

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

Instituto de Economia

Consolidação do Setor Bancário em São Paulo na Década de 1920

Ana Paula Chavantes

Dissertação de Mestrado apresentada ao
Instituto de Economia da UNICAMP para a
obtenção do título de Mestre em História
Econômica, sob a orientação do Prof. Dr.
Frederico M. Mazzucchelli

Campinas, 2004

UNICAMP

Instituto de Economia

A Consolidação do Setor Bancário em São Paulo na Década de 1920

Orientando: Ana Paula Chavantes

Orientador: Professor Dr. Frederico M. Mazzucchelli.

Banca: Professor Dr. Flávio Azevedo Marques de Saes

Professora Dr^a. Lúcia Maria Osório Silva

Fevereiro de 2004

JNIDADE BC
Nº CHAMADA TUNICAMP
C397c
V _____ EX _____
TOMBO BC/ 58193
PROC 16-117-04
C _____ D 5
PREÇO 11,00
DATA 02/06/04
Nº CPD _____

CM00198032-5

BIB ID 316763

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELO
CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO DO INSTITUTO DE ECONOMIA

C397c Chavantes, Ana Paula.
Consolidação do sistema bancario em São Paulo na decada de 1920 / Ana Paula Chavantes. -- Campinas, SP : [s.n.], 2004.

Orientador: Frederico Mazzucchelli.
Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia.

1. Bancos – São Paulo (Estado) – Regulamentação – 1920-1929. I. Mazzuchelli, Frederico. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.

Este trabalho é dedicado aos meus pais, Alba e Walber, sem os quais não poderia ter concretizado esse objetivo, pois sempre me trouxeram a luz nos dias nublados; acreditaram em mim quando eu mesma duvidei; mostraram paciência diante de minhas angústias; me ensinaram que a índole do ser humano é o bem mais valioso que podemos adquirir e, acima de tudo, dedicaram amor e afeto durante toda minha jornada. Vocês são a razão da minha vida.....

AGRADECIMENTOS

Ao Professor Mazzucchelli pela confiança em mim depositada. Mais que orientador, foi sincero amigo, cujas palavras foram lenitivos nos momentos de incertezas.

Ao Professor Flávio Saes pelas lições de saber, pela paciência, por repartir seus conhecimentos e experiências de vida e profissionais com dedicação e carinho. Expresso os meus maiores agradecimentos e meu profundo respeito, que sempre serão poucos, diante do muito que me foi oferecido.

Ao Professor Lessa, cujas orientações e apoio foram essenciais para o início dessa jornada.

Ao Professor Peláez pela compreensão e os pertinentes conselhos tão importantes para solucionar minhas indagações de mestranda.

À Professora Lígia por ter acolhido gentilmente o convite para participar da comissão examinadora e pelas relevantes contribuições prestadas.

Para aqueles que participaram da realização deste trabalho vale um agradecimento especial aos Professores (as) Gail Triner, Anne Hanley, Wilma Peres, Chagas Meirelles, Ernane Galvêas, Marieta Ferreira, Hildete Pereira, Fernando Nogueira, Wilson Suzigan e Theophilo de Azeredo, que mostraram muita disposição ao atendimento de minhas solicitações.

È com emoção que dedico esse trabalho a todos amigos que sempre estiveram presentes ao longo dessa trajetória. Não posso me furtar de mencionar, particularmente, dois irmãos que ajudaram a amenizar as aflições nas horas mais difíceis: Adriana e César. Adriana foi, é, e sempre será uma referência de serenidade, uma amiga que sempre me apoiou nos momentos mais difíceis. Rimos e choramos juntas, sempre solidárias uma a outra. Quaisquer palavras de gratidão não serão suficientes para demonstrar todo o meu carinho, respeito e amor. César- amigo e irmão- sempre com palavras alentadoras, fez o meu caminho menos árduo e mais alegre, engendrando autoconfiança em meus passos. Agradeço também aos Sr. e Sra Rubiulli pelas preces e conversas prazerosas ao telefone.

É imprescindível agradecer à Milena e Glenda, que sempre se mostraram solidárias no meu percurso; à Joely, que desde o início do mestrado, me deu grande suporte e demonstrou grande carinho; à Alexandra, que muito além de sua contribuição técnica, foi uma grande confidente e amiga; ao Ebenezer, cuja paciência e incentivo foram de grande valia para a execução do trabalho; aos companheiros de jornada Zimbrão, Carlos, Arethuza, Lia e Rogério; aos amigos Cida e Alberto, que sempre me ajudaram não apenas burocrática, mas principalmente moralmente e a Dra Sueli, pelas palavras de incentivo.

Devo registrar que me sinto profundamente grata aos amigos (as) Adriana Rosemberg, Ariovaldo e Luciana, que, incondicionalmente, estiveram ao meu lado.

Ao suporte fornecido por meus irmãos, Sérgio, Valéria, Cristina e Jane, que sempre se mostraram solidários e incentivadores de minhas pesquisas; à minha tia Wanda, cujas preces, bate-papos e

demonstrações de carinho foram decisivos em minha jornada; à Raíssa, minha sobrinha, que mesmo sem ter a exata noção, muito me ajudou na caminhada acadêmica.

Com todo o respeito e gratidão devo assinalar que esse trabalho não teria sido possível sem a valiosa ajuda do C.N.P.Q.

Por fim, registro minha sincera afeição aos funcionários das seguintes instituições: Instituto de Economia da UNICAMP, do Ministério da Fazenda-R.J, da Biblioteca do Departamento da FEA da USP, da Biblioteca do Banco do Brasil - R.J, da Biblioteca do IBGE - R.J, da Biblioteca Nacional, da Biblioteca da FEBRABAM, da Fundação SEADE-S.P, da ABERJ, do IPEA - R.J e da Empresa Opala-Campinas. A todos vocês muito obrigada pela ajuda.

“O importante para o Governo não é fazer aquilo que os outros indivíduos já estão fazendo, e fazê-lo um pouco pior ou melhor, mas fazer o que no momento ninguém está fazendo.”

J.M. Keynes

RESUMO DA DISSERTAÇÃO

Nenhuma economia no mundo pode alcançar pujança sem que o organismo bancário esteja preparado para responder às exigências daí decorrentes. É imprescindível para a economia nacional que o setor bancário esteja estruturado e consolidado, pois em caso de crises econômicas endógenas ou exógenas evita-se um impacto ainda mais danoso aos já indesejáveis efeitos de uma eventual crise ao país.

O sistema bancário brasileiro, no período da Primeira República, em particular durante a década de 1920, passou por intenso e severo processo de ajustamento como compensação da omissão das autoridades monetárias, que, até o fim do Império, não demonstraram esforços suficientes no sentido de normatizar as atividades bancárias, pois ainda não tinham a real dimensão do papel dos bancos para o bom funcionamento dos fundamentos macroeconômicos.

A desorganização do segmento bancário constituiu-se em grande obstáculo à eficiência e à harmonização da estabilidade econômica. Os bancos, quando normatizados de forma correta, são instrumentos importantes para alcançar-se a estabilidade monetária e cambial tão perseguidas pelo governo naqueles anos. É certo que a década de 1920 é caracterizada por estreita relação entre políticas públicas e sistema bancário. Nos primeiros anos desse período, observa-se a presença de gestores econômicos, cuja linha de pensamento estava atrelada à “escola bancária”. Por outro lado, a partir de meados da década, alternaram-se os mentores da política econômica, que abandonaram os paradigmas da escola anterior e retomaram os princípios da “escola monetária”.¹

A partir de 1920, tem-se uma presença mais efetiva do Estado, no que concerne ao estabelecimento de normas, regras, adequada fiscalização e suporte institucional aos bancos privados, nacionais e estrangeiros. Porque o governo passa atuar de modo mais austero a partir da década 1920? Qual a preocupação dos agentes que promoveram a regulação bancária? Quais as medidas implantadas? Quais os efeitos dessas medidas no segmento bancário? A presente dissertação se propõe a investigar essas questões.

Este trabalho tem por objetivo demonstrar que a intervenção do governo na economia, mediante a adoção de regulações bancárias durante a década de 1920, foi fundamental para que o sistema bancário no país conseguisse alcançar um grau satisfatório de consolidação e fortalecimento, particularmente das instituições financeiras² domésticas, ao término da Primeira República. Esse fato

¹ NORMANO, J. R. *Evolução Econômica do Brasil*. Companhia Editora Nacional, S.P, 1975, p.174.

² Neste trabalho, o emprego do termo “instituições financeiras” irá se referir às instituições financeiras monetárias, ou seja, os estabelecimentos bancários, que emitem moeda escritural (depósitos à vista). Não obstante, a fim de esclarecimentos, o termo também pode ser relativo a instituições financeiras não monetárias (que emitem as quase moedas’).

pode ser constatado quando se averigua que, na Crise de 1929, o setor bancário brasileiro sofreu poucos abalos, se comparado às crises financeiras anteriormente ocorridas.

Deve-se salientar que a pesquisa concentrará sua ênfase nos bancos comerciais privados³. O Banco do Brasil, o maior banco comercial à época com sede na capital federal, terá - no âmbito de sua abordagem - salientado, sobretudo, seu aspecto de instrumento regulador e gerencial do governo.

Para uma melhor compreensão dessas questões, tomar-se-á como referência as transformações do setor bancário do Estado de São Paulo ao longo do período. Faz-se necessário salientar que várias das autoridades que formularam as regulações bancárias tinham laços estreitos com o setor bancário paulista. Além disso, não podemos esquecer que, ao contrário do que ocorria com a economia fluminense, o Estado de São Paulo tornava-se a “locomotiva” da nação.

