam espaços de poder e a condução das combalidas finanças públicas:

A opposição pessoal de certos grupos no Senado e na Camara dos Deputados ao Sr. Dr. Prudente de Moraes repercutia desfavoravelmente na praça, e o effctio foi transmitido aos centros financeiros da Europa; a questão do Club Militar e até o absurdo acontecimento da Escola Polytechnica desta Capital fomárão um conjunto de circumstancias, quase igual em sua importância, á depreciação no valor ouro e nosso café. Durante os primeiros quatro mezes, conforme nosso cálculo, os bancos estrangeiros realizarão remessas que se orçavão em cerca de 30.000:000\$000 e o mercado cambial parecia existir em estado chronico de pânico. Os importadores levantarão protestos, que o Thesouro Nacional absorvia proporção injusta do ouro, que nossa exportação fornecia, e discutia-se a necessidade de suspender o serviço de dívida estrangeira, esquecendo-se os advogados desta medida que a bancarrota do paiz não implicava augmento do credito para seu commercion (*RETROSPECTO COMMERCIAL*, 1899, p. 4).

O Partido Republicano Federal se partira e Prudente de Moraes passou a contar, ao seu lado, com o apoio regional dos produtores de café de São Paulo, dos segmentos de oposição a Julio de Castilho no Rio Grande do Sul, e dos Estados de Minas Gerais, Bahia e Pernambuco, sob o direcionamento do Ministro da Fazenda Bernardino de Campos, ex-governador do Estado de São Paulo, e de Campos Salles, que naquele momento ocupava a presidência do governo paulista. E, no início mesmo de 1898, para as eleições de março, Prudente de Moraes consegue fazer candidato e futuro presidente do Brasil, Manuel Ferraz de Campos Salles.

No episódio, fortalecia-se o reconhecimento de que a composição de forças no Legislativo para tornar viável a direção política do Executivo e o enfrentamento da questão financeira viria da “legitimidade e utilidade de seus mandatos definidos por suas relações com os poderes estaduais” (LESSA, 2015, p. 151). Abria-se espaço para, pouco depois, consolidar-se a política dos estados ou dos governadores, estabilizando-se, razoavelmente, parte dos conflitos federativos que vinham desde que se proclamara no Brasil o regime republicano federativo.

Como destacado por Alcindo Guanabara, o Partido Republicano Federal, que viabilizara a eleição de Prudente de Moraes, vinha de procedências políticas diferentes e mantinham visões de mundos distintas, unindo-se, contudo, em um só ponto: “o interesse da

conservação do poder e da influência nos Estados” (2002, p. 20). Questão ainda mais importante quando se tem em linha de conta que, além de fragmentado, o partido não obstava a oposição forte que vinha dos remanescentes da revoltas contidas militarmente em alguns estados.

Quanto à questão financeira pública, o reconhecimento da sua centralidade e relevância, bem como o seu enfrentamento pelo futuro presidente, viria com medidas já iniciadas nos últimos meses do governo de Prudente de Moraes.

O diagnóstico era dado por Bernardino Campos, no relatório ministerial do ano 1897, apresentado ao Congresso em maio de 1898, quando já escolhido Campos Salles para presidente a ser empossado no mês de novembro.

Dizia o Ministro, em resumo, que a incipiente organização econômica do país, associada às frequentes agitações e exaltações que exurgiam, afetava a segurança jurídica que julgava indispensável ao desenvolvimento da produção e do trabalho, fazendo os problemas nos setores das finanças públicas ainda mais graves (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1898, p. 3-4). Todos esses elementos, argumentava, “associando a sua acção, compuzeram o estado financeiro do pais durante os últimos annos, constituindo uma crise permanente” que colocava em “posição afflictiva, angustiosa, (...) não só o Governo, mas também a agricultura, o commercio, as empresas em fomação ou já funcionando” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1898, p. 5).

Dizia, ainda, que o estado financeiro do Brasil também não era fruto da simples ação governamental, mas da coletividade social que forjava, com o governo, a constituição econômica do país (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1898, p. 8). Assumia, também, como pressuposto, que haviam falhado os últimos esforços levados a efeito para obter alguma normalização do regime financeiro: quer o arrendamento da Estrada de Ferro Central, que fracassara, aumentando o “abatimento para a situação já tão precária e instavel, a exigir cuidados immediatos” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1898, p. 8), quer as operações de crédito interno e externo adotadas em 1897 com o propósito de reduzir o déficit, melhorar a gestão do serviço da dívida e aliviar as oscilações do câmbio.

A partir daí a agenda para a mudança e resolução dos problemas também vinha ensaiada no relatório de Bernardino, que sustentava caber ao governo o direcionamento da coletividade e do meio que o compõem, assumindo responsabilidades quanto ao estudo e difusão dos assuntos problemáticos que assolam o país, bem assim no que toca ao “meio de obter solução justas, a indicação e a execução oportuna das providencias necessárias, o

conjuncto de medidas que facilitem as reformas e abram o caminho da prosperidade” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1898, p. 8).

Nessa linha, advogava que se ampliasse o recurso aos impostos internos e de consumo para compensar as perdas com a arrecadação alfandegária em tempos de baixa dos preços do café (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1898, p. 7), mas, acima de tudo, que se tivesse um ponto de partida para que se pudesse enfrentar, gradualmente, fatos que, a seu aviso, eram expressão de um estado de coisas pré-existente e complexo. E o ponto de partida, o “grande mal”, provinha do déficit crescente, que se avolumava “sempre pelos próprios elementos de sua composição, que o tornam uma força que parece insuperável. Produtor da desvalorização da moeda fiduciária – elle é, por sua vez, o produtor desta” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1898, p. 8-9).

Atrelado ao déficit e ao endividamento crescente para supri-lo, registrava Bernardino caber ao governo o enfrentamento da “influencia malefica da relação entre o papel-moeda e o ouro” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1898, p. 9). Para o Ministro,

Sumprimem-se serviços, reduzem-se despesas, melhora-se a arrecadação; porém o acrescimo de recursos advindos destes processos de economia, aliás louváveis, e em que se deve perseverar, não basta para equilibrar a receita e a despesa, porque a diferença entre a moeda do paiz e o ouro, em que se fazem os pagamentos externos, augmenta em escala maior do que aquella em que se elabora a renda (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1898, p. 9).

Países como o Brasil, entretanto, não permitiam seguir a cartilha estabelecida para o regime de circulação metálica encontrado nas potências europeias (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1898, p. 10).<sup>144</sup> Não se podia, simplesmente, mesmo para metalistas como

<sup>144</sup> Nas palavras de Gustavo Franco e Luiz Lago, os cânones do padrão-ouro podem ser sintetizados nos seguintes termos: “o ouro, *de jure*, era a única e verdadeira moeda aceita e consagrada em toda parte e o papel-moeda que circulava amplamente em diversos países, e em diversos desenhos, era ou devia ser apenas um certificado de depósito conversível em determinado peso em metal. Quando vários países adotavam esta mesma convenção restava claro que as taxas de câmbio entre eles se tornavam fixas e dadas pelas paridades que cada unidade monetária nacional obedecia com relação ao equivalente universal, o ouro. Em tese, o debate sobre o câmbio ficava reduzido a uma questão de pesos e medidas, ou seja, era como comparar jardas e metros: a divisão do equivalente em gramas de ouro de uma moeda nacional pelo mesmo equivalente em outra moeda de outro país permitia definir a relação de ‘câmbio ao par’ ou ‘paridade’, e o efetivo funcionamento do padrão ouro supunha a livre transformação ou conversibilidade das moedas em ouro, inclusive do papel-moeda em circulação” (2011, p. 5). E continuam os autores em termos que, de tão esclarecedores, merecem transcrição integral: “O raciocínio metalista era matematicamente simples e pode ser compreendido mais facilmente se observado de baixo para cima: se a relação entre o ouro armazenado sob a forma de ‘lastro’ e a quantidade total de papel-moeda em circulação fosse menor que um, tudo se passava como se o papel (ou a moeda em geral) tivesse uma correspondência em ouro embutido menor do que o que deveria ter. Assim, se o ouro se tornava escasso relativamente ao papel se tornaria caro relativamente à paridade, ou seja, haveria ágio na relação entre a moeda nacional e outra que estivesse na paridade, como era sempre o caso da libra esterlina. A paridade - aqui uma convenção fixada em lei - consiste na exata quantidade de ouro ou metal precioso que deve haver na unidade monetária nacional, seja

Bernardino, decretar o regime da moeda de metal. O que poderia ser feito, nas circunstâncias do final dos anos 1890, seria apenas criar as condições facilitadoras da implementação de um regime em que o meio circulante estivesse atrelado ao lastro metálico. Precisava-se harmonizar o saldo dos ingressos e remessas de ouro e libras mediante o reequilíbrio do que se enviava ao exterior para pagamento de dívidas (daí, notadamente, a imprescindibilidade de rever o endividamento), bem como das remessas atreladas ao volume de exportações e importações (nesse caso, não só por meio do incremento daquelas, mas, também, pela substituição de produtos importados que pudessem ser fabricados no país).

Em função dessa agenda, ademais, não se podia deixar de atuar sobre o câmbio, defendendo Bernardino que o governo evitasse concorrer ao mercado de câmbio e diminuísse seus pagamentos em ouro, objetivos que, para serem alcançados, dependiam de se acumular ouro para saldar compromissos mediante a alienação de próprios nacionais e empréstimos, bem como de “converter os juros-ouro da dívida interna em juros-papel, supprimir as comissões e aquisições na Europa, rever os contractos de garantias, e limitar as despesas com a diplomacia” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1898, p. 13). Transitoriamente, ao menos, deveria o governo ainda manter a cobrança, em ouro, de parcela dos impostos de importação.

Quando Manuel Ferraz de Campos Salles tomou posse, em 15 de novembro de 1898, seu discurso deixava ver, nas linhas e entre linhas, que a solução da questão financeira era o motor da sua defesa no sentido de que as forças sociais buscassem consolidar, de vez, o regime republicano, ultrapassando o sentimento faccioso de partidarismo, bem como na direção do apelo a uma compreensão menos particularista da política e ao fortalecimento do Executivo e à cooperação entre os Poderes, notadamente do Legislativo. Nas suas palavras:

O actual momento assignala-se pela imprescindível necessidade de franca e resoluta cooperação do Legislativo para que seja adoptada e posta em execução uma política financeira, rigorosamente adequada ás urgentes exigencias do Thesouro. Ahi está o ponto culminante da administração. Espero muito do patriotismo do Congresso

---

sob a forma de moedas de ouro e/ou prata e também nas cédulas feitas de papel. Nesse contexto, o papel e as moedas devem ser conversíveis entre si, e livremente trocáveis por ouro à taxa de paridade. Se há emissões adicionais de ‘papel’, desequilibrando a relação entre ouro e papel, tudo se passa como se o Estado mandasse fabricar mais moedas de ouro do que o metal existente para cunhagem, o que necessariamente levaria à redução do conteúdo de ouro ou do lastro de cada moeda. Tenha-se claro que dizer, naquele momento, que havia ‘ágio sobre o ouro’, ou ‘excesso de papel’, era o mesmo que dizer que a taxa de câmbio, ou o preço do ‘papel’ relativamente ao ouro (ou à libra esterlina que era plenamente conversível, e, portanto, representativa de determinada quantidade de ouro) estavam abaixo (mais desvalorizados) do par. Desde 1846, a paridade legal do mil réis mantinha-se constante e inalterada numa quantidade de ouro equivalente a 27 pence de libra esterlina por mil réis, mas prevalecia o câmbio flutuante, ou seja, o governo nada fazia para que a paridade fosse obedecida para o papel-moeda, cuja cotação em mercado estava quase sempre ‘abaixo do par’” (ibidem, p. 6-7).

Federal e da austeridade do caráter brasileiro para tornar effecticas as providenciais reclamadas pela nossa situação (...)

Mas, o que sobretudo agrava as preocupações do poder publico neste difficil momento, pelo seu caracter extremamente urgente, é a intensidade da crise financeira (MANIFESTO INAUGURAL DE MANUEL FERRAZ DE CAMPOS SALLES, 1898, p. 12 e 17).

O novo presidente, dando continuidade, nesse aspecto, aos últimos esforços do governo de Prudente de Moraes, apontava resultar a crise do “proteccionismo inoportuno e por vezes absurdo em favor de industrias artificiaes, á custa dos maiores sacrificios para o contribuinte e para o Thesouro” (MANIFESTO INAUGURAL DE MANUEL FERRAZ DE CAMPOS SALLES, 1898, p. 17), da grande quantidade de emissões de papel-moeda inconversível, dos déficits orçamentários criados por uma falta de disciplina na aplicação dos recursos públicos (notadamente, o exagerado funcionalismo, com aumento de inativos, despesa de serviços de efeitos puramente locais, gastos extraorçamentários financiados por créditos adicionais, elevadas indenizações fixadas em sentenças judiciais, comoções internas, compromissos mais elevados de montepios), da má arrecadação de receitas públicas, do retraimento da confiança dos capitais estrangeiros, da especulação excessiva dos detentores estrangeiros e nacionais dos títulos públicos, e, finalmente, a baixa taxa de câmbio (MANIFESTO INAUGURAL DE MANUEL FERRAZ DE CAMPOS SALLES, 1898, p. 17-18).

E, no cerne da ação executiva para tentar reverter a permanente situação de crise que Bernardino afirmava ser o “grande mal” da República, Campos Salles anunciava que empenharia a responsabilidade do seu governo e da “própria honra nacional” (MANIFESTO INAUGURAL DE MANUEL FERRAZ DE CAMPOS SALLES, 1898) na fiel execução de um novo acordo financeiro celebrado em Londres, no mês de junho de 1898, com os banqueiros N. M. Rothschild & Sons.

Tratava-se de um empréstimo de £8.613.717 para renegociação dos compromissos sobre obrigações já existentes – um *funding-loan*, no jargão técnico – e, desse modo, para controlar o déficit elevado, melhorar os termos do serviço da dívida, contribuir para redução do papel-moeda e para melhora do câmbio, além de conferir, se possível, alguma margem de investimento para a União.

O recurso ao crédito externo era o único caminho que vislumbrava o governo após ter sido derrotado, no Congresso, no final de 1897, o conjunto de medidas que propunha para conter a crise mediante aumento de impostos e recurso à poupança interna (BOUÇAS, 1955, p. 197). A resistência vinha de importadores, mas, também, de exportadores, especialmente os

de café, que viam agravar o excesso de produção em decorrência da redução das compras pelos Estados Unidos (decorrência da Guerra Hispano-Americana, em 1898). Além disso, havia um temor mesmo de bancarrota, porquanto se avizinhava a necessidade pagamento de 800 mil a um milhão de libras a título de juros e amortização da dívida externa e da garantia de juros às Estradas de Ferro (RETROSPECTO COMMERCIAL, 1899, p. 10).

As tratativas foram levadas a efeito por Campos Salles (já eleito, mas não empossado) de baixo do controle de Bernardino e de Prudente de Moraes (ANDRADA, 1922, p. 24-25). As condições do negócio estabeleciam, em síntese, a suspensão, por treze anos, da amortização de todos os empréstimos externos do país (empréstimos de 1883, 1888, 1889, 1893 e 1895 no montante de £37.731.820), pagando-se os juros e as garantias de juros (dadas, em regra, nas concessões das estradas de ferro), no período de junho de 1898 a junho de 1901, com títulos consolidados (*funding bonds*) emitidos gradualmente com juros de 5%. A amortização voltaria apenas em julho de 1911 e teria prazo de 63 anos. Em garantia, oferecia o governo as receitas obtidas na Alfândega do Rio de Janeiro e, subsidiariamente, a de outras Alfândegas do país, comprometendo-se, ainda, a retirar de circulação papel-moeda em quantidade equivalente aos títulos consolidados emitidos, ao câmbio de 18d. O valor retirado de circulação seria, em princípio, incinerado, e o governo, até junho de 1901, não poderia tomar créditos externos ou garantir operações de crédito ou, ainda, tomar empréstimos internos com juros pagáveis na Europa (ANDRADA, 1922, p. 5-7).

Houve críticas fortes ao empréstimo de consolidação, como a do último Ministro da Fazenda do Império, o Visconde de Ouro Preto, que sustentava que a avença era lesiva e afrontosa à soberania nacional (BOUÇAS, 1955, p. 199), mas Rodrigues Alves (no Senado), Sezerdello Correa (na Câmara de Deputados) e o Jornal do Comércio (na imprensa) defenderam na ocasião a medida (RETROSPECTO COMMERCIAL, 1899, p. 11).

Para levar o plano a efeito, como se vem de dizer, Campos Salles apelava a um fortalecimento estratégico do Executivo federal. O espírito de missão que envolvia o novo Presidente requeria espaço para restaurar o crédito do país no exterior e a boa condução das finanças públicas, corrigindo processos e práticas na direção da administração federal que vinham, até àquele momento, na sua leitura, atrapalhando a consolidação do regime republicano, federal e presidencialista “evado de usos e costumes derivados do anterior regime unitário e parlamentar” (GUANABARA, 2002, p. 67).

O Executivo não se devia bastar, portanto, no partido que o elegera e seguiria mesmo uma compreensão pela qual o Presidente “deveria ouvir os ministros separadamente, ao contrário da praxe republicana até então das reuniões de gabinete (...) [e] dotar, de unidade



política, a fragmentação administrativa do governo” (LESSA, 2015, p. 158). A função de ministro, nos dizeres de Alcindo Guanabara, não portava mais o valor político que o governo de gabinete lhe revestia. Os ministros antes conselheiros do Chefe do Estado e responsáveis pela política e administração, “não eram mais senão depositários da confiança pessoal do Presidente e prepostos constitucionais à superintendência dos diversos ramos da administração pública” (GUANABARA, 2002, p. 69). Fortalecer-se-ia o Executivo, também, pelo afastamento das competições facciosas típicas do Legislativo, sem delegações e com atribuições bem definidas que o poriam “a salvo da política” (LESSA, 2015, p. 159) e centrado nas questões técnico-financeiras, sem com isso ignorar que os dois Poderes, embora independentes, deveriam manter estreita colaboração.

Não se tratava, porém, da simples defesa de um Executivo forte que não hesitaria, com o apoio das Forças Armadas, fazer uso da ação repressiva para assegurar a ordem interna que afirmava Campos Salles condicionar o êxito da política financeira (MANIFESTO INAUGURAL DE MANUEL FERRAZ DE CAMPOS SALLES, 1898, p. 19-20). O que se queria mesmo, da perspectiva das finanças, era uma redução das atribuições de gastos da União acompanhada do chamamento dos estados à corresponsabilidade pela ativação da atividade econômica do país. De acordo com Campos Salles, os estados, na República regida pela Constituição de 1891, não mais batiam à porta do Tesouro, como faziam as províncias no Império. Antes, haviam sido dotados

[D]os opulentos recursos que lhe faculta o art. 9º da Constituição (...) gosando ao mesmo tempo das amplitudes da mais vasta autonomia, dentro d aqual pode garantir a máxima intensidade ás suas forças productoras, o que convém e o que é reconhecidamente necessario é alliviar-se a União, na medida constitucional, dos encargos administrativos que por sua natureza devam passar á responsabilidade dos poderes estadoaes (MANIFESTO INAUGURAL DE MANUEL FERRAZ DE CAMPOS SALLES, 1898, p. 14).

Na visão do presidente Campos Salles, os estados receberam terras devolutas e concentravam, nos seus territórios, os contingentes populacionais, cabendo-lhes agir para o progresso da riqueza estadual e a consolidação das finanças da União (MANIFESTO INAUGURAL DE MANUEL FERRAZ DE CAMPOS SALLES, 1898, p. 18). À União, aliás, competia a preocupação central – e quase exclusiva – de arrumar a questão financeira. Com isso, abria-se o horizonte político para que as composições de interesses necessários ao apoio ao governo federal fossem construídas por meio da representação política das forças regionais, fortalecendo a estratégia, já esboçada com Prudente de Moraes, de “desnacionalização da atividade política tradicional (...) tais como eleições e vida partidária”

(LESSA, 2015, p. 161). Noutras palavras, abria-se espaço para o soerguimento da “política dos governadores” ou dos “estados” como mecanismo atrelado à viabilização dos planos engendrados para se buscas resolver a questão financeira pública.

A política dos estados seria, na essência, a política nacional (GUANABARA, 2002, p. 73). E, assim motivada, concretizar-se-ia na esfera político-eleitoral com as eleições legislativas de 1900, que renovariam a totalidade da Câmara e dois terços do Senado até ali divididos entre o grupo da “Concentração”, reunindo os remanescentes do Partido Republicano Federal que se mantiveram fiéis a Glicério, e os apoiadores do governo de Prudente de Moraes, que conservaram a denominação do Partido Republicano Federal (GUANABARA, 2002, p. 76). Nessa ocasião, no esforço de garantir o governo e ver fortalecido o Executivo federal pela obtenção de apoio parlamentar, utilizou-se Campos Salles de um estratégico mecanismo institucional que, na prática, alteraria o processo de escolha dos mandatários, fortalecendo as lideranças regionais de Minas e São Paulo: a Comissão de Verificação de Poderes ou “comissão dos cinco”.

Assim operava o processo. Comumente, no início dos trabalhos da Câmara, logo após as eleições, o parlamentar mais idoso assumia a presidência da casa legislativa e indicava deputados para compor a mencionada Comissão. As forças legislativas divididas, entretanto, conseguiram ver modificado o Regimento Interno da Câmara, mediante a atuação do líder da maioria no Congresso, Augusto Montenegro. Na redação alterada, a presidência da Câmara não iria para o mais idoso; antes, assegurar-se-ia a presidência para um membro governista que, montando a Comissão, não mais buscaria afastar aqueles que divergissem do governo, mas acataria como válidos os candidatos que apresentasse os seus diplomas assinados, isto é, a “ata geral da apuração da eleição, assinada pela maioria da Câmara Municipal competente por lei para apurá-la” (GUANABARA, 2002, p. 77).

Com esse expediente, o eixo do pleito eleitoral era deslocado:

Já não se tratava de garantir o presidente provisório [da Comissão] a uma das parcialidades, a fim de que dele se obtivesse uma ‘comissão dos cinco’ capaz de eliminar os diplomas líquidos dos adversários. (...) O êxito da eleição dependia agora quase decisivamente de assegurar cada parcialidade a maioria das juntas apuradoras, para obter delas que rejeitassem as contestações oferecidas e assinassem em maioria, como líquidos e cristalinos, os diplomas de seus correligionários (GUANABARA, 2002, p. 78).

O Congresso, rearranjado a partir das municipalidades, poderia não se compor com a harmonia e colaboração esperada por Campos Salles. Por conta disso, em discurso de recepção do presidente eleito para o governo do Estado de Minas Gerais, Silviano Brandão, o

Presidente da República louvava o apoio que recebera dos mineiros – que compunham a maior bancada no Legislativo federal e controlavam a Comissão de Verificação – e buscava, na composição dos interesses dos maiores Estados, Minas Gerais e São Paulo, a governabilidade que exigia para adoção das medidas de solução financeira que defendia (GUANABARA, 2002, p. 79).

A estratégia (pouco democrática, sem dúvida, aos olhos contemporâneos) era de perspicácia acentuada e harmônica ao modo como as elites compreendiam o país à época:

(...) a eleição entre nós está profundamente afetada por vícios e fraudes que nascem, de um lado, de deficiências e falhas de lei, de outro, do quase nenhum preparo intelectual da massa popular e da incompleta educação cívica de muitos dos que pertencem às classes dirigentes. País vasto, de população escassa, disseminada, a que falta até a instrução primária, não oferece outra base para o regime representativo, senão a da influência que em cada região possam ter os poucos homens que por condições de educação ou de fortuna exerçam sobre esses povos uma influência que lhes é ordinariamente benéfica e a que eles se submetem sem querer, nem poder analisá-la nas suas consequências e efeitos. Se no interior do País a situação é esta, dependendo o resultado da eleição da vontade dos chefes preponderantes, sem que para isso haja de fato necessidade de fraudar o processo eleitoral, que bem pode não se sequer aparentado, a resultado idêntico se tem chagado nos centros povoados e civilizados, pela prática sistemática das mais descaradas fraudes (...)

O período que mediou entre a eleição e a reunião das juntas apuradoras foi o verdadeiro período eleitoral. Eram, no fim de contas, dadas as condições do pleito, essas juntas as que iam proceder às eleições (...) (GUANABARA, 2002, p. 80-81).

Só chegavam ao Congresso os representantes que obtinham, nos seus Estados, o controle da máquina política-eleitoral. Sabedor disto, Campos Salles, a partir daquele arranjo, postulava a autonomia do Executivo federal para efetivar as soluções engendradas para enfrentar a questão financeira e, conjuntamente, defendia a alternância do poder presidencial entre mineiros e paulistas para garantir o maior controle sobre a aprovação das propostas governistas no Legislativo.

Deitava-se no governo Campos Salles, dessa forma, os mecanismos de rotinização do conflito político. E, pelo arranjo da política dos estados alcançar-se-ia na Primeira República a consolidação do legado da quase decenal conjuntura crítica de ruptura, fixar-se-iam seus mecanismos de reprodução e, com o tempo, abrir-se-iam as brechas da sua nova irrupção (LESSA, 2015).

Nada obstante, a questão financeira e econômica era indispensável à estabilização e encaminhamento da República.

Durante o governo Campos Salles, assumiu o Ministério da Fazenda Joaquim Duarte Murtinho, substituído apenas ao final do mandato presidencial, em 1902, por Sabino Alves

Barroso Júnior.<sup>145</sup> Prosseguiu-se, assim, após o *funding-loan* de 1898, com uma política de deflação, cortes de despesas e aumento da arrecadação, favorecida pela melhora episódica na demanda do café e, por conseguinte, nos seus preços (v. Gráficos 3.1, 3.2 e 3.3; CROCE, 2013, p. 75).

Os termos do *funding* obstavam novos empréstimos. Entretanto, à vista de um cenário externo europeu em que o “volume de capitais disponíveis sobreexcedia a capacidade dos seus mercados internos” (BOUÇAS, 1955, p. 209) e com a segurança que o governo sinalizava aos credores externos, notadamente aos Rothschild, já em 1901, com a dureza dos ajustes fiscais internos, Campos Salles obteria um empréstimo no montante quase duas vezes maior que o de 1898: £ 16.619.320, ao juro de 4%, tipo 83, e prazo de 63 anos, destinado à encampação e ao arrendamento de estradas de ferro (BOUÇAS, 1955, p. 210).

No sistema que se empregava no país para ampliar as construções de estradas de ferro, dizia Murinho, havia-se desastrosamente, tanto na Monarquia quanto na República, ficado ao encargo do governo garantir o pagamento dos juros do capital aportado nas construções. E, com a remuneração do capital assegurada, “procuravam-se nas construções os traçados mais longos e dispensiosos para poder empregar todo o capital garantido, e ninguém se preocupa nem com os productos a transportar nem com a administração econômica” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1901, p. XXII). Os cálculos eram manietados para que obtivesse o construtor maior pagamento de juros e de amortização com os recursos garantidos pelo governo. Por esse motivo, dizia o ministro, acumulava a União um encargo anual de mais de £ 1.000.000 “só para as garantias em ouro, somma que está muito longe de corresponder aos benefícios que estas estradas têm produzido no desenvolvimento e progresso do paiz” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1901, p. XXII e XXIII).

Em função disso, desde o final o regime imperial buscava-se encampar e arrendar estradas de ferro. E o empréstimo de £16.619.320, a ser custeado com o produto dos arrendamentos e dos juros pagos, concretizava a operação que, complementando o *funding loan*, auxiliaria o governo a sanar as dificuldades com os contratos em que era garantidor de juros. Segundo Murinho,

A operação financeira planejada (...) não consiste tão somente na encampação das estradas de ferro, que têm garantias de juros; ella tem como base o estabelecimento em Londres de uma caixa de resgate dos títulos emitidos para aquella encampação.

---

<sup>145</sup> Murinho havia defendido um programa de ação para enfrentamento da crise financeira e econômica do país enquanto ocupara o Ministério da Indústria no governo de Prudente de Moraes. Deixara a pasta por não ter encontrado, no Presidente, apoio. Àquele tempo, contudo, recebera por carta elogios do então governador de São Paulo: Campos Salles. Logo que assumiu a presidência Campos Salles o nomeou para a Fazenda.

Essa caixa é constituída não só pelos juros que pagamos hoje pelas garantias, com ainda pelo producto do arrendamento das estradas encampadas.

O producto dessas quotas é empregado no serviço dos juros e amortização dos títulos emitidos para a encampação.

Quanto a operação estiver completa, poderemos então comparar o quanto gastaremos neste serviço com o quanto gastaríamos com o da garantia de juros pagos actualmente ás estradas.

Só então se poderão ver claramente os lucros resultantes da operação, além da vantagem da posse das estradas por parte da União.

As vantagens trazidas nesta operação por cada uma das estradas são de duas ordens diversas: primeira, a diferença entre os juros da garantia e os juros dos títulos emitidos para a encampação; segunda, o procutu do arrendamento da mesma estrada.

Estes dois factores variam na razão inversa um do outro (...) (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1901, p. XXIV)

O empréstimo foi concretizado, enfim, com arrimo na autorização do artigo 29, nº 25, da Lei nº 746, de 29 de dezembro de 1900 (lei orçamentária da despesa para o exercício de 1901). E a União emitiu apólices de série especial atreladas a uma “Caixa de Resgate” em Londres para assegurar sua posição de garantidora dos juros nos vigentes contratos de empréstimo atinentes à construção de estradas de ferro.

No setor do orçamento, opinava o Ministro no sentido de que, entre as causas do déficit público, achava-se a inobservância de preceitos legais necessários ao equilíbrio das contas. Afirmava serem executados serviços em leis especiais sem crédito orçamentário, gastarem as repartições públicas mais do que lhes havia sido autorizado no orçamento, ampliarem-se os gastos militares e com aposentadorias, montepios e caixas econômicas, bem como se realizarem avaliações excessivamente otimistas das receitas durante o processo orçamentário e se avalizarem, sem maiores cuidados, empréstimos de estradas de ferro (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1899, p. XVII).

Essas incongruências precisavam ser combatidas pela redução das despesas e pela modernização da administração financeira, acompanhada de reforços no sistema de controles do Tribunal de Contas e no próprio procedimento orçamental no Congresso. Neste segundo ponto, ao menos inicialmente, não chegou o governo a avançar ou ver introduzidas novidades. Parece haver mantida, contudo, a regra do artigo 12 da Lei nº 489, de 18 de dezembro de 1897 (lei orçamentária da receita para o exercício de 1898), que centralizava na Fazenda os pagamentos das despesas de material de todos os demais Ministérios, constituindo todo um procedimento para autorizar a realização do gasto que excepcionava, apenas, casos em que se recomendava a despesa de pronto pagamento.<sup>146</sup> O foco era a redução das despesas. No seu

<sup>146</sup> No relatório de 1897, explicava Bernardino toda a controvérsia em torno da medida, insistindo que a centralização era bem quista, mas carecia de ajustamento para que o pagamento mediante comprovação prévia no Tesouro não oferecesse dificuldades para os credores e fornecedores do Estado nem

primeiro ano de governo Campos Salles obteve redução de aproximadamente 44% dos gastos totais realizados, saindo de 668.113 contos de réis para 295.363 contos de réis. As maiores reduções ocorreram no Ministério da Fazenda, que de 465.762 contos de réis no ano de 1898 passou à despesa realizada de 126.817 contos de réis no ano de 1899 (cf. Tabela 4.3).

Os gastos cresceram em 1900 e 1901, puxados pelas ações da Fazenda sobre o meio circulante, terminando o ano de 1902, porém, quase no mesmo nível de 1899. As demais funções, visualizadas indiretamente pela classificação em Ministérios, mantiveram-se relativamente estáveis, com leves aumentos relacionados à Justiça e cortes atinentes à Agricultura, Indústria e Obras, os quais sugerem, a propósito, o retraimento nos investimentos durante o governo Salles. As “desestatizações” dos investimentos em estradas de ferro eram medidas concebidas não apenas pelas crenças favoráveis aos modelos de organização empresarial, mas, também, para ver reduzidos os encargos do Tesouro (PRESIDÊNCIA, 1899, p. 21-22).

No campo das receitas tributárias, por sua vez, adotavam-se juntamente com as constringências nas despesas, as providências necessárias ao suporte do plano de deflação e de melhoria da gestão dívida: o aumento de impostos. Aqui, talvez, o governo encontrava no parlamento e na sociedade seus maiores críticos. A política de incremento na receita de impostos – nomeadamente do imposto sobre o consumo e o imposto do selo – iniciara com o projeto de lei orçamentária de receitas e os debates para sua aprovação, no final de 1898 (Lei nº 559, de 31 de dezembro de 1898), prosseguindo, em 1899, com a edição de leis e decretos regulamentadores da temática.

Em fevereiro de 1899, com o Decreto nº 3.214, ajustou-se à Lei nº 559 o imposto sobre o fumo. De igual modo se procedeu com as bebidas (Decreto nº 3.226, de 13 de março), buscando-se, ainda, ao longo do ano, rever a regulação do imposto sobre os fósforos e o sal. Além dessas incidências sobre o consumo que já existiam no ordenamento jurídico, Campos Salles e Murinho obtiveram com a Lei nº 559 a incidência sobre novas bases específicas: calçados, velas, especialidades farmacêuticas, perfumarias, vinagre, conservas e cartas de jogar (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1899, p. 26). Os Decretos números 3.257, 3.255, 3.256, 3.267, 3.279, 3.280 e 3.322, todos do primeiro semestre de 1899, disciplinavam as novas incidências.

---

sobrecarregasse as repartições do Ministério da Fazenda. Nessa direção, sustentava que as despesas de pronto pagamento, como aquelas da polícia, dos bombeiros, dos correios, das pagadorias militares e das estradas de ferro, fossem excepcionadas do regime, sendo providas de fundos sem a necessidade de prévia exibição de documentos ao Tesouro e autorizadas a efetuar, elas mesmas, seus pagamentos (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1898, p. 179).

A oposição fora significativa antes e depois de editados os mencionados decretos.<sup>147</sup> Segundo o relatório ministerial de Murtinho atinente ao ano de 1898:

Como succede todas as vezes que se estabelecem novos impostos, levantou-se tenaz opposição da parte daquelles que os deviam pagar (...)  
 Pulicados os decretos ns. 3257, 3255, 3256, 3267, 3279, 3280 e 3322 surgiram de novo reclamações; taes eram, porém, os termos em que se achavam concebidas, que o Governo se viu coagido a negar-lhes acolhimento, pondo assim termo a uma resistência, que evidentemente frisava pelas raias do desrespeito á autoridade constituída.  
 Obedecendo então a uma nova e mais razoável orientação, resolveram os interessados nessa campanha recorrer ao Poder Legislativo, que certamente lhes fará justas concessões (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1899, p. 26-27).

No ano seguinte, 1899, pela Lei nº 641, de 14 de novembro, o imposto de consumo, com extensão mais ampla, era reforçado, na linha do que se sustentara ao tempo do Governo Provisório e dos debates constituintes sobre a discriminação de renda.

Em relação ao tributo do selo, que incidiam sobre negócios civis e financeiros (inclusive as cambias cujas operações serviam à fixação da taxa de câmbio), sendo cobrado pelos estados em concorrência com a União – de maneira inconstitucional, a juízo do Ministro Murtinho – a Lei nº 559 trazia modificações que, conquanto aparentemente singelas, gerava dúvidas entre os contribuintes e entre os estados. Alteração de maior monta, à vista do seu detalhamento, viria em 1899, com o Decreto do Legislativo nº 585, de 31 de julho (regulamentado pelo Decreto nº 3.564, de 22 de janeiro de 1900).

Quanto à tarifa aduaneira, a última revisão havia sido levada a efeito na lei orçamentária da receita para o exercício de 1898 (Lei nº 489, de 15 de dezembro de 1897), regulamentada pelo Decreto nº 2.743, de 17 de dezembro de 1897, ainda no governo de Prudente de Moraes. O governo oscilava entre aprofundar, com as mudanças, a redução das receitas alfandegárias mitigadas pelo fraco desempenho do comércio internacional, ou estimular, com o acréscimo das importações, a pressão cambial (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1898, p. 246). Ao final, na prática, a nova tarifa trazia reduções consideráveis, “que attingem a 75 e 85% e que em muitos casos referem-se a mercadorias de grande importação no paiz (bebidas, drogas, roupas feitas, tecidos, kerozene, sebo, tintas, papel, ferramentas, etc)”. (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1898, p.248).