No intuito de demonstrar o intenso desenvolvimento do setor bancário paulista, deve-se ressaltar o fato de que entre 1922 e 1930, enquanto no Estado do Rio de Janeiro foram concedidas 119 cartas patentes autorizando o funcionamento de bancos e casas bancárias (aí incluídas as estatísticas referentes ao Distrito Federal), no mesmo período, o Estado de São Paulo recebeu 353 cartas patentes.

³ A abordagem do Banespa terá característica própria, uma vez que, até 1926, sobre a denominação de Banco Hipotecário e Agrícola do Estado de São Paulo, era um estabelecimento privado, e a partir dessa data, transformou-se em um banco estatal.

SUMÁRIO

RESUMO DA DISSERTAÇÃO	1
SUMÁRIO	3
I) ALGUMAS APRECIACÕES SOBRE O TEMA.....	4
A) DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO ESTADO DE SÃO PAULO	4
B) CONTEÚDO DOS CAPÍTULOS.....	5
CAPÍTULO I - POLÍTICAS MONETÁRIA E CAMBIAL - INSERÇÃO DOS BANCOS NO CONTEXTO.....	9
1-INTRODUÇÃO: OBJETIVOS DAS POLÍTICAS MONETÁRIA E CAMBIAL.	9
2-ANTECEDENTES: TRAÇOS GERAIS DA POLÍTICA ECONÔMICA E DA REGULAÇÃO BANCÁRIA ENTRE 1889 E 1920	11
a) <i>Crises Financeiras e os Impactos sobre o Setor Bancário (1898-1906)</i>	11
b) <i>Padrão-ouro nos Países Centrais e Periféricos antes de 1914</i>	22
c) <i>A Caixa de Conversão e seus Desdobramentos no Cenário Bancário e Econômico entre 1906 e 1914</i>	25
d) <i>Economia Brasileira durante a Grande Guerra.</i>	30
e) <i>Leis Bancárias e a Regulação dos Instrumentos de Crédito.</i>	32
3-DÉCADA DE 1920	34
a) <i>Transição para o Brasil Moderno</i>	34
b) <i>Trajetória da Política Econômica nos Anos 20</i>	36
c) <i>Regulações Bancárias: Razões e Implementação</i>	53
d) <i>Algumas Conclusões</i>	60
CAPÍTULO II: REGULAÇÕES BANCÁRIAS E A CONSOLIDAÇÃO DO SISTEMA BANCÁRIO PAULISTA.....	63
1-INTRODUÇÃO DO CAP II:	63
1 a)- <i>Os Primórdios da Atividade Bancária no País</i>	63
1- b) <i>Síntese dos Elementos Abordados no Capítulo 2</i>	68
2-PANORAMA DO DESENVOLVIMENTO FINANCEIRO E BANCÁRIO ENTRE 1912 E 1920.....	70
2- a) <i>Situação Interna (1914 a 1917)</i>	73
2- b) <i>Situação Externa (1914 – 1918): Perda de Reservas e Leis de 1917 e 1918</i>	75
2- c) <i>Situação do Sistema Bancário no Brasil e em São Paulo - Ano 1918</i>	83
3) A REFORMA BANCÁRIA DE 1921	86
3- a) <i>Legislação das Operações Bancárias e Cambiais (Decreto 14.728)</i>	87
3- b) <i>Carteira de Redesconto (Decreto 14.635)</i>	105
3- c) <i>Câmara de Compensação do Banco do Brasil</i>	120
3 d) <i>Sistema Bancário- Elemento Importante da Circulação Monetária (reconhecimento por parte do governo federal de que o sistema bancário se transformara em importante elemento de circulação monetária)</i>	126
4- O SISTEMA FINANCEIRO E A GRANDE DEPRESSÃO	129
5- CONCLUSÃO DO CAPÍTULO II:.....	134
5 a)- <i>Intervenção Estatal X Laissez Faire (Free-Banking)</i>	134
5 b)- <i>Epílogo: A Reforma de 1921 e seus Efeitos sobre o Sistema Bancário</i>	137
ANEXOS.....	140
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	146

I) ALGUMAS APRECIACÕES SOBRE O TEMA

A) DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

A expansão desenvolvimentista do Estado de São Paulo pode ser explicada pela conjunção de vários fatores, quase todos associados ao segmento da economia cafeeira. Em contraste com os outros ciclos econômicos, o café constituiu um estímulo a maior desenvolvimento no Estado.

A fim de compreendermos as razões que levaram São Paulo a alcançar a hegemonia econômica desde os primórdios do século XX, far-se-á necessária uma breve retrospectiva a respeito da inserção da economia brasileira no cenário internacional neste período.

No tempo em que algumas nações européias e os Estados Unidos já se encontravam em fase avançada na constituição de suas economias, o Brasil, na condição de economia periférica, redefinia sua relação com o sistema econômico internacional. Implementava-se a divisão internacional do trabalho, pela qual as economias periféricas tornavam-se primário-exportadoras, baseadas em uma nova relação social: o trabalho assalariado. A base produtiva dos países periféricos era um mero prolongamento do espaço econômico das economias centrais, detentoras de tecnologia e industrializadas.⁴

Neste contexto, São Paulo se encaixava como o centro gerador do principal ativo do país: o café. Produto primário, pilar de nossa economia, o café serviu de canal para que o Brasil se inserisse nesta nova relação com a economia mundial. Muitos estudos mostram que o impulso inicial do desenvolvimento econômico brasileiro foi proporcionado pela cultura cafeeira.⁵

A partir dos anos 20, observa-se a desagregação dos vários setores do complexo cafeeiro. Assim, os segmentos produtivos que se originaram do capital cafeeiro, agora, tornam-se autônomos e por vezes com interesses opostos aos dos cafeicultores. Portanto, o comércio, o banco, a indústria, as ferrovias derivadas do café passam a adquirir identidade própria.⁶

Iniciam-se nesses anos do imediato pós-guerra acentuadas tendências de crescimento do mercado interno. A Cidade de São Paulo passa por grandes transformações urbanas com a expansão de redes de esgoto e de energia elétrica. Observa-se o auge e o declínio da economia primário-exportadora, e, também, da dependência do capital externo com vistas à sustentação do preço internacional do café.

⁴ MELLO, João Manuel Cardoso de. *O Capitalismo Tardio*. Campinas, S.P, Unicamp, 1998, p.16, 78, 83 e 91.

⁵ Cf. LUZ, Nícia Villela. *A Luta pela Industrialização no Brasil*. São Paulo: Diel, 1961. SUZIGAN, Wilson. *Indústria Brasileira*. S.P, Brasiliense, 1986. STEIN, Stanley J, *The Brazilian Cotton Manufacture*, 1850-1950. Princeton, Princeton University Press, 1957; DEAN, Warren K., *The Industrialization of São Paulo, 1880-1945*. Austin, University of Texas Press, 1969.

⁶ SAES, Flávio Azevedo Marques de. *Crédito e Bancos no Desenvolvimento da Economia Paulista 1850-1930*. São Paulo, IPE/USP. 1986, p. 139 e 140.

A notável efervescência da economia refletia um potencial aumento do mercado consumidor. Esse próspero cenário se desenvolvia com forte expansão da atividade bancária. Sob a ótica da história econômica, pode-se afirmar que os anos 20 se constituem em um período de transição para o Brasil moderno. Esse período se configura num fértil campo de estudos sobre os bancos em São Paulo, à época, uma cidade que sentia os efeitos da rápida urbanização.

Tendo em perspectiva que a dissertação pretende analisar os reflexos das regulações implantadas no início dos anos 20 sobre os estabelecimentos creditícios, serão enfocadas, em particular, as mudanças ocorridas durante esse período no segmento bancário paulista.

B) CONTEÚDO DOS CAPÍTULOS

Antes de iniciar a descrição do conteúdo de cada capítulo, cremos ser conveniente a exposição e posterior comentário sobre os objetivos primordiais de normas aplicadas ao segmento bancário. Segundo REED & GILL, “a regulação dos bancos comerciais baseia-se em vários objetivos genericamente aceitos. Primeiro, o governo deve controlar a oferta dos meios de pagamento do país. Segundo, já que os bancos detêm uma grande parte dos ativos comerciais e pessoais do país, sua segurança deve ser prioridade máxima. Terceiro, o governo deve proibir práticas anticompetitivas no mercado. Finalmente, o governo deve agir para assegurar um tratamento justo e igualitário a todos os que procuram crédito”⁷.

Como se pode notar, esses são princípios modernos a respeito da necessidade da regulação bancária. Durante a Primeira República, em particular ao longo de sua última década, o governo direta ou indiretamente, através de regras impostas ao setor bancário, conseguiu, em maior ou menor grau, promover cada uma das metas acima citadas.

Ao longo da dissertação, notar-se-á que, dentre esses quatro objetivos, as autoridades econômicas da época priorizaram, tanto o primeiro, face à grande preocupação em estabelecer o equilíbrio monetário e cambial, quanto o terceiro, visto que um número crescente de banqueiros se inseria em cargos estratégicos no comando da política econômica.

⁷ REED, Edward W. e GILL, Edward K. *Bancos Comerciais e Múltiplos*. São Paulo. Ed. McGraw-Hill Ltda. 1994. p.44.

No que concerne a primeira e a segunda metas, pode-se afirmar que, conforme os bancos comerciais foram ampliando suas atividades e, portanto expandindo sua capacidade de criação de meios de pagamento, o governo passou a encará-los como parte da política monetária. Deste modo, as autoridades econômicas procuraram instituir controles mais rigorosos sobre seus aspectos operacionais e estruturais, além de estabelecerem regras, visando desencorajar a especulação cambial. Os objetivos do poder público em ambos os casos seriam alcançados através de um conjunto de medidas estipuladas pelo Decreto 14.728 (que regulava o serviço de fiscalização das operações bancárias e cambiais).

Além do mais, à medida que a dinâmica das transações econômicas internas se acelerava, a participação dos bancos no processo de circulação monetária também se intensificava. Percebendo a constituição da nova conjuntura, o governo deu início a implantação de mecanismos que agilizassem e dessem respaldo às vicissitudes da circulação monetária, criando assim a Carteira de Redescontos e a Câmara de Compensação, ambos setores do Banco do Brasil.

Salientando o terceiro objetivo, nota-se a disposição governamental em fortalecer o sistema bancário nacional, num cenário onde os bancos estrangeiros, principalmente os ingleses, tinham absoluta hegemonia⁸. Ao final dos anos 20, pela melhoria da eficiência operacional dos bancos domésticos, mas, principalmente, por meio de normas bancárias (formuladas em sua maioria por banqueiros da época) que propiciaram a equidade de condições competitivas, os estabelecimentos nacionais já dominavam o mercado bancário no país.

É certo que a intervenção estatal na gestão de políticas creditícias, no que concerne ao incentivo à expansão do crédito às atividades econômicas, não foi a tônica governamental. Porém, cabe salientar que alguns agentes do governo tiveram grande disposição de estimular os bancos a ampliar seus empréstimos aos setores produtivos com vistas ao crescimento econômico.

Os objetivos da regulação expostos acima em linhas gerais serão objeto de análise e reflexão ao longo da dissertação.

Uma vez descrito o ambiente econômico e financeiro pelo qual o Estado de São Paulo atravessava, além da apresentação de um resumo das finalidades da regulação econômica, cremos agora, ser oportuno a exposição do teor de cada capítulo.

⁸ -A partir de 1906, à medida que as instituições financeiras estrangeiras se multiplicavam, também concentravam seus esforços no sentido de ampliarem suas áreas de atuação. Estes estabelecimentos focaram suas atividades basicamente em quatro segmentos: num primeiro momento, ainda durante o século XIX, circunscreveram suas operações prioritariamente ao comércio exterior e ao mercado cambial e, posteriormente, no alvorecer do século XX, auferiram volumosos lucros graças ao aumento das transações referentes à intermediação do financiamento da dívida pública e a seus vínculos operacionais com empresas de capital estrangeiro, aqui instaladas, que se proliferaram numa velocidade nunca antes vista.

No capítulo I serão abordadas as conjunturas monetária e cambial e as respectivas regulações bancárias adotadas durante os primeiros trinta anos de República. A exposição desse retrospecto tem por finalidades: i) expor a precariedade das leis, regras e fiscalização do segmento bancário no país e as consequências devastadoras enfrentadas pelas próprias instituições financeiras em épocas de crise econômica; ii) traçar um paralelo entre as características do padrão-ouro no Brasil e nos países centrais e os distintos reflexos do regime de conversibilidade da moeda na economia e, em particular, nos bancos comerciais; iii) pôr em evidência os esforços, nem sempre bem sucedidos, em estabelecer o equilíbrio monetário e cambial dos sucessivos governos até 1920.

Examinaremos as “escolas econômicas” que influenciaram as decisões das autoridades monetárias nos anos 20; os principais aspectos da política econômica desse período e a influência das Missões Montagu e Kemmerer sobre sua trajetória; a tipologia das regulações criadas durante a década de 1920 e as razões que levaram o governo federal a implantar tais regras bancárias.

Visto que o governo tinha por prioridade o controle da moeda e do câmbio, a atividade bancária, que a partir da década de 20 contribuiu decisivamente para o aumento da liquidez, passou a ser tratada como um instrumento de aperfeiçoamento da política monetária e cambial, cabendo a legislação oferecer os subsídios para que tal objetivo fosse alcançado.

No capítulo II pretende-se abordar o desenvolvimento do segmento bancário nos anos 20. Para uma melhor compreensão da conjuntura, descreveremos, em breves comentários, a retrospectiva da estrutura do sistema bancário no Brasil e suas transformações, em grande medida ocasionadas, inicialmente, por um maior controle do mercado de câmbio ocorrido nos anos finais da Primeira Guerra Mundial e, mais tarde, pela Reforma Bancária de 1921.

Tendo em vista que várias das autoridades econômicas responsáveis pela implantação das regulações das atividades bancárias também conservavam elos administrativos ou econômicos com bancos paulistas examinaremos quais as contribuições dadas por esses agentes, não só no sentido de fortalecer as instituições financeiras domésticas, quanto também para o estabelecimento de um sistema bancário mais “saúdável” e melhor estruturado.

Tratar-se-á dos motivos que levaram a ascendência, no Estado de São Paulo, dos bancos de capital nacional ao longo da última década da Primeira República e, por conseguinte as razões do declínio da participação do conjunto dos bancos estrangeiros, que até o final da década de 1910, possuíam posição de completa hegemonia no mercado bancário paulista.

Além disso, serão feitas considerações sobre os diferentes campos de atuação dos bancos nacionais e forâneos. Com respeito a esta questão, é importante destacar o fato de que o segmento

bancário só passou a apresentar seus balanços de forma transparente a partir da Segunda República, quando começaram a registrar informações sobre o destino e o prazo dos empréstimos concedidos. Os dados apresentados pelas instituições de crédito até a década de 1930, desprovidos de registros contábeis devidamente detalhados, limitam nosso campo de análise respaldado em fontes primárias, a respeito do perfil das operações realizadas por estabelecimentos creditícios nacionais e estrangeiros.

Deste modo, a delimitação dos respectivos campos de atuação dos bancos domésticos e forâneos, passa a ser um tema árido a ser pesquisado, tendo em vista a precariedade das fontes primárias disponibilizadas. Aliás, encontra-se nesta escassez de dados, o fulcro das divergências entre diversos autores sobre a contribuição dos bancos privados no Brasil até a década de 30. Entretanto, a lacuna de informações com base em fontes primárias será, na medida do possível, preenchida pela pesquisa de relatos jornalísticos do período e por levantamentos bibliográficos de obras contemporâneas à época e de produções acadêmicas recentes, concernentes aos respectivos âmbitos de contribuição de instituições financeiras nacionais e estrangeiras para a dinâmica financeira do país.

Abordaremos detalhadamente o conjunto de medidas implantadas pela *Reforma Bancária de 1921*, ao analisarmos minuciosamente as regras que regiam: i) o Serviço de Fiscalização das Operações Cambiais e Bancárias; ii) a Carteira de Redesconto e iii) a Câmara de Compensação do Banco do Brasil e, os efeitos de cada um destes dispositivos sobre o setor bancário no Brasil, e em particular em São Paulo.

Importante assunto contemplado na segunda parte do trabalho diz respeito ao vertiginoso crescimento das transações bancárias durante a década de 1920. Neste sentido, analisaremos o comportamento do volume dos depósitos, da compensação de cheques, do capital realizado pelos bancos e das letras descontadas. Esses indicadores possibilitarão a edificação de um quadro interpretativo sobre a influência das novas legislações na transformação da composição do mercado entre os bancos nacionais e estrangeiros ao final da Primeira República.

Outra questão relevante para a construção de um quadro de evidências que respalde nossas hipóteses será a investigação dos impactos do *Crash da Bolsa de Nova York* sobre o sistema bancário norte-americano, que, ao contrário do brasileiro, era pouco regulamentado e fiscalizado.

A conclusão pretende analisar a importância da intervenção estatal na gestão de políticas creditícias e bancárias na composição de um ambiente mais favorável ao fortalecimento e à solidez do segmento bancário no país. Investigando a história bancária mundial, nota-se que a política do *Free-Banking*, caracterizada pela ausência do poder público na construção e, o respectivo cumprimento de um ordenamento jurídico rígido concernentes à atividade bancária, pode causar danos irremediáveis não só ao funcionamento deste setor, como também ao conjunto da atividade econômica de um país.

Nesta abordagem final será analisada a relação de causalidade entre as regulações bancárias implantadas na última década da Velha República e a consolidação do sistema bancário nacional, em particular no Estado do São Paulo. Deste modo, é bastante significativo o exame dos impactos da Grande Depressão sobre o segmento bancário paulista.

CAPÍTULO I - POLÍTICAS MONETÁRIA E CAMBIAL - INSERÇÃO DOS BANCOS NO CONTEXTO

1-INTRODUÇÃO: OBJETIVOS DAS POLÍTICAS MONETÁRIA E CAMBIAL.

Em primeiro lugar, acredito ser necessário conceituarmos o que é política monetária para posteriormente analisarmos a evolução dos instrumentos para sua condução existentes na época em estudo e os objetivos estabelecidos durante a Primeira República. Segundo LOPES & ROSSETTI “a política monetária pode ser definida como o controle da oferta de moeda e das taxas de juros, no sentido de que sejam atingidos os objetivos da política econômica global do governo. Alternativamente, pode também ser definida como a atuação das autoridades monetárias, por meio de instrumentos de efeito direto ou induzido, com o propósito de controlar a liquidez do sistema⁹”.

Partindo do conceito acima, faremos algumas inferências a respeito das peculiaridades existentes na política monetária executada até 1930. Na verdade, não podemos reportar os instrumentos modernos de política monetária para a época em análise. Em primeiro lugar, seria importante lembrar que os instrumentos modernos de gestão de política monetária, tais como os depósitos compulsórios e as operações de mercado aberto¹⁰ (open market), não existiam. A oferta monetária¹¹ era fundamentalmente composta pelo estoque de moeda emitido pelo governo (em períodos de curso forçado da moeda) ou regulada automaticamente pelos fluxos de divisas metálicas do país (em períodos

⁹ LOPES, João do Carmo & ROSSETTI, José Paschoal . *Economia Monetária*. São Paulo. Editora Atlas. 1992, p.196.