<sup>147</sup> No Retrospecto Commercial do ano de 1900, do Jornal do Comércio, é possível extrair das suas páginas iniciais o sumário dos conflitos entre o governo e os interesses comerciais, resolvidos, no mais das vezes, pela manutenção dos aumentos e ajustes no valor do tributo compensados pela simplificação no processo de sua exigência. A visão dos comerciantes, um tanto abrandada e subserviente no modo pelo qual a resenhava o Jornal, seria no sentido de que “o commercio nunca reclamou contra a taxa da imposição, sim e exclusivamente contra o processo estipulado para a collecta” (1901, p. 4)

Como forma de compensar, de certo modo, as reduções em diversas mercadorias, revogavam-se isenções tradicionalmente concedidas às importações feitas pelos estados de mercadorias destinadas ao serviço público, aos materiais e máquinas destinadas às indústrias e às usinas de açúcar, dentre outros (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1898, p. 255). As transformações normativas eram, nitidamente, de propósito fiscalista, revertendo a tendência protecionista do início da República.

Campos Salles, com Joaquim Murinho, ainda aprofundariam as reformas tarifárias nos anos de 1898 e 1899, buscando a maior simplificação na classificação dos produtos, o ajustamento das alíquotas de modo a reduzir a taxaço naquelas mercadorias que ainda estivessem com incidência elevada e instituir ou aumentar a tarifa para aquelas “cuja razão é tão ínfima que, por efeito opposto, apresentam resultado negativo quanto á arrecadação das respectivas taxas” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1899, p. 37).

O caráter fiscalista das mudanças era enfatizado por Murinho, quem expressamente assinalava que “da nossa actividade industrial beneficio algum compensador nos tem advindo para o prejuízo resultante de tal systema proteccionista” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1899, p. 38), observando, ainda, que auxiliados pelo Estado contra a concorrência das mercadorias similares estrangeiras,

[O]s nossos industriaes vão impondo os seus productos pelo mesmo preço que nos custariam aquelles mesmos similares, sem que o Tesouro se possa indemnisar da renda de importação, de que se vê privado; pois é certo que a própria materia prima, de que fornecem as industrias no mercado estrangeiro, gozam dos favores da isenção.

Pelo que rapidamente fica exposto, conclue-se que, de tal principio protector dominante na nossa tarifa, nem o Thesouro nem o publico, o grande consumidor, auferem a menor vantagem (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1899, p. 38).

Beneficiário quase que exclusivo de favores tarifários, pela sua importância, deveria ser para Murinho o café. Para o Ministro da Fazenda seria mesmo admissível, em relação ao café, a utilização da política tarifária com alto viés de proteção para fazer frente às restrições tarifárias que eram impostas ao produto brasileiro no exterior:

É preciso cuidar de valorisar esse nosso quasi exclusivo gênero de permuta internacional, que, altamente taxado no mercado estrangeiro, principalmente na França e na Itália, luta com a dificuldade da entrada nesses paizes.

O remédio econômico a esse mal parece intuitivo: bastaria, a meu ver, que se contemplassem em tarifa especial os gêneros de procedência desses paizes com uma taxa que compensasse o prejuízo resultando do pesado tributo a que allí sujeitam esse nosso mais precioso producto agrícola (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1899, p. 38).



Assim inspirado, além de pleitear mudanças administrativas na gestão da arrecadação tarifária, conseguiu o governo modificações na política das tarifas com as Leis nº 640, de 14 de novembro de 1899 (lei orçamentária da receita), e nº 651, de 22 de novembro de 1899, regulamentadas pelo Decreto nº 3.529, de 15 de dezembro de 1899, e pelo Decreto nº 3.617, de 19 de março de 1900 (a Tarifa Murtinho). Faziam-se ajustes pontuais para diversas mercadorias sob o argumento de que era necessário uniformizar a incidência, restringiam-se as isenções de direitos, modificavam-se aspectos administrativos, mantinha-se a elevação das tarifas e a convivência de taxas específicas e *ad valorem*. Era preservada, também, a quota-ouro no pagamento das tarifas, com vistas a subsidiar a execução das medidas adotadas em relação ao endividamento, ao meio circulante e ao câmbio para a execução da política de austeridade e saneamento financeiro deflagrada com o *funding* de 1898.

No que toca à dívida, à circulação monetária e ao câmbio, enfim, Campos Salles e Murtinho davam continuidade à política deflacionista tentada, pela primeira vez, quando Rodrigues Alves fora Ministro da Fazenda de Floriano Peixoto e Campos Salles Senador, e reiniciada, com maior vigor, ao final do governo de Prudente de Moraes, executando-se as exigências do *funding loan* com os Rothschild.

A dívida interna diminui seu nível de crescimento nos anos de 1898 a 1902, assim como reverteu sua trajetória de crescimento o endividamento externo.

No que toca ao meio circulante, o governo, sob a orientação de Murtinho (metalista, adepto do livre intercâmbio comercial e da austeridade monetária), objetivava retomar a taxa de câmbio de 27 *pence* por mil réis na paridade ouro da Lei nº 401, de 11 de setembro de 1846, ou seja, quando 1/8 de ouro 22 quilates correspondia 4.000 réis. O câmbio, ao final de 1890, estava abaixo de 10 *pence* por mil réis, mas no patamar em que se sustentava desde 1892. A exigência do pagamento de parte do imposto de importação em ouro e o controle do meio circulante eram, para esse fim, requeridos, além de resultarem (diretamente, ao menos, nesse último caso) das condicionalidades estabelecidas no empréstimo de 1898.

Conforme sustentou o presidente Campos Salles na mensagem encaminhada ao Congresso no ano de 1899, o regime de curso forçado, ao contrário do regime do papel-moeda conversível, não fornecia indicador adequado da avaliação de sua suficiência ou excesso. O único indicador era a taxa de câmbio, que teria descido “muito além do que poderia ser justificado pela balança internacional ou pelas agitações da política interna” (PRESIDÊNCIA, 1899, p. 24).

O controle do meio circulante, segundo o Presidente, viria pelo resgate gradual do papel-moeda mediante a constituição de um fundo especial, estimulando um “processo

indirecto” de valorização por diminuição da circulação, associado a um processo de “valorização direta” por meio de “um fundo de garantia para este mesmo papel” (PRESIDÊNCIA, 1899, p. 26). O fundo de resgate poderia ser constituído por receitas obtidas com o arrendamento das estradas de ferro, dos saldos orçamentários, do pagamento de dívidas de diversos bancos e de outras receitas eventuais. O fundo de garantia, por sua vez, contaria com o produto da taxa adicional de 5%, cobrada em ouro, sobre a importação, e do saldo do produto de todas as arrecadações em ouro, podendo-se os fundos aplicarem recursos um no outro e, havendo necessidade, ser até a metade do fundo de resgate transformado em fundo de garantia.

Além disso, compreendia o governo ser necessário restringir – como fez – as emissões bancárias.

A Lei nº 559, de 30 de dezembro de 1898 (lei orçamental da receita), nessa direção, proibiu a emissão de papel-moeda (artigo 3º, III) e determinou fosse incinerado na Caixa de Amortização o papel-moeda depositado nos bancos designados por conta do *funding* de 1898. Além disso, criou restrições às agências de bancos e companhias, nacionais ou estrangeiras, ou qualquer outras instituições que negociassem cambiais com o público por meio de saques de qualquer outro título, que não se constituíssem sob o regime das sociedades anônimas, impondo que depositassem no Tesouro 100:000\$000, no mínimo, em moeda corrente ou “fundos públicos brasileiros, ou fundos públicos estrangeiros que tenham cotação na Bolsa da Capital Federal, sob pena de multa de 10:000\$000 e na reincidência de 12:000\$000, além do imediato fechamento do estabelecimento commercial por ordem do Governo” (artigo 19).<sup>148</sup>

Pela Lei nº 581, de 20 de julho de 1899, criaram-se os mencionados fundos de resgate e de garantia em termos bastante próximos daqueles propostos pelo governo. No artigo 5º do diploma, enfim, determinou-se a extinção do direito de emissão concedido pelo governo pelas Leis de 29 de maio de 1875 e de 23 de setembro de 1893. Ao final de 1899, pelo artigo 44 da orçamentária da despesa (Lei nº 652, de 23 de novembro), ficava o governo autorizado a liquidar os débitos das casas bancárias com o Tesouro, “submettendo a dívida de bonus do Banco da Republica do Brazil ao regimen da divida geral do mesmo banco, devendo, neste caso, fixar prazo para a respectiva amortização ou liquidal-a em dinheiro nas condições acima indicadas”.

As medidas resultaram em redução da dívida, do meio circulante e em uma leve melhora na taxa de câmbio nos anos de 1900 a 1902. O déficit no orçamento, contudo,

---

<sup>148</sup> Escapavam da medida, pelo Decreto nº 589 de 12 de agosto de 1899, os bancos de depósito instituídos como sociedades anônimas.

perdurava. E, a partir de 1900, a política constritiva passava a transbordar seus efeitos para a ordem econômica, afetando, principalmente, o setor bancário e produtivo. Após angariar o apoio da maioria parlamentar e de vários agentes econômicos quando do início da implementação do *funding loan*, a orientação do governo cedia espaço a falências bancárias e ao empobrecimento do país.

Em meados de 1900, “já havia uma crise financeira generalizada” (PELAÉZ e SUZIGAN, 1981, p. 147), com o Banco da República do Brasil, instituição oficial de crédito ao setor financeiro no país, entrando em forte crise de liquidez que se espalhou e levou mesmo à suspensão de seus pagamentos<sup>149</sup> e à instituição, pelo governo, de novas normas para tentar evitar liquidações forçadas de instituições bancárias (RETROSPECTO COMMERCIAL, 1900, p. 14-20).<sup>150</sup> Senhores de engenho do Nordeste foram à bancarrota, caindo na mão de agiotas, exauriu-se o contribuinte, a urbanização não avançou e os cafeicultores paulistas se viram ameaçados. Só o Tesouro, aparentemente, angariava àquela altura saldos positivos, especialmente no que dizia respeito ao crédito perante seus credores externos. (BELLO, 1972, p. 169).

Na crítica descrição de Luiz Raphael Vieira Souto, àquela altura professor de Economia Política e Finanças da Escola Politécnica do Rio de Janeiro, em texto referente à situação econômica no ano de 1901,

Ao começar o anno de 1898, a situação econômica do Brasil, se não era de franca prosperidade, era bôa (...), não obstante a taxa cambial conservar-se baixa. A situação financeira, porém, era pessima, principalmente em consequência dos successivos déficits orçamentários. Prevendo a impossibilidade de pagarmos durante algum tempo os juros da divida externa, o governo celebrou em 15 de junho (...) o accordo do funding-loan (...)

Começando e proseguindo as incinerações de papel-moeda, a situação da praça foi-se tornando cada vez mais tensa. Diminuiam as entradas, augmentando ao mesmo tempo as retiradas de depósitos nos bancos, para supprir a falta de numerário geralmente sentida no commercio e porque esta falta proporcionava inumeras applicações rendosas aos capitais disponíveis. A medida que empobreciam as caixas dos bancos, estes restringiam os descontos, o que obrigava muitos depositantes a augmentarem suas retiradas. O Banco da Republica, que era o principal dos nossos institutos de credito, foi o primeiro a sentir os effeitos d’esta situação apertada e como, por um costume tradicional, ora o Banco amparava o Thesouro, ora por elle

<sup>149</sup> O Jornal do Comércio, em 14 de setembro de 1900, noticiava que: “O commercio do Rio, conforme foi de se esperar ficou paralyzado, tendo sido muitas as casas commerciaes que deixaram de acudir aos seus pagamentos, em vista de não lhes ser possível sacar de prompto contra o Banco da República.” (JORNAL DO COMMERCIO, 14 de setembro de 1900 apud CROCE, 2013, p. 81).

<sup>150</sup> De acordo com Marcus Croce, alguns “autores [Vieira Souto, Souza, Neuhaus, Melo e Gremaud] apontam que a suspensão de pagamentos pelo Banco da República se deu como resultado da especulação cambial dos bancos estrangeiros, o que Passou despercebido por Joaquim Murinho. Outros autores dizem que Murinho utilizou-se de tal especulação para elevar a taxa de câmbio e enxugar o setor bancário do país. Tais estudiosos observam que o então ministro da Fazenda falhou no auxílio ao Banco que passava dificuldades para honrar seus compromissos (...)” (2013, p. 79-80).

era amparado, a administração do estabelecimento recorreu ao Governo (...) O Governo atendeu o pedido, porém considerando que o papel-moeda era excessivo e devia ser queimado, preferiu entregar alguns centos de mil libras (...). O Banco não podendo pagar n'esta espécie, procurou vender o ouro, e os institutos de credito estrangeiros, percebendo a situação, elevarão logo a taxa cambial e compraram menos o que o Banco da Republica adquirira por mais. (...)

As circunstancias apertadas dos Bancos tornavam-se cada vez mais conhecidas, as operações de desconto cada vez mais raras e a falta de dinheiro cada dia mais acentuada (...) administração [do Banco] resolveu retirar-se. Divulgado o fato, o Banco sofreu uma corrida; em poucas horas seus parcos recursos foram esgotados (...), adiando o pagamento por doiz mezes (...)

O golpe repercutiu sobre os restantes Bancos nacinaes que, também, em geral, não puderam resistir-lhe. Era a explosão da crise, era a morte do crédito (...) (VIEIRA SOUTO, 1901, p. 15-18)

Lembrava Vieira Souto, ainda, que a complexidade social e da agência humana não permitia que nos resignássemos a fórmulas simples, como a adotada por Murтинho, no sentido de que a taxa de câmbio era dada pela relação entre o valor da exportação em ouro e a quantidade de papel-moeda, sendo a crise financeira do país resultado do excesso de meio circulante. A taxa caía ou subia, portanto, não em função da quantidade de moeda, mas do equilíbrio das entradas e saídas, entre os créditos e débitos internacionais (VIEIRA SOUTO, 1901, p. 19-27). O mal do excesso monetário seria, basicamente, a inflação, que força, de todo modo, o reequilíbrio entre a própria oferta e demanda de papel em circulação, requerendo o ajustamento do “equilíbrio entre a oferta de dinheiro e as necessidades da circulação” (VIEIRA SOUTO, 1901, p. 29).

E continuava o professor a rebater que a crise do café (e de outras commodities), consistente na baixa de seu preço de comercialização, era, apenas, uma crise agrária, não uma crise sistêmica das finanças públicas (VIEIRA SOUTO, 1901, p. 38-39). O que mais prejudicaria a produção agrícola, a seu aviso, não era a alegada superprodução, mas a falta de dinheiro e crédito que o governo, deliberadamente, infligia. Sem numerário e sem crédito, o comércio tinha embaraçadas suas transações e, de igual modo, os consumidores ficavam restringidos. A escassez de meio circulante, “agindo sobre as classes productoras e repercutindo de umas para outras, determina a baixa successiva, quase indifinita preço dos productos” (VIEIRA SOUTO, 1901, p. 43). Dessa maneira, não seria a baixa de preços ou a desvalorização dos produtos que provocaria a crise monetária, econômica ou comercial, mas o contrário.

Solução se obteria, a partir desses argumentos, pelo provimento de numerário e crédito, mas sem os excessos dos anos do Governo Provisório e a “derrama de papel-moeda por intermédio de bancos” (VIEIRA SOUTO, 1901, p. 65). Antes, segundo Vieira Souto, o caminho para sair da crise passaria, primeiramente, pela substituição da queima de papel-

moeda pelo resgate de apólices federais, que diminuiriam os gastos com os juros pagos, elevariam o crédito público, recolocariam em circulação papel-moeda e restaurariam a confiança de investidores (VIEIRA SOUTO, 1901, p. 67), seguindo-se, dentre outras medidas a cargo de um estadista levar a efeito, o fechamento das loterias e a abertura de caixas econômicas postais com o fim de salvaguardar a poupança consumidora da dilapidação de seus poucos capitais e estimular o hábito da economia e do crédito (VIEIRA SOUTO, 1901, p. 70 et seq.).

A crítica não era apenas no campo acadêmico. A retração das despesas do Estado, as mudanças de controle do papel-moeda e do câmbio e o aumento da tributação sobre o consumo geravam prejuízos e, com isso, não permitiam a Campos Salles, mesmo com seus esforços de acomodação política, evadir-se às críticas dos múltiplos interesses contrariados, inclusive de oligarcas paulistas que antes o apoiavam, do Vice-Presidente, Rosa e Silva, e do Ex-Presidente, Prudente de Moraes. A opinião pública não nutria simpatias pelo fiscalismo contracionista de Campos Salles, recebendo-o, em 15 de novembro de 1902, quando da sua saída do governo, no Rio de Janeiro, com vaias (BELLO, 1972, p. 170). A Rodrigues Alves, seu sucessor, caberia reorientar a ação pública ou, ao menos, apaziguá-la, abrindo a fase de reprodução da Primeira República.

#### **4.2 A reprodução (1902-1906)**

A política deflacionista de Campos Salles, ancorada no pacto oligárquico dos produtores agrícolas capitaneados pelas lideranças regionais de São Paulo e Minas Gerais, bem como na concepção técnico-administrativa da atuação do governo federal carecia de continuação que lhe expurgasse os efeitos negativos sobre a ação pública e o setor cafeeiro, que puxava a economia nacional. Francisco de Paula Rodrigues Alves, paulista, cafeicultor, antigo participante do gabinete conservador imperial do Barão de Cotegipe, da Constituinte e do governo Floriano Peixoto, sendo reconhecidamente alinhado à ortodoxia econômica, mostrava-se como sucessor à altura, tanto para o governo quanto para a oligarquia cafeeira de São Paulo e Minas Gerais.

Com efeito, a política dos governadores engendrava no mundo das práticas constitucionais de Prudente de Moraes e Campos Salles – não na Constituição de papel – seu primeiro sucessor. E, nessa empreitada, Rodrigues Alves seria guiado por certa dose de pragmatismo no esforço de atender simultaneamente aos interesses do café e da modernização do país. Na visão de Afonso Arinos de Melo Franco, Rodrigues Alves mantinha a orientação

“do financista prático, crente no êxito das experiências consagradas, sem interesses pessoais nem preconceitos de escola” (FRANCO A. A., 2001, p. 24):

Rodrigues Alves não era um místico do desenvolvimento inflacionário, como Rui Barbosa, hércules intelectual arrastado no turbilhão de leituras sem a vivência dos problemas financeiros; não era um livre-cambista à outrance, como Bernardino de Campos, cujo liberalismo econômico chegou ao impasse do revisionismo constitucional e levaria o Brasil, provavelmente, a deter seu progresso; não era um inexorável deflacionista tributário, à maneira de Campos Sales, que reuniu as ideias de crédito externo e honra nacional de forma a fazer do governo federal, durante quatro anos, o poder interventor por excelência, mas empenhado em sobrepor a honra ao progresso nacional (FRANCO, A. A., 2001, p. 24).

Há boa dose de exaltação romântica no escrito de Arinos. Rodrigues Alves, afinal, não conseguiu reverter a equação – perniciosa aos cafeicultores (CARSOSO et al., 2006, p. 228) – entre o câmbio melhor valorizado em função do rígido ajustamento financeiro e os preços baixos do café. Perniciosa, mas, nem por isso, capaz de atrair a oposição dos produtores e comerciantes de café. A orientação de Rodrigues Alves, como dos presidentes paulistas antes dele, coligava-se a um projeto de Estado que tinha em conta a posição estratégica da cafeicultura, mas, ao mesmo tempo, não ignorava a carência de desenvolvimento econômico interno, a dependência brasileira do capital externo e a necessidade de composição dos poderes regionais. Da substância discursiva menos regionalista que revestia os procedimentos caracterizadores da política dos estados (LESSA, 2015, p. 219-255) é que, talvez, com menos paixão, adviria o “pragmatismo” liberal pontuado por Arinos.

De todo modo, vindo de atuar no cenário público da consolidação do regime republicano, a presidência de Rodrigues Alves, com José Leopoldo de Bulhões Jardim à frente do Ministério da Fazenda (metalista reconhecido desde os tempos do Congresso Constituinte, quando se opunha à política de caráter mais desenvolvimentista de Ruy Barbosa), não se limitaria a uma simples extensão das orientações que se vinham fixando desde o final do governo de Prudente de Moraes.

Ergueram-se, no seu governo, mecanismos institucionais de reprodução da República, deixando claro não só que o horizonte republicano de fato passara a compor a trajetória para o futuro do país, com custos maiores de manutenção que de desmonte, mas, também, sinalizando que a estabilidade da nova forma de governo requereria para sua

continuidade ao menos uma abertura permanente a alterações na composição das crenças e interesses políticos fragmentados.<sup>151</sup>

De acordo com José Maria Bello, a eleição de Rodrigues Alves marcava uma clara demonstração de força política do estado de São Paulo que, nos últimos anos, passara ao posto de motor produtivo do país. Prudente de Moraes e Campos Salles, mesmo subindo ao poder com o apoio dos republicanos paulistas, eram frutos de um processo político mais alinhado a ideias e valores no âmbito do republicanismo. Com Rodrigues Alves, entretanto, experimentar-se-ia a passagem “da fase doutrinária para a construtiva ou, em outro plano, do período da estruturação jurídica para o econômico” (BELLO, 1972, p. 175).

Nos setores que compõem a questão financeira – “o mais difícil problema que teve de se enfrentado” (PRESIDÊNCIA, 1903, p. 8), Rodrigues Alves, no seu discurso de posse em 15 de novembro de 1902, deixava expressos os elementos de continuidade e de avanço na conciliação das exigências financeiras e produtivas:

Hão de constituir sempre materia de constantes cogitações de um paiz de moeda defeituosa, que cumpre valorisar, não podendo o homem de estado esquecer um só momento que as finanças dos povos não se concertam definitivamente sem orçamentos equilibrados com verdade, nem tal regimen se poderá firmar sem a pratica constante da mais rigorosa economia no dispendio dos dinheiros públicos. Finanças perturbadas demandam sempre a continuidade dos esforços que houverem sido applicados com proveito para sua completa reparação. O terreno conquistado, uma vez perdido, contituirá elemento pernicioso para a agravação do mal, que se pretende combater.

Continuarei, portanto, a considerar a situação financeira como um grave problema de governo, empenhando-me quanto possível, por melhoral-a.

O desenvolvimento da producção, que é a base da riqueza do paiz, concorrerá efficazmente para esse *desideratum*, mas, infelismemente, o nosso estado econômico não apresenta condições de prosperidade, exigindo dos poderes publicos cuidados attentos e vigilantes. (PRESIDÊNCIA, 1903, p. 8-9).

E arrematava:

Todos os povos se batem actualmente pela causa de sua producção e de suas industrias, agitando-se intensamente em favor do productor e na conquista de melhores mercados. Os paizes novos, sem riquezas accumuladas, sem braços abundantes para a cultura de suas terras, sem instituições de credito que amparem e estimulem o trabalho e luctando ainda com todos os vícios de uma moeda má, não podem dispensar o apoio tutelar, mas cauteloso, dos poderes públicos e a sua acção bem fazeja para animal-os nas fecundas iniciativas em prol do desenvolvimento de sua reiqueza (...) (PRESIDÊNCIA, 1903, p. 10).

---

<sup>151</sup> A importância da figura de Rodrigues Alves na reprodução do regime republicano é simbolicamente indicada pelo fato de ter sido novamente eleito presidente do Brasil, anos mais tarde, em 1918, conquanto não haja tomado posse em virtude de haver contraído o vírus da gripe espanhola no final daquele ano e falecido, por conta disso, em 19 de janeiro de 1919.

Imbuídos desse espírito, Alves e seu Ministro da Fazenda propuseram reformas e realizações que almejavam nortear caminhos econômicos mais ativos sem, jamais, negligenciar o referencial deflacionista transmitido por Campos Salles. Nos dizeres do presidente, o fortalecimento econômico dependia do concurso do “braço e do capital, cuja introdução no paiz convem promover, afastando com diligencia todas as causas das que puderem embaraçal-a” (PRESIDÊNCIA, 1903, p. 11). E, para atrair trabalhadores e investidores estrangeiros, o Rio de Janeiro, capital da República, não poderia “continuar a ser apontada como sede de vida difficil” (PRESIDÊNCIA, 1903, p. 12), devendo passar por reformas urbanísticas, de saneamento e de infraestrutura produtiva, notadamente quanto ao seu porto.

No que toca ao orçamento, pelo que se lê dos relatos do Ministério da Fazenda no período, as primeiras medidas foram no sentido de promover melhoramentos administrativos: abrir repartições, contratar pessoal e modificar regras atinentes ao procedimento orçamentário e à escrituração. O intuito era aperfeiçoar as estruturas burocráticas ligadas à atividade financeira para por em ordem os dados governamentais em atraso, construir condições de manter o equilíbrio financeiro rígido que o pagamento do *funding loan* impunha e melhor instruir a tomada de decisões.

Para Leopoldo Bulhões, a elaboração da proposta orçamentária que incumbia ao Ministério da Fazenda consolidar para que o Executivo a apresente ao Legislativo até oito de maio (Leis nº 99, de 31 de outubro de 1835, e nº 23, de 30 de outubro de 1891) era bloqueada por não conseguir o Ministério “obter das repartições a seu cargo e das Secretarias dos outros Ministerios os elementos necessarios á elaboração da proposta no tempo fixado pela lei” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1903, p. V), sendo muito escasso o prazo para a organização das tabelas e balanços. No Legislativo, ademais, as comissões que apreciavam o projeto do orçamento da despesa acabavam introduzindo modificações com o apoio de um ou outro Ministro, circunstância que, a seu juízo, tornava inoperante a previsão legislativa da Lei nº 23 centralizar na Fazenda a harmonização da proposta orçamentária.

Além disso, Rodrigues Alves e Bulhões reiteravam reclamações de antecessores e apoiadores no Legislativo ao dizer que os orçamentos eram tardiamente elaborados, levando à aprovação de dotações insuficientes e estimativas equivocadas de receitas que, por conseguinte, forçavam o recurso à abertura de créditos adicionais em volume elevado. Como registrada Rodrigues Alves na sua primeira mensagem presidencial, o êxito das providências de saneamento financeiro, monetário e cambial dependia de uma condição essencial: “a elaboração de leis do orçamento que exprima com exactidão e verdade os recursos do paiz”



(PRESIDÊNCIA, 1902, p. 7). E continuava chamando a atenção para a compreensão básica de que determinar “a somma aproximadamente precisa das receitas e não excedel-a, em absluta, na aplicação às despesas reclamadas pelos serviços, deve ser o grande empenho do legislador, sejam quaes forem os interesses que tiver de contrariar” (PRESIDÊNCIA, 1902, p. 7).

Para a correção desses e de outros vícios Leopoldo Bulhões punha em relevo a necessidade de um Código de Contabilidade Pública, modificando-se, inclusive, o ciclo orçamentário, para melhorar a qualidade das informações apresentadas ao Legislativo (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1903, p. VI).

A Lei nº 953, de 29 de dezembro de 1902 (lei orçamentária da receita para o exercício de 1903), no artigo 2º, IX, trazia autorização expressa para que o governo enviasse ao Congresso um projeto de Código de Contabilidade Pública que, àquela altura, já contava com os esforços de Alfredo Varella, deputado pelo Rio Grande do Sul que havia proposto à Câmara, em 1902, um projeto de Código Financeiro, e de Dídimo Agapito da Veiga Júnior, presidente do Tribunal de Contas da União, que também municiaava o debate com um projeto de contabilidade pública (ROURE, 1916, p. 30, 54, 91 *passim*). Ao final de 1902 Rodrigues Alves enviou ao Congresso mensagem atinente ao projeto do Código, que, todavia, somente seria aprovado 20 anos mais tarde, com o Decreto do Legislativo nº 4.536, de 28 de janeiro de 1922, regulamentado pelo Decreto do Executivo nº 15.783, de 8 de novembro de 1922, vigente até pouco tempo depois da entrada em vigor da Constituição de 1988.

Os próprios relatos do Ministério da Fazenda no período, que passaram a trazer mais de mil páginas, gráficos e diagramas, com rico detalhamento, servem de exemplo das medidas “modernizantes” na construção da especialização burocrática indispensável ao desenvolvimento da capacidade financeira pública. Reforma mais ampla do Tesouro, contudo, ocorreria apenas em 1904, com Lei nº 1.177 e a Lei nº 1.178, ambas de 16 de janeiro, mediante a qual, aperfeiçoando o pessoal e a burocracia, balanços atrasados desde 1895 foram postos em dia, assim como foram coibidas fraudes nas folhas de pagamento e ajustadas competências tributárias da União naquilo que entravam em choque com os estados (FRANCO, A. A., 2001, p. 26).

Regras orçamentárias importantes, na esteira do projeto de Código, acabaram recebendo melhor sistematização. Embora a forma dos orçamentos se mantivesse bastante parecida desde os últimos anos do Império, a cada ano o teor substantivo das normas era modificado, uma vez que a legislação, além de trazer as previsões de receitas e autorizações de gastos ordenadas com o grau de detalhamento compreendido como satisfatório à época,

regulamentava aspectos atinentes à política tributária, aos créditos adicionais, a contratos, a endividamento, a vencimentos de servidores, a concessões de serviços, etc. (muitos temas acabavam, a propósito, sendo detalhados em leis específicas). É o caso, por exemplo, do artigo 16 e 19 da Lei nº 1.144, de 30 de dezembro de 1903, que disciplina a distribuição dos créditos orçamentários aos ministérios, bem como do artigo 22, regulando o sistema de crédito por adiantamento de fundos, e do artigo 23, que restaurava regra de 1901 no sentido de que as desonerações do imposto sobre as importações tivessem seu valor devidamente computado.

A mudança orçamentária não diz respeito apenas a normas, mas, igualmente, à prática. A estética dos relatórios ministeriais, por exemplo, especialmente a partir de Leopoldo Bulhões acresce em abrangência e detalhamento, passando a incluir espaço próprio para comentar disposições das leis orçamentais da receita e da despesa – o que, na República, apenas o relatório de Serzedello Correa, de 1892, havia levado a efeito. Ilustrativo, ainda, o caso da atualização dos balanços das receitas e das despesas e dos registros do pagamento das despesas com discriminação da parcela em ouro e da parcela em papel-moeda. De acordo com Bulhões, no relatório ministerial de 1904, ainda se achavam em curso

[O]s trabalhos tendentes a cessar o atraso, em que ainda está o serviço da organização dos balanços definitivos, em consequência de não receber o Thesouro das repartições dos Estados os baçanços mensaes no mez seguinte ao das operações e dos definitivos impreterivelmente até os fins de outubro, como se encontra determinado nos artigos 4 e 12 do decreto n. 10.145, de 5 de janeiro de 1889 (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1905, p. 66-67).

Salientava o Ministro da Fazenda, além disso, que no exercício de 1904 finalmente conseguia ver produzidos os primeiros balanços com a distinção das receitas arrecadas e das despesas realizadas em duas quotas (uma em ouro e outra em papel-moeda), quantificadas em réis, conforme havia sido proposto no governo de Campos Salles e aceito, no Congresso, nas Leis números 640 e 652, respectivamente de 14 e 23 de novembro de 1899.

A nova estrutura possibilitava que fosse mais bem determinado o montante exato das receitas e despesas, extinguindo-se a verba “diferenças de cambio”, que, no sistema anterior, servia “de complemento da realidade arithmetica pela indicação do aumento de despeza em consequência do ágio em ouro, conforme a cotação da nossa moeda, [sendo] reputada, com razão, um elemento perturbador do equilíbrio dos nossos orçamentos” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1905, p. 67).

Também quanto ao exercício de 1904, Bulhões registrava que os balanços de 1900 e 1901 – agora devidamente atualizados – traziam informações mais detalhadas dos elementos constitutivos dos fundos de garantia e de resgate de papel-moeda que a Lei nº 581, de 20 de julho de 1899, havia estabelecido como receita vinculada que não se podia confundir com as receitas gerais, incluindo entre as receita e entre as despesas “as quantias provenientes da emissão e pagas com o producto do empréstimo, em que se traduzio o acordo de junho de 1898” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1905, p. 68).

As despesas, no período, sofreram importante modificação de rota, com esforços mais concentrados nos investimentos públicos. Não que se abandonassem as crenças de maior austeridade no gasto,<sup>152</sup> todavia, preocupados com o desenvolvimento econômico, Rodrigues Alves e Leopoldo Bulhões promoveram obras, construções de casas, portos, ferrovias e reformas – principalmente na capital (inclusive tomando empréstimos externos como no caso da reforma do Porto do Rio de Janeiro) – além de ações de melhoramento das condições sanitárias e de saúde pública – que renderam a sempre lembrada Revolta da Vacina, no final de 1904.

Em percentagem do PIB nominal, como visto no Gráfico 1.2 as despesas totais que haviam caído de 20% para pouco menos de 10% de 1898 a 1900, voltaram a crescer, especialmente com a entrada de Rodrigues Alvez a aproximadamente 15%. Crescimento, aliás, acompanhado por importante aumento da arrecadação do imposto de importação e das receitas de um modo geral.

O perfil dos gastos por ministérios até 1913, na Tabela 4.8 e no Gráfico 4.9, auxilia a ver as preferências governamentais para os anos de 1902 a 1906:

Tabela 4.8 - Despesas por Ministérios, 1902-1913.

Anos	Des. Realizada	Justiça	Exterior	Marinha	Guerra	Agric./Ind. e Obras	Fazenda	Agricultura (pós-1909)
1902	297.721	25.411	1.736	24.097	44.418	62.389	104.815	-
1903	363.180	23.409	1.991	25.013	32.205	52.184	96.881	-
1904	463.466	35.744	2.761	29.465	53.054	74.330	246.531	-
1905	374.868	34.693	3.092	27.765	51.464	76.724	152.202	-
1906	423.416	60.879	6.284	41.311	51.601	88.110	152.899	-
1907	522.211	49.480	3.666	47.866	56.601	117.477	172.093	-

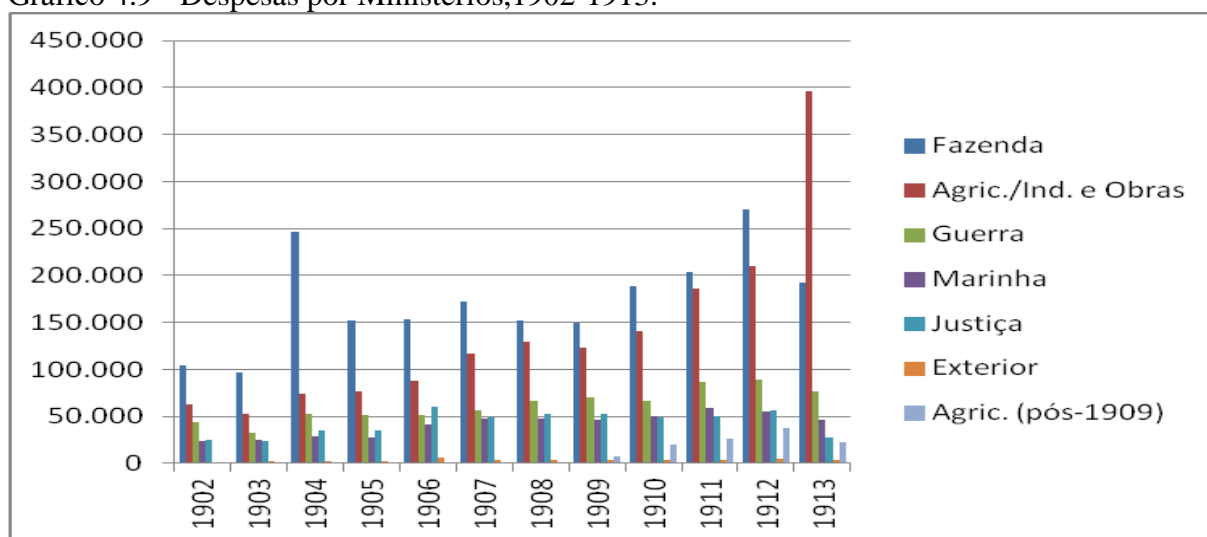
<sup>152</sup> Sintomático, nessa direção, que Bulhões aprofundasse as críticas que Ministros da Fazenda anteriores dirigiam à atuação do Supremo Tribunal Federal que, com fundamento no artigo 13 da Lei 221, de 20 de novembro 1894, declarava a nulidade de decisões e atos administrativos lesivos de direitos individuais. Entendia que a atuação da Corte, como vinha sendo conduzida, expunha o Tesouro “a surpresas, a indenizações e restituições avultadas que desorganizam o orçamento e tornam impossível o equilíbrio financeiro” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1903, p. XIX), argumentando que o direito de promover “a nulidade de taes actos ou decisões deve ser conciliado com os interesses de ordem publica e os da Fazenda Federal” (idem).

1908	511.013	53.095	3.895	47.845	66.828	129.787	152.059	-
1909	518.288	52.456	4.103	45.920	70.536	123.396	149.285	7.859
1910	623.536	48.844	4.285	50.838	67.248	140.290	189.031	19.749
1911	681.913	50.309	4.177	59.351	87.376	186.441	203.428	26.890
1912	789.241	56.168	5.470	55.153	89.113	209.360	270.718	37.367
1913	762.945	27.027	4.124	46.867	76.253	395.801	192.797	22.242

Elaboração própria. Valores em contos de réis.

Fonte: RMF 1903, 1909 e 1914. Há números pouco visíveis pelo desgaste do tempo, podendo, por isso, haver imprecisões que, no entanto, não afetam o desenho da trajetória dos gastos. Foram somadas as parcelas em ouro e em papel-moeda.

Gráfico 4.9 - Despesas por Ministérios, 1902-1913.



Elaboração própria. Valores em contos de réis.

Fonte: RMF 1903, 1909 e 1914. Há números pouco visíveis pelo desgaste do tempo, podendo, por isso, haver imprecisões que, no entanto, não afetam o desenho da trajetória dos gastos.

As despesas com a Fazenda, com o setor produtivo agrícola e industrial e com a atividade militar (Exército e Marinha) constituem o cerne das atividades públicas integrantes do orçamento. O incremento na Fazenda durante os anos da presidência de Rodrigues Alves foi devido, provavelmente, aos esforços de modernização administrativa. A mudança de trajetória no governo, entretanto, é visualizada pelo crescimento dos gastos no setor produtivo e, também, no setor militar, que, consoante se verifica nos relatórios ministeriais e mensagens do Presidente ao Congresso, também incluía obras em prédios e, por vezes, inclusive, em linhas férreas.

Somados os gastos militares com os da agricultura, indústria e obras tem-se que o governo Rodrigues Alves, nesse aspecto, a despeito do alinhamento à ortodoxia financeira liberal em que se havia formado e em que se inspirava para atuar nos setores monetário, bancário, tributário, orçamentário e cambial assumia orientação diferente daquela seguida pelos seus antecessores imediatos.

No setor das receitas, nomeadamente da tributação, Alves e Bulhões, seguindo os passos de seus antecessores, não abriram mão das de propor medidas de incremento e

modificação do sistema arrecadatório (embora nem sempre lograssem ver acolhidas suas propostas no Congresso). Não era uma opção para o êxito da crise financeira e econômica no país deixar de mexer na arrecadação, mesmo contrariando os interesses dos grupos e setores produtivos que já entendiam, àquele tempo, exagerada a tributação e sua burocracia.

Conforme expunha Bulhões no seu primeiro relatório, o êxito da política de enxugamento monetário e de reequilíbrio das contas públicas obtido com o *funding loan* não podia contar com o “crescimento normal da receita” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1903, p. VIII) em um cenário em que a crise econômica no setor cafeeiro se associava às despesas extraordinárias relacionadas à ocupação do Acre, à indenização da *Bolivian Syndicate*<sup>153</sup> e a gastos com estradas de ferro e reformas modernizadoras na capital do país.

A convicção de Bulhões sobre a necessidade de ampliar a arrecadação e melhorar as suas bases de incidência era de tal ordem que, reconhecendo ser o sistema tributário da União fundado em impostos indiretos “atrofiante e opressivo para as classes laboriosas” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1903, p. XVII), recomendava que sua modificação viesse, especialmente, pela “adoção do imposto sobre a renda que, em suas diversas modalidades, será muito productivo, distribuindo proporcionalmente pelos contribuintes os ônus reclamados pelos serviços públicos” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1903, p. XVII).

O imposto de renda não se confundiria, para o Ministro, com o imposto de indústrias e profissões, também de caráter pessoal. Este recaía sobre o exercício de toda e qualquer profissão ou indústria, ao passo que aquele seria “um imposto real que incide sobre os resultados ou lucros de qualquer profissão ou industria, sobre os rendimentos do capital movel ou immovel e vencimentos do funcionalismo” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1903, p. XVIII), englobando o já existente imposto de dividendos, sobre o qual “o Supremo Tribunal em vários accordãos tem mantido a distnção, reconhecendo a legitimidade da imposição” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1903, p. XVIII).

Desse modo, no setor da tributação, Bulhões se alinhava ao diagnóstico de setores republicanos mais próximos a uma política de caráter industrialista e que esperava ver modificado o sistema tributário ainda assentado na herança do trabalho escravo e da organização econômica centrada na produção agrícola e na proteção dos capitais dos proprietários de terra. Nos debates da Comissão do Orçamento, a propósito, pelo menos nos anos de 1897 e 1898, já se ouviam vozes claras no sentido de que não haveria dúvida de que

---

<sup>153</sup> O *Bolivian Syndicate* era um consórcio de investidores (que tinha um primo de Theodore Roosevelt como sócio) que havia arrendado da Bolívia a administração do território do Acre. Com a ocupação brasileira, o governo indenizou o consórcio. Mais detalhes podem ser obtidos em BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. O Barão de Rothschild e a questão do Acre, *Rev. Bras. Polít. Int.*, Brasília, DF, vol.43 n. 2, July/Dec. 2000.

“o imposto da renda é o unico instrumento financeiro capaz de medir a proporção de encargos publicos que devem recahir sobre os hombros das classes ricas e abastadas” (GONÇALVES, 2014, p. 147) defendendo-se a constitucionalidade da competência instituidora federal do imposto (GONÇALVES, 2014, p. 148).

Seguia Bulhões aqueles passos, contrariando, diretamente, a direção do governo Campos Salles, que suspendera qualquer esforço de tributação da renda e se concentrara na arrecadação dos impostos indiretos, bem assim os interesses do setor cafeeiro e do serviço público que rejeitavam um imposto geral da renda e de um imposto sobre vencimentos e subsídios que, desde o final dos anos 1890, quando da discussão da lei orçamentária e dos esforços da instituição de impostos sobre essas bases na Câmara de Deputados, fora bastante controvertido e derrotado, inclusive, por simpatizantes que duvidam da capacidade burocrática de leva a efeito a arrecadação desses tributos (GONÇALVES, 2014, p. 141 et seq.).

Nessa direção, em 1903, após o silêncio do período Campos Salles, voltava-se a controverter sobre o imposto de renda no Congresso, embora os debates se circunscrevessem a apenas uma de suas modalidades: a incidência sobre os dividendos das sociedades anônimas que, a juízo dos parlamentares, já sendo tributado por diversos estados, poderia apenas ser instituído pela União no Distrito Federal. A compreensão dos opositores era de que a tributação da renda, embora já existente em algumas experiências na própria história do país e no exterior, consubstanciava técnica complementar, notadamente utilizada em situações de crise, não mais sendo necessário no âmbito federal. De todo modo, o governo conseguiu inserir na lei orçamentária da receita (Lei nº 1.144, de 30 de dezembro de 1903) a provisão de dito de 2,5% sobre dividendos distribuídos por bancos e sociedades anônimas no país, bem como sobre os subsídios e vencimentos.

Também se preocupava o governo com ajustes no tradicional campo da tributação indireta e com os conflitos federativos interestaduais e entre o governo federal e os estados.

No que tange aos direitos de importação, o governo, com Bulhões, mantinha a convicção herdada de Campos Salles de que a tributação deveria privilegiar finalidade fiscal, arrecadatória, em detrimento do uso regulatório para proteger a produção nacional. De todo modo, buscava no Congresso modificações aumentativas do imposto ou, pelo menos, buscava manter o nível de receitas, evitando alguma mudança diminutiva que viesse a desequilibrar o orçamento, como no caso em que se posicionara contra a proposta de aumento da taxação da importação promovida pelo deputado João Luiz Alves (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1905, p. 106). A elevação do imposto e as suas isenções eram, assim, controladas, mas nem

por isso de todo abandonadas, notadamente para auxiliar as obras e investimentos que Rodrigues Alves retomava em seu governo.

Havia, aliás, forte movimento dos industrialistas no governo de Rodrigues Alves, liderado por Serzedelo Correia, Vieira Souto e Jorge Street, postulando-se, pela Sociedade Auxiliadora da Indústria Nacional e pela pelo Centro de Fiação e Tecelagem de Algodão do Rio de Janeiro, a reformulação da tarifa liberal de Murtinho. O meio parlamentar de discussão era, exatamente, o projeto de João Luiz Alves (LEOPOLDI, 2000, p. 106-107), derrotado pela mobilização do governo na Câmara.

Mesmo se posicionando contrário a uma política protecionista, entretanto, Bulhões mantinha a tarifa protegida para diversos produtos e, para simplificar a administração da concessão de benefícios pontualmente instituídos, defendia a ampla incidência com baixas razões, ou seja, com baixo nível de cobrança do imposto. Noutras palavras, embora postulando uma tarifa liberal, com poucas desonerações sobre bens importados, não deixava de tributar vários negócios de importação de produtos estrangeiros com alíquotas mais elevada – portanto, com algum nível de proteção justificado, sempre, pela necessidade de manter equilibrado o orçamento (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1904, p. 115-127).

A opinião de Viveiros de Castro a respeito do Ministro da Fazenda Leopoldo Bulhões que, em 1909, voltaria a ocupar a pasta da Fazenda na presidência de Nilo Peçanha, era acertada:

O actual Ministro da Fazenda (...) se enfileirou outr'ora ente os mais ardentes defensores do livre cambio; mas a lição do governo moderou consideravelmente os seus entusiasmos doutrinários, e hoje elle preocupa-se principalmente com o rendimento fiscal, não tem repugnancia pelo proteccionismo attenuado, comtanto que não influa desfavoravelmente sobre a fonte principal da receita publica. Como thermometro regulador dos direitos aduaneiros, o Ministro adoptou a sensibilidade do contribuinte; desde que o negociante não reclama e continuá a importar genros estrangeiros, não ha razão para serem alteradas as taxas altas (CASTRO, 1910, p. 470).

Sobre o imposto de consumo, cuja regulamentação mais ampla e uniforme fora posta por Campos Salles e Murtinho na Lei nº 641, de 14 de novembro de 1899, embora não postulasse aumento direto e visível, Bulhões defendia o aperfeiçoamento da burocracia arrecadatória que, a seu juízo, seria capaz de elevar as receitas dele decorrentes e aperfeiçoar a sua gestão. De modo semelhante, agia em relação ao imposto do selo.

Enfim, a respeito dos conflitos federativos entre a União e os estados em matéria de tributos, Bulhões, ao longo do governo Rodrigues Alves, advogava que se superassem as controvérsias sobre o art. 9º, § 3º, da Constituição de 1891, adotando-se medidas legais

capazes de garantir “a efectiva reversão aos cofres federaes dos impostos lançados pelos Estados” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1906, p. IV). Para o ministro, a União havia sido prejudicada na partilha das competências tributadas e os estados sustentavam uma tributação própria como mecanismo de proteção de suas indústrias, motivo pelo qual, aliás, e não só por conta de suas concepções liberais ortodoxas, também advogava a tributação das importações livre de medidas estatais protetoras.

Comentando o problema no relatório atinente ao ano de 1903, dizia Bulhões não ser apenas o protecionismo que reduzia a arrecadação federal, mas, de igual modo, os estados, que procuravam “apropriar-se do imposto de transmissão de apólices e embarcações, da taxa de 2,5% sobre dividendos dos bancos e sociedades anonymas e do imposto do sello do papel” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1904, p. X).

A Tabela 4.9 possibilita visualizar o comportamento de diversas espécies de receitas públicas pelos seus agregadores:

Tabela 4.9 - Receitas agregadas nas principais contas do Balanço Orçamentário, 1898-1906.

	Ordinária						Consumo <sup>7</sup>	Extraord. <sup>8</sup>
	Importação <sup>1</sup>	Des. Mar. <sup>2</sup>	Adicionais <sup>3</sup>	Export. <sup>4</sup>	Sahida <sup>5</sup>	Interior <sup>6</sup>		
1898	215.819	0	202	0	184	71.804	12.518	28.731
1899	197.807	0	187	0	456	75.578	24.593	19.523
1900	151.843	0	156	0	425	83.334	36.693	8.923
1901	139.343	0	83	0	423	76.391	31.568	9.547
1902	160.014	0	97	0	415	73.099	33.960	7.766
1903	252.297	0	171	571	409	73.411	35.374	8.448
1904	168.554	0	834	2.377	1.053	77.144	35.368	12.731
1905	191.289	0	208	8.688	469	72.425	35.233	9.248
1906	191.628	0	435	0	561	74.589	43.498	12.230

Elaboração própria.

Fonte: Relatórios do Ministério da Fazenda dos anos 1898 a 1908. Valores em contos de réis.

<sup>1</sup>Na conta importações entram os direitos de importação para consumo, os expedientes dos gêneros livros e das capatazias, e as taxas de armazenagem.

<sup>2</sup>Na conta despacho marítimo entram, em regra, os impostos de faróis e docas.

<sup>3</sup>Na conta adicionais entram valores adicionais sobre os direitos de importação, bem como sobre os impostos de faróis e docas e sobre os expedientes dos gêneros livros e das capatazias, e as taxas de armazenagem.

<sup>4</sup>Em 1891 a União ainda arrecadou valores de exportação que, pela constituição aprovada naquele ano passaram à competência dos Estados.

<sup>5</sup>Esta conta abrange, em regra, direitos sobre a pólvora fabricada por conta do Governo, sobre metais preciosos e sobre o ouro fundido em barra na Casa da Moeda.

<sup>6</sup>Na conta interior, tem-se ingressos juros, ditas e rendas referentes a estradas de ferra, ditas dos correios, telégrafos, Casa da Moeda, fábricas e institutos mantidos pelo Governo, laudêmios, prêmios de depósitos públicos, mas, também, os impostos sobre selo, transporte, vencimentos e dividendos de companhias anônimas.

<sup>7</sup>Na conta consumo, entram valores relacionados à produção do fumo e outros bens.

<sup>8</sup>Inclui receitas de contribuições para montepios, de indenizações, de juros de capitais nacionais, de vendas, de multas e do imposto sobre loterias.



Consistente com o Gráfico 1.2, indicativo do crescimento das receitas até meados de 1905, quando volta a experimentar uma trajetória suave de queda, as receitas de importação continuavam como as que representavam maior volume nominal de arrecadação, inclusive no que dizia respeito ao pagamento do tributo em ouro.

Em 1903, a propósito, essas receitas teriam atingido no período o maior montante arrecadado, puxado, ao que tudo indica, pela retomada de negócios estimulada pelo retorno à realização de obras e investimentos no governo de Rodrigues Alves.

Das duas outras fontes significativas de arrecadação agregada, os tributos de interior se mantinham razoavelmente estáveis e a renda da tributação do consumo crescia, embora em volume bastante inferior ao da importação, mas sugerindo a melhoria do ambiente econômico interno.

O comportamento da receita total arrecadada, com destaque para aquela obtida com as importações é dado, abaixo, na Tabela 4.10:

Tabela 4.10 - Arrecadação dos tributos de importação e exportação e sua participação na receita geral da República, 1902-1913.

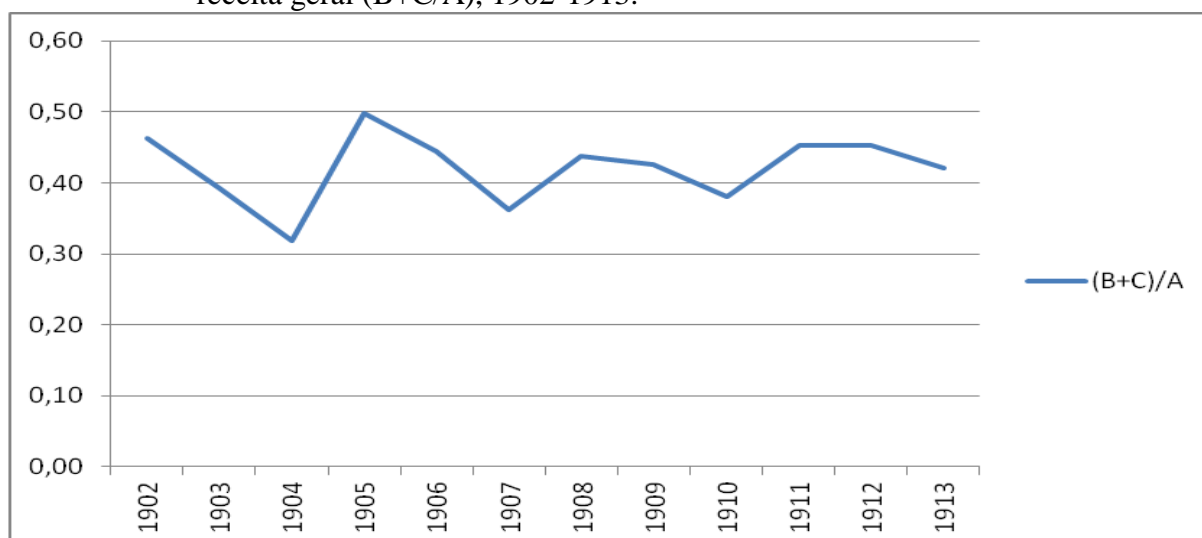
	<b>Rec. Total</b>	<b>Rec. Imp. Arrecadada</b>	<b>Rec. Exp. Arrecadada</b>	<b>B/A</b>	<b>C/A</b>	<b>B+C</b>	<b>(B+C)/A</b>
1902	343.814	159.084	-	0,46	-	159.084	0,46
1903	415.375	162.297	371	0,39	0,00	162.667	0,39
1904	442.770	138.637	2.377	0,31	0,01	141.014	0,32
1905	401.025	191.289	8.688	0,48	0,02	199.978	0,50
1906	431.685	191.628	-	0,44	-	191.628	0,44
1907	536.060	191.530	2.944	0,36	0,01	194.474	0,36
1908	441.259	183.468	9.407	0,42	0,02	192.875	0,44
1909	449.898	180.454	11.073	0,40	0,02	191.528	0,43
1910	524.819	179.770	19.867	0,34	0,04	199.636	0,38
1911	563.549	254.686	-	0,45	-	254.686	0,45
1912	615.391	278.711	-	0,45	-	278.711	0,45
1913	654.391	275.194	-	0,42	-	275.194	0,42

Elaboração própria. Valores em contos de réis.

Fonte: IBGE (1990). RMF 1915-II (1906-13); 1913-II (1904-05); 1906 (1896-1903).

No Gráfico 4.10 se visualiza a trajetória da arrecadação tributária dos impostos de importação e exportação em relação ao total arrecadado:

Gráfico 4.10 - Trajetória da participação agregada dos tributos de importação e exportação na receita geral (B+C/A), 1902-1913.

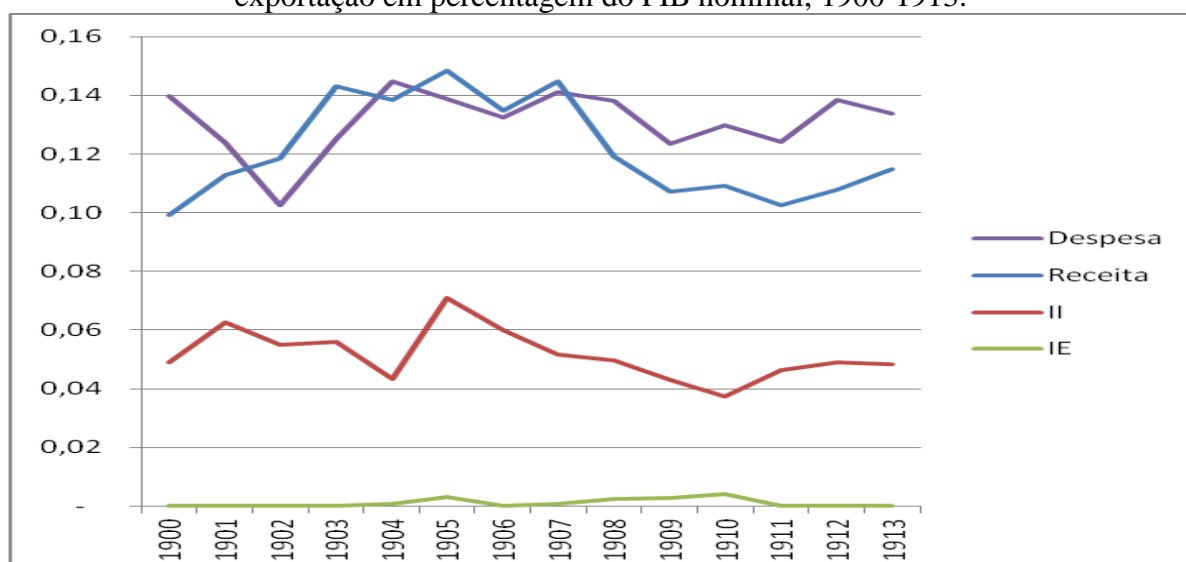


Elaboração própria com dados da Tabela 4.10.

Com as contenções de despesas, o retorno de investimentos, o incremento nas receitas, a maior arrecadação de moeda em ouro e a retirada de papel-moeda de circulação, Rodrigues e Alves e seu Ministro da Fazenda conseguiram pequenos superávits orçamentários em praticamente todos os anos de 1902 a 1906, incrementando, ainda, a taxa de câmbio.

É o que se verifica no Gráfico 1.2 e, agora, com destaque para o período posterior a 1900, no Gráfico 4.11:

Gráfico 4.11 – Despesa realizada, receita arrecada, imposto de importação e imposto de exportação em percentagem do PIB nominal, 1900-1913.



Elaboração própria. Valores correntes em contos de réis.

Fonte: IBGE (1990) – para dados totalizados de receita e despesa. Relatórios do Ministério da Fazenda, notadamente os dos anos 1915-II (1906-13); 1913-II (1904-05); 1906 (1896-1903) – para dados fragmentados de despesas e de receitas de importação e exportação.

Os superávits e déficits também exsurtem com clareza na Tabela 4.11 e no Gráfico 4.12:

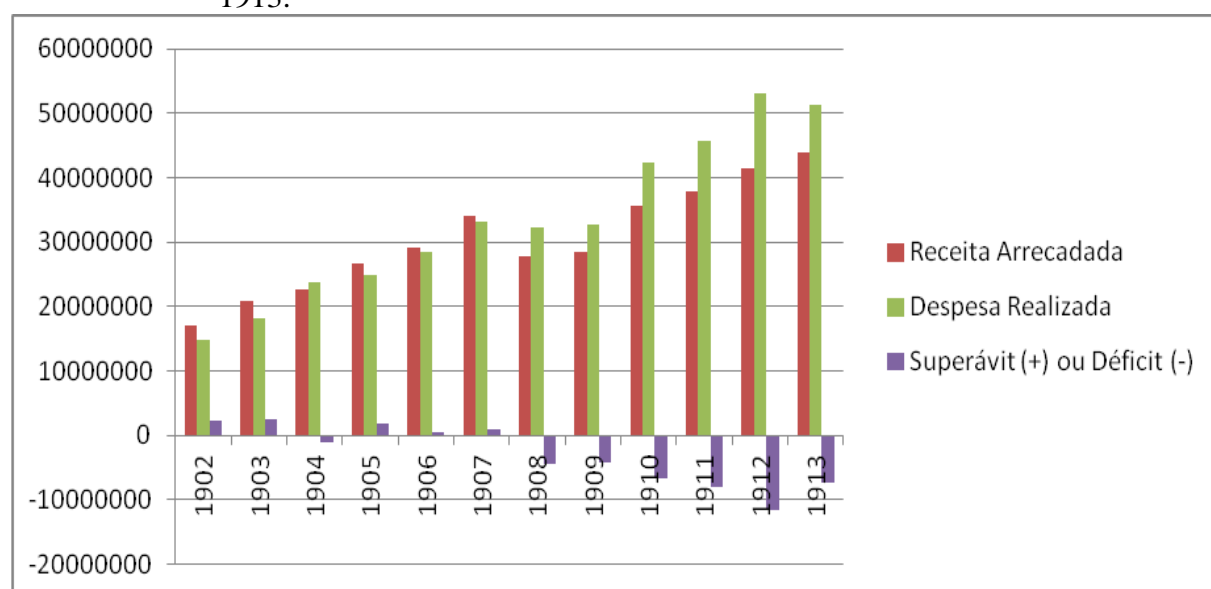
Tabela 4.11 - Receita arrecadada, despesa realizada e saldos orçamentários em contos de réis e em libra, 1902-19013.

Exercícios	Receita Arrecadada		Despesa Realizada		Superávit (+) ou Déficit (-)		Libra pence/mil
	Conto de	Libra	Conto de	Libra	Conto de	Libra	
1902	343814	4105139160	297721	3554788740	+46 093	550350420	11,94
1903	415375	4980346250	363180	4354528200	+52 195	625818050	11,99
1904	442770	5446071000	463466	5700631800	-20 696	-254560800	12,3
1905	401025	6392338500	374868	5975395920	+26 157	416942580	15,94
1906	431685	6988980150	423416	6855105040	+8 269	133875110	16,19
1907	536060	8169554400	522211	7958495640	+ 13 849	211058760	15,24
1908	441259	6689486440	511013	7746957080	-69 754	-1057470640	15,16
1909	449898	6811455720	518288	7846880320	-68 390	-1035424600	15,14
1910	524819	8538805130	623536	10144930720	-98 717	-1606125590	16,27
1911	563549	9084409880	681913	10992437560	-118 364	-1908027680	16,12
1912	615391	9944718560	789241	12754134560	-173 850	-2809416000	16,16
1913	654391	10542239010	762945	12291043950	-108 554	-1748804940	16,11

Elaboração própria.

Fonte: IBGE, 1990, p. 591-596; 616-617; IBGE, 1886, p. 63-64 (1850-1869).

Gráfico 4.12 - Receita arrecadada, despesa realizada e saldos orçamentários em libra, 1902-1913.



Elaboração própria com dados da Tabela 4.10.

O endividamento externo e interno da União continuava elevado, mas a melhora do cenário econômico dentro e fora do país, bem assim a postura governamental abriu espaço para que o serviço da dívida fosse controlado, obtivesse a União mais um empréstimo externo e, no nível subnacional, os estados ampliassem, também, seu recurso ao endividamento.

A Tabela 4.12 e o Gráfico 4.13, abaixo, revelam o percurso do endividamento interno e externo nos anos de 1902 a 1913:

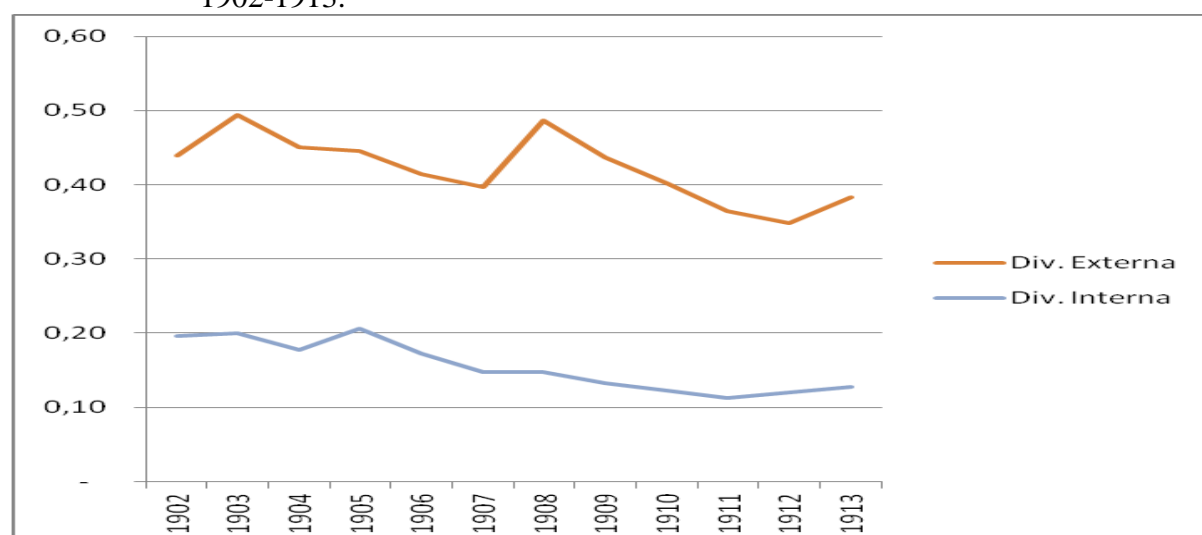
Tabela 4.12 - Endividamento público interno e externo, 1902-1913. Relação com a receita arrecada.

	<b>Rec.</b>	<b>Dívida Externa (DE)</b>	<b>Dívida Interna (DI)</b>	<b>Div. Total (DT)</b>	<b>DT/RA</b>	<b>DE/RA</b>
1902	343.814	1.274.364	570.363	1.844.727	5,365479591	3,706550635
1903	415.375	1.431.609	581.520	2.013.129	4,846533855	3,446545892
1904	442.770	1.442.978	568.952	2.011.930	4,543961876	3,258978702
1905	401.025	1.202.084	558.477	1.760.561	4,390152734	2,997528832
1906	431.685	1.327.558	552.477	1.880.035	4,35510847	3,075293327
1907	536.060	1.468.583	546.477	2.015.060	3,759019513	2,739586987
1908	441.259	1.799.980	546.477	2.346.457	5,317641113	4,079191586
1909	449.898	1.833.312	558.560	2.391.872	5,316476179	4,074950322
1910	524.819	1.929.746	591.751	2.521.497	4,80450784	3,676974347
1911	563.549	2.001.913	620.526	2.622.439	4,653435637	3,55233174
1912	615.391	1.988.181	685.290	2.673.471	4,344345302	3,230760606
1913	654.391	2.185.171	726.747	2.911.918	4,449813644	3,339243663

Elaboração própria. Valores em contos de réis.

Fonte: ZILLOTTO (2011), IBGE, 1990, p. 591-596; 616-617; IBGE, 1886, p. 63-64.

Gráfico 4.13 - Trajetória das dívidas externa (DE) e interna (DI), em percentagem do PIB, de 1902-1913.



Elaboração própria.

Fonte: ZILLOTTO (2011) – para os dados da dívida.

Como se vê na Tabela 4.10, os anos de 1905 e 1906 encaminhavam para 1907, logo após a saída de Rodrigues Alves da presidência, a menor razão dívida total e receita arrecada, bem assim as menores razões dívida externa e receita arrecadada. O Gráfico 4.12, por sua vez, não deixa dúvida da queda do endividamento externo entre 1904 e 1907. De fato, conforme apurado por Guilherme Antonio Ziliotto, os anos de Rodrigues Alves configurariam uma “era

de ouro” em decorrência dos melhores resultados no campo das finanças públicas e no comércio exterior:

A partir de 1902, o Brasil registrou diversos superávits também no campo das finanças públicas, acumulando, desse ano até 1907, um superávit total de 126 mil contos de réis, algo inédito na história do Estado brasileiro até então e cuja sequência de diversos anos superavitários consecutivos somente havia sido superada pelo período de 1832-1835 (ZILLOTTO, 2011, p. 63)

O ajustamento da questão financeira que, com Campos Salles, culminara com efeitos recessivos no setor bancário e industrial, agora, com Rodrigues Alves, encontrava um novo ponto de equilíbrio, em tal medida que chegava mesmo a possibilitar que o governo recorresse ao crédito externo, mais uma vez, para levar a efeito os investimentos em infraestrutura e nos portos, notadamente na capital federal. Assim, não mais para atender déficits orçamentários ou para melhorar a gestão de seu endividamento, porém com a finalidade de seguir a cartilha financeira da aplicação em gastos produtivos, com base no artigo 22, XXV, da Lei nº 957, de 30 de outubro de 1902 (lei orçamentária da despesa), a União, pelo Decreto nº 4.839, de 18 de maio de 1903, habilitou o Ministro da Fazenda a contratar – e efetivamente veio a ser contratado – com os Rothschild um empréstimo externo em duas séries que, somadas, alcançavam a importância nominal de £8.500.000 (BOUÇAS, 1955, p. 226).<sup>154</sup>

No que tange ao nível subnacional (estadual e municipal), na esteira dos movimentos contracionistas da União para controlar a crise da dívida nas finanças públicas – mas em sentido contrário – os estados ampliavam pouco a pouco o recurso ao endividamento externo. Talvez como mecanismo de sobrevivência aos efeitos recessivos da política federal no governo de Campos Salles ou, ainda, como expressão mesmo da autonomia política das lideranças e interesses regionais, o endividamento público estadual, embora proporcionalmente pequena em relação à sua participação na dívida total, crescia. De acordo com Marcelo Abreu Paiva,

Até meados da década de 1880 o endividamento público externo brasileiro realizou-se exclusivamente por intermédio do governo central (...). A partir do período final do Império ganham importância os empréstimos estaduais e municipais que em 1895 correspondem a cerca de 8% da dívida pública externa total, em 1905 a 21%, em 1913 a 32% (ABREU, 1985, p. 6).

<sup>154</sup> O teor do contrato se encontra publicado no Retrospecto Comercial do Jornal do Comércio do ano de 1903, páginas 5-6, disponível no endereço eletrônico da Hemeroteca Digital Brasileira, da Biblioteca Nacional: <http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=180688&pasta=ano%20189&pesq=>.

Também alguns estados mantinham dívidas acumuladas ao longo dos anos 1890 com o governo federal (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1904, p. 331-333; 421-559). Ao todo, somadas, as dívidas fundada e flutuante amontoavam 403.949:815\$000, equivalentes, ao câmbio de 12 pence/mil réis, a £20.197.491, sendo £11.577.161 referentes à dívida externa e £8.620.324 à interna, puxadas, notadamente, por operações realizadas pelos Estados de Minas Gerais, São Paulo, Espírito Santo, Amazonas e Pará (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1904, p. 594). Do total, além do mais, 172.406:590\$000 eram exigíveis em ouro e 231.552.017\$000 em papel-moeda.

Na avaliação do governo federal, a situação não era grave, mas deveria ser controlada (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1904, p. 598). Os estados poderiam substituir por papel até a metade a dívida em ouro, já que sua base de arrecadação eram as exportações (que implicavam entrada de outor) e as oscilações do câmbio, em princípio, não os prejudicariam. O perigo residiria, principalmente, no fato de que a dívida externa elevada passaria por oscilações graves na hipótese de os produtos exportados sofrerem baixa nos seus preços, como vinha acontecendo com o café e a borracha, e a receitas, por conseguinte, caírem.

Completaram as intervenções de Rodrigues Alves na questão financeira as medidas adotadas no setor monetário e bancário. A política de continuidade do enxugamento do meio-circulante deflagrada desde o final do governo Prudente de Moraes era imperativo decorrente mesmo do cumprimento do *funding loan* e das próprias crenças de Rodrigues Alves e Leopoldo Bulhões, contrários ao papel de curso forçado. Nos dizeres desse último:

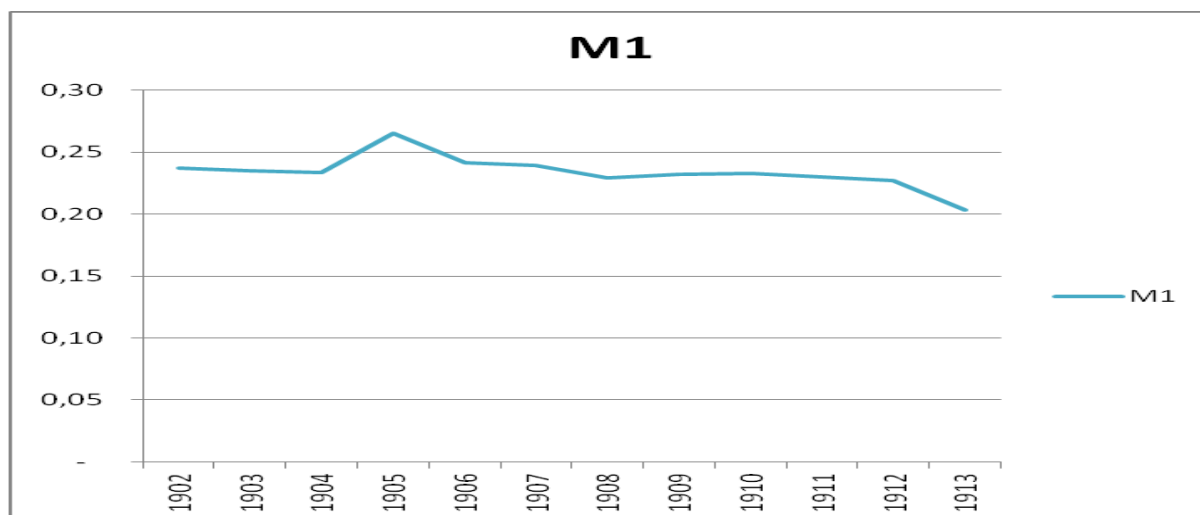
A continuação da política financeira, de resultados tão fecundos e aplaudidos, exige a mais severa economia, pois se baseia no equilíbrio da receita com a despesa, nos saldos orçamentários que nos habilitarão a aumentar os Fundos de garantia e de resgate do papel-moeda, a reduzir a dívida fluctuante e a amortizar em escala mais considerável a dívida consolidada (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1903, p. VII-VIII).