¹⁰ Modernamente, as operações de *Open Market* se constituem na compra e venda de títulos públicos, por iniciativa das autoridades monetárias junto às instituições financeiras, com vistas ao controle da liquidez da economia. Porém, deve-se ressaltar que, apesar de à época já existirem operações de mercado aberto, tais transações não eram consideradas como instrumento de política monetária, uma vez que as apólices do governo eram praticamente inegociáveis devido à sua falta de liquidez, à sua baixa rentabilidade e aos riscos inerentes a sua posse. Cf: LOPES, João do Carmo & ROSSETTI, José Paschoal. *Economia Monetária*. São Paulo. Editora Atlas, 1992, p.206. e VIEIRA, Dorival Teixeira. *Evolução do Sistema Monetário Brasileiro*. São Paulo, Ensaios Econômicos, Vol 13. IPE/USP, 1981. p. 190

¹¹ Oferta monetária: na definição mais restrita equivale ao M1, ou seja, o papel-moeda em poder do público mais os depósitos à vista do público na rede bancária. Cf. WONNACOTT, Paul e Ronald, *Introdução à Economia*, S.P. Ed. McGraw-Hill do Brasil, 1985, p.532 ; LOPES, João do Carmo & ROSSETTI, José Paschoal . *Economia Monetária*. p.105.

de vigência do padrão-ouro)¹². Em segundo lugar, os autores recentes não se reportam aos executores da política monetária, à época, como autoridades monetárias, uma vez que não existia um órgão com função específica para gerir essa política como um Banco Central. Em terceiro lugar, um instrumento pouco citado nos livros contemporâneos, porém muito usado pelo governo, eram os empréstimos do Banco do Brasil capazes de influenciar a base monetária.

O conceito expõe que a política monetária é direcionada para atingir os objetivos da política econômica global do governo. É certo que existem vários objetivos possíveis a serem atingidos que variam de acordo com a ideologia dominante ou com os interesses do grupo político no poder ou ainda com o estágio do desenvolvimento econômico do país. Durante a maior parte da Primeira República, a escolha foi muito clara: as políticas monetária e cambial adotadas visavam primordialmente o estabelecimento e a manutenção do equilíbrio dessas variáveis macroeconômicas.

Cabe aqui lembrar que a política monetária não só está intimamente ligada à política cambial como também interage com esta, freqüentemente determinando o nível da taxa de câmbio. A literatura clássica que aborda o assunto reitera a afirmação acima. A título de exemplo, iremos sumarizar as idéias de SUZIGAN & VILELLA com relação à condução da política econômica dos sucessivos governos que, segundo os autores, até 1930, estava pautada em três eixos: a política de estabilidade monetária, a política de equilíbrio orçamentário e a política de estabilidade cambial. No entanto, muitas vezes as autoridades econômicas foram obrigadas, por força das circunstâncias, a abandonar tais metas.¹³

Serão destacados neste trabalho, alguns mecanismos concebidos com intuito de regular, modernizar e supervisionar o segmento bancário. A partir de 1920, o governo federal instituiu normas mais rígidas e órgãos reguladores direcionados ao mercado bancário. Por conseguinte, é nesse período que se cria a Carteira de Redesconto e a Câmara de Compensação do Banco do Brasil, a Inspetoria Geral de Bancos e impõe-se uma série de exigências de ordem operacional e burocrática aos bancos domésticos e estrangeiros.

Através de uma análise mais minuciosa pode-se concluir que várias destas medidas, ao contrário de suas intenções iniciais, muitas vezes não puderam promover a tão almejada estabilidade financeira, porém tiveram um efeito secundário extremamente benéfico: consolidaram o precário sistema bancário nacional, particularmente os bancos domésticos, no final da Velha República.

¹² Somente a partir dos anos 20, os depósitos bancários passaram a ter um peso expressivo na composição da oferta monetária.

¹³ SUZIGAN, Wilson & VILLELLA, Anníbal Villanova. *Política do Governo e Crescimento da Economia Brasileira (1889-1945)*. Brasília. IPEA, 2001, p.239.

2-ANTECEDENTES: TRAÇOS GERAIS DA POLÍTICA ECONÔMICA E DA REGULAÇÃO BANCÁRIA ENTRE 1889 E 1920

A) CRISES FINANCEIRAS E OS IMPACTOS SOBRE O SETOR BANCÁRIO (1898-1906)

A partir da Primeira República, o país atravessa um rápido desenvolvimento econômico e financeiro. Há um substancial incremento nas atividades produtivas. O Ciclo da Borracha chega ao auge na Amazônia. Os Estados de São Paulo e do Rio de Janeiro ampliam rapidamente suas respectivas redes de obras visando à expansão da infra-estrutura urbana. Na Capital Federal, a população cresce a taxas exacerbadas. A imigração para o Estado de São Paulo tem uma rápida aceleração a partir da última década do século XIX. Acentuam-se as tendências de industrialização.

É oportuno destacar o fato das características operacionais dos bancos em São Paulo e no Rio de Janeiro terem sido díspares desde seus primórdios. Pode-se encontrar nos distintos campos de atuação dos respectivos segmentos bancários, a explicação da imensa vulnerabilidade do sistema bancário fluminense, em contraste com a relativa estabilidade do sistema bancário paulista, frente às sucessivas crises financeiras que assolaram o país durante o período republicano.

No Rio de Janeiro, por ser a capital do país, associado ao fato do próprio nível de atividade econômica neste Estado (com destaque ao segmento do comércio exterior), foram estabelecidos, a partir de meados do Brasil – Império, organizações bancárias bem estruturadas, destacando-se nesse cenário os bancos estrangeiros. Estes estabelecimentos concentravam suas atividades na cessão de crédito aos negócios ligados à importação e exportação e em operações cambiais, os quais detinham praticamente o monopólio destas atividades¹⁴.

Por outro lado, somente a partir da década de 1870 é que a Cidade de São Paulo passou a despontar como praça financeira de certa relevância. Isto era o reflexo da crescente importância de sua economia, pautada na expansão das lavouras cafeeiras. Os estabelecimentos financeiros domésticos prevaleceram no mercado bancário paulista até os primórdios do século XX e surgiram como um ramo autônomo da atividade cafeeira. As crescentes exportações de café neste Estado, que ganharam impulso nas últimas décadas do século XIX, contribuíram para gerar e fomentar outros segmentos econômicos. Desta forma, os recursos advindos da exportação do café foram canalizados para a ampliação dos setores que compunham o complexo cafeeiro.

14- Cf :TANNURI, Luiz Antônio. *O Encilhamento*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Economia e Planejamento Econômico. UNICAMP. 1977. p. 5, 6, 18 e 19.

No Brasil, durante a maior parte do século XIX, as operações dos bancos, por lei, estavam limitadas estritamente à prática comercial, onde a oferta de crédito era feita em curto prazo. Apenas na última década de regime monárquico, o Governo Imperial, visando proteger o setor agrícola, modificou as regras passando a incentivar a criação de bancos hipotecários. Entretanto, os poucos bancos hipotecários, então formados, não puderam atender às demandas dos cafeicultores.

COSTA sumariza o comportamento da política econômica dos primeiros anos da República, quando ressalta a existência do confronto de idéias de polaridades completamente antagônicas, as quais oscilavam entre as inovações defendidas por Rui Barbosa e a ortodoxia instaurada por Joaquim Murinho¹⁵.

Com a Proclamação da República em 1889, o país iniciou uma fase de euforia econômica. A principal medida de Rui Barbosa (o Primeiro Ministro da Fazenda da Era Republicana) foi a implementação de nova legislação financeira (Lei Bancária de 1890¹⁶), que revogava as leis bancárias do período imperial¹⁷, adequando a antiga regulação financeira à nova dinâmica econômica.

Esta medida visava a ampliação da rede bancária e a consolidação dos bancos de emissão¹⁸ (já autorizados a funcionar pelo Visconde de Ouro Preto, último Ministro da Fazenda do Império). As consequências desejadas seriam a expansão do crédito bancário, com intuito de alavancar a economia e a criação de recursos suficientes para suprir a remuneração do trabalho assalariado no campo. O aumento do meio circulante, por um lado, atenderia a grande demanda dos cafeicultores por numerário¹⁹ e, por outro, seria capaz de fornecer os recursos necessários para a constituição, ampliação e diversificação das demais atividades produtivas do país²⁰.

¹⁵ COSTA, Wilma Peres. *A Questão Fiscal na Transformação Republicana-Continuidade e Descontinuidade*. Revista: *Economia e Sociedade*, n 10, junho 1998. Pg 141 a 173

¹⁶ Cf. Decretos 164 e 165, de 17 de janeiro de 1890

¹⁷ Cf. Lei n. 3.150, de 4 de novembro de 1882

¹⁸ Para maiores informações sobre as disposições a respeito dos bancos emissores reguladas pela Lei Bancária de 17 de Janeiro de 1890. Cf. FRANCO, Gustavo H. B. *A Primeira Década Republicana*. In: Abreu, Marcelo de Paiva.(Org). *A Ordem do Progresso: Cem anos de Política Econômica Republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro, Editora Campus, 1990, p. 21.

¹⁹ A partir de 1880, inicia-se a imigração para São Paulo e a disseminação do trabalho assalariado. Nas áreas rurais, em particular, isso trouxe graves problemas. As crises de liquidez aumentavam à medida que se aproximava a abolição da escravatura. Os cafeicultores tinham sérias dificuldades em conseguir crédito bancário para o pagamento dos salários da mão-de-obra que utilizava na época da colheita. A classe rural há tempos exigia do Governo uma solução definitiva para a escassez de moeda. Ressalte-se que esse problema afetava agricultores de outros estados da Federação. Cf. FRANCO, Gustavo H. B. *Reforma Monetária e A Instabilidade Durante a Transição Republicana*. Tese apresentada ao Departamento de Economia da PUC/R.J. R.J, Agosto de 1982; Cf. FRANCO, Gustavo H. B. op. cit. p.16 e 17. Cf. CARONE, Edgar. *República Velha- I (Instituições e Classes)*. In: Cardoso, F. H (Org). *Difusão Européia do Livro*, Coleção Corpo e Alma do Brasil, S.P, 1972, p 21-38. Cf. CALÓGERAS, Pandiá, J. *A Política Monetária do Brasil*, S.P, Companhia Editora Nacional, , 1960.