De fato, mediante os fundos de resgate e de amortização – e com a cobrança em ouro de tributos, a incineração de papéis, a busca da uniformização das apólices e outras medidas operacionais – o meio de pagamento, medidos por M1, seguiu, no primeiro ano de governo efetivo de Rodrigues Alves, 1903, a trajetória de baixa iniciada no final do mandato de Prudente de Moraes.

A partir de 1904, todavia, Rodrigues Alves distanciava-se do legado construtivo do *funding*. As emissões de meios de pagamento, medidos em M1, cresceram, voltando a uma

trajetória de queda apenas a partir de 1906, conforme se observa no Gráfico 1.4 e, agora, com destaque para o período posterior a 1902, no Gráfico 4.14:

Gráfico 4.14 - Meios de pagamento (M1) em porcentagem do PIB nominal, 1902-1913.

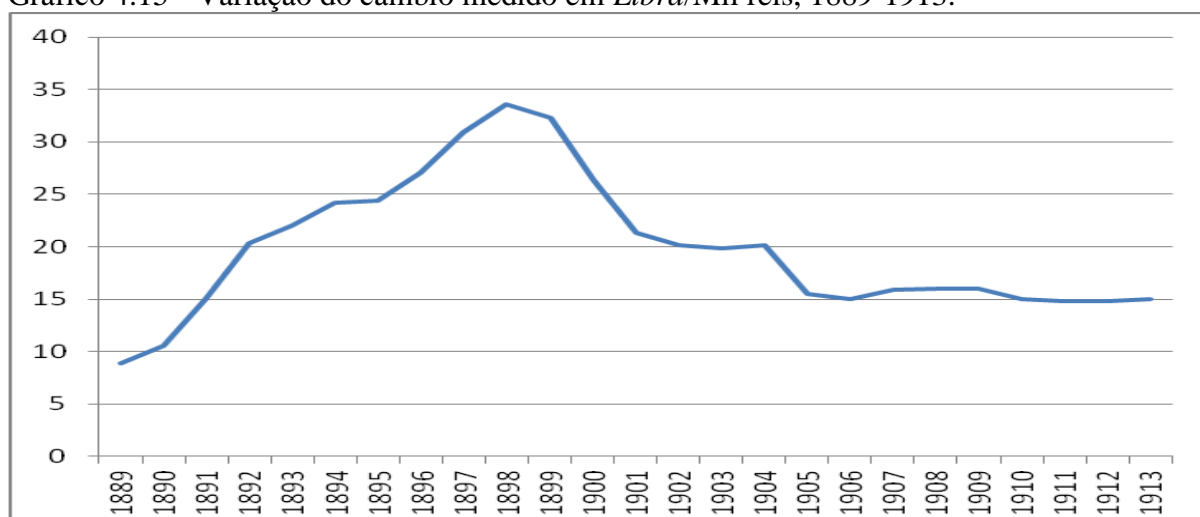


Elaboração própria. Valores correntes em contos de réis.

Fonte: IBGE (1990) – para dados totalizados dos meios de pagamento.

O câmbio, por sua vez, embora distante da paridade sempre almejada de 27 *pence* por mil réis, encontrava melhoria e estabilidade até o ano de 1904, caindo, contudo, abruptamente, a partir de 1905. O impacto da queda associado a uma colheita que levaria à superprodução do café estaria na base no novo arranjo político das elites cafeiculturas que, interessadas no controle público do câmbio, mas encontrando resistência do governo, atuariam fortemente na sucessão presidencial. Veja-se o Gráfico 4.14:

Gráfico 4.15 - Variação do câmbio medido em *Libra/Mil réis*, 1889-1913.



Elaboração própria.

Fonte: IBGE, 1886, p. 63-64 (1850-1869); IBGE, 1990, p. 591-596 (1870-1913).

A grande diferença em relação às medidas encetadas por Campos Salles na política monetária se mostrava na compreensão da Alves e Bulhões de que a sustentabilidade dos planos de austeridade ficaria ameaçada se “para o desenvolvimento dos serviços já criados e a organização de outros novos serviços contarem os poderes públicos tão sómente com o crescimento normal da receita” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1903, p. VIII).

Não por outro motivo se verifica, a partir de 1904, no Gráfico 4.14, o aumento dos meios de pagamento e, como visto anteriormente, o recurso a novos empréstimos para obras e encampações de ferrovias. Apenas a título exemplificativo, no ano de 1903, conquanto sem deixar de executar as condicionalidades do *funding loan*, o governo emitiu apólices de empréstimo interno até a quantia de 17.300:000\$000 para auxiliar nas reformas portuárias (cf. Decreto nº 4.865, de 16 de junho de 1903) e nas encampações de diversas concessões (cf. Decreto nº 4.860, de 8 de junho de 1903).

A estratégia governamental de recorrer aos credores externos e internos, aliás, talvez fizessem coro – e se apoiasse – às crenças que Leopoldo Bulhões mantinha e manifestava contra medidas de alteração monetária como o projeto de lei de iniciativa do Senado que intencionava romper o padrão monetário que ainda levada em conta a taxa cambial idealizada em 1846. Para Bulhões, a medida consistiria na declaração oficial de que a moeda metálica gravada em uma quantidade de ouro equivalente a 27 pence/mil réis passaria a ser gravada com uma porção menor de ouro, correspondente a algo entre 12 e 16 pence/por mil-réis, medida que comprometeria a lisura do governo e que, a seu aviso, não traria os benefícios defendidos pelos advogados da quebra do padrão monetário (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1905, p. 78-81). Para o Ministro, a medida equivaleria a um imposto protetor dos setores produtivos, favorecidos com o cambio mais baixo. Configurava mesmo um equívoco:

Não se iludam os que se deixam fascinar pelo feitiço da quebra do padrão monetário. Si pó decreto pode o governo, declarando que não resgatará moeda fiduciária á taxa promettida, senão a preço muito menor, reduzir a divida contrahida á quantia que quizer e assim evitar que o seu valor suba além de certo limite acima do fixado, não está em seu poder impedir que elle caia muito aquém do typo fixado.

O que determina a taxa do cambio sob o regimen do papel-moeda é a relação entre a intensidade da procura do ouro no paiz para todos os misteres a que é destinado e para os quaies torna-se necessário, relativamente á sua offerta. (...)

Nestas circumstancias (...) uma medida, com a queda do padrão, não pode (...) produzir senão effeitos nocivos, contendo a corrente dos capitaes que procuram o paiz e avolumando a dos capitaes que delle se derivam, conforme a tendência do curso para uma ou outra direção. (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1905, p. 83).

Melhor seria, para atender os interesses que se mobilizavam a respeito da quebra do padrão, providenciar o governo a reforma bancária, uma vez que “sem crédito e bancos não há



commercio que se desenvolva, nenhuma nação prospera” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1905, p. 91).

A situação bancária e do crédito ao público também era alvo das preocupações – menos intensas, é verdade – de Rodrigues Alves e Leopoldo Bulhões. Não que existisse no governo alguma política de estímulo bancário ou creditício específico. Não era esse, de fato, o caso. Mas a própria situação financeira que exigia o controle dos meios de pagamento e do câmbio reclamava fossem adotadas algumas medidas de controle. A crise bancária de 1900 havia deixado como saldo, em 1905, a sobrevivência de apenas 10 casas bancárias (eram 68 em 1891), além da assunção do Banco da República pelo Tesouro (TRINER, 2000, p. 47).<sup>155</sup> Havia, também, pendências atinentes à regulação do sistema de seguros que acumulavam disputas e reclamações desde que Campos Salles decidira rever a normatização do setor (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1904, p. 105 et seq.), bem como ao auxílio à lavoura que, desde a passagem do Império à República era ofertado e que, com a crise de 1900, sofria forte revés, fazendo crescer a pressão do setor cafeeiro sobre o governo (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1904, p. 101-104).

Nessa direção, Rodrigues Alves e Bulhões pleiteavam no Congresso fosse reorganizado o Banco da República “em moldes a constituí-lo um Banco de circulação, o regulador do mercado de câmbios” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1906, p. XXVI). De igual modo, esforçava-se o governo por promover uma reforma na regulação das Caixas Econômicas, passando-as do regime público que lhes submetera o Império em 1860 para um regime misto, evitando o mau vezo de o governo as reduzir a fundos de empréstimo para suas peculiares necessidades (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1905, p. 1034 et seq.) e, ao invés disso, “ampliar-lhes a esfera de acção, a fim de que possam tornar o credito accessível aos pequenos productores em todo o território do paiz, afastando do Thesouro a responsabilidade dos depósitos que ahí se accumulam improficuamente” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1906, p. XXVI). Também se pretendia a regulamentação dos cheques e a indispensável criação de uma Câmara de Compensação (medida que, a propósito, havia sido proposta no final do Império).

A divergência de crenças entre os defensores do monopólio da emissão e os partidários da pluralidade dos bancos de emissão ainda dividia opiniões (CALÓGERAS, 1960, p. 399), mas a base metalista que moldava o governo era majoritária e, em 1905, reordenava-se o Banco da República, agora renomeado Banco do Brasil (sua terceira fase ou

---

<sup>155</sup> O Relatório do Ministério da Fazenda atinente ao ano de 1903 traz nas páginas 68 a 73 uma boa síntese da situação do Banco da República.

ressurgimento jurídico), com estatuto elaborado em assembleias de acionistas realizadas nos meses de julho a agosto e aprovação do executivo por meio do Decreto nº 1.455, de 30 de dezembro.<sup>156</sup>

A medida atendia os interesses governamentais de centralização dos meios de criação de moeda, embora contrariasse os estados que mantinham bancos próprios para auxiliar no fomento às atividades regionais. O Banco do Brasil, sob o comanado ministerial e, especialmente, com as futuras alterações do Decreto nº 6.160, de 13 de outubro de 1906 (criador da Caixa de Amortização), e com a Caixa de Conversão que seria criada pela Lei nº 1.575, de 6 de dezembro de 1906, no governo Affonso Penna, exerceria funções de autoridade monetária e de fiscalização (TRINER, 2000, p. 49). Rodrigues Alves e Bulhões esperavam mesmo que o Banco do Brasil, reerguido, funcionasse como um banco capaz de regular o mercado de câmbio e estimular os setores produtivos do país. A expectativa era de conciliar os interesses dos cafeicultores de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro sem descuidar das necessidades nacionais, mediante a atuação do Banco no controle do meio circulante e da pressão sobre o câmbio.

Os cheques, por sua vez, constituíram importante estratégia de Bulhões. Não se tratava apenas de suplementar a lacuna regulatória decorrente da falta de referências normativas no Código Comercial, na Lei nº 1.083, de 22 de agosto de 1860, e no Decreto nº 2.694, de 17 de outubro de 1860. Antes, o objetivo era se adequar à normativa internacional e constituir o cheque como meio de pagamento, “de modo a generalisar o seu emprego, evitando a deslocação do numerário, sem prejuízo de outras applicações, dano naturalmente logar á organização de associações destinadas ao encontro da compensação de contas (...)” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1906, p. XXIX-XXXV).

E, ainda em 1905, certo de que a melhor maneira de auxiliar os interesses do cafeicultores e produtores de commodities era por meio de créditos e não pelo controle de preços, bancos de crédito e de hipotecas, como o Banco de Crédito da Lavoura da Bahia, O Banco Commercial do Estado do Rio de Janeiro, o Banco Commercial e Industrial de São Paulo e o Banco Hypothecario do Brazil eram autorizados a funcionar ou tinham seus estatutos reformulados (v., dentre outros, os decretos números 5.652 e 5.614, de 1905). Além disso, criavam-se e continuavam em funcionamento bancos internacionais, como o British Bank os Brazil e o Brasiliensche Deutsche (TRINER, 2000, p. 212).

---

<sup>156</sup> Síntese das assembleias e suas discussões se acha no Retrospecto Comercial do Jornal do Comércio do ano de 1905, páginas 77 et seq., disponível no endereço eletrônico da Hemeroteca Digital Brasileira, da Biblioteca Nacional:  
<http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=180688&pasta=ano%20189&pesq=>.

A expectativa de conciliação dos diferentes interesses dos produtores, contudo, resultaria frustrada quando Rodrigues Alves se negou assinar o acordo dos governadores dos Estados de São Paulo, Jorge Tibiriçá Piratininga, de Minas Gerais, Francisco Antônio de Sales, e do Rio de Janeiro, Nilo Procópio Peçanha: o Convênio de Taubaté.<sup>157</sup> O ponto de vista dos produtores de café era de agravamento da crise de superprodução que afetava a cafeicultura desde meados da década de 1895 e mobilizava defensores de políticas de valorização dos preços, de maneira que, em fevereiro de 1906, após obterem sinalização positiva do Congresso para firmarem um pacto coordenado na lei do orçamento, celebraram o Convênio como “política de aquisição financiada e retenção de estoques excedentes de café, visando a sustentação de preços” (FRANCO G. H. B., 1983, p. 23).<sup>158</sup>

Rodrigues Alves era contrário aos termos do Convênio por entender que ameaçava os interesses nacionais de estabilidade monetária e desenvolvimento, cumprindo ao próprio mercado purgar o setor cafeeiro dos produtores não exitosos. A valorização do preço do café conduzida mediante intervenção governamental impactaria a paridade da moeda em relação ao ouro e afetaria o câmbio, com repercussões sobre o endividamento do país, a avaliação de risco por parte de seus credores e a capacidade de promover gastos de capital, tanto mais quando se considerasse ainda se achar em vigor as regras do *funding loan* de 1898.

Na mensagem presidencial de 1906, após destacar seus investimentos em saneamento e saúde na capital para pôr fim à febre amarela, bem como a construção de casas de baixo preço para a habitação “dos operários e da população menos abastada” (PRESIDENCIA, 1906, p. 9), de estradas de ferro e de melhoramentos de portos, dentre outros investimentos, Rodrigues Alves contrapõe às ideias dos defensores do Convênio o erro de “procurar remédio às crises quando estas se tonaram agudas e, então, só se reputam eficazes as providencias que produzirem efeito immediato (...)” (PRESIDENCIA, 1906, p. 11).

Argumentava que a crise de superprodução do café estaria em declínio, embora fosse esperada, para aquele ano de 1906, uma safra abundante e fosse indispensável, para tratar da baixa abrupta dos preços do café a intervenção estatal. Intervenção, contudo, que deveria vir pela recriação do Ministério da Agricultura (que, embora existente no Império, com a

---

<sup>157</sup> Afonso Arinos traz uma ótima recuperação dos antecedentes da política de valorização do café que conduziram ao Convênio de Taubaté (FRANCO, 2001, p. 33 et seq.).

<sup>158</sup> Em síntese, segundo Gustavo Franco, o Convênio funcionaria nos seguintes termos: “(...) as aquisições seriam financiadas através de empréstimos no exterior, destacadamente pelo estado de São Paulo, cujo serviço seria coberto por um novo imposto cobrado em ouro sobre cada saca de café exportado.” (FRANCO, 1983, p. 24).

República havia sido encampado pelo Ministério da Indústria),<sup>159</sup> pela organização do setor bancário, pelo estímulo à oferta de crédito agrícola, pondo fim aos intermediários que fazem os empréstimos aos fazendeiros encarecer, bem como pelo melhoramento do produto exportado e pelo esforço de expansão do mercado de consumo interno e externo, medidas que não alcançariam apenas o setor cafeeiro, mas também os produtores de açúcar, borracha e outras commodities nacionais (PRESIDENCIA, 1906, p. 15-16).

Colocando-se, ainda, como integrante da classe agrícola, Rodrigues Alves sustentava que seus reclamos deveriam ser atendidos com critério, evitando-se medidas imprudentes que poderiam “produzir o efeito negativo de restringir o consumo do café, provocar a reação hostil dos países que o recebem e levam nossos mercados a ameaça e agitações (...)” (PRESIDENCIA, 1906, p. 16). Dizia ser enganoso “pensar que a lavoura do país não pode prosperar sem câmbio baixo” (idem) e que os defensores do papel-moeda de curso forçado – os papelistas – animam os desvios da boa política, como ocorreria com o Convênio de Taubaté.

Lepoldo Bulhões respaldara as conclusões do Presidente no relatório da Fazenda apresentado em 1906. Sustentando que se a valorização da moeda impactava negativamente o café, gerava, por outro lado, efeitos positivos compensatórios nos salários, nos lucros e nas compras de máquinas e outros produtos, certo, ainda, que “entre a elevação do câmbio e o preço do café não há sempre a relação inversa necessariamente afirmada pelos propugnadores da fixação da taxa cambial; há muitas vezes uma relação direta (...)” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1906, p. VI). E, dentre outros argumentos contrários ao que julgava ser um projeto das correntes papelistas, criticava a propositura da Caixa de Conversão, que serviria para instrumentalizar o Convênio de Taubaté, uma vez que, ao fim e ao cabo, viria a ser efetiva caixa de emissão (PRESIDENCIA, 1906, p. XI).

A resistência, já o dissemos, custou o governo a Rodrigues Alves, substituído pelo governador de Minas Gerais à época, Affonso Augusto Moreira Penna, e seu novo Ministro da Fazenda, David Morethson Campista. De todo modo, a partir de 1906 as condições de reprodução do regime Republicano estavam dadas.

A República não somente se consolidava como, a partir do governo de Rodrigues Alves lançava raízes, produzindo suas clivagens e moldando a linha de base da sua própria transformação por meio de modificações incrementais, mas, também, de renovadas e

---

<sup>159</sup> A agricultura viria a ganhar maior destaque no governo Affonso Penna, com o Decreto nº 1.606, de 29 de dezembro de 1906, que autorizava a criação da “Secretaria de Estado com a denominação de Ministério dos Negócios da Agricultura, Indústria e Comércio”. A Secretaria acabou implementada, entretanto, no governo Nilo Peçanha, pelo Decreto 7.501, de 12 de agosto de 1909.

importantes conjunturas de crise no transcurso histórico herdado neste início de século XXI. Apenas a título de arremate e exemplo, portanto, faz-se aqui o breve apontamento de alguns eventos reprodutivos e crises que se seguiram até o final da Primeira Guerra Mundial, quando renovadas clivagens encaminhariam a Primeira República para crítica conjuntura da Era Vargas.

Affonso Penna encaminhou a continuidade da fase modernizadora da capital e do país deflagrada por Rodrigues Alves. Embalado, talvez, pela participação em diversas convenções internacionais nos anos de 1905 e 1906 e pelos resultados econômicos positivos que o país começa a revelar, mantinha ações públicas voltadas aos problemas de habitação popular, transporte, indústria, patentes, comunicação (telégrafos), agricultura, abastecimento de água e instrução pública.

Esperando não retroceder no que considerava haver sido conquistado com as medidas de austeridade dos anos anteriores, mas comprometido com a instrumentalização do Convênio de Taubaté, seu governo adotou medidas de controle dos preços e do câmbio, valendo-se, principalmente, da Caixa de Conversão como mecanismo de trava das oscilações cambiais e, desse modo, de garantias à exportação do café. A Caixa, de acordo com Antonio Carlos Ribeiro de Andrada – e com a aquilo que se pode conferir no texto da Lei nº 1.575, de 6 de dezembro de 1906 –, mantinha ouro em depósito e, contra esse lastro, emitia notas conversíveis (em ouro) e à vista ao câmbio de “15 dinheiros esterlinos por mil réis”. Suas emissões cessavam obrigatoriamente quando alcançada, na taxa por ela fixada, a importância de 20 milhões de libras. Conforme explicado por Gustavo Franco:

A Caixa de Conversão, uma interessante versão tropicalizada de “padrão ouro na margem” pela qual uma instituição que ganhou o nome de Caixa de Conversão, compraria divisas a uma taxa fixa emitindo notas de sua própria emissão, absorvendo, por assim dizer, o “excesso” de divisas que vinha apreciando o mil réis. Desta forma a conversibilidade se estabelecia apenas para as notas da Caixa de Conversão, não para as outras, as do Tesouro, que continuavam ao sabor do mercado. Nesse sistema, era como se os excessos de divisas estrangeiras fossem sempre absorvidos pela Caixa de Conversão, mas quando a mão se invertesse, e houvesse déficit no balanço de pagamentos, as notas seriam resgatadas em ouro ou divisas até esgotarem-se as reservas da Caixa de Conversão, ponto a partir do qual o país passaria ao regime de câmbio flutuante e, provavelmente, o câmbio sofreria significativa depreciação. Era uma modalidade curiosa e criativa de “adesão” ao padrão ouro com um mecanismo automático de saída (1983, p. 24).

Com a Caixa de Conversão, buscava-se manter a taxa de câmbio em um patamar de competitividade aceito pelos cafeicultores. Apenas quando superado o patamar a Caixa não era acionada, deixando o câmbio flutuar na expectativa de que se desvalorizaria e, assim, voltaria ao piso reputado adequado e sustentado pela Caixa.

O arranjo oscilava com o mercado de café, mantendo-se, de certo modo, o caráter pró-cíclico que acabaria, nos anos seguintes, confirmando as críticas anteriores de Rodrigues Alves e Leopoldo Bulhões no sentido de que a Caixa acabaria impactando de modo negativo a política monetária (FRANCO, G. H. B., 2001, p. 62).

Embalado pelos anos anteriores de prosperidade e superávits, Affonso Penna, trazendo aos ministérios nomes novos e mais jovens, seguia com a Caixa de Conversão suas promessas eleitorais de adotar uma orientação econômica mais interventiva e protecionista (BELLO, 1972, p. 199). A compreensão do seu Ministro da Fazenda, David Campista, era, com efeito, de que as crises econômica e financeira estavam imbricadas, de maneira que ao menos no Brasil a melhora ou piora das finanças públicas dependeria diretamente do desempenho econômico que, por sua vez, concentrado no mercado de exportação de commodities, das quais o café era a principal, exigiria atuação favorável ao bom andamento da cafeicultura (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1907, p. IX). E a Caixa de Conversão, inspirada na experiência argentina da década de 1890, era o mecanismo da mudança de compreensão cambial e monetária em favor do desenvolvimento do país.

No curso do mandato, contudo, “o dinheiro inconversível do Tesouro encontraria melhor câmbio do que a cédula lastreada da Caixa” (BELLO, 1972, p. 208). E o Ministro Campista, que no primeiro relato defendia bastante entusiasmado a Caixa, no seu último, 1908, escrevia mais contido e preocupado com a piora dos termos de troca no cenário exportador e de aumento de déficits.

A variação das receitas e despesas do governo federal em relação ao produto interno bruto e a mutação da arrecadação da União davam o tom das mudanças no cenário financeiro-público a partir de 1906, iniciando-se uma trajetória de queda que perduraria todo o restante da Primeira República, com decréscimo das despesas e, ainda assim, dada uma que ainda maior das receitas, aumento dos déficits (SOCHACZEWSKI, 2006).

O imposto de importação, responsável por aproximadamente 70% da arrecadação do governo, seguiria também a tendência geral de queda. A baixa da capacidade fiscal era em boa parte resultado do ritmo desacelerado do mercado importador externo, circunstância que também impactava, por arrastamento, o volume de ouro e, portanto, a política monetária e cambial. Sintomático desse quadro o fato de o último relatório do Ministro da Fazenda David Campista, em 1908, ser substancialmente dedicado ao detalhamento dos movimentos das importações e exportações no Brasil.

E se as circunstâncias pouco favoráveis já agitavam a oposição, em 1909, com a morte de Affonso Penna e a assunção ao governo do Vice-presidente, Nilo Peçanha, o cenário

político tornava tudo mais instável. A República carecia da reprodução de suas instituições que teimavam oscilar e, mesmo quando mantidas intactas na sua estrutura, não podiam evitar mutações de sua substância e significado para o encaminhamento do governo. Ainda assim o regime era uma realidade cujo fim, no que diz respeito ao seu delineamento nuclear, não se concebia.

As bases da consolidação republicana, assentada na política dos governadores, estavam abaladas pela ascensão à disputa eleitoral do Ministro da Guerra do governo de Affonso Penna, Hermes Rodrigues da Fonseca (sobrinho do Marechal Deodoro), como representante, na arena política, não só dos mineiros, mas também dos militares (que haviam sido estrategicamente afastados da presidência desde 1894) e dos republicanos gaúchos. O marechal Hermes da Fonseca disputaria as eleições contra o representante dos interesses de São Paulo, que apoiaria Ruy Barbosa na sua conhecida campanha civilista.

O Vice-Presidente Nilo Peçanha, reconhecido republicano radical (jacobino), sem condições de impor orientação diferenciada ao governo que caminhava para a sucessão, envidou esforços conciliatórios com a nomeação de Leopoldo Bulhões para o Ministério da Fazenda. E, a fim de tratar a problemática perda de arrecadação, Nilo Peçanha, com Bulhões, promoveu nova reforma do Tesouro Federal (Lei nº 2.083, de 30 de julho de 1909), aparelhando a burocracia e instituindo maiores controles sobre as fronteiras (para coibição do contrabando) e sobre os bens do domínio privado do governo, fonte de receitas que poderiam se mostrar relevantes no cenário de queda da arrecadação com as importações (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1910, p. IV e V).

De volta ao governo, Bulhões, registrando o relativo equilíbrio da dívida externa e interna, bem como do meio circulante, insta, no seu relato, que as condições comerciais fossem aperfeiçoadas pela atuação parlamentar no sentido de se levar a efeito os projetos que, quando Ministro de Rodrigues Alves, reclamara: modernização da legislação do cheque, criação de Câmara de Compensação e instituição de um Código de Contabilidade Pública (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1910, p. XV, *passim*).

Pontuou Bulhões, também, a necessidade de se levar a efeito a reforma tarifária que vinha sendo debatida desde maio de 1909 por uma comissão que, após a morte de Affonso Penna, passou a contar com representantes da Fazenda, dos comerciantes, dos importadores e da indústria (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1910, p. XV). A revisão planejava retificar de 12 para 15 *pence* por 1\$000 os valores oficiais do câmbio, manter pisos e tetos para as tarifas, unificar a alíquota cobrada em ouro dos direitos aduaneiros, melhorar o controle das isenções para evitar prejuízos e, também, auxiliar a compra de máquinas para a lavoura e para as

construções ferroviárias, aliar a incidência sobre as mercadorias não fabricadas no país e estimular a exportação, via a criação de uma alíquota diferencial para os países que adquirem café e outras commodities brasileiras. O Congresso, entretanto, barraria a proposta de alteração tarifária, do mesmo modo como o faria nas propostas de 1913-1915 e 1919-1920 (LEOPOLDI, 2000, p. 101).

Sobre a Caixa de Compensação, que tanto criticara sob o governo Rodrigues Alves, Leopoldo Bulhões, pragmático, rendera-se à sua realidade. Buscava, contudo, modificações. Não a sua extinção, mas o aperfeiçoamento dos limites de câmbio que por seu intermédio o Congresso autorizara. A ideia, como ao tempo de sua primeira gestão no Ministério da Fazenda, era possibilitar a paulatina valorização da moeda até se alcançar o valor referencial de taxa de câmbio de 1846: *27 pence* por mil réis.

Nilo Peçanha e Leopoldo Bulhões, no entanto, mais aparentavam personagens de transição à espera de Hermes da Fonseca que, naquele momento, encontrava a oposição paulista articulada em torno da candidatura de Ruy Barbosa, figura que, a despeito do respeito que impunha, mantinha relação de certo modo paradoxal com a opinião pública e a elite paulista. Orgulhavam-se dele, mas não confiavam “no seu tino político e na sua aptidão realizadora” (BELLO, 1972, p. 212). A reação contra Hermes da Fonseca, entretanto, era suficiente para pôr de lado quaisquer ressalvas contra Ruy Barbosa entre as pessoas da elite e da massa, notadamente por parte das classes dirigentes de São Paulo que se alinhavam às ideias protecionistas e industrializantes de Ruy (BELLO, 1972, p. 213). Enquanto o marechal Hermes da Fonseca encarnava a preocupante coligação das oligarquias tradicionais e a posição ameaçadora das liberdades pelas concepções militares e caudilhas, Ruy Barbosa representava, para seus defensores, a “afirmação da cultura, da inteligência e das tradições liberais” (BELLO, 1972, p. 214).

Seguindo as práticas eleitorais nada ortodoxas que estabilizaram a política dos governadores, o marechal Hermes da Fonseca sagrou-se presidente, tendo por Vice-Presidente Wenceslau Braz Pereira Gomes. Assumiram o Ministério da Fazenda, nesse período, Francisco Antônio de Sales e Rivadávia da Cunha Correia.

Em sua primeira mensagem ao Congresso, Hermes da Fonseca deu conta das revoltas deflagradas na Marinha (a da Chibata e a da Ilha das Cobras) e de problemas na sucessão governamental do Estado do Rio e Janeiro, circunstâncias que o levaram à decretação do estado de sítio que, a seu aviso, resultavam do espírito anárquico que a campanha civilista de Ruy Barbosa despertara (PRESIDÊNCIA, 1911, p. 6-7). Marcariam o governo de Hermes da Fonseca, aliás, como temido pelos seguimentos liberais que apoiaram Ruy, os estados de sítio



e as medidas interventivas nos Estados, além de conflitos regionais como o Contestado e a mobilizações de trabalhadores que o levariam, inclusive, à cooptação de segmentos da classe obreira mediante o patrocínio ao IV Congresso Operário Brasileiro e a consequente criação, em 1912, da Confederação Brasileira do Trabalho, tendo por presidente de honra, Mário Hermes (filho do Presidente Hermes da Fonseca).

O maior desejo do Presidente, manifestado naquele momento, era a paz na ordem política, social e financeira (ibidem, p. 9.),<sup>160</sup> esbarrava na forte rebeldia financeira. A presidência de Hermes da Fonseca, de certo modo, reeditava problemas que afligiram a República no seu nascedouro. Àquela altura, entretanto, o regime não só se consolidara como pela própria sensação de que revisitava antigas dificuldades – inclusive em relação às finanças públicas – que se supunham superadas era indicativo de sua reprodução.

É verdade que, no período, a construção de ferrovias para escoamento do café e outras commodities, principal investimento em infraestrutura a puxar a aceleração do desenvolvimento no país desde o final do Império, perdurava a ritmo razoável. Financiada majoritariamente por capital estrangeiro, a malha ferroviária cresceu mais de 6.000 km no primeiro decênio do século XX (GRAHAN, 1972, p. 30). Ampliaram-se, também, os investimentos na rede de telégrafos, na saúde pública, no saneamento e no setor militar (PRESIDÊNCIA, 1912). A população cresceu e se aglomerou em centros urbanos, aproveitando-se, por certo, das medidas sanitárias e de habitação, bem como das alterações industrializantes da produção (GRAHAN, 1972, p. 32).

As receitas, todavia, mesmo quando ampliadas por algum movimento positivo no comércio exterior ou no câmbio, eram teimosamente ultrapassadas pelas despesas (PRESIDÊNCIA, 1912, p. 69), sendo normalmente rejeitada a via da emissão monetária e da tributação para extrair os recursos necessários ao país, favorecendo-se o crescimento mediante

<sup>160</sup> Na mensagem presidencial de 1912, exemplarmente, Hermes da Fonseca expõe em resumo a leitura do ambiente político nacional que tanto o atormentava ao se abrir a maior vitalidade participativa: “A agitação política que teve início com a campanha presidencial de 1910 ainda não desapareceu do paiz e, se já não produz os frutos amargos traduzidos nas revoltas armadas (...) tem, todavia, sobresaltado a nação que não vê sem apreensões o reusurgir de paixões e talvez de propositos que os ensinamentos da Republica e o grão de cultura e de patriotismo do povo brasileiro já deviam ter afastado de vez.

Não ha duvida que as agitações políticas, quando circunscritas ás raias da legalidade e do respeito ás autoridades constituídas, longe de serem um mal, devem afigurar-se-nos um bem, porque mostra que está vivo e vigilante o espírito cívico do povo (...). Mas quando as agitações excedem aquelles limites (...) tornam-se nocivas (...).

A coincidência de seguirem-se, dentro de pouco tempo, á campanha presidencial, que foi viva e apaixonada, o renovamento da Camara e do terço do Senado, e a substituição de vários governos estadoaes, one as opposições, ha longos annos afastadas dos negocios públicos, começaram a mover-se exatamente por ocasião daquelle pleito, foi a causa de se manter por tanto tempo a agitação politica no paiz, especialmente nos Estados do Norte (...).

O Governo Federal procurou cumprir o seu dever constitucional, intervindo somente quando foi preciso manter a ordem e as autoridades constituídas, á requisição dos respectivos governadores (...) .” (p. 6-7)

a busca de capital emprestado e, portanto, de endividamento – conquanto voltado às despesas de capital. A gravidade da situação era mensurada quando observado que os déficits vinham corroendo os fundos de garantia e de resgate que, desde 1899, mesmo com as modificações decorrentes da criação da Caixa de Conversão, prestavam-se a evitar o aumento do meio circulante e a depreciação exagerada da moeda e do câmbio.

Não bastasse isso, a partir de 1912 o cenário econômico e social se agravou. Embora a guarda dos documentos ministeriais do período tenha sofrido perdas com o incêndio que atingiu o prédio da Imprensa Nacional em outubro de 1911, os relatórios dos Ministros da Fazenda apresentados a partir de 1914, no final do governo Hermes da Fonseca, ilustram as dificuldades econômicas em nível internacional, agravadas pela Guerra dos Bálcãs – que logo se transmutaria na Primeira Grande Guerra – e sua ressonância na situação econômica e financeira do Brasil.

No relatório atinente ao ano de 1913, apresentado em 1914, o Ministro da Fazenda Rivadavia da Cunha Corrêa pontua que:

A par das grandes necessidades do Thesouro em virtude de excessivas despesas feitas e em consequencia de cumprimento de contractos de obras de toa a especie realizados pelos governos da Republica, em annos successivos, apparecia a subita queda das rendas publicas como effeito da crise economica, resultante da situação financeira européa e da desvalorização dos nossos dous principaes productos [café e borracha] de exportação (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1913-1, p. V-VI).

É possível visualizar o cenário deficitário – agravado em 1914 – pelos dados da receita e da despesa do ano de 1914, apresentados em 1915 pelo Ministro da Fazenda Padiá Calógeras.

No que toca às receitas:

Tabela 4.13 – Evolução das receitas federais, 1910-1914

Verbas da Receita	1910	1911	1912	1913	1914
<b>Importação</b>	288.171	317.666	348.241	343.598	181.673
<b>Interior</b>	78.653	89.031	102.721	109.250	74.111
<b>Exportação</b>	19.866	9.669	8.361	8.412	4.837
<b>Consumo</b>	54.628	59.768	62.638	65.091	36.258
<b>Outras Verbas</b>	82.278	107.041	--.350	123.892	78.215
<b>Total</b>	524.173	583.178	629.313-	650.244	375.098

Valores em contos de réis.

Fonte: (PRESIDÊNCIA, 1915, p. 3). Observação: devido ao estado do documento alguns números se apresentam deteriorados, podendo, eventualmente, gerar alguma deficiência na sua coleta e registro. Nada, contudo, que afete o conteúdo da informação aqui transmitida.