²⁰ -Decreto n. 165 de 17 de janeiro de 1890:

Art 2- Os bancos constituídos nos termos desse decreto poderão operar:
-em empréstimos, descontos e câmbios;
-em hipotecas de curto e longo prazos, emitindo letras hipotecárias;

De fato, em apenas um ano de experiência republicana, o capital total dos bancos aumentou em 47%. Ocorre, entretanto, que a maior parte das novas instituições financeiras tinha laços de extrema dependência com os bancos emissores. Resulta daí que essas instituições financeiras, as estabelecidas, em especial, na Cidade do Rio de Janeiro, dedicavam-se principalmente a operações especulativas com os abundantes títulos que circulavam na bolsa de valores local. Considerando-se o total do capital das Sociedades Anônimas no Rio de Janeiro, observa-se que a fração correspondente aos estabelecimentos bancários ascendeu de 29% para mais de 42% , entre 1889 e 1890.²¹ Essa tendência refletiu-se também no setor bancário paulista.

A política de Rui não tardou em inflar uma espantosa bolha especulativa com graves conseqüências. O custo de vida teve um acelerado aumento e a moeda nacional sofreu uma forte desvalorização em relação à libra esterlina, sua principal referência cambial na ocasião. O febril movimento de títulos, que caracterizou os primeiros anos da República, ficou conhecido como “Encilhamento”.

Entretanto, há que se diferenciar as conseqüências provocadas pelo Encilhamento no Rio de Janeiro e em São Paulo por se tratar de economias com dinâmicas diferentes. Em São Paulo, os bancos aproveitaram o aumento geral da liquidez para prover a demanda de crédito pelas atividades produtivas. O grande dinamismo motivado pelo *boom* da cafeicultura no oeste paulista gerou excelentes oportunidades de investimentos, principalmente no segmento urbano. Assim, a crise vivida nos primeiros anos da República, via de regra, não trouxe conseqüências graves ao organismo bancário de São Paulo.

Ao contrário do procedimento dos bancos paulistas, as instituições financeiras estabelecidas no Rio de Janeiro, acumularam grandes lucros através de especulações bursáteis com ações de empresas quase sempre fictícias, ou no melhor dos casos, de empresas que estavam em situação de quase insolvência (reflexo da decadência da economia fluminense). Desta forma, ao fim do otimismo econômico, os bancos do Distrito Federal padeceram com dois grandes problemas: de um lado, com a derrocada das especulações desenfreadas, perderam a principal fonte de acumulação de capital e, por

-em adiantamentos sobre instrumentos de trabalho, máquinas, aparelhos e todos os meios de produção das propriedades agrícolas, engenhos centrais, fábricas e oficinas;

-em empréstimos de caráter e natureza industrial para a construção de edifícios públicos ou particulares, estradas de ferro e outras, cais, docas, melhoramento de portos, telégrafos, telefones e quaisquer empreendimentos industriais;

-poderão efetuar todas as operações de comércio e indústria, por conta própria ou de terceiros.

²¹- GUIMARÃES, Mário Mazzei & RIBEIRO, Benedito. *História dos Bancos e do Desenvolvimento Financeiro do Brasil*. Rio de Janeiro, Ed. Pro-Service, 1967, p. 117.

outro, passaram a deter em suas carteiras grande quantidade de títulos depreciados. Isso gerou grande instabilidade no sistema bancário do Rio de Janeiro.

É interessante assinalar as considerações de VIEIRA a respeito das causas do Encilhamento: “No período do Encilhamento, o sistema monetário caracterizou-se pela precariedade de sua garantia, insegurança que resultava da própria aceitação, por parte do poder público, de um curso forçado quase permanentemente. Essa precariedade era devida a frouxidão da fiscalização, uma vez que a princípio os bancos funcionavam com uma independência quase absoluta²²”.

Para reverter a situação de abruptos movimentos especulativos com as ações das novas empresas e de descontrole econômico, Rui Barbosa editou dois decretos ao fim de 1890: o primeiro, de 13 de outubro²³, determinava que para a constituição das S.A, o montante do capital social efetivamente subscrito, se elevasse de 10% para 30%. O segundo, editado em dezembro de 1890, promovia a fusão dos dois maiores bancos à época: o Banco Nacional do Brasil e o Banco dos Estados Unidos do Brasil, constituindo assim o Banco da República dos Estados Unidos do Brasil (B.R.E.U.B). O intuito de Rui era que o novo Banco assumisse o monopólio das emissões, dando-lhe alguns privilégios de autoridade monetária, assumindo a liderança no mercado de câmbio (até então, preponderantemente nas mãos dos bancos estrangeiros), com o objetivo de valorizar a taxa cambial e restabelecer a ordem monetária. Contudo, as expectativas de Rui não se confirmaram.

Logo no ano seguinte, bancos e empresas quebraram e Rui Barbosa, em Janeiro de 1891, deixou o Ministério. Durante os Governos de Deodoro da Fonseca (15/11/1889 a 23/11/1891) e de Floriano Peixoto (23/11/1891 a 15/11/1894), as políticas econômicas adotadas pelos sucessores de Rui foram descontínuas, sem planejamento de longo prazo, apresentando sucessivos déficits orçamentários, o que acarretou um prolongamento dos problemas cambiais e monetários.

Seis meses após o afastamento de Rui Barbosa, consolidaram-se as disposições legislativas e regulamentares sobre as Sociedades Anônimas, através do Decreto n.434, cujos estatutos continham um maior detalhamento e algumas modificações das normas anteriores que regiam as S.A. Paradoxalmente, ao contrário do esperado, suas disposições a respeito da integralização do capital das empresas revogavam o Decreto n. 850, diminuindo de 30% para 10%, o capital realizado obrigatório para o funcionamento de companhias nacionais no país. Aos estabelecimentos bancários estrangeiros foi dado um “prazo máximo, nunca superior a dous annos, contados da data da autorização, dentro dos quaes a sociedade ou companhia terá de realizar dous terços, pelo menos, do seu capital no paiz”²⁴. Entretanto, no

²²- VIEIRA, Dorival Teixeira. *Evolução do Sistema Monetário Brasileiro*. São Paulo, IPE/USP, Ensaios Econômicos, Vol 13, 1981, p. 189.

²³ Decreto n. 850 de 13 de outubro de 1890.

²⁴ Decreto n.434 de 4 de julho de 1891- Artigo 47 § 1º.

caso dos bancos nacionais, seria permitido que os demais 90% do capital social fossem realizados em prazo a critério da diretoria.

Em 6 de Fevereiro de 1893, estabelece-se Banco da República do Brasil²⁵ (B.R.B), resultado da fusão do Banco da República dos Estados Unidos do Brasil (B.R.E.U.B) com o Banco do Brasil (B.B), que funcionaria como agente do Poder Executivo.

Pode-se dizer que o ponto de inflexão no planejamento dos novos rumos no sentido da implantação de uma política econômica ortodoxa ocorreu durante o Governo de Prudente José de Moraes Barros (15/11/1894 a 15/11/1898). Durante seu mandato, na tentativa de estabelecer a ordem econômico-financeira, através da Lei de 1896²⁶, estipulou-se a cassação do direito de emissão dos bancos comerciais, que passou a ser privilégio do Tesouro.

Em fins de 1898, toma posse o novo Presidente, Manuel Ferraz de Campos Sales (1898-1902), legítimo representante dos cafeicultores paulistas. Porém, antes mesmo de assumir o cargo, Campos Sales, já eleito, foi a Europa em busca da renegociação da dívida externa com os bancos estrangeiros. Assim, foi efetuado, em 15 de julho de 1898, o primeiro *Funding-Loan* (Empréstimo de Consolidação). Decretou-se que todas as dívidas externas fossem agrupadas em uma só, e obteve-se um novo empréstimo. De acordo com Barroso “Os empréstimos republicanos haviam sido quase completamente absorvidos no pagamento de juros de outros empréstimos²⁷”.

Tendo como Ministro da Fazenda Joaquim Duarte Murtinho, o Governo Campos Sales adotou severas regras financeiras visando o saneamento do orçamento federal (impelindo grande aumento de carga tributária), do portfólio dos bancos e de empresas industriais e comerciais inoperantes, resquícios ainda presentes do Encilhamento. As reivindicações da burguesia cafeeira para a intervenção estatal no sentido de valorizar o preço do café não puderam ser atendidas pelo precário estado das finanças com que o novo governo se deparava.

Implantando uma política econômica inversa à de Rui Barbosa, Murtinho destacou-se pelo violento processo recessivo instalado no país devido às austeras medidas de caráter monetário e fiscal. O objetivo final do governo era a apreciação da taxa cambial que, em seu ponto de vista, aliás, em consonância com as regras estabelecidas pelo *Funding-Loan*, só poderia ser alcançado através do recolhimento do “excesso” de papel-moeda em circulação²⁸.

²⁵ Decreto n 1.167 de 7 de Dezembro de 1892.

²⁶ Lei n.359 de 30 de dezembro de 1896. SUZIGAN, Wilson & VILLELA, Anníbal Villanova, op. cit. p. 100.

²⁷ BARROSO, Gustavo. *Brasil: Colônia de Banqueiros: história dos empréstimos de 1824 a 1934*. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira S/A, 1937, p. 105.