De 1910 a 1914, já somados os montantes em ouro e em papel-moeda, as receitas mostravam-se ascendentes até 1913, caindo, porém, bruscamente, no ano de 1914. A queda, em relação ao ano de 1913, girava em torno de 40%. A arrecadação sobre as exportações – fontes primordiais de receitas dos Estados e tributadas pela União apenas excepcionalmente – decresceram ao longo de todo o período, provavelmente por buscar a União mitigar o seu peso sobre a base tributária dos Estados, os quais também experimentavam reviravoltas financeiras (PRESIDÊNCIA, 1915, p. 103).

Quanto às despesas:

Tabela 4.14 – Evolução das despesas federais no período de 1910-1914

Ministérios	1910	1911	1912	1913	1914
<b>Interior</b>	48.854	50.323	56.169	27.037	19.702
<b>Exterior</b>	5.776	5.718	7.359	6.318	4.46-
<b>Marinha</b>	60.202	64.171	61.627	53.495	31.568
<b>Guerra</b>	69.220	90.298	91.085	76.437	56.976
<b>Viação</b>	167.090	197.252	222.526	186.581	126.846
<b>Fazenda</b>	240.289	250.45-	317.041	256.445	166.870
<b>Agricultura</b>	20.903	28.650	38.734	22.827	7.852
<b>Soma</b>	612.338	686.867	794.544	631.142	414.279
<b>Despesa</b>	--	--	--	152.402	222.501
<b>Total</b>	612.338	686.867	794.544	783.604	636.781

Valores em contos de réis.

Fonte: (PRESIDÊNCIA, 1915, p. 3). Observação: devido ao estado do documento alguns números se apresentam deteriorados, podendo, eventualmente, gerar alguma deficiência na sua coleta e registro. Nada, contudo, que afete o conteúdo da informação aqui transmitida.

Com valores em queda no ano de 1913, em função do esforço do Executivo no sentido de conter as despesas para evitar maior distanciamento das receitas – embora sem deixar minguar os recursos destinados à infraestrutura e à guerra (Ministério da Viação, da Guerra e da Marinha, principalmente) –, o ano de 1914 é praticamente um retorno ao nível dos gastos, já deficitário, de 1910.

Arrematando o cenário problemático (parte mesmo de suas causas), os preços das principais commodities brasileiras caíram e o mercado de crédito e o comércio internacional começavam a sentir os impactos dos conflitos na Europa.

Hermes da Fonseca tentava se apegar às diretrizes da ortodoxia e, ignorando aprendizados já construídos na Primeira República, evitava o recurso à tributação e à emissão do meio-circulante. Era difícil, contudo, resistir à pressão do financiamento pela emissão de moeda. E, logo, o Decreto nº 2.863, de 24 de agosto de 1914 autorizou o governo a emitir em notas do Tesouro Nacional até a quantia de 250.000:000\$000, sendo 150.000:000\$000 para os compromissos autorizados e registrados do Tesouro e 100.000:000\$000 para empréstimos a bancos.

Um novo *funding loan*, ademais, no final do seu governo, mostrava-se inexorável. E assim se fez. O empréstimo de rolagem asseguraria até £ 15.000.000 de libras esterlinas e a suspensão dos pagamentos dos juros da dívida externa e da amortização (BELLO, 1972, p. 228).

À semelhança do primeiro *funding*, em 1898, esperava-se que o segundo, agora, asseguraria algum fôlego para que o país honrasse seus pagamentos e se preparasse para o agravamento do cenário externo que, de fato, somado à agitação interna decorrente dos embates em torno das eleições para governadores e das disputas de poder no seio da elite dirigente – que via seus tradicionais personagens oligárquicos ameaçados por lideranças renovadas (BELLO, 1972, p. 227) – somente daria sinais de mudança, para o Brasil e demais países exportadores de gêneros alimentícios, após meados da Grande Guerra.

O segundo empréstimo de consolidação, nas condições do momento, era considerado “uma operação feliz que neste duro momento em que o país atravessa vem aliviá-lo poderosamente de enorme carga e facilitar a reconstituição financeira do Brasil (...)” (BOUÇAS, 1955, p. 255). Estourada a Primeira Guerra Mundial, oficialmente, em 28 de julho de 1914, celebrou-se o *funding* em outubro, mais uma vez com a participação dos banqueiros Rothschild. À exceção do que ainda havia de dívida do primeiro *funding loan* a amortização dos contratos externos vigentes (a grande parte relacionada à construção de ferrovias) foi suspensa a partir de 1º de agosto de 1914 para ser retomada em 31 de julho de 1927. O total emprestado, dando-se em garantia a arrecadação tributária das Alfândegas, poderia alcançar até 15.000.000 libras – chegou, na prática, à importância de £ 14.502.396 libras – mediante emissão de títulos “à proporção que se fossem vencendo, de 1º de agosto de 1914 a 31 de julho de 1917, os juros dos empréstimos externos” (BOUÇAS, 1955, p. 256). Retomando-se a amortização, em 1927, o prazo para pagamento seria de 63 anos.

A prática orçamentária também se achava ameaçada, conquanto àquela altura fosse possível imaginá-la razoavelmente regulada e apoiada na tradição estabelecida desde o Império. É o que se colhe da introdução do parecer, apresentado à Comissão de Finanças da Câmara dos Deputados, pelo relator, deputado Homero Baptista, sobre a receita geral para o ano crítico de 1914. Para além de reclamar dos curtos prazos do processo legislativo, Homero Baptista – que, alguns anos depois, viria a ocupar o Ministério da Fazenda – destacou as dificuldades de relacionamento com o Senado, no que tange ao processo orçamentário, bem assim o fato de que o Executivo vinha deixando de apresentar sua proposta orçamentária ao Congresso, contrariando a legislação e a doutrina majoritária que, a despeito de sublinhar ao Legislativo a palavra final sobre as receitas e despesas, conferia ao Executivo, melhor aparelhado para a tarefa, o dever de apresentar proposta orçamentária (CÂMARA DE DEPUTADOS, 1914, p. VII et seq.).

Dentre as medidas de acerto do processo criticado pelo então deputado, aprovou-se no artigo 84 da Lei nº 2.842, de 3 de janeiro de 1914 (a Lei da Despesa), a mudança do exercício financeiro para o espaço de 21 meses, “a contar de 1 de janeiro de um ano a 30 de setembro do ano imediato. Cinco meses dos últimos nove se destinam ao complemento das operações ordenadas dentro do ano civil e quatro meses á liquidação e encerramento das contas”.

Nessas circunstâncias, Hermes da Fonseca esforçava-se por articular, juntamente com os conservadores do Partido Republicano, a continuidade política de algumas premissas de seu governo. E, com o apoio dos conservadores capitaneados por Pinheiro Machado, Hermes da Fonseca encaminhou, como seu sucessor, o mineiro e civil Wenceslau Braz Pereira Gomes (o Vice-Presidente era Urbano Santos). Foram Ministros efetivos da Fazenda de Wenceslau: Sabino Alves Barroso Júnior, João Pandiá Calógeras e Antônio Carlos Ribeiro de Andrada.

A síntese do estado em que se encontrava o governo no início do mandato de Wenceslau era por ele mesmo ofertada na sua última mensagem presidencial:

Ninguém desconhece as condições precárias da administração a 15 de novembro de 1914.

Ei-las em synthese:

- a) terminação do Estado de sítio de oito meses;
- b) grande excitação dos espíritos; ressentimentos partidários profundos;
- c) segundo “funding”;
- d) renda publica insuficiente para as despesas ordinarias;
- e) avultados déficits mensais;
- f) enorme massa de dividas flutuantes a pagar, superior a 36.000:000\$000 ouro e 311.000:000\$000 papel;

- g) Tesouro sem recursos;
- h) credito abalado;
- i) titulos publicos desvalorizados;
- j) baixa de cambio;
- k) importação e exportação profundamente perturbadas;
- l) Commercio e Industria em condições precarissimas (algumas fabricas fechadas e outras trabalhando meio dia, um terço do dia);
- m) operariado em situação angustiosa. (PRESIDÊNCIA, 1918, p. 5).

As medidas de redução de despesas – calibradas, apenas, pelos investimentos que reputados pelo governo inadiáveis – não tardaram. A principal, celebrada por Wenceslau, fora a revisão dos contratos sob o a administração do Ministério de Viação e Obras Públicas que, segundo afirma, teria permitido no seu mandato uma economia de 500.000:000\$000 (PRESIDÊNCIA, 1918, p. 6).

Acontece que o aperto nos gastos era insuficiente para segurar a queda vertiginosa na arrecadação e obstar os déficits. Não fosse o próprio cenário internacional ter ativado com o prolongar da Guerra mecanismos alternativos internos de produção e arrecadação no período de 1916 a 1919 (BELLO, 1972, p. 238, 241 passim), pouco restaria ao governo celebrar.

Com o devido cuidado para não cancelar a tese – rechaçada por Peláez e Suzigan (1976, p. 155-158) – do impulso à industrialização por conta da Guerra, os relatórios do Ministério da Fazenda dão conta de que, ao menos aos olhos daqueles tempos, o inesperado prolongamento do conflito acabara levando a que os Estados beligerantes adquirissem do Brasil e outros países produtores de commodities, os gêneros necessários à sua subsistência, ativando, em alguma medida, a exportação. E, de outro lado, pouco podendo ofertar à importação as nações destroçadas pela Guerra, sua permanência requeria soluções domésticas de abastecimento.

A indústria têxtil, segundo destacam Gustavo Franco e Luiz Aranha Correa Lago, apesar de “uma queda de importação de maquinaria têxtil de 13 mil toneladas em 1913, para 2,5 mil por ano entre 1914 e 1919, teve aumento de produção com o uso mais intensivo da capacidade instalada” (FRANCO; LAGO, 2011, p. 36). E, em meio ao aumento e a estagnação na produção de outros setores, como, respectivamente, o de calçados e o de bebidas, salientam que o nível de produção têxtil em 1919:

(...) [E]ra 33% mais elevado do que em 1912 (crescendo 3,7% ao ano entre 1911 e 1919) e o de fumo 50%, sendo inquestionável o surgimento de numerosos novos estabelecimentos industriais durante o conflito mundial, ainda que de dimensão média inferior às empresas criadas no imediato pré-guerra: 5.936 estabelecimentos remanescentes em 1919, alguns, meras oficinas, foram fundados entre 1915 e 1919 (...) (FRANCO; LAGO, 2011, p. 36).

A Guerra teria dado ensejo, inclusive, a certa e limitada diversificação produtiva, com o aparecimento de empresas americanas de carne frigorificada e algum desenvolvimento da indústria de madeira e de metais. É bastante simbólica nesse sentido a criação, no ano de 1917, da Companhia Siderúrgica Mineira.

Seja como for, o efeito dessas mudanças, naquela ocasião, ainda não bastava para compensar as dificuldades econômicas e financeiras da estrutura de produção predominantemente agrícola.

A via tributária, para incrementar a arrecadação e promover o equilíbrio das contas, mesmo que evitada não poderia ser mais ignorada. Aumentou-se, por conseguinte, a alíquota dos impostos de consumo e a alíquota, em ouro, do imposto incidente sobre os direitos de importação (de 35% para 60%). Igualmente, criaram-se novas incidências no âmbito dos impostos de consumo, agravando-se, ainda, o imposto sobre a renda das sociedades anônimas e o imposto do selo (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1919a, p. V). Tributação direta, porém, ainda não saíra da esfera das cogitações.

Além disso, fechado o canal ao crédito exterior por força da Guerra e do *funding loan* de 1914, com a baixa atratividade das apólices públicas (dívida mobiliárias), era indispensável recorrer ao endividamento interno pela emissão de papel-moeda, recurso de ordinário repugnado pelos metalistas ortodoxos. As novas emissões, seguindo o padrão do Decreto nº 2.863, de 24 de agosto 1914, além de financiar o Tesouro eram empregadas, em síntese, para operações de redesconto bancário (empréstimos de assistência à liquidez), para auxiliar atividades industriais e para comprar a produção excedente de café e borracha. A expectativa governamental era não deixar que piorasse o cenário econômico e, por conseguinte, o financeiro.

Em 1917, após o Decreto do Legislativo nº 3.361, de 26 de outubro, que proclamou o estado de guerra com o Império Alemão, com Ribeiro de Andrada no Ministério da Fazenda, o câmbio passou a um sistema de controle mais rígido pelo Tesouro Nacional. Pela novel sistemática, as agências bancárias nacionais e estrangeiras em todo o território foram obrigadas a remeter diariamente ao governo o registro das transações do dia anterior, indicando importâncias, lugar do pagamento e nomes dos remetentes e beneficiários. Tratava-se de exercício de fiscalização, *a posteriori*, que “tinha por efeito não só vigiar afim de que não fossem feitas remessas de valores com violação da lei de guerra, como também acompanhar de perto as operações cambiais” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1919a, p. XIII).

Pouco tempo depois, com o Decreto nº 13.110, de 19 de julho de 1918, a fiscalização cambial ingressou em um sistema de controle prévio das remessas de valores, pelo qual o Ministério da Fazenda (e, nos Estados, os agentes do Banco do Brasil) autorizava ou não as solicitações de remessas de valores encaminhadas por bancos e casas bancárias. Com isso, a “nova fiscalização dominou fulminantemente a especulação no mercado cambial, ao mesmo tempo que revelava ao Governo o flagrante dessa especulação” (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1919a, p. XIV).

Na estruturação dos mecanismos de controle financeiro requeridos pelos imperativos agravados com a Guerra, o Tribunal de Contas, pela Lei nº 3.454, de 6 de janeiro de 1918 (Lei da Despesa Geral para o exercício de 1918) sofreu, também, algumas modificações nas bases delineadas nas Leis nº 392, de 8 de outubro de 1896, e nº 2.511, de 20 de dezembro de 1911. O aparelhamento do Tribunal configurava estratégia imprescindível ao melhoramento das prestações e controle e, por essa via, do controle das despesas públicas. A Lei nº 3.644, de 31 de dezembro de 1918 (Lei da Receita Geral) e o Decreto 13.868, de 12 de novembro de 1919 complementariam, no período, o reforço do Tribunal de Contas.

Chegava-se, enfim, ao final da Primeira Guerra Mundial e do mandato de Wenceslau Braz, com instrumentos de compensação dos efeitos deletérios da crise internacional e expectativas de algum melhoramento para os anos que viriam em decorrência da recuperação dos preços do café e do afastamento dos problemas da sua superprodução após uma geada e a atuação do Governo haver retirado do mercado toneladas de café (FRANCO e LAGO, 2011, p. 38).

Para sucedê-lo, as expectativas de reprodução institucional das finanças públicas no regime republicano recaíram sobre aquele que conseguira, anos antes, significativo êxito ao coordenar interesses mais imediatos dos produtores paulistas a certos esforços de desenvolvimento institucional no que respeita à questão financeira: Rodrigues Alves. A política dos governadores voltaria a levar, ao comando do país, em substituição ao mineiro Wenceslau Braz, o paulista Rodrigues Alves, eleito em março de 1918 para ocupar novamente a presidência da República, tendo por Vice-Presidente Delfim Moreira.

O retorno ao governo, entretanto, não se realizou. Rodrigues Alves sequer tomou posse no tradicional dia 15 de novembro. Doente, faleceu em 18 de janeiro de 1919. Sobre Delfim Moreira, seu vice-presidente, recaiu o encargo de reelaborar o processo sucessório e eleger novo presidente da República para cumprir o mandato, conforme preceituado no artigo 42 da Constituição de 1891. A relativa paz da sucessão conseguida em torno de Rodrigues Alves desaparecia, abrindo-se o espaço do comando do Executivo àqueles que nas eleições



anteriores se articulavam em torno de Ruy Barbosa e, também, a novos personagens dos Estados de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul.

A condução do processo sucessório, entregue às lideranças regionais da política dos governadores, cogitava os nomes de Altino Arantes, governador de São Paulo, e Artur Bernardes, governador de Minas Gerais. Nilo Peçanha, Vice-Presidente de Affonso Penna nos idos de 1906, articulava-se em torno da candidatura de Ruy Barbosa, cuja autonomia, “a sua forte vontade, as suas tendências doutrinárias, a sua intransigência com as ideias, o seu desdém íntimo por muitos aspetos subalternos da política, e a sua incapacidade para qualquer disciplina partidária faziam-no extremamente temido da oligarquia republicana” (BELLO, 1972, p. 243).

O temor prevaleceu. As lideranças regionais propuseram para a Presidência o nome do paraibano Epitacio Lindolfo da Silva Pessôa, magistrado aposentado do Supremo Tribunal Federal, ex-deputado constituinte, representante do Brasil na Conferência de Paz de Versalhes (no lugar de Ruy Barbosa, que recusara o convite), com quem Ruy Barbosa travaria a sua última e derrotada corrida eleitoral. Eleito em abril de 1919 e empossado em junho, Pessoa marcaria o alvorecer do desmantelamento do primeiro experimento republicano.

Nos anos subsequentes, renovadas clivagens atinentes à questão financeira, com medidas de enxugamento e equilíbrio, e às transformações experimentadas nas esferas do Estado, do mercado e da sociedade levariam ao esgarçamento das instituições da Primeira República e aos anos críticos do golpe de 1930 e da sobrevivência das Constituições de 1934, 1937 e 1946.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Chegado ao fim o mapeamento da trajetória de desenvolvimento institucional da questão financeira na passagem do Império à República, cumpre destacar os achados e/ou inferências que, ao longo do percurso, permitem, agora, avaliar as hipóteses, as problemáticas e os objetivos inicialmente propostos.

No Brasil, as instituições financeiras públicas ligadas às atividades ou setores que lhe dão corpo ergueram-se no Império e forjaram, no período de 1850 a 1889, as condições definidoras da linha de base e das clivagens em função das quais se torna possível avaliar o ritmo e a intensidade da conjuntura crítica da virada republicana (1889-1892) e o seu conseqüente legado histórico imediato (1892-1906).

Inauguradas, com a independência, mediante o aproveitamento da estrutura centralizada e transplantada da burocracia metropolitana portuguesa, essas instituições encontraram no Segundo Reinado solidez e continuidade em meio a uma organização política que seguia, ao menos estruturalmente, os cânones do constitucionalismo liberal e da ortodoxia financeira produzidos na Europa, além de uma ordem econômica produtiva agroexportadora e escravista.

O primeiro dos setores ou atividades integrantes da questão financeira pública a ser razoavelmente estabilizado foi o orçamento público, configurando seu processamento mecanismo mínimo de racionalização das disputas políticas na construção das capacidades estatais e da consolidação de um Estado sustentado por tributos no jogo de poder dos ainda iniciantes regimes democráticos representativos.

Alinhando-se, embora, às regras básicas de ordenação da atividade arrecadatária impositiva que o ideário liberal fixara a partir da experiência revolucionária europeia e estadunidense – a legalidade, a anualidade e o dever de o cidadão contribuir para a sustentação do governo e da sociedade na proporção da riqueza –, a orçamentação progrediu por meio de um saber edificado no interior da administração fazendária e do processo palamentar. Os relatórios dos Ministros da Fazenda quando da apresentação do balanço das contas e da proposta do orçamento, assim como as manifestações da Câmara dos Deputados e do Senado, constituíam mesmo fontes prioritárias de conhecimento a respeito de como encaminhar os problemas relativos à questão financeira pública.

As modificações introduzidas no ciclo de elaboração e fiscalização do orçamento ao longo do período imperial, incluindo-se os exames das contas, foram eminentemente incrementais, guiadas como que por um entedimento razoavelmente comparilhado de tantos

quantos ocuparam o direcionamento do governo e da questão financeira. Estruturado sobre as bases das disposições orçamentárias da Lei nº 99, de 31 de outubro de 1935 (artigos 13 a 21) e sobre as disposições administrativas do Decreto nº 736 no que toca à coleta de dados e à produção de informação atinente à atividade financeira pública, a prática anual do orçamento no Executivo e no Legislativo consolidou sua estética e seu conteúdo nos anos de 1850 e 1860. Havia, por aí, um ciclo orçamentário estabilizado com elaboração e proposição por parte do Executivo, deliberação Legislativa com disputa de pontos de vista e compreensões (a despeito da intervenção moderadora do Imperador quando os conflitos entre os grupos de poder mais influentes não se coordenavam) e, ainda, exceção e prestação de contas pelo Executivo, embora, na prática, a força do Executivo e da moderação imperial não possibilitasse controles políticos mais firmes pelo Parlamento.

A partir da Guerra do Paraguai e das transformações políticas e sociais que avançaram pelas décadas de 1870 e 1880 ajustes foram sendo introduzidos no orçamento em meio a novas práticas advindas das disputas pelo comando dos recursos públicos entre o Executivo e o Legislativo, bem como entre as próprias frações do Executivo. Não surpreendeu, ao fim e a cabo, encontrar ao término do regime monárquico toda uma tecnologia orçamentária estabelecida.

O gasto público no período, por sua vez, avançou com pouquíssima ênfase na prestação de serviços e utilidades abrangentes à população. O foco recaía sobre a edificação de estruturas administrativas de controle que conferiam ao Estado capacidades técnicas e políticas relacionadas à extração de recursos, à ocupação do território e à regulação das relações sociais e econômicas, possibilitando ao governo central impor suas preferências e implantar seus objetivos a despeito da razoável autonomia política das lideranças regionais nas províncias e municipalidades.

Os maiores e mais destacados investimentos do governo imperial – pondo de lado as exigências sempre reputadas excepcionais e prioritárias da situação de guerra nos 1860 – eram voltados, basicamente, ao atendimento dos interesses dos produtores de commodities, em especial os cafeicultores, que precisavam escoar seus produtos com rapidez e menor custo, agradando, por arrastamento, todos os demais seguimentos do comércio exportador e importador, além dos brasileiros e estrangeiros que davam os primeiros passos na construção de portos e ferrovias.

Embora houvesse, faticamente, pela distância geográfica, pelo sistema de composição política em nível nacional e pela complexidade de erguer controles centralizados certa autonomia em nível regional, com províncias arrecadando recursos em manifesta disputa

com o governo central e com outras províncias, o gasto regional e local (sem dúvida relevante) pouco era por esse fato modificado o cenário nacional em termos de investimentos e ampliação de serviços públicos.

A desigualdade entre as províncias, entretanto, era manifesta e relevante. Aquelas que se achavam mais próximas do centro político e saíram na frente, além do mais, em termos de reestruturação do setor agrícola e industrial, logrando receber boa parte dos investimentos públicos, como São Paulo e Minas Gerais, paulatinamente cresceram na influência sobre a composição do governo, tanto no Executivo quanto no Legislativo, e, dessa maneira, garantiram maiores fatias dos recursos para levar a efeito as necessidades que reputavam mais relevantes nos seus territórios. Quando da passagem à República, era mesmo esperado aos olhos dos contemporâneos o protagonismo que se verificou por parte de lideranças e atores paulistas e mineiros no direcionamento político-econômico-financeiro.

A arrecadação primária, eminentemente originada da capacidade de extração por meio de tributos, moldelou-se com forte dependência da base econômica do comércio internacional (exportações e importações), conquanto gravasse a produção e o consumo interno em crescimento e experimentasse ao menos a concorrência de crenças e interesses que já vislumbravam a insuficiência de um sistema tributário centrado no fluxo da atividade econômica e não nos impostos diretos sobre a renda e a propriedade.

O conjunto dos tributos fixados no Império era fragmentado, incidindo sobre os pontos da produção e do consumo que, em dado momento, mostrassem maior rentabilidade. A arrecadação crescia por esforços setorializados e específicos do ministro que estivesse à frente do governo.

Padecia-se, também, de dificuldades de ajustamento no que toca à distribuição nacional dos valores arrecadados, dando ensejo a contínuas atuações arrecadatórias das províncias em disputa uma com as outras e em detrimento do regime central. Além disso, ante a dependência do comércio exterior e da balança de importações e exportações a política tributária sofria a pressão não apenas interna dos grupos de fazendeiros, industrialistas, financistas, comerciantes e intermediários de todo o tipo – que se intercambiam, ao sabor da necessidade, entre a defesa de crenças protecionistas, liberais e meramente fiscais –, mas, de igual modo, um aperto estrutural resultante das repercussões que os impostos geravam (e sofriam) nos outros setores compositivos das finanças públicas: o câmbio, a moeda e o endividamento.

A base econômica de sustentação tributária, com efeito, ao longo do Segundo Reinado já dava sinais da sua insuficiência e dos muitos efeitos negativos que trazia para a

ordenação das finanças públicas em decorrência da sua frágil dependência dos ciclos econômicos e do câmbio, com baixa capacidade de unir, em uma só direção, os próprios interesses do governo de manter a sustentabilidade orçamentária e os estímulos ao crescimento econômico e ao suprimento das necessidades públicas mais variadas.

De todo modo, a complexidade da organização estatal, aos poucos, constituía não só uma estrutura resistente à pessoalidade como também dotada de interesses descolados, em alguma medida, dos grupos de interesse que se altercavam no governo. Na verdade, tudo indica que conquanto as características e modos de agir dos sujeitos responsáveis pela atuação do Estado mudassem, efetivamente, aspectos importantes da administração financeira e tributária, grupos de interesse atuantes no mercado e o próprio Estado forjavam barreiras e pressionavam por direcionamentos na condução das finanças públicas, como sinalizado pela persistente ausência de racionalização sistêmica no manejo do poder de tributar em meio aos diagnósticos dentre e fora do governo a respeito da sua insuficiência.

No que toca à emissão de papel-moeda e ao endividamento interno e externo, por sua vez, não parece haver sido diferente. Ao longo do Segundo Reinado, a despeito das constantes manifestações formais dos Ministros da Fazenda e dos parlamentares em sentido contrário, bem como das opiniões e esforços de influenciar o governo por parte dos fazendeiros e industriais que não ocupavam postos públicos, guiados todos, majoritariamente, por crenças liberais e metalistas, recorria-se à emissão e à dívida a todo tempo acionado, manietando e aperfeiçoando seus mecanismos técnico-gerenciais.

Nesses dois setores, aliás, verificou-se ao logo da tese uma tensão permanente que atravessa com intensidade toda a questão financeira no período: a concorrência, no direcionamento político, das exigências dos interesses regionais e de classe com uma forte mentalidade construtiva e abrangente no que toca aos rumos da administração pública e do governo. Nos relatórios ministeriais examinados, embora a retórica nem sempre o confessasse, eram constantes os esforços de acomodação do sistema de crenças dominante às ideias opositoras e aos problemas típicos da situação financeira e econômica que se acreditava experimentar no país.

Não que se deixasse de seguir as diretrizes majoritárias do liberalismo econômico, do metalismo e dos interesses regionais e classistas razoavelmente homogêneos, mas na solução da questão financeira, vista no prazo estendido, as idas e vindas de gabinetes nem sempre acompanhadas de semelhante movimento pendular na definição dos problemas afetos aos setores das finanças públicas não deixam dúvida de que, assumindo o governo, sob a tutela

moderadora do Imperador, a acomodação e coordenação das divergências de interesses e crenças era palavra de ordem.

Os meios de pagamento sempre crescentes e o constante recurso ao empréstimo externo são, a propósito, interessantes indicativos de que embora tenham ocorrido clivagens nas trocas de gabinetes e de orientações ministeriais (com a política monetária e de empréstimos movendo-se em ritmos razoavelmente diferentes), havia um vetor comum perpassando a questão financeira, fruto, a um só tempo, das constrictões estruturais e das opções de acomodação dos Presidentes do Conselho de Ministros que compunham, a despeito das suas diferenças de concepção, uma elite com pouca diversidade de crenças e interesses.

Estruturalmente, em um ambiente de baixa capacidade de extração tributária antes, durante e depois da independência, o recurso à emissão de papel-moeda e de títulos corporificados em notas, bilhetes, vales etc. era instrumento financeiro inexorável para suprir as necessidades de financiamentos dos gastos governamentais e, de certo modo, ativar a ordem econômica pela oferta de meios de pagamento e de crédito. As disputas em torno do direcionamento do Estado, contudo, reforçavam aspectos que transcendiam as constrictões estruturais. Fazendeiros, industrialistas, importadores, exportadores e operadores do ainda nascente mercado bancário e de capitais dependiam da boa ordem das finanças para assegurar crédito, liquidez e câmbio controlado. O modo como cada grupo se aproveitava das decisões e regulações do Estado sobre a questão financeira diferiam, concorrendo, todos, com as preferências e objetivos autônomos que resultavam da edificação das capacidades estatais.

A casa bancária dos Srs. Rothschild & Sons, por exemplo, carente de ver assegurado o pagamento dos seus vultosos empréstimos em libras pressionava a orientação da política financeira pública no sentido da maior austeridade e controle. Investidores que aqui aportavam recursos, bancos existentes no país que também emprestavam e compradores de títulos públicos emitidos não raro com o lastro do crédito externo para enxugar o excesso de meio circulante também buscavam, pela influência que exerciam sobre a pequena elite governante no regime monárquico, garantir a saúde de suas posições financeiras particulares. Importadores, exportadores e industrialistas que começavam a crescer como grupo de pressão controvertiam, também, sobre a direção das taxas de câmbio, das alíquotas, razões e isenções dos impostos alfandegários, o crédito público e as emissões de meio circulante que assegurasse liquidez e favorece o crédito.

As dificuldades de consolidação de um sistema bancário talvez hajam sido as mais emblemáticas dessas tensões dentre os setores compositivos da questão financeira, na medida em que o predomínio de crenças liberais metalistas bloqueava a criação e expansão de bancos

nacionais que, ao fim e ao cabo, auxiliariam com liquidez e crédito o mercado e o próprio Estado. A falta de moeda e de crédito para atender às necessidades do governo e estimular a atividade econômica também contribuía para o endividamento no exterior. E, com os gastos públicos se elevando e os constantes e crescentes déficits no orçamento, as disputas a respeito da maior ou menor austeridade dificilmente foram superadas e retiradas da agenda.

Igualmente, no que toca às tensões relativas ao meio circulante e o câmbio, que variava constantemente inobstante os muitos esforços governamentais de controle. A partir da década de 1870, aliás, conquanto sempre invocadas e presentes nos discursos políticos e técnicos, as crenças e medidas financeiras ortodoxas, centradas na restrição creditícia, na valorização cambial e no financiamento das necessidades públicas por meio de endividamento externo pouco a pouco esgotaram as expectativas de êxito que lançavam sobre os políticos e homens de mercado que por elas se conduziam.

Nesse cenário, ao final dos anos 1880, as finanças públicas, a despeito da razoável estruturação do processo orçamentário, não conseguiram romper a inadequação distributiva e federativa da geração de receitas tributárias, convivendo com o endividamento e o elevado gasto nas atividades de composição da ossatura do Estado, além de ações entrecortadas e interesses conflituosos no que diz respeito à emissão e ao controle monetário e cambial.

Na questão financeira, portanto, as transformações que afetavam o sistema social e político não apenas se materizavam como, também, impulsionavam o advento da República, configurando, na linha proposta nesta tese, importante variável explicativa e caracterizadora da transição do Império à República.

Com efeito, os anos de transmutação (1889-1892) expressaram em todos os setores da questão financeira pública um abalo sistêmico que, com intensidade e ritmo diferenciados, vinha se contruindo desde a última década do Império e reclamava uma virada no conjunto de crenças e de desenhos institucionais para recalibrar as interações nas (e entre as) esferas do Estado, do Mercado e da Sociedade, bem como os mecanismos de convivência e coordenação política.

Compartilhando, embora, um contexto estrutural com muitas coincidências – como a relativa homogeneidade dos interesses e ideias das elites, o predomínio agroexportador (especialmente do café), a transição para o trabalho livre, as pressões do capitalismo competitivo e os impulsos de dinamismo provocados pelo aumento da industrialização articulada, internamente, pela transformação de um setor arcaico (urbano-comercial) em moderno (urbano-industrial) e, externamente, pela dependência do setor agrárioexportador às economias capitalistas centrais –, a instauração da República foi embalada por crenças

revigoradas e novas subjetividades que disputaram a direção governamental, tensionando e descontinuando, em variados aspectos, as instituições atinentes à questão financeira pública.

Seguindo o que se apurou ao longo da tese, a questão financeira, a despeito dos elementos de dependência de trajetória que lhe deram suas feições iniciais e estruturas de resistência à mudança, na virada republicana concretizou espaço no qual eclodiram forças internas e antagonismos de crenças e interesses entrecortados por deliberações e fatos contingentes.

Por um lado, aspectos relacionados com a fabricação do orçamento e com o recurso aos empréstimos externos foram mais afetados por um modo incremental de transformação. Por outro, a política tributária, monetária e creditícia apresentou ritmo acelerado de modificações, de maneira que o resultado da combinação dos setores das finanças públicas indicou se experimentar no curto período de 1889 a 1992 uma situação na qual as escolhas possíveis dos agentes, notadamente daqueles que ocuparam o governo e faziam decantar suas crenças e interesses no Ministério da Fazenda, afetaram o resultado do desenvolvimento institucional: uma conjuntura crítica, portanto.

O governo que depôs o Império e instaurou a República não deixou intocada a questão financeira. Conquanto alguns de seus membros mostrassem maior deferência à política representativa na área das finanças, esperando que logo se recobrasse a normalidade do funcionamento Legislativo e da deliberação no processo orçamentário, o Governo Provisório exercia o poder de tomada de decisão, legitimando-se pela manutenção das bases normativas imperiais, pela afirmação da transitoriedade da situação e pela prestação contas de seus atos. Veio à baila, assim, com o Governo Provisório, juntamente com as decisões relativas ao processo eleitoral e constituinte que traçariam o desenho das novas instituições republicanas, uma série de normas e medidas atinentes à questão financeira que atestaram, sobre o tema, o controle da agenda e, também, da estruturação, da deliberação e da efetivação das políticas em cada um dos setores das finanças públicas.

As decisões, no período, não foram nada fáceis. A problemática financeira pública estava amalgamada ao mesmo tempo com imperativos de estabilidade institucional e de reestruturação. A opção do Governo Provisório, com Ruy Barbosa exercendo inegável papel de direcionamento no Ministério da Fazenda, por vezes pareceu caminhar no sentido do gerenciamento temporário dos problemas, deixando a esperada reestruturação financeira ao legislador pós-constituinte. Tratava-se, porém, apenas de aparência. Na passagem do Império à República o Governo Provisório e a Constituinte configuraram uma janela de oportunidade ímpar para reorientar o desenho institucional do país e promover a reordenação financeira,



pressionada, como se achava, por crenças e interesses variados que convergiam, unicamente, no que dizia respeito à consolidação de um regime republicano e federativo. E assim, com conflitos muitas vezes manifestados nas divergências entre o Governo Provisório e os grupos parlamentares no âmbito da Constituinte – e, depois, no Legislativo ordinário –, uma série de fatos e medidas foi levada a efeito nas finanças públicas.

Na política orçamentária, posto que prorrogadas pelo governo as leis da receita e da despesa aprovadas no último ano do regime imperial, mantendo-se o aprendizado orçamentário e contábil até aquele momento acumulado, sua condução passou a ser assunto quase que exclusivo do Executivo.

Atualizaram-se as despesas e se adequaram as necessidades públicas por meio de decretos que abriram créditos adicionais e fixaram gastos para as diversas áreas da atuação pública. O Ministério da Fazenda centralizou o sistema de pagamentos e exigiu dos demais ministros que apresentassem demonstrativo de suas despesas e distribuíssem racionalmente distribuídos os créditos consignados no orçamento (artigos 2º e 3º do Decreto nº 998A), prevendo-se a responsabilização dos funcionários (artigo 5º do Decreto nº 998A) e a futura apresentação de tabelas para justificar o orçamento do exercício de 1892 ao Congresso Nacional (artigo 3º do Decreto nº 998A).

Práticas que no Império muitas vezes se efetivara sob algum constrangimento do Legislativo, agora, na conjuntura crítica, encontrava base de legitimação renovada pela atuação que se afirmava controlada e responsiva do Executivo e pela convicção quanto à transitoriedade da suspensão das atividades parlamentares.

As despesas prosseguiram a rota constante de aumento, ampliando o déficit orçamentário também permanente. Os pontos de maior pressão, no lado do gasto, vinham com o pessoal militar e civil, com as provinciais transmutadas em estados e carentes de auxílio para combater mazelas naturais e epidemias renitentes, bem como da necessidade de o Governo Provisório, assumindo o poder, dar logo sinais de suas transformações no setor de investimentos, como fez ao encampar a Estrada de Ferro São Paulo. Os maiores gastos sugerem que, no período, este segmento da questão financeira pública ainda enfrentava problemas não harmonizados satisfatoriamente no Império: o serviço da dívida, o reaparelhamento da máquina estatal e o desenvolvimento de obras e construções (com subvenções e auxílios à produção) para melhorar a infraestrutura mais diretamente relacionada à produção.

O relacionamento entre o Executivo e o Legislativo começou, ali, a delinear os contornos que o caracterizariam ao longo da Primeira República. Contrariando mesmo a

intencionalidade constituinte de fortalecimento do Legislativo no processo orçamentário e na fixação das despesas, o Executivo comandava o orçamento. Muito pouco era deixado para a apreciação do Legislativo mesmo após o término da Constituinte e retorno das atividades parlamentares ordinárias.

O comando orçamentário do Executivo mostrou-se, naquele momento, fundamental para assegurar a opção federalista que resguardava a União e impulsionava a economia, de maneira que mais tarde, quando no final da década de 1890 se chegava à fórmula da política dos estados (ou dos governadores), não deixaram Prudente de Moraes e Campos Salles de postular uma redução das atividades estatais que, ao fim e ao cabo, funcionava muito mais como uma redução especializadora das funções da União no jogo federativo, à qual competiria forjar as condições de possibilidade da modernização e do avanço econômico (mesmo sob uma orientação de austeridade), atendendo a demanda política dos novos quadros industrializantes e agroexportadores de São Paulo e Minas Gerais, enquanto as oligarquias regionais poderiam atuar em suas jurisdições sem maiores intervenções.

O espaço de maior participação legislativa nas finanças públicas era concedido no lado da receita, notadamente na política tributária, no âmbito da qual o Governo Provisório e os trabalhos realizados na Constituinte, a despeito de manterem a incidência fortemente concentrada nas importações e exportações, não somente lograram inserir na agenda a necessidade de que fossem criadas novas bases tributárias como incluíram mesmo novidades no ordenamento jurídico.

No setor tributário, em que se vislumbrava crescer a autonomia do Estado no direcionamento das políticas tarifárias em meio ao esforço de equilibrar os múltiplos interesses proprietários, a continuidade da tributação sobre o comércio exterior não impediu que a tarifa alfandegária fosse reorientada em sentido mais protecionista e arrecadatório, bem assim que se adotassem providências de ampliação do controle administrativo no que diz respeito ao controle das desonerações de receitas.

O crescimento de um mercado interno capaz de mobilizar a agenda da política tributária para novas direções, como visto ao longo da tese, era dado notadamente pela maior participação dos tributos incidentes sobre atividades domésticas em detrimento da extração fiscal baseada na economia externa, perdendo o imposto de importação capacidade arrecadatória ainda que continuasse como a principal fonte de receitas do Estado.

A autonomia estatal em formatação, entretanto, era apenas relativa. Não à toa, marca interessante do modo como se encaminhavam as novidades no segmento da tributação era a deferência, mais acentuada que em outros setores da questão financeira, às crenças políticas

liberais que dominavam as convicções no que toca à tutela da propriedade. O Ministro da Fazenda Ruy Barbosa, por exemplo, conquanto manifestasse repúdio ao “imposto” do pagamento perpétuo dos juros da dívida e sustentasse ser muito melhor para a República o pagamento de tributos que possibilitassem amortizar o endividamento e, com isso, recobrar a soberania financeira e econômica jamais abandonou a compreensão de que fossem satisfatoriamente resguardados os direitos proprietários dos grupos que dominavam os interesses e crenças na sociedade.

A representação parlamentar de baixa heterogeneidade social trazia como que um acordo implícito contra a incidência tributária sobre o patrimônio e a renda, ponto no qual, a despeito dos diagnósticos governamentais e manifestações favoráveis ao incremento da receita tributária na Constituinte e nos relatórios dos Ministros da Fazenda, a autonomia estatal era bloqueada pelo hegemônico sistema de crenças garantistas da propriedade pré-tributária, que, no entanto, a título de alternativa, recomendava se aprofundasse a tributação indireta sobre o mercado interno em expansão.

Não causa espanto, também por isso, que a transformação mais acentuada nesse setor da questão financeira – ocupando, inclusive, a maior parte dos embates na Constituinte – distancia-se de aspectos distributivos e redistributivos, exurgindo da forma federativa de Estado que, inspirada no regime estadunidense e marcada pelas experiências de descentralização regional no Império, materializava-se juridicamente na disputa em torno da divisão das competências tributárias e oscilava entre a posição federalista de garantir maior autonomia aos estados e a imprescindibilidade de manter fortalecida a União para dar conta das exigências estruturais de modernização capitalista reclamadas no período.

Mais do que controvérsias acerca da discriminação das receitas públicas e da existência de novas bases de extração, inclusive de impostos diretos, a problemática afetava a própria caracterização do sistema político no qual os estados anelavam obter posição robustecida, modificando o anterior regime centralizado.

No campo monetário, creditício e cambial, por sua vez, à República, compreendida como um novo paradigma político para suprir as carências originadas das transformações produtivas com o fim do escravismo e destravar a modernização e o avanço produtivo na economia, cumpria nos anos conturbados de sua instituição aproveitar a trajetória ainda razoavelmente benéfica do comércio internacional, ampliar seus resultados e afastar dos credores e investidores externos quaisquer receitas de ruína.

Nesse setor, contudo, a questão financeira experimentou a difícil tarefa de mudar sem aparentar que produzia transformações comprometedoras dos interesses externos que no

Império patrocinaram os investimentos e o aparelhamento administrativo. Aqui, em especial, requeria-se dos ocupantes dos cargos no governo certo senso pragmático de busca de soluções que dessem resultados econômico-financeiros e acomodassem o conflito político, acolhendo, tanto quanto possível, as recomendações vindas dos diferentes grupos de interesse que se fizeram presentes na Constituinte e no Legislativo. Não parece ter sido outra a razão pela qual o papelismo do Ministro Ruy Barbosa encampava algumas das exigências do metalismo hegemônico no conjunto imaginativo do período, além de se mostrar favorável a competências mais centralizadoras para a União.

Seja como for, as modificações introduzidas naqueles breves anos foram profundas no que diz respeito ao incentivo do Estado à produção agrícola e industrial. O ambiente de negócios, de acordo com o mapeamento realizado ao longo da tese, foi impulsionado por ajustes regulários na legislação societária e contratual. Supriu-se a carência de crédito para dar conta das necessidades originadas do fim do trabalho escravo e das modificações que atingiam o comércio e a produção, por sua vez, pela intervenção estatal no sentido do destravamento do Mercado. O governo não só emprestava recursos por meio do incipiente sistema bancário como trabalhava para a reorganização e ampliação dos bancos, valendo-se, inclusive, do aumento do meio circulante mediante emissão de papel-moeda inconvertível.

Os esforços governamentais, entretanto, por razões variadas concernentes tanto ao caminhar das mudanças internas quanto a fatos exógenos (como a crise do Banco Baring Brothes em decorrência da moratória da dívida na Argentina), malograram com a irrupção, no período, de problemas que seriam reconhecidos mais tarde, pela crítica, como caracterizadores do Encilhamento: aumento do recurso ao papel-moeda, desvalorização da moeda, baixa do câmbio, elevada circulação de títulos financeiros atrelados ao crescimento sem precedentes da formação de novas empresas e inflação.

A composição das crenças e interesses em conflito, nessas circunstâncias, tornou-se mais complexa. Em um primeiro momento, ao menos, promotores de empresas e bancos ampliavam sua lucratividade, especuladores ganhavam nas variações dos títulos negociados no mercado e até pequenos investidores acumulavam êxitos financeiros. Entretanto, à medida que a política financeira para sustentar o Estado e orientar o mercado avançava os seus resultados, que se esperavam positivos, deterioravam. E, naquela ocasião, todo o esforço de resolução pública que o governo Deodoro – tornado efetivo após as eleições indiretas de 1891, com Araripe e, depois, Lucena no Ministério da Fazenda – tentava concretizar parecia embutir a autorrealização daquilo que pretendia evitar, intensificando a insatisfação de

produtores de café, banqueiros, industrialistas, comerciantes e importadores, além da pequena burguesia e da massa bestializada.

Mesmo que não seja possível sustentar de modo certo e inquestionável que o ambiente financeiro e econômico seguiria rumos distintos se fosse mantida por Deodoro, quando eleito presidente, a orientação e o minist do Governo Provisório, mostrou-se bastante problemática, no final do período de conjuntura crítica, a mudança na condução política sob um sistema de crenças que conflitava com os esforços de destravamento capitaneados por Ruy Barbosa para orientar a questão financeira pública. A oscilação na maneira como se dirigia a questão financeira, de certo modo, retroalimentava a própria crise do Encilhamento.

O balançar do governo, aliás, mesmo quando as ideias exprimiam certo intercâmbio quando concretizadas em ação estatal, parece haver perpassado mesmo toda a questão financeira, favorecendo algumas tendências de continuidade em detrimento de uma transformação que talvez pudesse ter sido mais acentuada na oportunidade da conjuntura de crise, principalmente quando se verifica que ao menos o núcleo das crenças ortodoxas, herdadas do período imperial, prevaleceu não só no final da conjuntura crítica como nos anos de consolidação e reprodução do regime republicano.

Achado interessante das transformações trazidas com a passagem do Império à República nos anos de 1889 a 1892 mostrou-se, no mapeamento levado a efeito na tese, na maneira como se comportou a capacidade de agência e a autonomia estatal. Carecendo o assunto, ainda, de aprofundamento, mesmo em relação a aspectos em que é possível apontar maior continuidade institucional, como no setor orçamentário e do endividamento, a partir da conjuntura crítica da virada republicana subjetividades individuais e coletivas (além do próprio Estado) passaram a se orientar pelos marcos do novo cenário, inclusive quando dele cuidavam com pretensões conservadoras de “retorno ao passado” e de crítica (como ocorreu com a apropriação retórica do Encilhamento como causa de todas as mazelas financeiras dos primeiros anos da República).

De fato, na passagem do Império à República, a despeito das continuidades e da adaptação estrutural ao crescimento da produção e das relações capitalistas no Brasil, ocorreram descontinuidades nos setores do orçamento, da tributação, do endividamento e da emissão de moeda que fortaleceram as capacidades do Estado – conferindo-lhe, inclusive, alguma autonomia – e suas interações com o mercado e a sociedade.

Não é outra a conclusão que se obtém da análise do movimento institucional dos governos e Ministros da Fazenda que sobrevieram à conjuntura crítica, contribuindo para a consolidação e reprodução da República – o seu legado – nos anos de 1892 a 1906. Do ponto

de vista da questão financeira, ainda que não se tenham suprimido todas as organizações, regras e práticas herdadas do Império, a República, sob a Constituição de 1891, passou o seu primeiro decênio no esforço de acomodação política e econômica de estruturas, comportamentos e crenças às renovadas bases institucionais.

Quando Floriano ocupou a presidência no final de novembro de 1891 ainda estavam todos envolvidos na busca de respostas e soluções para a questão financeira que, indissociável das agruras políticas, sociais e econômicas, atravessara a conjuntura de crise. Muitas regras foram editadas e práticas reorientadas, mas as instituições relacionadas às finanças públicas, no que diz respeito à sua estruturação jurídica, careciam de mudanças para se adequar à nova realidade.

O orçamento republicano – as leis de receita e de despesa – sequer havia sido aprovado (o que aconteceria apenas no segundo semestre do ano de 1892, voltado ao exercício de 1893), ainda se entabulando os novos modos de relacionamento colaborativo entre o Executivo e o Legislativo que a conjuntura de crise sinalizara. Faltava refundar com melhoramentos, por exemplo, a produção de estatísticas e dados contábeis que o Legislativo requeria para que a atuação executiva ganhasse respaldo de legitimação e aceitabilidade. Ainda no governo Floriano, entretanto, as principais linhas de demarcação do processo orçamentário foram reconhecidas e fixadas.

A receita de exportação reduziu, com a República, na medida em que os estados assumiram a competência tributária que, pela Constituição de 1891, esperava-se fosse extinta. E até 1894, pelo menos, as receitas federais de uma maneira geral enfrentaram forte movimento de baixa, com pressão, sobre o governo, dos interesses dos importadores (cujos negócios proviam a maior parte da receita tributária) e, com eles atrelados, mas em sentido diferenciado, dos industrialistas e consumidores de bens importados. As alterações introduzidas durante a conjuntura de crise – que deixaram de lado, nos embates, modificações voltadas à reorientação do sistema tributário, como o reforço da tributação direta – careciam de consolidação.

As despesas mantinham a trajetória ascendente, agravadas pelo fato de a situação de crise, terminada, embora, em 1892, haver deixado em aberto conflitos que exigiam a presença militar, como as revoltas nas fortalezas de Santa Cruz e Lage no ano de 1892.

O endividamento externo, que vinha de níveis inferiores ao interno no começo do Governo Provisório, a partir do momento em que Floriano ascende à chefia da União volta a crescer rapidamente em moeda nacional pelo efeito da taxa de câmbio depreciada, mas, também, por consubstanciar recurso indispensável para os grupos que, na direção

governamental, recusavam-se a trabalhar em favor da melhoria da qualidade e do aumento das receitas tributárias e da emissão de papel-moeda.

O tempo financeiro ainda mantinha pontos de desencaxe tanto em relação à temporariedade de suas teorias explicativas quanto no que diz respeito aos interesses e movimentos conflituosos que irromperam nas presidências de Deodoro e Floriano. As ideias básicas do liberalismo econômico oitocentista (notadamente a liberdade de mercado, sem intervenções do Estado) davam sinais de não se ajustar aos acontecimentos no país, seja para explicá-los seja para lhes dar alguma solução, de maneira que, na prática, sob a retórica de uma situação de exceção manifestavam diferentes Ministros da Fazenda naqueles anos iniciais que a intervenção no mercado, por meio, inclusive, do instrumental das fianças públicas, era um dever do Estado em favor do próprio mercado e da sociedade.

Nesse cenário de restrições financeiras acentuadas que se somavam à forte turbulência política, ao mesmo tempo em que se erguera um perfil centralista, militarizado e de destravamento econômico nos primeiros anos republicanos sob a presidência dos marechais levantaram-se, em paralelo, os sinais de seu desencaxe no que tange ao atendimento dos interesses de alguns setores militares e médios e, acima de tudo, dos grupos de poder regionais relacionados à sustentabilidade dos estados na Federação e às elites agrícolas que ainda representavam o perfil amplamente majoritário da economia.

Era cada vez mais imperativo, da perspectiva das subjetividades que disputavam a direção do Estado, que a consolidação da República exigia uma reorientação governamental que avançasse sobre o legado imperial, mas, igualmente, invertesse o perfil militarizado centralizador e intervencionista na economia em favor de crenças tradicionais do liberalismo que transpassaram – mesmo com adaptações – a situação de conjuntura crítica de 1889 a 1992.

A ascensão de Prudente de Moraes à presidência da República, com Rodrigues Alves retornando ao Ministério da Fazenda e, mais tarde, com o comando do país sendo transmitido a Campos Salles, foi, nessa direção, emblemática.

A questão financeira, na conjuntura de crise, dera ensejo a esforços alternativos à cartilha liberal mais conhecida e às soluções que, ao longo do regime imperial, prevaleceram. Os governos de Deodoro e Floriano, mesmo com muitas oscilações e a aparente simpatia dos seus presidentes às soluções tradicionais, abriram, de fato, descontinuidades nos setores compositivos da questão financeira. Permanecendo a crise, entretanto, mesmo sem conquistar um controle homogêneo dos interesses e crenças ganharam força os grupos que a despeito de apoiarem a República careciam de ver nela aprofundados o instrumental ortodoxo financeiro. Grupos para os quais o defeito do Império no que tange à questão financeira não fora sua

inadequação às especificidades do Brasil, mas sua incapacidade de efetivar, com maior seriedade e êxito, as receitas de sucesso experimentadas no campo das finanças públicas na Europa e nos Estados Unidos.

A compreensão inaugurada pelo primeiro governo civil era, assim, de forte revisão dos gastos, propondo-se a paralisação de serviços relativos ao ingresso de imigrantes, às obras nos estados e aos melhoramentos nos portos. Com relação às ferrovias, também, o horizonte era o da privatização daquelas que não geravam rendas e o chamamento à colaboração dos estados naquelas que gozassem de garantias de juros do governo. Pelo lado das receitas, por sua vez, um ímpeto reformador fazia parte do novo encaminhamento de equilíbrio financeiro e orçamentário que o governo de Prudente de Moraes esperava obter, propondo-se aumentos na tributação indireta, alívios sobre o comércio exterior, revisão de incentivos e, inclusive (sem êxito, é verdade), transformações com potencial reestruturante do sistema tributário, como o imposto de renda.

O governo, a partir de 1994, ao menos no seu início expressou maior diversidade na composição das crenças e interesses que dele tomaram parte, tentando ampliar a margem gerencial do Executivo que a atuação do recém-criado Tribunal de Contas restringia em prol do controle Legislativo, além de recorrer ao endividamento e à regulação do meio circulante e do crédito. Pouco a pouco, entretanto, teria enfraquecida sua capacidade de orquestração de interesses e de encaminhamento da política no sentido que os reformadores advogavam: afastamento da intervenção oficial na produção, aprofundamento de medidas de austeridade e atuação pública pela via do aporte de capitais externos e dos investimentos por meio de iniciativas privadas.

Da perspectiva das finanças, as disputas entre as facções republicanas – como o caso em que o Vice-presidente Manuel Vitorino pretendeu reestruturar o governo ao assumir interinamente a direção do país em decorrência do afastamento por doença do Presidente Prudente de Moraes – revelavam-se bastante complexas, na medida em que havia entre as divergências um fundo comum no sistema de crenças relativo à questão financeira, mas, também, concepções diferenciadas que na conjuntura de crise exsurgiram ou, quando já presentes anteriormente e colocadas à margem no Império, recobriram espaço.

Ainda assim, no transcurso do governo do primeiro presidente civil, uma agenda para as finanças públicas se impôs: maior efetividade arrecadatária sem recorrer a aumentos reais de tributos, resgate gradual da moeda fiduciária, favorecimento da iniciativa privada na exploração da agricultura e da indústria para não onerar o Estado e, desse modo, garantia do equilíbrio orçamentário e de uma taxa de câmbio mais favorável aos produtores de commodities



(em especial o café). A ampliação das receitas pela via do endividamento com o fito de sanear o serviço da dívida era sustentada como recurso indispensável, dando ensejo, ainda no governo de Prudente de Moeraes, à contratação do empréstimo de consolidação (*funding loan*) do ano de 1898.

A manutenção da concepção vitoriosa sobre a questão financeira, nada disso obstante, requeria mais. O encaminhamento saneador ou de austeridade conjugado com certo incremento na eficiência arrecadatória dos tributos indiretos, alívio na tributação sobre as importações, redução do meio circulante e dos incentivos ao crédito, além do recurso ao endividamento, traria – como trouxeram no início do século XX – elevados custos em termos de retração da atividade produtiva e bancária que seriam por aquelas medidas, em princípio, tuteladas.

A reordenação do pacto político por meio da política dos estados ou dos governadores, fortalecendo-se os grupos regionais e enxugando-se as atribuições do poder central, foi, assim, indispensável para o êxito das resoluções propostas para tratar da questão financeira. Todos os sinais de uma atuação diferenciada – mais intervencionista e sensível às peculiaridades das instituições nacionais – nas práticas do governo eram compreendidos e justificados por um discurso de exceção e transitoriedade: era apenas um breve caminho para se chegar à normalidade do receituário metalista ortodoxo. Por essa via, com efeito, o Executivo reestruturou e dominou as relações com o Legislativo no campo das finanças públicas.

A presidência de Manuel Ferraz de Campos Salles, acompanhado do Ministro da Fazenda Joaquim Murinho, nesse contexto, foi resultado do pacto de sustentação e aprofundamento daquela resolução vitoriosa a respeito da questão financeira. O equilíbrio entre as receitas e despesas era a pedra de toque na política orçamentária, para se evitar déficits e aumentos no endividamento, de maneira a assegurar a boa execução dos termos do empréstimo de consolidação e, assim, manter satisfeitos e intessados os investidores externos.

Igualmente revelante, para o mesmo fim, era o controle do meio circulante – o que implicava prejuízos ao setor relacionado ao crédito no país –, a manutenção de uma tarifa aduaneira meramente arrecadatória, sem pretensões de favorecimento ao mercado interno, a cobrança de parte do imposto de importações em ouro e o controle da taxa de câmbio para que as exportações crescessem (ou ao menos não caísse, em meio à afirmada crise de superprodução no período) e ajudassem a manter o saldo positivo do balanço de pagamentos.

Àquela altura, com Prudente de Moraes e logo em seguida com Campos Salles, o regime republicano experimentava o funcionamento de praticamente todas as instituições

aventadas para sua sustentação. Na questão financeira, em específico, a política orçamentária, tributária, monetária e de endividamento encontrava regras, práticas e organizações pelas quais poderia ser tratada e mobilizada (inclusive no sentido de uma mudança de rota em relação à alternativa política que se sagrava vitoriosa no governo). A base tributária doméstica dava sinais de maior presença na produção e no consumo, sendo, porém, travada no setor do endividamento pelo claro recrudescimento de uma prática imperial de financiar o equilíbrio orçamentário e os investimentos do Estado por meio do recurso ao crédito externo, ampliando-se, contudo, o seu volume. Igualmente mitigado como instrumento financeiro de ativação econômica era, na consolidação da República, o recurso à emissão de meios de pagamento como mecanismo de provimento de liquidez e crédito ao mercado (espaço que também acabou suplementado pelo recurso ao endividamento).

A República, dessa forma, em meio aos seus conflitos chegava à rotina. Consolidava-se. Seguiria, agora, a sua reprodução institucional pelo enfrentamento dos graves problemas que a orientação de Campos Salles deixaria para a modernização e o desenvolvimento do país.

No que toca à sua reprodução, aliás, de acordo com o que apurou na tese, a constrição na questão financeira logo produziu resultados não desejados e em 1900 uma crise generalizada na liquidez e no crédito levou à bancarrota diversas empresas, causando prejuízos a investidores, consumidores e trabalhadores. O fiscalismo de austeridade e contração promovido por Campos Salles travava os avanços na ordem econômica que o advento da República, na conjuntura de crise, esperava obter. Seu custo político, social e econômico parecia demasiado até para os grupos que sustentavam a opção de austeridade.

Solução intermédia, portanto, capaz de manter a orientação tornada hegemônica com Prudente de Moraes e sorver da fonte de alternativas ventiladas na conjuntura de crise medidas de ajustamento, precisava ser construída. Uma saída que não ignorasse as medidas de saneamento financeiro, seguisse em harmonia com aqueles que acreditavam que à República cumpria aprofundar o receiturário liberal e metalista e que, além disso, fosse capaz de reforçar a aparelhagem do Estado e ativar o mercado, destravando a economia e recuperando as próprias condições de sustentabilidade da opção de ajustamento levada a efeito com o *fundind loan* de 1898. Rodrigues Alves foi o nome escolhido para a difícil tarefa.

O ex-ministro da Fazenda e ex-presidente (governador) do Estado de São Paulo, Franciso de Paula Rodrigues Alves era, com efeito, personagem que encarnava a conciliação que as elites dirigentes almejavam. Integrante da Assembleia Constituinte e do governo de Floriano Peixoto no período da conjuntura de crise da virada republicana, Ministro da Fazenda no governo de Prudente de Moraes, quando caminhava a República para a sua

consolidação, Rodrigues Alves, com José Leopoldo de Bulhões à frente do Ministério da Fazenda, não se limitaria a uma simples extensão das orientações que se vinham fixando desde 1897, mas, sem desprezá-las, era reconhecido pela defesa de medidas que poderiam se valer dos resultados positivos do saneamento financeiro e destravar a economia.

No setor do orçamento, abrangendo a contabilidade pública e a produção de estatísticas, Alves e Bulhões investiram em modificações profundas, encoaminando-se, inclusive, o projeto de Código de Contabilidade Pública que acabaria adotado, vinte anos depois, apenas com inexoráveis ajustes impostos pela passagem do tempo.

As despesas, de 1902 a 1906, sofreram importante modificação de rota, com esforços mais concentrados nos investimentos públicos. Não que se abandonassem as crenças de maior austeridade no gasto, mas, como se viu no capítulo quarto da tese, preocupados com o desenvolvimento econômico Rodrigues Alves e Leopoldo Bulhões promoveram obras, construções de casas, portos, ferrovias e reformas de caráter sanitário – principalmente, mas não exclusivamente, na capital.

Quanto às receitas, não abriram mão das de propor medidas de incremento e modificação do sistema arrecadatório e acerto das inconsistências que a organização federativa ainda apresentava. Encaminhar a saída da crise financeira e econômica no país requeria que se incrementasse a arrecadação mesmo que se contrariassem os interesses dos grupos e setores produtivos que já entendiam, àquele tempo, exagerada a tributação e sua burocracia.

O governo Rodrigues Alves, conquanto se alinhasse ao diagnóstico dos grupos republicanos mais próximos a uma política de caráter industrialista que também esperava ver modificado o sistema tributário em direção a uma maior incidência direta, recaía no veto do sistema de crenças hegemônico no que respeita à exploração tributária da propriedade e da renda. E, sem ignorar, as possibilidades do recrudescimento do mercado interno para a tributação, seguia no campo da tributação sobre o comércio exterior uma tarifa de finalidade eminentemente fiscal.

Na política monetária, o *funding loan* de 1897-98 garantia a continuidade dos esforços de reprodução do sistema metalista. Alves e Bulhões, entretanto, postavam o destravamento e ativação da ordem econômica para que a própria política de enxugamento dos meios de pagamento e manutenção dos compromissos internacionais fosse sustentável, não hesitando, quando preciso, recorrer à emissão de meios de pagamento e a novos empréstimos – inclusive em volume maior do que aquele do próprio *funding loan* – para alcançar essa finalidade. Igualmente, no que se refere à situação bancária e do crédito ao

público, cujo aperfeiçoamento se mostrava necessário não só para controlar os meios de pagamento e auxiliar a fixação da taxa de câmbio como também para estimular o Mercado.

Ao fim e ao cabo, com as contenções de despesas, o retorno de investimentos, o incremento nas receitas, a maior arrecadação de moeda em ouro e a retirada de papel-moeda de circulação, Rodrigues e Alves e seu Ministro da Fazenda conseguiram pequenos superávits orçamentários, alguma apreciação da taxa de câmbio e certa sensação de melhora econômica que comporia, para o governo, a identidade do interesse público esperado por toda a sociedade, ao ponto de levar Rodrigues Alves a se opor à sua base de sustentação paulista quando, no final do seu mandato, reivindicaram dele o apoio estatal ao setor cafeeiro e, depois, ante sua resistência, a própria Presidência da República.

As condições da reprodução do regime republicano na questão financeira, desse modo, transpareceram no governo de Rodrigues Alves, com a busca de ajustamento nas organizações, regras e práticas já constituídas para que se pudesse direcionar o Estado em meio aos conflitos de crenças e interesses que prosseguiram, com poucas variações, até o final da Primeira Guerra Mundial.

Pôde-se confirmar na tese, destarte, que embora tenham sido mantidas bastante fortes as continuidades decorrentes da dependência de trajetória em remação ao regime imperial e à adaptação às exigências decorrentes do crescimento da produção e das relações capitalistas no Brasil, as descontinuidades, com diferenciações atinentes ao ritmo e às características de cada um dos setores abrangidos pelas finanças públicas, foram mais significativas do que de ordinário se supõe.

Também se ampliou a compreensão no sentido de que a conjuntura crítica do período da transição republicana realizou uma efetiva ruptura (isto é, situação na qual as descontinuidades superam as continuidades sempre presentes nos processos de mudança institucional) com a ordem monárquica conservadora, dando ensejo à ascensão de novas ideias, instituições e atores. De igual modo, enriqueceu-se, pelo destaque conferido na tese à questão financeira, a compreensão dos modos pelos quais as mudanças no campo político afetaram o campo da economia (promoveram o seu desentrelaçamento), contrastando concepções de austeridade e de desenvolvimento.

Foi possível, ademais, deixando muito espaço, ainda, à investigação superveniente, confirmar que ao contrário da visão consolidada sobre o período, caracterizada pela vagarosa adaptação política às transformações havidas nas relações sociais, da perspectiva das finanças públicas há um forte descompasso rítmico entre relações políticas e econômicas, não se

podendo afirmar a prevalescência de uma esfera de ação sobre a outra, mas uma inexorável e equipotente interdependência.

Enfim, apenas a título sugestivo, não se pode olvidar que a revisitação dos problemas relacionados ao desenvolvimento institucional da questão financeira pode lançar luz sobre as muitas dificuldades que, atualmente, com as peculiaridades do presente, desafiam as finanças públicas. Se, por um lado, a política monetária e cambial mantém certa estabilidade desde o advento do plano Real, reformas na política orçamentária e tributária estão na agenda do Congresso e do Executivo. Inovações em termos gerenciais e técnicos constituem pretensão nas entidades federativas. Melhorias na transparência, no controle das desonerações e na compreensão de que a sustentabilidade orçamentária não pode ser confundida com simples medidas de austeridade também circulam nos debates.

A criação, a obtenção, a gestão e a aplicação da riqueza da sociedade proveem o Estado, concedendo-lhe recursos e mecanismos distintos para soerguer e aperfeiçoar instituições, relações, objetivos e o conjunto mesmo das capacidades que lhe permitem não só resistir às pressões originadas do ambiente interno e externo como impor suas preferências e rumos. Pela via das finanças públicas – na acepção ampla aqui adotada, que abrange a geração de receitas, a sustentabilidade do endividamento, a orquestração orçamentária, a estruturação do gasto e a interconexão entre as ações ou políticas fiscais, monetárias, cambiais e negociais – delinea-se o espaço da ação pública e privada, redistribuem-se ônus e benefícios da vida em comum e se atua sobre a estabilização dos problemas macroscópicos relativos ao funcionamento do sistema capitalista, como a produção, o emprego, o consumo e os preços.

A concepção de justiça social em disputa na sociedade se mostra mesmo, em grande parte, nas instituições (regras, práticas e narrativas) relacionadas à questão financeira, apontando aqueles que sustentam e aqueles que mais são beneficiados pela ação pública, além de contribuir para o entendimento das entranhas de um país carente de levar a efeito esforços modernizadores e desenvolvimentistas para a promoção do bem-estar comum.

Exatamente por que essa capacidade financeira pública agrega um amplo conjunto de poderes de tributar, de gastar e de não gastar, de tomar empréstimos, de se endividar e de emitir e regular a moeda e o crédito, tudo sistematizado pela via do planejamento orçamentário, afigura-se estratégico para as subjetividades agrupadas em função de crenças e interesses assumir o direcionamento desses setores compositivos da questão financeira.

Há uma agenda permanente, no país, desde a redemocratização em 1988, voltada à melhor gestão e sustentabilidade nos assuntos atinentes às finanças públicas. E, assim como no século passado, há necessidade de se compor orientações que não afundem nos extremos

da austeridade ou dos gastos sem controle. As experiências daqueles anos podem, sem dúvida, auxiliar o esforço imaginativo que requer nos nossos dias, mas, por ora, nesta tese, não está dada a oportunidade para se reconstruir o presente.

Aos mais experimentados e ao futuro deixo a tarefa.

## REFERÊNCIAS

### Fontes

#### Leis e Decretos

BRASIL. Constituição de 1891. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1891. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1824-1899/constituicao-35081-24-fevereiro-1891-532699-publicacaooriginal-15017-pl.html>. Acesso em: 15 ago. 2017.

BRASIL. Decreto 13.868, de 12 de novembro de 1919. **Colecção de Leis do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1919. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-13868-12-novembro-1919-516947-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 14 set. 2017.

BRASIL. Decreto 165-A, de 17 de janeiro de 1890. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1890. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-165-a-17-janeiro-1890-502676-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 15 ago. 2017.

BRASIL. Decreto 190, do dia 29 de janeiro de 1890. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1890. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-190-29-janeiro-1890-523888-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 15 ago. 2017.

BRASIL. Decreto 2.409, de 23 de dezembro de 1896. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1896. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-2409-23-dezembro-1896-514244-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 17 ago. 2017.

BRASIL. Decreto 3.322, de 26 de junho de 1889. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1899. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto:1899-06-26;3322>. Acesso em: 3 set. 2017.

BRASIL. Decreto 3.323, de 22 de outubro de 1864. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1864. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-3323-22-outubro-1864-555089-publicacaooriginal-74173-pe.html>. Acesso em: 21 jul. 2017.

BRASIL. Decreto 684C, de 21 de novembro de 1891. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1891. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-684-c-21-novembro-1891-532116-publicacaooriginal-53746-pe.html>. Acesso em: 17 ago. 2017.

BRASIL. Decreto 737, de 25 de novembro de 1850. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1850. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-737-25-novembro-1850-560162-publicacaooriginal-82786-pe.html>. Acesso em: 17 ago. 2017.

BRASIL. Decreto do Executivo nº 15.783, de 8 de novembro de 1922. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 21073, 10 nov. 1922. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-15783-8-novembro-1922-512462-norma-pe.html>. Acesso em: 3 set. 2017.

BRASIL. Decreto do Legislativo nº 4.536, de 28 de janeiro de 1922. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 2397, 1 fev. 1922. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-4536-28-janeiro-1922-567786-publicacaooriginal-91144-pl.html>. Acesso em: 3 set. 2017.

BRASIL. Decreto n. 3.739, de 23 de novembro de 1866. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1866. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-3739-23-novembro-1866-554550-publicacaooriginal-73191-pe.html>. Acesso em: 12 ago. 2017.

BRASIL. Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1889. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1-15-novembro-1889-532625-publicacaooriginal-14906-pe.html>. Acesso em: 12 ago. 2017.

BRASIL. Decreto nº 1.036, de 14 de novembro de 1890. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1890. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1036-14-novembro-1890-522848-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 15 ago. 2017.

BRASIL. Decreto nº 1.154, de 7 de dezembro de 1890. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1890. Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoSigen.action?norma=391295&id=14442716&idBinario=15813363&mime=application/rtf>. Acesso em: 15 ago. 2017.

BRASIL. Decreto nº 1.166, de 17 de dezembro de 1892. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1892. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1166-17-dezembro-1892-523025-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 15 ago. 2017.

BRASIL. Decreto nº 1.167, de 17 de dezembro de 1892. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1892. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1167-17-dezembro-1892-523026-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 17 ago. 2017.

BRASIL. Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1854. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1851-1899/D1318.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D1318.htm). Acesso em: 19 set. 2017.

BRASIL. Decreto nº 1.455, de 30 de dezembro de 1905. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 419, 21 jan. 1906. Disponível em:



<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-1455-30-dezembro-1905-582773-publicacaooriginal-105568-pl.html>. Acesso em: 3 set. 2017.

BRASIL. Decreto nº 1.914, de 28 de março de 1857. **Collecção das Leis do Império do Brazil**. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1857. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1914-28-marco-1857-557932-publicacaooriginal-78699-pe.html>. Acesso em: 21 jul. 2017.

BRASIL. Decreto nº 1.967, de 26 de agosto de 1857. **Collecção das Leis do Império do Brazil**. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1857. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1967-26-agosto-1857-558015-publicacaooriginal-78846-pe.html>. Acesso em: 21 jul. 2017.

BRASIL. Decreto nº 10.170, de 26 de janeiro de 1889. **Collecção das Leis do Império do Brazil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1889. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-10170-26-janeiro-1889-542399-publicacaooriginal-51038-pe.html>. Acesso em: 21 jul. 2017.

BRASIL. Decreto nº 10.262, de 6 de julho de 1889. **Collecção das Leis do Império do Brazil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1889. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-10262-6-julho-1889-542593-publicacaooriginal-51764-pe.html>. Acesso em: 12 ago. 2017.

BRASIL. Decreto nº 100, de 04 de dezembro de 1890. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1890/decreto-100-04.12.1890.html>. Acesso em: 12 ago. 2017.

BRASIL. Decreto nº 108, de 30 de dezembro de 1889. **Collecção das Leis do Império do Brazil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1889. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-108-30-dezembro-1889-516568-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 12 ago. 2017.

BRASIL. Decreto nº 109, de 19 de dezembro de 1890. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1890/decreto-109-19.12.1890.html>. Acesso em: 12 ago. 2017.

BRASIL. Decreto nº 13, de 26 de novembro de 1889. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1889. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-13-26-novembro-1889-517087-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 12 ago. 2017.

BRASIL. Decreto nº 13.110, de 19 de julho de 1918. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 9489, 20 jul. 1918. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-13110-19-julho-1918-512211-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 14 set. 2017.