²⁸ A redução da liquidez foi executada de forma abrupta. Assim, tem-se início a incineração de um vultoso montante do meio circulante. Entre 1888 e 1902, o papel-moeda foi contraído em 13,5%. Em sua gestão, Murtinho implanta, na prática, os direitos de cobrança em ouro sobre produtos importados. A tarifa alfandegária seria o imposto mais importante da União durante toda a Primeira República, representando em média cerca de 50% da receita orçamentária. A questão fiscal

A retração do meio circulante desencadeou uma violenta deflação que só terminaria em 1902. O câmbio se valorizou rapidamente. Os objetivos da administração Campos Sales foram alcançados. Contudo, trouxeram graves conseqüências à nação como a Crise Bancária de 1900. A crise foi decorrência da política econômica draconiana de Murtinho, que levou a diminuição da taxa de crescimento econômico e, por conseguinte, desencadeou súbita retração dos negócios e falência de várias empresas. Com efeito, quase metade dos bancos instalados à época no Distrito Federal encerrou suas portas, inclusive o Banco da República do Brasil.

Murtinho não incentivava o crescimento do sistema bancário doméstico. Ele considerava uma dádiva a predominância de bancos estrangeiros no Brasil, pois seriam “a vanguarda do investimento externo” e facilitariam as exportações. Conforme salientam PELÁEZ & SUZIGAN, o Ministro da Fazenda argumentava que “a indústria não era viável no Brasil, devido à inferioridade racial de seus habitantes em relação aos habitantes dos países industrializados. O progresso só poderia ser alcançado através do livre intercâmbio comercial e de políticas monetárias austeras²⁹”. As instituições bancárias nacionais, ao contrário das estrangeiras, eram indesejáveis, devido à natural expansão do estoque de moeda nacional, que causaria a desvalorização cambial.

De novo, pode-se observar as diferentes conseqüências da Crise de 1900 nas praças bancárias do Rio de Janeiro e de São Paulo.

TANNURI descreve sucintamente o cenário econômico da época “(...) desta feita, em que pese a política deflacionista, não podemos ver, em São Paulo, a intensidade da crise financeira e bancária do Rio. Nesta, a falência foi generalizada e proveniente da falta de liquidez bancária da carteira de títulos de difícil realização e queda de depósitos, fruto da perda de confiança do público em relação aos bancos”. (...) A situação desfrutada pela cafeicultura e a indústria conferia à economia paulista tais condições de funcionamento, que colocava o sistema bancário muito menos vulnerável à crise, a despeito da recessão econômica da passagem de século³⁰”. Além do mais, é bastante provável que nesta situação de emergência, parte do capital cafeeiro tenha sido deslocada para o auxílio dos bancos paulistas

A partir da política recessiva implementada por Murtinho os movimentos de especulação sobre o câmbio se acentuam, num cenário de crescente escassez de numerário, de avalanche de falências de empresas e de evasão de ouro - a Praça do Rio estava sob condições caóticas. Sem dúvida, as manobras

equacionou-se tanto pelo aumento da receita produzida tanto pela elevação dos impostos, quanto pela implantação da cota-ouro de 5% sobre os direitos de importação, além da contração das despesas durante sua gestão. Cf. FRANCO, Gustavo H. B. op. cit. p.28 e SUZIGAN, Wilson & VILLELA, Anníbal Villanova. op. cit. p. 28, 100, 154.

²⁹ PELÁEZ, Carlos Manuel & SUZIGAN, Wilson. *História Monetária do Brasil*. Brasília, Editora Universidade de Brasília., 2 ed, 1981. p. 145 e 146.

das taxas cambiais eram essencialmente feitas pelos bancos estrangeiros que, dentro deste “comércio”, tinham enormes vantagens em relação às instituições financeiras nacionais.

Em meio à situação de pânico instalada na Cidade do Rio de Janeiro, os demais agentes econômicos, com o objetivo de se capitalizarem de forma segura, procuravam cada vez mais comprar ouro e cambiais, ativos cujos detentores eram fundamentalmente os bancos estrangeiros, sobretudo os britânicos, graças à cobertura dada por suas respectivas matrizes.

Tendo em vista a maximização de seus lucros, num cenário de crescente demanda por recursos metálicos e divisas externas, as instituições forâneas retinham em suas carteiras boa parte destes ativos visando a elevação do valor de venda dos mesmos.

Ao contrário dos bancos estrangeiros, os estabelecimentos financeiros nacionais, por acharem-se desprovidos de grandes montantes em divisas metálicas e cambiais, não realizavam ganhos significativos através da especulação destes ativos. Entretanto, a bancarrota de diversos bancos nacionais do Rio teve origem nos pesados saques efetuados contra os próprios, que, por sua vez, não tinham fundos suficientes para cobrir estas retiradas³¹.

A praça bancária do Rio de Janeiro inicia o século XX com o desaparecimento de 17 instituições bancárias, a maioria pertencente ao grupo de bancos de capital nacional, e conseqüentemente estabeleceu-se a hegemonia dos bancos estrangeiros. TANNURI resume a situação econômica da região fluminense da seguinte forma: “A partir de 1900, o setor bancário do Rio de Janeiro está suficientemente ‘sanado’ para não opor resistência ao aumento da burguesia paulista e dos bancos estrangeiros³²”. Neste período, o Distrito Federal tinha como sucursais os seguintes estabelecimentos financeiros estrangeiros: London & Brazilian Bank, British Bank of South América (que até a década de 1880 era denominado por English Bank), Banco Allemão-Brasileiro, London and River Plate Bank e o Brasilianische Bank.

Por outro lado, as conseqüências das rígidas medidas macroeconômicas adotadas por Murinho, no que concerne ao segmento bancário paulista, não provocaram as mesmas conseqüências devastadoras averiguadas no Rio, e, portanto, infere-se que a crise de 1900 foi bem mais amena em São Paulo do que no Distrito Federal. Porém, deve-se observar com mais acuidade os efeitos dessa crise no Estado de São Paulo. Nos anos de 1899 e 1900, o panorama bancário paulista era bastante bizarro, pois ocorriam dois movimentos vetoriais inversos: a formação e a liquidação de bancos.

³⁰ TANNURI, Luiz Antônio. *O Encilhamento*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Economia e Planejamento Econômico da Unicamp, 1977, p. 129 e 130.

³¹ Como já mencionado, o Banco da República, criado em 1893, funcionava como agente de poder executivo. Ao início da retração econômica que assolava o país a partir de 1898, esta instituição financeira procurou dar auxílio aos demais bancos em dificuldades. Não obstante, o próprio Banco da República foi impelido a encerrar suas operações no ano de 1900. Cf: VIEIRA, p. 200.

Neste período, registrou-se o fechamento do Banco Colonial, do Banco Mercantil de Santos e do Banco de Santos. Por outro lado, formaram-se os seguintes bancos: Banco Commerciale Italiano di São Paulo (com sede em S.P), London and River Plate Bank, Banco Regional de Mococa, Casa Bancária Italiana, Banco Industria e Commercio de Piracicaba e Banco Ítalo-Popular (de São Carlos do Pinhal)³³.

A partir do *Funding-Loan* de 1898, a posição dos bancos de investimentos estrangeiros fortaleceu-se ainda mais. Os bancos de investimentos tinham como principal papel agir como *underwrites*, ao por os títulos da dívida externa brasileira no mercado europeu.

Em *stricto sensu*, os bancos de investimentos estrangeiros eram bastante diferentes dos bancos comerciais, pois não eram obrigados a emprestar a clientela desconto de letras ou empréstimo; sua função era basicamente colocar os títulos brasileiros a disposição dos investidores europeus.

No que concerne ao estabelecimento de bancos comerciais estrangeiros entre a década de 1890 e os primeiros anos do século XX no Estado de São Paulo, observa-se que outras instituições creditícias forâneas³⁴ vieram juntar-se aos já instalados British Bank (1872), London and Brazilian Bank (1883) e ao Brasilianische Bank (1887).

Os fatos expostos até aqui nos remetem a seguinte conclusão: durante a transição entre o século XIX para o século XX, observa-se que a composição do segmento bancário no Rio de Janeiro difere-se substancialmente do segmento bancário em São Paulo. Nos primórdios do século XX, enquanto na Praça da Capital da República, estrutura-se um setor bancário dominado pelos bancos estrangeiros, o segmento bancário paulista ainda era dominado por bancos nacionais³⁵.

Cabe salientar que, embora a Crise de 1900 não tivesse tido impacto imediato nos bancos de capital nacional paulistas (como o observado nos bancos regionais oriundos da Capital Federal) por tratarem-se de instituições financeiras cujos alicerces estavam calcados na própria dinâmica econômica do estado, a austera política monetária e fiscal iniciada por Murinho em 1898 e continuada até a criação da Caixa de Conversão em 1906, certamente afetou, progressivamente, a estrutura da maior parte dos bancos nacionais de São Paulo ao longo destes oito anos.

³² TANNURI, Luiz Antônio. op.cit. p. 121.

³³ Dados tirados do Anuario Estatístico de São Paulo de 1901. Repartição de Estatística e do Archivo de S.P São Paulo, Typographia do Diário Official, 1904, Biblioteca Presidente Kennedy em Santo Amaro - S.P. p.734 e 735.

³⁴ - Dentre os novos bancos estrangeiros estabelecidos neste período em São Paulo estão o Banque Française du Brésil, o London and River Plate Bank e o Banco Commerciale e Italiano di São Paulo. FONTE: Anuário Estatístico de São Paulo. Ano 1901

³⁵ No Estado de São Paulo, os bancos estrangeiros detêm 16,3% do total de depósitos e 9,2% do total de empréstimos no ano de 1895. Já em 1902, este grupo passa a deter respectivamente 26,3% do total dos depósitos e 24,0% do total de empréstimos. Cf - SAES, Flávio Azevedo Marques de. **Crédito e Bancos no Desenvolvimento da Economia Paulista: 1850-1930**. op.cit p. 205 e p. 212.

Em meio a esse cenário, os bancos (particularmente, os nacionais) elevaram seus encaixes procurando se precaver da eventual falência de seus devedores. Simultaneamente ocorre uma retração dos depósitos, fato decorrido tanto da contração dos demais setores da economia quanto da abrupta redução da liquidez.