BRASIL. Decreto nº 164, de 17 de janeiro de 1890. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1890. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1851-1899/D164.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D164.htm). Acesso em: 15 ago. 2017.

BRASIL. Decreto nº 165, de 17 de janeiro de 1890. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1890. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-165-17-janeiro-1890-502656-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 15 ago. 2017.

BRASIL. Decreto nº 169-A, do dia 19 de janeiro de 1890. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1890. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1851-1899/D169-A.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D169-A.htm). Acesso em: 15 ago. 2017.

BRASIL. Decreto nº 183-C, de 23 de setembro de 1893. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1893. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-183-c-23-setembro-1893-540991-publicacaooriginal-42544-pl.html>. Acesso em: 17 ago. 2017.

BRASIL. Decreto nº 19, de fevereiro de 1849. **Collecção das Leis do Império do Brazil**. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1849. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/legislacao/PublicacaoSigen.action?id=388391&tipoDocumento=DEC-n&tipoTexto=PUB>. Acesso em: 17 ago. 2017.

BRASIL. Decreto nº 194, de 31 de janeiro de 1890. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1890. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-194-31-janeiro-1890-526983-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 15 ago. 2017.

BRASIL. Decreto nº 2.139, de 27 de março de 1858. **Collecção das Leis do Império do Brazil**. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1858. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-2139-27-marco-1858-556941-publicacaooriginal-77163-pe.html>. Acesso em: 21 jul. 2017.

BRASIL. Decreto nº 2.261, de 20 de abril de 1896. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1896. Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoSigen.action?norma=396087&id=14441381&idBinario=15684405&mime=application/rtf>. Acesso em: 17 ago. 2017.

BRASIL. Decreto nº 2.469, de 4 de março de 1897. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1897. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto:1897-03-04;2469>. Acesso em: 17 ago. 2017.

BRASIL. Decreto nº 2.573, de 3 de agosto de 1897. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1897. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto:1897-08-03;2573>. Acesso em: 17 ago. 2017.

BRASIL. Decreto nº 2.675, de 20 de outubro de 1875. **Collecção das Leis do Império do Brazil**. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1875. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-2675-20-outubro-1875-549763-publicacaooriginal-65281-pl.html>. Acesso em: 12 ago. 2017.

BRASIL. Decreto nº 2.684, de 3 de novembro de 1860. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1860. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-2684-3-novembro-1860-556796-publicacaooriginal-76926-pe.html>. Acesso em: 21 jul. 2017.

BRASIL. Decreto nº 2.711, de 19 de dezembro de 1860. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1860. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-2711-19-dezembro-1860-556868-publicacaooriginal-77043-pe.html>. Acesso em: 21 jul. 2017.

BRASIL. Decreto nº 2.770 de 28 de dezembro de 1897. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1897. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-2770-28-dezembro-1897-514280-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 17 ago. 2017.

BRASIL. Decreto nº 2.773, de 29 de dezembro de 1897. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1897. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-2773-29-dezembro-1897-514281-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 17 ago. 2017.

BRASIL. Decreto nº 2.777, de 30 de dezembro de 1897. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1897. Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/legislacao/DetalhaSigen.action?id=398139>. Acesso em: 17 ago. 2017.

BRASIL. Decreto nº 2.791, de 11 de janeiro de 1898. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1898. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto:1898-01-11;2791>. Acesso em: 17 ago. 2017.

BRASIL. Decreto nº 2.792, de 11 de janeiro de 1898. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1898. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-2792-11-janeiro-1898-514289-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 17 ago. 2017.

BRASIL. Decreto nº 2.800, de 19 de janeiro de 1898. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1898. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto:1898-01-19;2800>. Acesso em: 17 ago. 2017.

BRASIL. Decreto nº 2.887, de 9 de agosto de 1879. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1879. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-2887-9-agosto-1879-547494-publicacaooriginal-62252-pl.html>. Acesso em: 21 jul. 2017.

BRASIL. Decreto nº 236, de 28 de fevereiro 1890. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1890. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-236-28-fevereiro-1890-523615-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 12 ago. 2017.

BRASIL. Decreto nº 253, de 08 de março de 1890. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1890. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto:1890-03-08;253>. Acesso em: 15 ago. 2017.

BRASIL. Decreto nº 255, de 10 de março de 1890. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1890. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-255-10-marco-1890-522941-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 15 ago. 2017.

BRASIL. Decreto nº 29, de 03 de dezembro de 1889. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1889. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-29-3-dezembro-1889-517853-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 12 ago. 2017.

BRASIL. Decreto nº 3.029, 9 de janeiro de 1881. **Collecção das Leis do Império do Brazil**. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1881. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-3029-9-janeiro-1881-546079-publicacaooriginal-59786-pl.html>. Acesso em: 17 ago. 2017.

BRASIL. Decreto nº 3.255, de 10 de abril de 1899. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1899. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto:1899-04-10;3255>. Acesso em: 3 set. 2017.

BRASIL. Decreto nº 3.256, de 10 de abril de 1899. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1899. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto:1899-04-10;3256>. Acesso em: 3 set. 2017.

BRASIL. Decreto nº 3.257, de 10 de abril de 1899. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1899. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/legislacao/ListaTextoSigen.action?norma=400038&id=14442047&idBinario=15630175&mime=application/rtf>. Acesso em: 3 set. 2017.

BRASIL. Decreto nº 3.267, de 24 de abril de 1899. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1899. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto:1899-04-24;3267>. Acesso em: 3 set. 2017.

BRASIL. Decreto nº 3.279, de 15 de maio de 1899. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1899. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-3279-15-maio-1899-514321-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 3 set. 2017.

BRASIL. Decreto nº 3.280, de 15 de maio de 1899. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1899. Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/legislacao/DetalhaSigen.action?id=400130>. Acesso em: 3 set. 2017.

BRASIL. Decreto nº 3.306, de 13 de setembro de 1864. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1864. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-3306-13-setembro-1864-555072-publicacaooriginal-74156-pe.html>. Acesso em: 21 jul. 2017.

BRASIL. Decreto nº 3.321, de 21 de outubro de 1864. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1864. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-3321-21-outubro-1864-555087-publicacaooriginal-74171-pe.html>. Acesso em: 21 jul. 2017.

BRASIL. Decreto nº 3.403, de 24 de novembro de 1888. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: [Typographia Nacional], 1888. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-3403-24-novembro-1888-542102-publicacaooriginal-49437-pl.html>. Acesso em: 12 ago. 2017.

BRASIL. Decreto nº 3.529, de 15 de dezembro de 1899. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1899. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-3529-15-dezembro-1899-514334-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 3 set. 2017.

BRASIL. Decreto nº 3.564, de 22 de janeiro de 1900. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 933, 08 mar. 1900. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-3564-22-janeiro-1900-514338-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 3 set. 2017.

BRASIL. Decreto nº 3.617, de 19 de março de 1900. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1263, 28 mar. 1900. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-3617-19-marco-1900-514345-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 3 set. 2017.

BRASIL. Decreto nº 30, de janeiro de 1892. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1892. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-30-8-janeiro-1892-541211-publicacaooriginal-44160-pl.html>. Acesso em: 15 ago. 2017.

BRASIL. Decreto nº 333, de 12 de abril de 1890. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1890. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-333-12-abril-1890-523642-norma-pe.html>. Acesso em: 12 ago. 2017.

BRASIL. Decreto nº 376, de 12 de agosto de 1844. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1844. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/legislacao/PublicacaoSigen.action?id=387319&tipoDocumento=DEC-n&tipoTexto=PUB>. Acesso em: 21 jul. 2017.

BRASIL. Decreto nº 391C, de 10 de maio de 1890. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1890. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-391-c-10-maio-1890-501229-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 12 ago. 2017.

BRASIL. Decreto nº 391C, de 10 de maio de 1890. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1890. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-391-c-10-maio-1890-501229-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 15 ago. 2017.

BRASIL. Decreto nº 392, de 8 de outubro de 1896. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1896. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-392-8-outubro-1896-540205-publicacaooriginal-40163-pl.html>. Acesso em: 17 ago. 2017.

BRASIL. Decreto nº 4.343, de 20 de março de 1869. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1869. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-4343-20-marco-1869-552840-publicacaooriginal-70397-pe.html>. Acesso em: 21 jul. 2017.

BRASIL. Decreto nº 4.839, de 18 de maio de 1903. **Coleção de Leis do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1903. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-4839-18-maio-1903-523141-norma-pe.html>. Acesso em: 3 set. 2017.

BRASIL. Decreto nº 4.860, de 8 de junho de 1903. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 2861, 12 jun. 1903. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-4860-8-junho-1903-527454-norma-pe.html>. Acesso em: 3 set. 2017.

BRASIL. Decreto nº 4.865, de 16 de junho de 1903. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 2921, 17 jun. 1903. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-4865-16-junho-1903-523145-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 3 set. 2017.

BRASIL. Decreto nº 41, de 20 de fevereiro de 1840. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1840. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/legislacao/PublicacaoSigen.action?id=385522&tipoDocumento=DEC-n&tipoTexto=PUB>. Acesso em: 21 jul. 2017.

BRASIL. Decreto nº 435, de 30 de maio de 1890. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1890. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1851-1899/D435.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D435.htm). Acesso em: 12 ago. 2017.

BRASIL. Decreto nº 451B, de 31 de maio de 1890. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1890. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-451-b-31-maio-1890-516631-norma-pe.html>. Acesso em: 15 ago. 2017.

BRASIL. Decreto nº 5.580, de 31 de março de 1874. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1874. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-5580-31-marco-1874-550184-publicacaooriginal-65835-pe.html>. Acesso em: 21 jul. 2017.

BRASIL. Decreto nº 5.652, de 26 de agosto de 1905. **Coleção de Leis do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1905. Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/legislacao/DetalhaSigen.action?id=409023>. Acesso em: 3 set. 2017.

BRASIL. Decreto nº 5.654, de 28 de agosto de 1905. **Coleção de Leis do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1905. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-5654-28-agosto-1905-520391-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 14 set. 2017.

BRASIL. Decreto nº 510, de 22 de junho de 1890. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1891. Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoSigen.action?norma=388004&id=14448663&idBinario=15722625&mime=application/rtf>. Acesso em: 15 ago. 2017.

BRASIL. Decreto nº 523, de 20 de julho de 1847. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1847. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-523-20-julho-1847-560333-publicacaooriginal-83096-pe.html>. Acesso em: 17 ago. 2017.

BRASIL. Decreto nº 56, de 03 de junho de 1890. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1890/decreto-56-03.06.1890.html>. Acesso em: 12 ago. 2017.

BRASIL. Decreto nº 575, de 10 de janeiro de 1849. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1849. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-575-10-janeiro-1849-559714-publicacaooriginal-82062-pe.html>. Acesso em: 17 ago. 2017.

BRASIL. Decreto nº 585, de 31 de julho de 1899. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1899. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-585-31-julho-1899-540402-publicacaooriginal-40606-pl.html>. Acesso em: 3 set. 2017.

BRASIL. Decreto nº 6.160, de 02 de outubro de 1906. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 5283, 06 out. 1906. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-6160-2-outubro-1906-521069-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 3 set. 2017.

BRASIL. Decreto nº 648, de 10 de novembro de 1849. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1849. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-648-10-novembro-1849-559883-publicacaooriginal-82317-pe.html>. Acesso em: 17 ago. 2017.

BRASIL. Decreto nº 7.552, de 22 de novembro de 1879. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1879. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-7552-22-novembro-1879-548825-publicacaooriginal-64038-pe.html>. Acesso em: 21 jul. 2017.

BRASIL. Decreto nº 736, de 20 de novembro de 1850. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1850. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-736-20-novembro-1850-560158-publicacaooriginal-82782-pe.html>. Acesso em: 19 set. 2017.

BRASIL. Decreto nº 8, de 21 de novembro de 1889. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1889. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-8-21-novembro-1889-530936-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 12 ago. 2017.

BRASIL. Decreto nº 8.360, de 31 de dezembro de 1881. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1881. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-8360-31-dezembro-1881-546644-publicacaooriginal-60984-pe.html>. Acesso em: 21 jul. 2017.

BRASIL. Decreto nº 836, de 11 de outubro de 1890. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1890. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-836-11-outubro-1890-517349-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 12 ago. 2017.

BRASIL. Decreto nº 836, de 11 de outubro de 1890. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1890. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-836-11-outubro-1890-517349-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 15 ago. 2017.

BRASIL. Decreto nº 850, de 13 de outubro de 1890. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1890. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-850-13-outubro-1890-507867-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 15 ago. 2017.

BRASIL. Decreto nº 9.581, de 17 de abril de 1886. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: [Typographia Nacional], 1886. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-9581-17-abril-1886-543276-publicacaooriginal-53474-pe.html>. Acesso em: 12 ago. 2017.

BRASIL. Decreto nº 9.746, de 22 de abril de 1887. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: [Typographia Nacional], 1887. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-9746-22-abril-1887-543108-publicacaooriginal-52867-pe.html>. Acesso em: 21 jul. 2017.

BRASIL. Decreto nº 914-A, de 23 de outubro de 1890. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1890. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-914-a-23-outubro-1890-517812-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 17 ago. 2017.

BRASIL. Decreto nº 947A, de 4 de novembro de 1890. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1890. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-947-a-4-novembro-1890-522841-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 15 ago. 2017.

BRASIL. Decreto nº 966A, de 7 de novembro de 1890. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1890. Disponível em:



<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-966-a-7-novembro-1890-553450-publicacaooriginal-71409-pe.html>. Acesso em: 12 ago. 2017.

BRASIL. Decreto nº 998A, de 12 de novembro de 1890. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1890. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-998-a-12-novembro-1890-519865-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 12 ago. 2017.

BRASIL. Decreto nº 99-A, de 27 de dezembro de 1889. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1889. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-99-a-27-dezembro-1889-522065-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 12 ago. 2017.

BRASIL. Lei 3.018, de 05 de novembro de 1880. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1880. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/legislacao/PublicacaoSigen.action?id=544866&tipoDocumento=LEI-n&tipoTexto=PUB>. Acesso em: 12 ago. 2017.

BRASIL. Lei 3.396, de 24 de novembro de 1887. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: [Typographia Nacional], 1887. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-3396-24-novembro-1888-542067-publicacaooriginal-49328-pl.html>. Acesso em: 12 ago. 2017.

BRASIL. Lei 3.396, de 24 de novembro de 1888. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: [Imprensa Nacional], 1888. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-3396-24-novembro-1888-542067-publicacaooriginal-49328-pl.html>. Acesso em: 14 set. 2017.

BRASIL. Lei de 04 de outubro de 1831. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1831. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei\\_sn/1824-1899/lei-37582-4-outubro-1831-564543-publicacaooriginal-88471-pl.html](https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-37582-4-outubro-1831-564543-publicacaooriginal-88471-pl.html). Acesso em: 19 set. 2017.

BRASIL. Lei de 15 de dezembro de 1830. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1830. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei\\_sn/1824-1899/lei-38056-15-dezembro-1830-565833-publicacaooriginal-89571-pl.html](https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-38056-15-dezembro-1830-565833-publicacaooriginal-89571-pl.html). Acesso em: 19 set. 2017.

BRASIL. Lei de 15 de dezembro de 1831. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1831. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei\\_sn/1824-1899/lei-37687-15-novembro-1831-564851-publicacaooriginal-88758-pl.html](https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-37687-15-novembro-1831-564851-publicacaooriginal-88758-pl.html). Acesso em: 19 set. 2017.

BRASIL. Lei de 24 de outubro de 1832. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1832. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei\\_sn/1824-1899/lei-37339-24-outubro-1832-563870-publicacaooriginal-87921-pl.html](https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-37339-24-outubro-1832-563870-publicacaooriginal-87921-pl.html). Acesso em: 19 set. 2017.

BRASIL. Lei de 7 de novembro de 1831. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1831. Disponível em:

[https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei\\_sn/1824-1899/lei-37659-7-novembro-1831-564776-publicacaooriginal-88704-pl.html](https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-37659-7-novembro-1831-564776-publicacaooriginal-88704-pl.html). Acesso em: 19 set. 2017.

BRASIL. Lei n. 1.507, de 26 de setembro de 1867. **Collecção das Leis do Império do Brazil**. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1860. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/LIM1507.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM1507.htm). Acesso em: 12 ago. 2017.

BRASIL. Lei n. 683, de 5 de julho de 1853. **Collecção das Leis do Império do Brazil**. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1853. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/legislacao/PublicacaoSigen.action?id=542236&tipoDocumento=LEI-n&tipoTexto=PUB>. Acesso em: 12 ago. 2017.

BRASIL. Lei n.º 3.270, conhecida como Lei dos Sexagenários, promulgada em 28 de setembro de 1885. **Collecção das Leis do Império do Brazil**. Rio de Janeiro: [Typographia Nacional], 1885. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/LIM3270.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM3270.htm). Acesso em: 21 jul. 2017.

BRASIL. Lei n.º 1.083, de 22 de agosto de 1860. **Collecção das Leis do Império do Brazil**. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1860. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/LIM1083.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM1083.htm). Acesso em: 21 jul. 2017.

BRASIL. Lei n.º 1.114, de 27 de setembro de 1860. **Collecção das Leis do Império do Brazil**. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1860. Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoSigen.action?norma=542729&id=14383203&idBinario=15630518&mime=application/rtf>. Acesso em: 21 jul. 2017.

BRASIL. Lei n.º 1.144, de 30 de dezembro de 1903. **Coleção de Leis do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1903. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1900-1909/lei-1144-30-dezembro-1903-613138-norma-pl.html>. Acesso em: 3 set. 2017.

BRASIL. Lei n.º 1.177, de 16 de janeiro de 1904. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 485, 29 jan. 1904. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-1177-16-janeiro-1904-583763-norma-pl.html>. Acesso em: 3 set. 2017.

BRASIL. Lei n.º 1.178, de 16 de janeiro de 1904. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 488, 29 jan. 1904. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-1178-16-janeiro-1904-583767-publicacaooriginal-106519-pl.html>. Acesso em: 3 set. 2017.

BRASIL. Lei n.º 1.349, de 12 de setembro de 1866. **Collecção das Leis do Império do Brazil**. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1866. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/legislacao/ListaTextoSigen.action?norma=543002&id=14381403&idBinario=15776885&mime=application/rtf>. Acesso em: 12 ago. 2017.

BRASIL. Lei n.º 1.575, de 6 de dezembro de 1906. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 6815, 08 dez. 1906. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-1575-6-dezembro-1906-583090-publicacaooriginal-105913-pl.html>. Acesso em: 3 set. 2017.

BRASIL. Lei nº 105, de 12 de maio de 1840. **Collecção das Leis do Império do Brazil**. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1840. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-105-12-maio-1840-532610-publicacaooriginal-14882-pl.html>. Acesso em: 21 jul. 2017.

BRASIL. Lei nº 126-A, de 21 de novembro de 1892. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1892. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1824-1899/lei-126-a-21-novembro-1892-541381-publicacaooriginal-44948-pl.html>. Acesso em: 17 ago. 2017.

BRASIL. Lei nº 126-B, de 21 de novembro de 1892. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1892. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1824-1899/lei-126-b-21-novembro-1892-541382-publicacaooriginal-44950-pl.html>. Acesso em: 17 ago. 2017.

BRASIL. Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834. **Collecção das Leis do Império do Brazil**. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1834. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-16-12-agosto-1834-532609-publicacaooriginal-14881-pl.html>. Acesso em: 21 jul. 2017.

BRASIL. Lei nº 164, de 26 de setembro de 1840. **Collecção das Leis do Império do Brazil**. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1840. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/legislacao/ListaTextoSigen.action?norma=541194&id=14391581&idBinario=15634129&mime=application/rtf>. Acesso em: 21 jul. 2017.

BRASIL. Lei nº 191-A, de 30 de setembro de 1893. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1893. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1824-1899/lei-191-a-30-setembro-1893-541010-publicacaooriginal-42736-pl.html>. Acesso em: 17 ago. 2017.

BRASIL. Lei nº 191-B, de 30 de setembro de 1893. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1893. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1824-1899/lei-191-b-30-setembro-1893-541013-publicacaooriginal-42740-pl.html>. Acesso em: 17 ago. 2017.

BRASIL. Lei nº 2.040, de 28 de setembro de 1871. **Collecção das Leis do Império do Brazil**. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1871. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/LIM2040.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM2040.htm). Acesso em: 21 jul. 2017.

BRASIL. Lei nº 2.083, de 30 de julho de 1909. **Coleção de Leis do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1909. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1900-1909/lei-2083-30-julho-1909-580344-publicacaooriginal-103291-pl.html>. Acesso em: 14 set. 2017.

BRASIL. Lei nº 2.670, de 20 de outubro de 1875. **Collecção das Leis do Império do Brazil**. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1875. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-2670-20-outubro-1875-589144-publicacaooriginal-116850-pl.html>. Acesso em: 12 ago. 2017.

BRASIL. Lei nº 2.842, de 3 de janeiro de 1914. **Coleção de Leis do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1914. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1910-1919/lei-2842-3-janeiro-1914-575224-publicacaooriginal-98291-pl.html>. Acesso em: 14 set. 2017.

BRASIL. Lei nº 23, de 30 de outubro de 1891. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1891. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1824-1899/lei-23-30-outubro-1891-507888-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 15 ago. 2017.

BRASIL. Lei nº 234, de 23 de novembro de 1841. **Collecção das Leis do Império do Brazil**. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1841. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-234-23-novembro-1841-532611-publicacaooriginal-14883-pl.html>. Acesso em: 21 jul. 2017.

BRASIL. Lei nº 243, de 30 de novembro de 1841. **Collecção das Leis do Império do Brazil**. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1841. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/legislacao/PublicacaoSigen.action?id=541366&tipoDocumento=LEI-n&tipoTexto=PUB>. Acesso em: 21 jul. 2017.

BRASIL. Lei nº 265, de 24 de novembro de 1894. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1894. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1824-1899/lei-265-24-dezembro-1894-540505-publicacaooriginal-40821-pl.html>. Acesso em: 17 ago. 2017.

BRASIL. Lei nº 3.150, de 4 de novembro de 1882. **Collecção das Leis do Império do Brazil**. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1882. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/LIM3150.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM3150.htm). Acesso em: 12 ago. 2017.

BRASIL. Lei nº 3.270, de 27 de setembro de 1885. **Collecção das Leis do Império do Brazil**. Rio de Janeiro: [Typographia Nacional], 1885. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/legislacao/ListaTextoSigen.action?norma=545046&id=14377125&idBinario=15779572&mime=application/rtf>. Acesso em: 12 ago. 2017.

BRASIL. Lei nº 3.396, de 24 de novembro de 1888. **Collecção das Leis do Império do Brazil**. Rio de Janeiro: [Typographia Nacional], 1888. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-3396-24-novembro-1888-542067-publicacaooriginal-49328-pl.html>. Acesso em: 12 ago. 2017.

BRASIL. Lei nº 3.397, de 24 de novembro de 1888. **Collecção das Leis do Império do Brazil**. Rio de Janeiro: [Typographia Nacional], 1888. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-3397-24-novembro-1888-542068-publicacaooriginal-49329-pl.html>. Acesso em: 12 ago. 2017.

BRASIL. Lei nº 3.454, de 6 de janeiro de 1918. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 315, 08 jan. 1918. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1910-1919/lei-3454-6-janeiro-1918-571960-publicacaooriginal-95095-pl.html>. Acesso em: 14 set. 2017.

BRASIL. Lei nº 3.644, de 31 de dezembro de 1918. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 203, 05 jan. 1919. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-3644-a-31-dezembro-1918-570561-publicacaooriginal-93697-pl.html>. Acesso em: 14 set. 2017.

BRASIL. Lei nº 387, de 19 de agosto de 1846. **Collecção das Leis do Império do Brazil**. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1846. Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoSigen.action?norma=541668&id=14389110&idBinario=15632071&mime=application/rtf>. Acesso em: 17 ago. 2017.

BRASIL. Lei nº 4 de outubro de 1831. **Collecção das Leis do Império do Brazil**. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1831. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei\\_sn/1824-1899/lei-37582-4-outubro-1831-564543-publicacaooriginal-88471-pl.html](https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-37582-4-outubro-1831-564543-publicacaooriginal-88471-pl.html). Acesso em: 19 set. 2017.

BRASIL. Lei nº 401, de 11 de setembro de 1846. **Collecção das Leis do Império do Brazil**. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1846. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/legislacao/ListaTextoSigen.action?norma=541700&id=14389178&idBinario=15820300&mime=application/rtf>. Acesso em: 21 jul. 2017.

BRASIL. Lei nº 427, de 9 de dezembro de 1896. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1896. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1824-1899/lei-427-9-dezembro-1896-540241-publicacaooriginal-40207-pl.html>. Acesso em: 17 ago. 2017.

BRASIL. Lei nº 428, de 10 de dezembro de 1896. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1896. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/legislacao/PublicacaoSigen.action?id=541760&tipoDocumento=LEI-n&tipoTexto=PUB>. Acesso em: 17 ago. 2017.

BRASIL. Lei nº 429, de 10 de dezembro de 1896. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1896. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1824-1899/lei-429-10-dezembro-1896-540243-publicacaooriginal-40209-pl.html>. Acesso em: 17 ago. 2017.

BRASIL. Lei nº 489, de 18 de dezembro de 1897. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1897. Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoSigen.action?norma=541889&id=14444503&idBinario=15713970&mime=application/rtf>. Acesso em: 17 ago. 2017.

BRASIL. Lei nº 556, de 25 de junho de 1850. **Collecção das Leis do Império do Brazil**. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1850. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-556-25-junho-1850-501245-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 17 ago. 2017.

BRASIL. Lei nº 559, de 31 de dezembro de 1898. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1899. Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoSigen.action?norma=542042&id=14439447&idBinario=15810110&mime=application/rtf>. Acesso em: 3 set. 2017.

BRASIL. Lei nº 581, de 20 de julho de 1899. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1899. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1824-1899/lei-581-20-julho-1899-540384-publicacaooriginal-40586-pl.html>. Acesso em: 3 set. 2017.

BRASIL. Lei nº 581, de 4 de setembro de 1850. **Collecção das Leis do Império do Brazil**. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1850. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/LIM581.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM581.htm). Acesso em: 19 set. 2017.

BRASIL. Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. **Collecção das Leis do Império do Brazil**. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1850. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L0601-1850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L0601-1850.htm). Acesso em: 19 set. 2017.

BRASIL. Lei nº 640, de 14 de novembro de 1899. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1899. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1824-1899/lei-640-14-novembro-1899-540785-publicacaooriginal-41910-pl.html>. Acesso em: 3 set. 2017.

BRASIL. Lei nº 641, de 14 de novembro de 1899. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1899. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1824-1899/lei-641-14-novembro-1899-539583-norma-pl.html>. Acesso em: 3 set. 2017.

BRASIL. Lei nº 651, de 22 de novembro de 1899. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1899. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1824-1899/lei-651-22-novembro-1899-540808-norma-pl.html>. Acesso em: 3 set. 2017.

BRASIL. Lei nº 652, de 23 de novembro de 1899. **Collecção das Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1899. Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoSigen.action?norma=542199&id=14440514&idBinario=15807784&mime=application/rtf>. Acesso em: 3 set. 2017.

BRASIL. Lei nº 746, de 29 de dezembro de 1900. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 5683, 30 dez. 1900. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1900-1909/lei-746-29-dezembro-1900-586254-publicacaooriginal-109745-pl.html>. Acesso em: 3 set. 2017.

BRASIL. Lei nº 953, de 29 de dezembro de 1902. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 5618, 31 dez. 1902. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-953-29-dezembro-1902-585389-norma-pl.html>. Acesso em: 3 set. 2017.

BRASIL. Lei nº 957, de 30 de outubro de 1902. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 1 jan. 1903. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1900-1909/lei-957-30-dezembro-1902-584036-publicacaooriginal-106805-pl.html>. Acesso em: 3 set. 2017.

BRASIL. Lei nº 99, de 31 de outubro de 1835. **Collecção das Leis do Império do Brazil**. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1835. Disponível em:

<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoSigen.action?norma=541052&id=14389048&idBinario=15775326&mime=application/rtf>. Acesso em: 21 jul. 2017.

### Documentos oficiais

BRASIL. Biblioteca da Presidência da República. **Histórico dos Ministérios e Órgãos da Presidência da República**, 2017. Disponível em: <http://goo.gl/BmxfYQ>. Acesso em: 10 mai. 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Annaes da Camara de Deputados de 1891**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1892. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/28839>. Acesso em: 23 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. **Annaes do Congresso Constituinte de 1890-1891 (ACC)**. Rio de Janeiro: Imprensa Oficial, [s.d.]. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/6>. Acesso em: 23 set. 2017.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. **Anais da Assembleia Constituinte de 1823**. Rio de Janeiro: Typographia do Imperial Instituto Artístico, 1874. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/8567>. Acesso em: 28 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. **Annaes do Congresso Constituinte da República**. 2. ed. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1924. v. 2 Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/13596>. Acesso em: 13 set. 2017.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. **Anais do Parlamento Brasileiro da 4ª Sessão da 20ª Legislatura: 27 de abril a 17 de junho de 1888**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1889. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/30039>. Acesso em: 12 maio 2018.

BRASIL. Comissão de Inquérito sobre o Meio Circulante. **Relatório da Comissão de Inquerito nomeada por aviso do Ministro da Fazenda de 10 de outubro de 1859**. [s.l.: s.n.], 1860. Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/34860>. Acesso em: 12 maio 2018.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Exposição do Estado da Fazenda Pública**. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1823. Disponível em: [http://memoria.org.br/ia\\_visualiza\\_bd/ia\\_vdados.php?cd=meb000000390&m=1042&n=rmfazenda18211823](http://memoria.org.br/ia_visualiza_bd/ia_vdados.php?cd=meb000000390&m=1042&n=rmfazenda18211823). Acesso em 29 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. **Proposta e relatório apresentados à Assembleia Geral Legislativa na sessão ordinária de 1841 pelo Ministro e Secretário de Estado dos Negócios da Fazenda**. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1841. Disponível em: <http://www-apps.crl.edu/brazil/ministerial/fazenda>. Acesso em: 23 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. **Proposta e relatório apresentados à Assembleia Geral Legislativa na segunda sessão da quinta legislatura pelo Ministro e Secretário de Estado**

**dos Negócios da Fazenda.** Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1843. Disponível em: <http://www-apps.crl.edu/brazil/ministerial/fazenda>. Acesso em: 23 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. **Proposta e relatório apresentados à Assembleia Geral Legislativa na terceira sessão da oitava legislatura pelo Ministro e Secretário de Estado e Negócios da Fazenda.** Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1851. Disponível em: <http://www-apps.crl.edu/brazil/ministerial/fazenda>. Acesso em: 23 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. **Proposta e relatório apresentados à Assembleia Geral Legislativa na primeira sessão da nona legislatura pelo Ministro e Secretário de Estado e Negócios da Fazenda.** Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1852. Disponível em: <http://www-apps.crl.edu/brazil/ministerial/fazenda>. Acesso em: 29 maio 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. **Proposta e relatório apresentados à Assembleia Geral Legislativa na segunda sessão da décima legislatura pelo Ministro da Fazenda.** Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1858. Disponível em: <http://www-apps.crl.edu/brazil/ministerial/fazenda>. Acesso em: 12 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. **Proposta e relatório... do ano de 1858, apresentados à Assembleia Geral Legislativa na 3ª sessão da 10ª legislatura pelo Ministro da Fazenda.** Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1859. Disponível em: <http://www-apps.crl.edu/brazil/ministerial/fazenda>. Acesso em: 12 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. **Proposta e relatório apresentados à Assembleia Geral Legislativa na quarta sessão da décima legislatura pelo Ministro da Fazenda.** Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1860. Disponível em: <http://www-apps.crl.edu/brazil/ministerial/fazenda>. Acesso em: 28 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. **Proposta e relatório apresentados à Assembleia Geral Legislativa na primeira sessão da décima primeira legislatura pelo Ministro da Fazenda.** Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1861. Disponível em: <http://www-apps.crl.edu/brazil/ministerial/fazenda>. Acesso em: 28 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. **Proposta e relatório apresentados à Assembleia Geral Legislativa na terceira sessão da décima segunda legislatura pelo Ministro da Fazenda.** Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1865. Disponível em: <http://www-apps.crl.edu/brazil/ministerial/fazenda>. Acesso em: 28 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. **Proposta e relatório apresentados à Assembleia Geral Legislativa na primeira sessão da décima quarta legislatura pelo Ministro da Fazenda.** Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1869. Disponível em: <http://www-apps.crl.edu/brazil/ministerial/fazenda>. Acesso em: 28 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. **Proposta e relatório apresentados à Assembleia Geral Legislativa na primeira sessão da décima sétima legislatura pelo Ministro e Secretario de Estado dos Negócios da Fazenda.** Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1878. Disponível em: <http://www-apps.crl.edu/brazil/ministerial/fazenda>. Acesso em: 08 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. **Proposta e relatório apresentados à Assembleia Geral Legislativa na segunda sessão da vigésima legislatura pelo Ministro e Secretario de**



**Estado dos Negocios da Fazenda.** Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1887. Disponível em: <http://www-apps.crl.edu/brazil/ministerial/fazenda>. Acesso em: 08 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. **Proposta e relatório apresentados à Assembleia Geral Legislativa na terceira sessão da vigésima legislatura pelo Ministro e Secretario de Estado dos Negocios da Fazenda.** Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1888. Disponível em: <http://www-apps.crl.edu/brazil/ministerial/fazenda>. Acesso em: 08 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. **Proposta e relatório apresentados à Assembleia Geral Legislativa na quarta sessão da vigésima legislatura pelo Ministro e Secretario de Estado dos Negocios da Fazenda.** Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1889. Disponível em: <http://www-apps.crl.edu/brazil/ministerial/fazenda>. Acesso em: 26 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. **Relatório do ano de 1889 e 1890.** Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1891a. Disponível em: <http://www-apps.crl.edu/brazil/ministerial/fazenda>. Acesso em: 13/09/2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. **Relatório do ano de 1890 apresentado em janeiro de 1891.** Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1891b. Disponível em: <http://www-apps.crl.edu/brazil/ministerial/fazenda>. Acesso em: 13 set. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. **Relatório do ano de 1890 apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil em junho de 1891.** Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1891c. Disponível em: <http://www-apps.crl.edu/brazil/ministerial/fazenda>. Acesso em: 13 set. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. **Relatório do ano de 1891 apresentado ao Vice-Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil no ano de 1892.** Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1892. Disponível em: <http://www-apps.crl.edu/brazil/ministerial/fazenda>. Acesso em: 13 set. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. **Relatório apresentado ao Vice-Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado dos Negócios da Fazenda do ano de 1893.** Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1893. Disponível em: <http://www-apps.crl.edu/brazil/ministerial/fazenda>. Acesso em: 13 set. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. **Relatório apresentado ao Vice-Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado dos Negócios da Fazenda do ano de 1894.** Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1894. Disponível em: <http://www-apps.crl.edu/brazil/ministerial/fazenda>. Acesso em: 13 set. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. **Relatório apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado dos Negócios da Fazenda do ano de 1895.** Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1896. Disponível em: <http://www-apps.crl.edu/brazil/ministerial/fazenda>. Acesso em: 13 set. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. **Relatório apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado dos Negócios da Fazenda do ano de 1896.** Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1897. Disponível em: <http://www-apps.crl.edu/brazil/ministerial/fazenda>. Acesso em: 13 set. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. **Relatório apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado dos Negócios da Fazenda do ano de 1897.** Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1898. Disponível em: <http://www-apps.crl.edu/brazil/ministerial/fazenda>. Acesso em: 13 set. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. **Relatório apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado dos Negócios da Fazenda do ano de 1898.** Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1899. Disponível em: <http://www-apps.crl.edu/brazil/ministerial/fazenda>. Acesso em: 13 set. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. **Relatório apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado dos Negócios da Fazenda do ano de 1899.** Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1900. Disponível em: <http://www-apps.crl.edu/brazil/ministerial/fazenda>. Acesso em: 13 set. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. **Relatório apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado dos Negócios da Fazenda do ano de 1900.** Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1901. Disponível em: <http://www-apps.crl.edu/brazil/ministerial/fazenda>. Acesso em: 26 set. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. **Relatório apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado dos Negócios da Fazenda do ano de 1901.** Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1902. Disponível em: <http://www-apps.crl.edu/brazil/ministerial/fazenda>. Acesso em: 26 set. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. **Relatório apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado dos Negócios da Fazenda do ano de 1902.** Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1903. Disponível em: <http://www-apps.crl.edu/brazil/ministerial/fazenda>. Acesso em: 26 set. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. **Relatório apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado dos Negócios da Fazenda do ano de 1903.** Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1904. Disponível em: <http://www-apps.crl.edu/brazil/ministerial/fazenda>. Acesso em: 26 set. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. **Relatório apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado dos Negócios da Fazenda do ano de 1904.** Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1905. Disponível em: <http://www-apps.crl.edu/brazil/ministerial/fazenda>. Acesso em: 26 set. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. **Relatório apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado dos Negócios da Fazenda do ano de 1906.** Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1907. Disponível em: <http://www-apps.crl.edu/brazil/ministerial/fazenda>. Acesso em: 26 set. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. **Relatório apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado dos Negócios da Fazenda do ano de 1907.** Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1908. Disponível em: <http://www-apps.crl.edu/brazil/ministerial/fazenda>. Acesso em: 26 set. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. **Relatório apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado dos Negócios da Fazenda do ano de 1910 e 1911.** Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1912. Disponível em: <http://www-apps.crl.edu/brazil/ministerial/fazenda>. Acesso em: 29 set. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. **Relatório I apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado dos Negócios da Fazenda do ano de 1913.** Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1914. Disponível em: <http://www-apps.crl.edu/brazil/ministerial/fazenda>. Acesso em: 29 set. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. **Relatório apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado dos Negócios da Fazenda do ano de 1913.** Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1915. Disponível em: <http://www-apps.crl.edu/brazil/ministerial/fazenda>. Acesso em: 29 set. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. **Relatório apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado dos Negócios da Fazenda no ano de 1915.** Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1916. v. I. Disponível em: <http://www-apps.crl.edu/brazil/ministerial/fazenda>. Acesso em: 29 set. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. **Relatório apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado dos Negócios da Fazenda no ano de 1915.** Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1916b. v. II. Disponível em: <http://www-apps.crl.edu/brazil/ministerial/fazenda>. Acesso em: 29 set. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. **Relatório apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado dos Negócios da Fazenda no ano de 1918.** Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1919. Disponível em: <http://www-apps.crl.edu/brazil/ministerial/fazenda>. Acesso em: 29 set. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. **Relatório apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado dos Negócios da Fazenda no ano de 1920.** Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1920. Disponível em: <http://www-apps.crl.edu/brazil/ministerial/fazenda>. Acesso em: 07 out. 2017.

BRASIL. Ministério da Guerra. **Relatorio do anno de 1884 organizado pelo Ex-Ministro da Guerra Conselheiro Candido Luiz Maria de Oliveira e Apresentado á Assembléa Geral Legislativa na 1ª Sessão da 19ª Legislatura.** Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1885. Disponível em: <http://www-apps.crl.edu/brazil/ministerial/guerra>. Acesso em: 10 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Guerra. **Relatorio do anno de 1886 apresentado á Assembléa Geral Legislativa na 2ª Sessão da 20ª Legislatura.** Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1887. Disponível em: <http://www-apps.crl.edu/brazil/ministerial/guerra>. Acesso em: 10 ago. 2017.

BRASIL. Ministério da Indústria, Viação e Obras Públicas. **Relatorio apreentado ao Presidente da Republica dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro Joaquim Murтинho no ano de 1897.** Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1887. Disponível em: <http://www->

apps.crl.edu/brazil/ministerial/industrias\_via%C3%A7%C3%A3o\_e\_obras\_p%C3%ABlicas . Acesso em: 22/09/2017.

BRASIL. Presidência. **Mensagem dirigida ao Congresso Nacional pelo Generalíssimo Manoel Deodoro da Fonseca, Chefe do Governo Provisório, em 15 de novembro de 1890.** Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1890. Disponível em: <http://www-apps.crl.edu/brazil/presidential>. Acesso em: 14 set. 2017.

\_\_\_\_\_. Presidência. **Mensagem dirigida ao Congresso Nacional pelo Generalíssimo Manoel Deodoro da Fonseca, Chefe do Governo Provisório, em 15 de junho de 1891.** Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1891. Disponível em: <http://www-apps.crl.edu/brazil/presidential>. Acesso em: 14 set. 2017.

\_\_\_\_\_. Presidência. **Mensagem dirigida ao Congresso Nacional pelo Marechal Floriano Peixoto, Vice-Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil, por ocasião de abrir-se a 2º Sessão Ordinária da 1ª Legislatura.** Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1892. Disponível em: <http://www-apps.crl.edu/brazil/presidential>. Acesso em: 14 set. 2017.

\_\_\_\_\_. Presidência. **Mensagem dirigida ao Congresso Nacional pelo Marechal Floriano Peixoto, Vice-Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil, por ocasião de abrir-se a 3º Sessão Ordinária da 1ª Legislatura.** Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1893. Disponível em: <http://www-apps.crl.edu/brazil/presidential>. Acesso em: 14 set. 2017.

\_\_\_\_\_. Presidência. **Mensagem dirigida ao Congresso Nacional pelo Marechal Floriano Peixoto, Vice-Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil, em 4 de outubro de 1894.** Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1894. Disponível em: <http://www-apps.crl.edu/brazil/presidential>. Acesso em: 14 set. 2017.

\_\_\_\_\_. Presidência. **Mensagem apresentada ao Congresso Nacional em 3 de maio de 1895 pela Presidente da República Prudente José de Moraes Barros.** Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1894b. Disponível em: <http://www-apps.crl.edu/brazil/presidential>. Acesso em: 14 set. 2017.

\_\_\_\_\_. Presidência. **Manifesto inaugural de Francisco de Paula Rodrigues Alves.** Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1902. Disponível em: <http://www-apps.crl.edu/brazil/presidential>. Acesso em: 14 set. 2017.

\_\_\_\_\_. Presidência. **Mensagem apresentada ao Congresso Nacional na abertura da primeira sessão da sexta legislatura pelo Presidente Francisco de Paula Rodrigues Alves.** Rio de Janeiro: [s.n.], 1906. Disponível em: <http://www-apps.crl.edu/brazil/presidential>. Acesso em: 14 set. 2017.

\_\_\_\_\_. Presidência. **Mensagem apresentada ao Congresso Nacional na abertura da terceira sessão da sétima legislatura pelo Presidente da República Marechal Hermes Rodrigues da Fonseca.** Rio de Janeiro: [s.n.], 1911. Disponível em: <http://www-apps.crl.edu/brazil/presidential>. Acesso em: 29 set. 2017.

\_\_\_\_\_. Presidência. **Mensagem apresentada ao Congresso Nacional na abertura da primeira sessão da oitava legislatura pelo Presidente da República Marechal Hermes**

**Rodrigues da Fonseca.** Rio de Janeiro: [s.n.], 1912. Disponível em: <http://www-apps.crl.edu/brazil/presidential>. Acesso em: 29 set. 2017.

\_\_\_\_\_. Presidência. **Mensagem apresentada ao Congresso Nacional na abertura da primeira sessão da décima legislatura pelo Presidente da República Wenceslau Braz Pereira Gomes.** Rio de Janeiro: [s.n.] 1918. Disponível em: <http://www-apps.crl.edu/brazil/presidential>. Acesso em: 29 set. 2017.

\_\_\_\_\_. Presidência. **Mensagem apresentada ao Congresso Nacional na abertura da segunda sessão da décima legislatura pelo Vive-Presidente da República, em exercício, Delfim Moreira da Costa Ribeiro.** Rio de Janeiro: [s.n.] 1918b. Disponível em: <http://www-apps.crl.edu/brazil/presidential>. Acesso em: 29 set. 2017.

\_\_\_\_\_. Presidência. **Mensagem apresentada ao Congresso Nacional na abertura da terceira sessão da décima legislatura pelo Presidente da República Epitacio Pessoa.** Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1920. Disponível em: <http://www-apps.crl.edu/brazil/presidential>. Acesso em: 29 set. 2017.

\_\_\_\_\_. Presidência. **Mensagem apresentada ao Congresso Nacional na abertura da terceira sessão da décima primeira legislatura pelo Presidente da República Arthur da Silva Bernardes.** Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1923. Disponível em: <http://www-apps.crl.edu/brazil/presidential>. Acesso em: 29 set. 2017.

BRASIL. **Relatório da Comissão encarregada da revisão da Tarifa das Alfandegas.** Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1874.

BRASIL. Senado. **Annaes do Senado do Império do Brazil.** [S.l.:s.n.]: 1987. v. 2. Disponível em: [http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/asp/IP\\_AnaisImperio.asp](http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/asp/IP_AnaisImperio.asp). Acesso em: 12 maio 2018.

#### Livros e outros escritos

ABRANCHES, Dunshee de. **Actas e actos do Governo Provisorio.** Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1907.

ALMEIDA, Tito Franco de. **A grande política: balanço do Imperio no reinado actual. Liberaes e conservadores. Estudo politico-financeiro.** Rio de Janeiro: Imperial Instituto Artistico, 1877.

ALVORADA. **Gazeta de Notícias.** Rio de Janeiro, ano 71, n. 218, p. 3, 18 set. 1946.

Disponível em:

[http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=103730\\_07&PagFis=28475&Pesq=co](http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=103730_07&PagFis=28475&Pesq=co) nstituinte. Acesso em: 10 jun. 2017.

ANDRADA, Antonio Carlos Ribeiro. **Finanças e Financistas de 1822-1922.** Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1922.

BARROS, José Maurício Fernandes Pereira de. **Apontamentos de direito financeiro brasileiro**. Rio de Janeiro: Eduardo & Henrique Laemmert, 1855.

BASTOS, Aureliano Candido Tavares. **A provincia: estudo sobre a descentralização no Brazil**. Rio de Janeiro: B. L. Garnier, 1870.

BUENO, José Antonio Pimenta. **Direito público brasileiro e análise da Constituição do Império**. Rio de Janeiro: Typographia Imp. e Const. de J. Villeneuve & C., 1857.

CARREIRA, Liberato de Castro. **O orçamento do imperio desde sua fundação**. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1883.

\_\_\_\_\_. **História financeira e orçamentaria do imperio do Brazil desde a sua fundação: precedida de alguns apontamentos acerca da sua independência**. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1889.

CASTRO, Augusto Olympio Viveiros de. **Tratado dos impostos: estudo theorico e pratico**. 2. ed. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1910.

\_\_\_\_\_. **História Tributária do Brasil**. Brasília, DF: ESAF, 1989.

CAVALCANTI, Amaro. **Política e finanças**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1892.

\_\_\_\_\_. **O meio circulante nacional: resenha e compilação chronologica de legislação e de factos**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1893. v. 1.

\_\_\_\_\_. **Elementos de Finanças**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1896.

COMO O PRESIDENTE Eurico Gaspar Dutra falou aos constituintes e á Nação. **Gazeta de Notícias**. Rio de Janeiro, ano 71, n. 219, p. 6., 19 set. 1946. Disponível em: [http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=103730\\_07&pasta=ano%20194&pesq=dutra](http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=103730_07&pasta=ano%20194&pesq=dutra). Acesso em: 10 jun. 2017.

D'ALMEIDA, Tito Franco. **A grande política: balanço do Império no Reinado Actual: Liberais e Conservadores: estudo político-financeiro**. Rio de Janeiro: Imperial Instituto Artístico, 1877.

FRANCO, Bernardo de Souza. **Os bancos do Brasil: sua história, defeitos da organização actual e reforma do systema bancário**. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1848.

FREIRE, Felisbello Firmo de Oliveira. **Historia constitucional da Republica dos Estados Unidos do Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Typographia Aldina, 1894.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Estatísticas históricas do Brasil: séries econômicas, demográficas e sociais de 1550 a 1988**. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: IBGE, 1990. v. 3. (Séries Estatísticas Retrospectivas). Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/monografias/GEBIS%20-%20RJ/seriesestatisticasrestrospectivas/Volume%203\\_Estatisticas%20historicas%20do%20Brasil\\_series%20economicas\\_demograficas%20e%20sociais%20de%201550%20a%201988.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/monografias/GEBIS%20-%20RJ/seriesestatisticasrestrospectivas/Volume%203_Estatisticas%20historicas%20do%20Brasil_series%20economicas_demograficas%20e%20sociais%20de%201550%20a%201988.pdf). Acesso em: 14 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. Repertório estatístico do Brasil: quadros retrospectivos. Separata de: ANUÁRIO Estatístico do Brasil, ano V, 1939/1940. Rio de Janeiro, IBGE/CNI, 1986. v. 1. (Séries Estatísticas Retrospectivas). Disponível em:  
[https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv17983\\_v1.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv17983_v1.pdf). Acesso em: 14 mar. 2019.

JORNAL DO COMMERCIO. Retrospecto commercial de 1876. Rio de Janeiro, Typographia Imperial e Constitucional de J. Villeneuve & C., 1877. Disponível em:  
<http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=180688&PagFis=0&Pesq=p%c3%a2n%201875>. Acesso em: 11 mai. 2018.

\_\_\_\_\_. Retrospecto commercial de 1890. Rio de Janeiro, Typographia de Rodrigues & C., 1891. Disponível em:  
<http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=180688&pasta=ano%20189&pesq=>. Acesso em: 11 mai. 2018.

\_\_\_\_\_. Retrospecto commercial de 1891. Rio de Janeiro, Typographia de Rodrigues & C., 1892. Disponível em:  
<http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=180688&pasta=ano%20189&pesq=>. Acesso em: 11 mai. 2018.

MAIA, José Antonio da Silva. **Compêndio do Direito Financeiro**. Rio de Janeiro. Typographia Nacional, 1841.

MANIFESTO Inaugural de Manuel Ferraz de Campos Salles. Rio de Janeiro: Typographia Leuzinger Irmãos & C., 1898. Disponível em:  
<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/242713>. Acesso em: 22 jun. 2018.

MORAES, Evaristo de. **Extinção do tráfico de escravos no Brasil**: ensaio historico. Rio de Janeiro: Typ. M. de Araujo, 1916.

OLIVEIRA, Candido Baptista de. **Systema financeiro do Brasil**. S. Petersburgo: Typographia Privilegiada de Fischer, 1842.

OLIVEIRA, Rui Barbosa de. **Finanças e Política da República**: Discursos e Escriptos. Rio de Janeiro: Companhia Impressora, 1892.

\_\_\_\_\_. A questão social e política no Brasil. In: OLIVEIRA, Rui Barbosa de. **Pensamento e ação de Rui Barbosa**. [S. l.: s. n.], 1919. Disponível em:  
[http://www.casaruibarbosa.gov.br/dados/DOC/artigos/rui\\_barbosa/p\\_a5.pdf](http://www.casaruibarbosa.gov.br/dados/DOC/artigos/rui_barbosa/p_a5.pdf). Acesso em: 12 fev. 2019.

PEREIRA, José M. F. **Apontamentos de Direito Financeiro Brasileiro**. [S.l.: s.n.], 1855.

RIBEIRO, João Coelho Gomes. **A Gênese Histórica da Constituição Federal**. Rio de Janeiro: Oficinas Graph. da Liga Marítima Brasileira, 1917.

RIO DE JANEIRO. **Exposição com que o bacharel Americo de Moura Marcondes de Andrade passou a Administração da Provincia do Rio de Janeiro ao 1º Vice-Presidente da mesma Provincia, bacharel Paulo José Pereira de Almeida Torres no dia 20 de abril**

de 1880. Rio de Janeiro: Typographia Montenegro, 1880. Disponível em: <http://brazil.crl.edu/bsd/bsd/u857/000003.html>. Acesso em 04 ago. 2017.

ROURE, Agenor de. **Formação do Direito Orçamentario Brasileiro**. Rio de Janeiro: Typ. do Jornal do Commercio, 1916.

\_\_\_\_\_. **A Constituinte Republicana**. Brasília, DF: Senado Federal, 1979.

TAUNAY, Affonso de E. **O Encilhamento: scenas contemporâneas da Bolsa em 1890, 1891 e 1892**. 2. ed. São Paulo: Comp. Melhoramentos de São Paulo, 1923.

VEIGA FILHO, João Pedro da. **Monografia sobre as Tarifas Aduaneiras**. 1896. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdsp/issue/view/5308>. Acesso em 04 ago. 2017.

VEIGA FILHO, João Pedro da. Reformas e projectos monetários no Brazil. **Revista da Faculdade de Direito de São Paulo**, São Paulo, v. 13, p. 135-153, 1905. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rfdsp/article/view/65053/67664>. Acesso em 04 ago. 2017.

## Bibliografia

ABREU, Cristiano Addario de. **A disputa monetária na Primeira República (1890-1906) entre papelistas e metalistas: a moeda como projeção e resultado do real**. 2014. Tese (Doutorado em História Econômica) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

ABREU, Marcelo de Paiva; LAGO, Luiz Aranha Correa do. **Texto para discussão nº 584: A economia brasileira no Império, 1822-1889**. Rio de Janeiro: Departamento de Economia da PUC-Rio, 2010. Disponível em: <http://www.econ.puc-rio.br/biblioteca.php/trabalhos/show/1197>. Acesso em: 10 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. **Texto para discussão nº 83: A dívida pública externa do Brasil, 1824-1931**. Rio de Janeiro: Departamento de Economia da PUC-Rio, 1985. Disponível em: <http://www.econ.puc-rio.br/uploads/adm/trabalhos/files/TD83.PDF>. Acesso em: 10 ago. 2017.

ABRUCIO, Fernando L.; LOUREIRO, Maria R.. Finanças públicas, democracia e accountability: debate teórico e o caso brasileiro. *In*: ARVATE, Paulo R.; BIDERMAN, Ciro. **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier; Campus, 2004. p. 75-102.

\_\_\_\_\_. Política e Reformas Fiscais no Brasil Recente. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 24, n.1 (93), p. 50-72, janeiro-março, 2004.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. A diplomacia financeira do Brasil no Império. **História Econômica & História de Empresas**, São Paulo, v. 4, n. 1, p. 7-47, 2001.

AMARAL, Azevedo. **O Estado autoritário e a realidade nacional**. [S.l.: s.n., s.d.]. *E-book*. Disponível em: <http://bdjur.tjce.jus.br/jspui/handle/123456789/118>. Acesso em: 4 abr. 2016.

AZEVEDO, Jussara França de. A Tarifa das Alfândega de 1869 e sua inclinação para o Protecionismo. *In*: XII CONGRESSO BRASILEIRO DE HISTÓRIA ECONÔMICA & 13ª



CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DE HISTÓRIA DE EMPRESAS – ABPHE, 2017, Niterói. **Anais** [...]. Niterói: ANPUH, ago., 2017. p. 1-20.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

\_\_\_\_\_. **1891**. 3. ed. Brasília, DF: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012b. (Coleção Constituições brasileiras, v. 2).

BALTHAZAR, Ubaldo Cesar. **História do tributo no Brasil**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005.

BARCELOS, Fábio Campos. **A Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda e o Tesouro Nacional**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2014. (Cadernos MAPA, 9 – Memória da Administração Pública Brasileira).

BELLO, José Maria. **História da República: 1889-1854**. 6. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1972.

BENTIVOGLIO, Julio. Elaboração e aprovação do Código Comercial Brasileiro de 1850: debates parlamentares e conjuntura econômica (1840-1850). **Justiça e História**, Porto Alegre, v. 5, n. 10, 2005. Disponível em: [https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/66322/elaboracao\\_aprovacao\\_condigo\\_comercial\\_bentivoglio.pdf](https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/66322/elaboracao_aprovacao_condigo_comercial_bentivoglio.pdf). Acesso em: 27 mai. 2017.

BOUÇAS, Valentim Fernandes. **Finanças do Brasil: dívida externa – 1824-1945**. Rio de Janeiro: Ministério da Fazenda, 1955.

BUESCU, Mircea. **História econômica do Brasil: leitura básica**. Salvador: CDPB, 2011. Disponível em: [http://www.cdpb.org.br/mircea\\_buescu.pdf](http://www.cdpb.org.br/mircea_buescu.pdf). Acesso em: 29 set. 2017.

CALDEIRA, Jorge. **História da riqueza no Brasil**. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2017.

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

CAPOCCIA, Giovanni. Critical Junctures. In: FIORETOS, Orfeo; FALLETI, Tulia G.; SHEINGATE, Adam. **The Oxford Handbook of Historical Institutionalism**. Oxford: Oxford University Press, 2016. *E-book*. Localização na versão pdf.: p. 118-140.

CÁRDENAS, Enrique; OCAMPO, José Antônio; THORP, Rosemary (eds.). **An Economic History of Twentieth-Century Latin America, v. 1**. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2000.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

\_\_\_\_\_. (org.). **Nação e cidadania no Império: novos horizontes**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

CASTRO, Liberato de Castro. **O orçamento do Império desde sua fundação**. Rio de Janeiro: Typ. Nacional, 1883.

CINGOLANI, L. **The state of State capacity**: a review of concepts, evidence and measures. Maastricht: UNO-MERIT, 2013. (Working Paper, n. 53).

COLLIER, Ruth Berins; COLLIER, David. **Shaping the political arena**: critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2002.

COSTA, Wilma Peres. A questão fiscal na transformação republicana: continuidade e descontinuidade. **Economia e Sociedade**, Campinas, vol. 7, n. 1, p. 141-73, jun. 1998.

\_\_\_\_\_. Finanças e Construção do Estado: fontes para o estudo da história tributária no Brasil do Século XIX. **Revista América Latina en la Historia Económica**, Cidade do México, vol. 7, n. 13-14, p. 51-65, 2000.

\_\_\_\_\_. Economia primário-exportadora e padrões de construção do Estado na Argentina e no Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas, vol. 9, n. 1, p. 175-202, dez. 2000b.

CROCE, Marcus Antônio. **Crises Financeiras na Primeira Década Republicana e os Bancos em Minas Gerais (1889-1903)**. 2013. Tese (Doutorado em Economia Regional e Urbana) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013.

EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (eds). **Bringing the State Back In**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 3. ed. Rio de Janeiro: Globo, 2001. *E-book*.

FAUSTO, Boris. **História concisa do Brasil**. 3. ed. atual. e ampl.. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015.

FAUSTO, Boris (org.). **História geral da civilização brasileira**. Tomo III: O Brasil Republicano – estrutura de poder e economia: 1889-1930. Volume 8. 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **Rodrigues Alves**: apogeu e declínio do presidencialismo. Brasília, DF: Senado Federal, 2000. v. 1.

\_\_\_\_\_. **Rodrigues Alves**: apogeu e declínio do presidencialismo. Brasília, DF: Senado Federal, 2001. v. 2.

FRANCO, Gustavo Henrique Barroso. **Reforma monetária e instabilidade durante a transição republicana**. Rio de Janeiro: BNDES, 1983.

\_\_\_\_\_. A 1ª Década Republicana. *In*: ABREU, M. P. **A Ordem do Progresso: 100 anos de Política Econômica Republicana 1889-1989**. 11. ed. Rio de Janeiro, Campos, 1990.

\_\_\_\_\_; LAGO, Luiz Aranha Correa do. **Texto para discussão nº 588: Economia da República Velha, 1889-1930**. Rio de Janeiro: Departamento de Economia da PUC-Rio, 2011. Disponível em: <http://www.econ.puc-rio.br/biblioteca.php/trabalhos/show/1197>. Acesso em: 10 ago. 2017.

FREYRE, Gilberto. **Ordem e Progresso**. 3. ed. Rio de Janeiro: José Olympio; Brasília, DF: Instituto Nacional do Livro, 1974. 2 v.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. A controvérsia entre metalismo e papelismo e a gênese do desenvolvimentismo no Brasil. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA DA ANPEC, XXXVI, 2008, Salvador. **Trabalhos aprovados [...]**. Salvador: ANPEC, 2008. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2008/artigos/200807210827300-.pdf>. Acesso em: 29 de maio de 2017.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 32. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2005. *E-book*.

GAMBI, Thiago Fontelas Rosado. Centralização política e desenvolvimento financeiro no Brasil Império (1853-66). **Varia História**, Belo Horizonte, v. 28, n. 48, p. 805-832, jul/dez 2012.

GOLDSMITH, Raymond W. **Brasil 1850-1684: desenvolvimento financeiro sob um século de inflação**. São Paulo: Harper & Row do Brasil, 1986.

GOMES, Angela de Castro. **A invenção do trabalhismo**. 3. ed., 5. reimp. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (eds.). **Capacidades Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília, DF: IPEA, 2014.

GONÇALVES, Priscila Petereit de Paola. **Os primeiros passos do leão: os debates políticos para a criação do imposto de renda no Brasil (1889 - 1922)**. 2014. Tese (Doutorado em Sociologia e Direito) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2014.

GRAHAN, Richard. **Britain and the onset of modernization in Brazil (1850-1914)**. Cambridge: Cambridge University Press, 1972.

GUANABARA, Alcindo. **A Presidência Campos Sales**. Brasília, DF: Senado Federal, 2002.

GUIMARÃES, Carlos Gabriel. O Estado Imperial brasileiro e os bancos estrangeiros: o caso do London and Brazilian Bank (1862-1871). *In*: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA – ANPUH, XXVI, 2011, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: ANPUH, jul., 2011. p. 1-20.

\_\_\_\_\_. O Banco Commercial e Agrícola no Império do Brasil: o estudo de caso de um banco comercial e emissor (1858-1862). **Saeculum - Revista de História**, João Pessoa, v.29, p. 231-259, jul./dez. 2013. Disponível em:

<http://www.periodicos.ufpb.br/index.php/srh/article/viewFile/19823/10958>. Acesso em: 21 jun. 2017.

HADDAD, C. L.; CONTADOR, C. R. Produto, moeda e preços: Brasil 1861-1970. **Revista Brasileira de Estatística**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 143, p. 406-439, jul./set. 1975.

HALL, P. (org.). **The political power of economic ideas**. Princeton, Princeton University Press, 1989.

\_\_\_\_\_.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, p. 193-224, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n58/a10n58.pdf>. Acesso em: 08 dez. 2014.

HANLEY, A. G.; LOPES, L. S. Municipal Plenty, Municipal Poverty, and Brazilian Economic Development, 1836–1850. **Latin American Research Review**, 52(3), 361–377, 2017. Disponível em: <http://doi.org/10.25222/larr.32>. Acesso em: 15 mar. 2019.

HOBBSAWM, Eric John Ernest. Uma economia mudando de marcha. In: \_\_\_\_\_. **A era dos impérios: 1875-1914**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. *E-book*. Localização das páginas na versão em pdf.: p. 37-55.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **História geral da civilização brasileira. Tomo II: O Brasil Monárquico**. 9. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003. v. 3.

\_\_\_\_\_. **História geral da civilização brasileira. Tomo II: O Brasil Monárquico**. 9. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004. v. 5.

\_\_\_\_\_. **História geral da civilização brasileira. Tomo II: O Brasil Monárquico**. 9. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004. v. 6.

\_\_\_\_\_. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HORBACH, Carlos Bastide. O parlamentarismo no Império do Brasil (I): origens e funcionamento. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, v. 43, n. 172, p. 7-22, out./dez., 2006.

JANOSKI, Thomas *et al* (eds.). **The handbook of political sociology: states, civil societies, and globalization**. Cambridge, Cambridge University Press, 2005.

JESSOP, Bob. Bringing the state back in (yet again): reviews, revisions, rejections, and redirections. **International Review of Sociology**, v. 11, n. 2, p. 149-173, 2001. Disponível em: <https://bobjessop.org/2014/11/24/bringing-the-state-back-in-yet-again-reviews-revisions-rejections-and-redirections/>. Acesso em: 21 jun. de 2017.

LAMOUNIER, Bolívar. **Rui Barbosa e a construção institucional da democracia brasileira**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira: Fundação Casa de Rui Barbosa, 1999.

LEOPOLDI, Maria Antonieta Parahyba. **Política e interesses na industrialização brasileira: as associações industriais, a política econômica e o Estado**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

LESSA, Renato. Da interpretação à ciência: por uma história filosófica do conhecimento político no Brasil. **Lua Nova Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 82, p. 17-60, 2011.

\_\_\_\_\_. **A invenção republicana**: Campos Sales, as bases e a decadência da Primeira República Brasileiro. 3. ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 2015.

LEVY, Maria Bárbara. **História da Bolsa de Valores do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: IBMEC, 1977.

\_\_\_\_\_; SAES, Flávio Azevedo Marques de. Dívida externa brasileira, 1850-1913: empréstimos públicos e privados. **História Econômica & História de Empresas**, São Paulo, v. 4, n. 1, 2001, p. 49-81.

LOWNDES, Vivien; ROBERTS, Mark. **Why institutions matter**: the new institutionalism in political science. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2013.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen (eds.). **Explaining institutional change**: ambiguity, agency and power. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

MARICHAL, Carlos. Money, taxes and finance. In: THOMAS, V.; COATSWORTH, J.; CONDE, R. (eds.). **The Cambridge economic history of Latin America**: The Colonial Era and the Short Nineteenth Century. Cambridge: Cambridge University Press, 2008. v. 1, p. 423-460.

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

MOTTA, Márcia Maria Menendes. **Nas fronteiras do poder**: conflito de terra e direito à terra no Brasil do século XIX. Rio de Janeiro: Vício de Leitura, 1998.

MITCHEL, B. R. **International historical statistics**: the Americas, 1750-1988. 2. ed. New York: Stockton Press, 1993.

NÓBREGA, Cristóvão Barcelos da. **História do imposto de renda no Brasil**: um enfoque da pessoa física (1922-2013). Brasília, DF: Secretaria da Receita Federal, 2014.

NUNES, Edson. **A gramática política no Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. 3 ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

O'BRIEN, Patrick Karl. Fiscal, financial and monetary foundations for the formation of nation states in the west compared to imperial states in the east c.1415–c.1839. **Journal of Chinese Economic and Business Studies**, v. 11, n. 3, p. 161-168, 2013.

OLIVEIRA, Geraldo de Beauclair Mendes de. **Raízes da indústria no Brasil**: a pré-indústria fluminense, 1808-1860. Rio de Janeiro: Studio F&S Editora, 1992.

\_\_\_\_\_. **A construção inacabada**: a economia brasileira, 1822-1860. Rio de Janeiro: Vício de Leitura, 2001.

PAULA, José Antônio de. O processo econômico. *In*: CARVALHO, José Murilo (coord.). **A construção nacional (1830-1889)**. Rio de Janeiro: Objetiva; Madrid: Fundación Mapfre, 2012.

PELÁEZ, Carlos Manuel. SUZIGAN, Wilson. **História monetária do Brasil**: análise da política, comportamento e instituições monetárias. 2. ed. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1981.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Seis interpretações sobre o Brasil. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 3, 1982, p. 269-306.

PIERSON, P. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. **The American Political Science Review**, v. 94, n. 2, p. 225-267, jun., 2000.

\_\_\_\_\_. **Politics in time**: history, institutions, and social analysis. Princeton: Princeton University Press, 2004.

PIÑEIRO, Théo Lobarinhas. **Os simples comissários**: negociantes e políticas no Império. 2002. Tese (Doutorado em História) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2002.

PRADO JÚNIOR, Caio. **Evolução Política do Brasil**: colônia e império. São Paulo: Brasiliense, 2007.

RODRIGUES, Rodrigo. **A formação do Estado brasileiro a partir da ótica do gasto Público**: uma análise do gasto por ministério entre 1822 e 2015. Brasília, DF: Tesouro Nacional, 2016. Disponível em: [www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/558095/5o-lugar-rodrigo-rodrigues-028.pdf/34f2bab5-8c43-4236-89ea-c4ab5a07311e](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/558095/5o-lugar-rodrigo-rodrigues-028.pdf/34f2bab5-8c43-4236-89ea-c4ab5a07311e). Acesso em: 12 mai. 2017.

SCHMIDT, Vivien A. Discursive Institutionalism: the explanatory power of ideias and discourse. **Annual Review of Political Science**, Palo Alto, v. 11, p. 303-326, 2008.

\_\_\_\_\_. Institutionalism. *In*: HAY, Colin; LISTER, Michael; MARSH, David (eds.). **The State**: theories and issues. New York: Palgrave Macmillan, 2006. p. 98-117.

SCHULZ, John. **A crise financeira da abolição**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1996.

SCHWARTZ, Anna J. Banking School, Currency School, Free Banking School. *In*: EATWELL, J., MILGATE, M., NEWMA, P. (eds.). **Money**. 1. reimp. New York: The Macmillan Press Limited, 1989. (The New Palgrave: A Dictionary of Economics, 4v.).

SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira de (orgs.). **Dívida pública**: a experiência brasileira. Brasília, DF: Secretaria do Tesouro Nacional e Banco Mundial, 2009.

SILVA, Lyana Maria Martins da. **Reforma Gorada**: a Lei do Terço e a representação das minorias nas eleições de 1876 em Pernambuco. 2014. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Federal de Pernambuco, Programa de Pós-Graduação em História, Pernambuco, 2014.

SILVA, João Manuel Pereira. **Memórias do meu tempo**. Brasília, DF: Senado Federal, Conselho Editorial, 2003.

SKOCPOL, Theda. **States and social revolutions: a comparative analysis of France, Russia, and China**. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.

\_\_\_\_\_. State capacity and economic intervention in the early new deal. **Political Science Quarterly**, New York, v. 97, n. 2, p. 255-278, 1982.

SOCHACZEWSKI, Antonio Claudio. Finanças públicas brasileiras no século XX. *In*: IBGE. **Estatística do século XX**. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.

SODRÉ, Nelson Werneck. **As razões da independência**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965.

\_\_\_\_\_. **Formação histórica do Brasil**. 12. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1987.

\_\_\_\_\_. **A república: uma revisão histórica**. Porto Alegre: Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1989. (Série Síntese Universitária).

STREECK, Wolfgang; THELEN, Kathleen (eds.). **Beyond continuity: institutional change in advanced political economies**. Oxford: Oxford University Press, 2005.

SUMMERHILL, William R. **Inglorious Revolution: political institutions, sovereign debt, and financial underdevelopment in imperial Brazil**. New Haven: Yale University Press, 2015.

TAVARES, José Antonio Gusti. O sistema político brasileiro. *In*: TAVARES, José Antonio Gusti; ROJO, Raúl Enrique (orgs.). **Instituições políticas comparadas dos países do Mercosul**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998.

THÉRET, Bruno. As instituições entre as estruturas e as ações. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, p. 225-254, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n58/a11n58.pdf>. Acesso em: 08 dez. 2014.

TILLY, Charles. **Coerção, Capital e Estados Europeus**. Tradução de Geraldo Gerson de Souza. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1996. (Clássicos, 7).

\_\_\_\_\_. **Democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

TOMBOLO, A. G.; SAMPAIO, A. V. O PIB Brasileiro nos séculos XIX e XX: duzentos anos de flutuações econômicas. **Revista de Economia**, Curitiba, v. 39, n. 3, p. 181-216, set./dez. 2013.

TOPIK, Steven. **A presença do Estado na economia política do Brasil – de 1889 a 1930**. Rio de Janeiro: Record, 1987.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 11. ed. Rio de Janeiro: Ecnovar, 2004.

TRINER, Gail D. **Banking and economic development: Brazil, 1889-1930**. New York: Palgrave, 2000.

\_\_\_\_\_. International Capital and the Brazilian Encilhamento, 1889-1892: An Early Example of Contagion among Emerging Capital Markets? *In: ECONOMIC HISTORY ASSOCIATION CONFERENCE*, 2001, Philadelphia, 44 p. Disponível em: [http://www.economia.puc-rio.br/gfranco/Gail\\_Triner.doc](http://www.economia.puc-rio.br/gfranco/Gail_Triner.doc). Acesso em: 08 dez. 2017.

VIANA, Oliveira. **O ocaso do Império**. Brasília, DF: Senado Federal, Conselho Editorial, 2004. (Edições do Senado Federal, v. 26).

\_\_\_\_\_. **Populações Meridionais do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 2005. (Edições do Senado Federal, n. 27).

VILLELA, André. Política tarifária no II Reinado: evolução e impactos, 1850-1889. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 15, p. 35-68, jan./abr. 2005.

VITORINO, Artur José Renda. Patrimonialismo e finanças: política monetária de liberais e conservadores no Segundo Reinado brasileiro. **Revista de História Regional**, Ponta Grossa, v. 15, p. 161-168, 2010.

ZILLOTTO, Guilherme Antonio. **Dois séculos de dívida pública: a história do endividamento público brasileiro e seus efeitos sobre o crescimento econômico (1822-2004)**. São Paulo: Editora Unesp, 2011.