A letargia instalada no âmago da economia paulista resultou no fechamento da maior parte dos bancos de capital nacional de São Paulo, sendo que, em 1906, apenas dois estabelecimentos que compunham este grupo conseguiram sobreviver - o Banco Commercio e Indústria de São Paulo e o Banco de São Paulo. Aliás, é oportuno mencionar que SAES destaca que um dos fatores determinantes para a configuração da fragilidade dos bancos de capital nacional, frente a eventuais conjunturas adversas pelas quais se deparavam, foi a ausência de órgãos governamentais responsáveis pela gestão monetária e creditícia no país até a década de 1920³⁶.

Mas, por que apenas estes dois bancos, com sede na capital, conseguiram sobreviver a devastadora contração econômica que se seguiu nos primeiros anos do século XX afetando a todos os setores da economia? O caso do Banco do Commercio e Indústria é emblemático, pois ratifica empiricamente as teorias a respeito da dinâmica que envolvia a estrutura do grande capital cafeeiro.

As conexões que interligavam vários acionistas deste estabelecimento creditício (cujo capital inicial advinha dos negócios ligados ao café) com outras empresas de grande porte foram fundamentais para amenizar o impacto da recessão econômica sofrida pelo banco. Boa parte destes acionistas também desempenhava funções administrativas nestas corporações, e que, por se tratarem de grandes empreendimentos, puderam enfrentar a conjuntura econômica adversa com maior destreza. Tendo em vista, a ligação financeira existente entre essas grandes corporações e o Banco do Commercio e Indústria, compreende-se claramente as razões pelas quais esta instituição financeira não foi tragada pela crise que assolava os demais setores da economia. A insolvência de dezenas de pequenas firmas devedoras dos demais bancos de capital nacional comprometeram a estrutura operacional de diversos estabelecimentos bancários levando-os a situações de falências e concordatas.

No início do século XX, a fiscalização ainda precária e a falta de normas que exigissem o detalhamento de suas operações, apresentavam-se como claras indicações de que os bancos ainda não teriam desenvolvido plenamente seu papel de criadores de meios de pagamento, dada a manutenção de seus elevadíssimos encaixes³⁷.

³⁶ SAES, Flávio Azevedo Marques de. *Crescimento e Consolidação do Sistema Bancário em São Paulo na Década de 1920*. In: LORENZO, Helena Carvalho de. e COSTA, Wilma Peres da.(Orgs) *A Década de 1920 e as Origens do Brasil Moderno*. S.P. Ed. Unesp/Fapesp, 1997. p. 199.

³⁷ SAES, Flávio Azevedo Marques de. *Crescimento e Consolidação do Sistema Bancário em São Paulo na Década de 1920*. op.cit. p. 201.

O período pós-1906 é marcado pela vigorosa alavancagem da participação dos estabelecimentos financeiros estrangeiros no mercado bancário de São Paulo, onde, dentro de poucos anos assumiriam a hegemonia deste mercado. Esta 2ª fase ainda abrange outro importante acontecimento - a reestruturação e o desenvolvimento do 5º Banco do Brasil. Este instituto estaria embutido de dupla função: agente de controle estatal sobre o setor bancário nacional e banco comercial. É relevante assinalarmos, mais uma vez que, para os fins dessa dissertação, o Banco do Brasil será prioritariamente abordado no que diz respeito a sua função reguladora, descartando-se sua participação como banco comercial no mercado bancário paulista, a não ser em casos previamente ressaltados .

Aliás, TOPIK, procura demonstrar no transcorrer de seu livro que, ao contrário do que o senso comum acredita, o Estado Brasileiro era um dos mais intervencionistas da América Latina, antes mesmo da Grande Depressão Mundial. Segundo o autor, um dos mais importantes instrumentos de intervenção do Governo Central junto ao segmento financeiro estabelecido no país, foi o Banco do Brasil³⁸.

Sentindo a necessidade de estabelecer um banco que atuasse como instrumento público federal, as autoridades monetárias juntamente com o aval do Congresso Nacional, reorganizou o antigo Banco da República sob novas bases recriando o 5º Banco do Brasil através do Decreto nº 1.455, de 30 de dezembro de 1905³⁹.

A reorganização do quinto Banco do Brasil foi o primeiro passo no sentido de normatizar, de modo mais austero, o sistema bancário, pois, além de exercer atividades bancárias comuns aos bancos comerciais, ganhou certas atribuições de Banco do Governo, cujo Presidente era nomeado pelo Governo Federal⁴⁰. O Banco do Brasil, além de poder emitir moeda juntamente com o Tesouro Nacional, também operaria no mercado cambial, através da abertura da Carteira de Câmbio e em atos relacionados às dívidas interna e externa, tais como operações de subscrição de títulos governamentais. A inserção do novo Banco do Brasil no mercado de câmbio daria certas garantias ao Governo quanto a sua estabilidade, uma vez que o Poder Executivo tinha a faculdade de nomear o diretor da Carteira de Câmbio, daquele que, dentro de pouco tempo, viria a ser o maior banco nacional do país.

³⁸ TOPIK, Steven. *A Presença do Estado na Economia Política do Brasil de 1889 a 1930*. Rio de Janeiro, Editora Record, 1987. p. 11

³⁹ Ao longo do ano de 1906 outros decretos, relativos à modificação do estatuto inicial do Banco do Brasil, foram sancionados conferindo-lhe novas atribuições. Cf: PACHECO- *História do Banco do Brasil* p. 139 - 140 e *História do Banco do Brasil* - Coordenadoria de Comunicação Social do Gabinete da Presidência do Banco do Brasil e Agência Brasileira de Comunicação-ABC. Rio de Janeiro. Editora: Gráfica Ipiranga . 1988.

⁴⁰ Os estatutos do Banco do Brasil determinavam que seu capital, no valor de 70.000:000\$000, dividido em 350 mil ações de 200\$000 cada uma, estaria assim distribuído: 112.500 ações seriam subscritas pelo Tesouro Federal e as demais ficariam destinadas ao público.

No que concerne a esse assunto, LEVY destaca que através do Banco do Brasil o governo poderia efetuar as políticas monetária e cambial. Não obstante, o novo órgão estava longe de ser um Banco Central, pois não era prestamista de última instância e não possuía fundo de redesconto⁴¹.

É flagrante a constatação que o discurso oficial dos agentes governamentais não equivalia às suas reais intenções.

Um exemplo significativo são as palavras de Leopoldo Bulhões, Ministro da Fazenda e mentor da reestruturação do Banco do Brasil, sobre as futuras atividades desse estabelecimento“ (...) o Banco deverá cumprir as funções de Banco Central, munido de recursos abundantes para o redesconto a outros Bancos, para conceder-lhes empréstimos, e para assisti-los em momentos de crise⁴²”.

Como se pode observar, a priori, há uma profunda contradição entre análise de LEVY sobre o papel desempenhado pelo Banco do Brasil (pelo menos nos primeiros anos de sua implantação) e as declarações de Bulhões a esse respeito. As evidências mostram que o ocupante da pasta da Fazenda era contra a idéia do Banco do Brasil poder agir como “Banco dos Bancos”. Bulhões era um monetarista ortodoxo, defensor de políticas monetárias contracionistas, sendo bastante improvável que, mesmo em caso de crise bancária aguda, desse seu aval para possíveis emissões emergenciais que provesses a caixa do Banco do Brasil de recursos para uma eventual ajuda à rede bancária.

Na verdade, os fatos mostram que, a assistência financeira prestada pelo Banco do Brasil aos estabelecimentos bancários, em épocas de colapso ou pânico bancário, foi relevante, porém, não atendeu integralmente à demanda de recursos pleiteados pelas instituições financeiras.

Após descrevermos alguns dos procedimentos mais importantes imputados ao Banco até então, pode-se concluir preliminarmente que várias de suas atribuições conferiam a este órgão status de representante do poder público no mercado bancário, respeitando os princípios da livre concorrência entre os demais bancos e prioritariamente servindo aos interesses da coletividade ao coordenar e regular a existência e o desenvolvimento do organismo bancário estabelecido no país, por meio do exercício das prerrogativas conferidas ao banco por lei.

Mais à frente observaremos que ao longo da Primeira República, à medida que este órgão adquiria maior poder, mais eficiente tornara-se seu desempenho como órgão fiscalizador e como autoridade monetária.

⁴¹ LEVY, Maria Bárbara. *História dos Bancos Comerciais no Brasil*. IBMEC, 1972, p. 59 e 60.

⁴² Retrospecto Comercial. Jornal do Commercio, Rio de Janeiro, 1905. p. 67.

B) PADRÃO-OURO NOS PAÍSES CENTRAIS E PERIFÉRICOS ANTES DE 1914

Outro momento importante, no sentido de assegurar a estabilidade econômica, foi a criação da Caixa de Conversão, implantada através do Decreto n. 1.575, de 6 de dezembro de 1906⁴³. Seu funcionamento efetivo se deu em 23 de dezembro do mesmo ano⁴⁴.

Em linhas gerais seu mecanismo funcionava da seguinte forma: estabeleceu-se um fundo destinado a receber moedas de ouro. Deste modo, a Caixa de Conversão, estando lastreada sob esse ativo, poderia emitir notas plenamente conversíveis em ouro de curso legal, em forma de bilhetes ao portador, até o valor de 320 mil contos de réis ou 20 milhões de libras esterlinas, ao câmbio fixo de 15 esterlinos por mil-réis. As notas devolvidas ao fundo seriam imediatamente incineradas. Estava implantado o padrão-ouro que funcionaria até 1914.

A criação da Caixa de Conversão deve ser entendida dentro de um contexto mais amplo. Ao fim do século XIX, a Inglaterra era a maior potência comercial e financeira mundial e, portanto, seu padrão monetário de trocas foi adotado aos poucos pela maioria dos países centrais e periféricos. Era o “*Gold Standard*”. Somente após sedimentar-se o ouro como base de troca entre os países, o metal passou a servir como meio de pagamento dentro do país, estabelecendo-se o câmbio fixo, onde tal padrão fosse adotado. Para que tal regime fosse mantido, sem grandes colapsos, era imprescindível a existência de um Banco Central no país. Sua função seria restabelecer os fluxos de entrada de ouro, em caso de uma grande evasão do metal, através da elevação da taxa de redesconto.

Tal assunto tem uma vasta bibliografia⁴⁵ e inúmeros pontos a serem analisados. Nossa intenção será apenas comentar, de forma genérica, os naturais obstáculos gerados pela adoção do padrão-ouro até 1914, no centro e na periferia, além das vantagens e das restrições sentidas pelos bancos comerciais nesse contexto.

Nos primórdios da vigência do padrão-ouro, em países centrais, os bancos comerciais apresentavam grandes riscos de quebras bancárias devido à falta de apoio do Banco Central do respectivo país a uma eventual crise. Essa omissão é explicada da seguinte forma: caso o Banco Central atuasse como “emprestador de última instância” concedendo a devida assistência aos demais bancos comerciais em risco, ao prover-lhes a liquidez adicional necessária para que pudessem enfrentar a crise,

⁴³ Decreto 1.575, de 6 de dezembro de 1906.

⁴⁴ LEVY, Maria Bárbara. op. cit. p. 64.

⁴⁵ Cf. TRIFFIN, Robert. *O Sistema Monetário Internacional, ontem, hoje e amanhã*. Rio de Janeiro, Editora Expressão e Cultura, , 1972.

criar-se-ia a possibilidade de por em risco o padrão-ouro⁴⁶, pois a proporção entre papel-moeda e as reservas de ouro no país poderiam cair abaixo do fixado em lei.

Cabe ressaltar que em situações excepcionais, na qual as reservas em ouro caíssem abaixo do mínimo fixado, o Banco Central poderia decretar temporariamente a inconvertibilidade da moeda.

Segundo EICHENGREEN, a pretensão do Banco Central atuar como “Banco dos Bancos” poderia conflitar com suas responsabilidades de administrador do padrão-ouro. Um exemplo elucidativo, citado pelo autor, foi o pânico bancário ocorrido na Inglaterra em 1866. Por causa da quebra de uma grande companhia, espalhou-se o pânico bancário no país. O autor detalha os acontecimentos da época “(...) os bancos procuraram manter sua liquidez descontando títulos junto ao Banco da Inglaterra. Diversos estabelecimentos creditícios queixaram-se de que o Banco da Inglaterra (que exercia as funções de Banco Central) deixou de prestar a assistência adequada. Preocupado com o nível de suas próprias reservas, o Banco da Inglaterra recusou-se a atender à demanda por operações de redesconto. No auge do pânico, o Banco negou-se a emprestar dinheiro contra a apresentação de títulos do governo”⁴⁷.

Todavia, a literatura informa que, ao fim do século XIX, ocorreram inúmeros cenários nos quais países centrais, ao atravessarem ocasionais perdas de reservas, tiveram o equilíbrio de suas reservas restabelecido, não só pela intervenção clássica do Banco Central doméstico, como também pela cooperação de outros Bancos Centrais que emprestavam divisas em ouro.

Pelo receio de se repetir o pânico bancário de 1866, o Banco da Inglaterra, anos depois, exerceu plenamente sua função de “Banco dos Bancos” dando suporte financeiro a um dos maiores bancos comerciais da Grã-Bretanha, o Baring Brothers, que se viu em posição de insolvência, devido ao não pagamento de empréstimos volumosos que havia concedido.

Entretanto, países periféricos, como o Brasil, que não possuíam um Banco Central para exercer sua presença através de taxas de juros, ficavam a mercê da influência de externalidades, como o impacto fortuito da entrada e saída do metal.

No Brasil, os reflexos da instalação do padrão-ouro em 1906 nos bancos comerciais, através da criação da Caixa de Conversão, devem ser analisados de modo bastante específico, pois as variáveis intrínsecas tanto ao padrão-ouro brasileiro quanto à conjuntura cambial e monetária do país, à época, eram bastante peculiares. Além do mais, iremos distinguir o funcionamento clássico do padrão-ouro em

⁴⁶ Nesta situação o Banco Central poderia romper com as “Regras do Jogo”, expressão designada por J.M Keynes para se referir à responsabilidade que os Bancos Centrais teriam em zelar pela manutenção do padrão-ouro em seus respectivos países.

⁴⁷ Cf. EICHENGREEN, Barry. *A Globalização do Capital: uma história do sistema monetário internacional*. São Paulo, 1ªed, Editora 34, 2000. p. 64.

países centrais e em países periféricos, tais como o Brasil, dadas as especificidades da economia nacional.

Numa percepção mais minuciosa, pode-se verificar que Murtinho havia preparado o terreno, com o equilíbrio das variáveis macroeconômicas, para a implantação do padrão-ouro. Quando a Caixa de Conversão, órgão ligado ao Tesouro, é implantada, cria-se uma situação atípica na economia. Em primeiro lugar, adota-se o padrão-ouro sem que haja no país a presença de um Banco Central⁴⁸, órgão essencial para dar continuidade ao novo sistema monetário, e que teria dupla função: a de “guardião” do padrão-ouro (através da manipulação da taxa de redesconto) e o de “emprestador de última instância”. Em segundo lugar, coexistiam duas moedas circulando na economia- uma conversível⁴⁹(as notas emitidas pela Caixa de Conversão) e outra inconvertível (as notas emitidas pelo Tesouro) - configurando um sistema insustentável.

Deste modo, estamos diante de um regime de padrão-ouro com características heterodoxas. Portanto, não é factível generalizar-se os impactos do regime do padrão-ouro clássico sobre os bancos comerciais no Brasil. A ausência de um Banco Central contribuiria para agravar a instabilidade do padrão-ouro no Brasil durante os ciclos de crise. Além do mais, a inexistência de cooperação dos Bancos Centrais dos países desenvolvidos diminuía a margem de manobra operacional dos países periféricos para manter a conversibilidade. EICHENGREEN menciona que outro fator desestabilizador do regime de conversibilidade nos países periféricos consistia na vulnerabilidade externa face às flutuações em seus termos de troca, dada a especialização destes países na produção e exportação de uma pequena diversidade de produtos primários. Este problema em particular, aliado aos efeitos desestabilizadores causados por mudanças nos fluxos de capitais internacionais faziam com que os impactos nas contas corrente e de capital se reforçassem mutuamente.

Ao mesmo tempo, para a análise dos efeitos do padrão-ouro nos bancos comerciais, é de extrema importância a descrição da conjuntura cambial e monetária vigente no país antes do estabelecimento da Caixa de Conversão no país.

⁴⁸ A esse respeito seria conveniente exprimirmos a opinião de Joaquim Mattoso Duque Estrada Câmara, um financista da época, preocupado com a restrição do crédito bancário aos setores produtivos durante o colapso do padrão-ouro no Brasil: “O lastro em ouro é praticamente um aparelho bancario no mecanismo da circulação, um meio sólido e seguro, que não pode ser illudido, de dar ao instrumento de circulação, com toda a segurança, a força de expansão e de retracção de que carece, e faz ao mesmo tempo as vezes de infallível apito de alarma. (...) Infelizmente não dispomos de um banco de emissão, regulador do mercado monetário, o que dificulta o desconto de notas e aumenta a retração do crédito em momentos de crise. (...) Na Inglaterra, o Governo não hesita em suspender temporariamente a conversibilidade. É assim que o habilita (o Banco da Inglaterra) a salvar a praça nessas críticas conjunturas. Artigo publicado na revista *O Momento Financeiro*, em 21 de agosto de 1915, Typ da Rede Sul-Mineira – Cruzeiro.

⁴⁹ Conceito de Conversibilidade: no sistema do padrão-ouro, uma moeda conversível poderia ser trocada livremente por ouro a um preço fixo.

C) A CAIXA DE CONVERSÃO E SEUS DESDOBRAMENTOS NO CENÁRIO BANCÁRIO E ECONÔMICO ENTRE 1906 E 1914

Em 1906, a taxa de câmbio estava superapreciada. A austera política monetária de Murtinho, a crescente entrada de capital estrangeiro e a grande expansão das exportações de borracha do início de século XX foram os fatores que levaram a esta grande valorização da moeda nacional. Chama atenção, a discordância de alguns autores a respeito dos motivos que levaram o Governo a implantar a Caixa de Conversão.

Segundo LEVY “a implantação da Caixa de Conversão foi decorrência de uma política econômica visando o favorecimento da classe dos cafeicultores. A superapreciação cambial prejudicava o crescimento da atividade cafeeira de exportação. Em vista das circunstâncias descritas, os cafeicultores de Minas Gerais e do Rio de Janeiro liderados por São Paulo passaram a reivindicar uma política de valorização do preço internacional do café, através da retenção dos estoques excedentes. Forma-se, então, o chamado “Convênio de Taubaté”⁵⁰, que estabelece como prioridade a tomada de empréstimos externos para dar curso à nova política com apoio do Estado. A União usa como mecanismo, em 1906, para a implantação da nova estratégia, a criação da Caixa de Conversão, que num primeiro momento tinha como objetivo a desvalorização cambial até que se atingisse uma taxa cambial de estabilização⁵¹.

Por outro lado, sob a ótica de FRITSCH, a adoção do padrão-ouro foi um mecanismo com vistas à estabilização cambial, e ao contrário do que a historiografia tradicional afirma, não foi um instrumento cuja concepção foi formulada para atender os interesses corporativos dos cafeicultores. Segundo o autor, a Caixa de Conversão “era um mecanismo capaz de trazer a estabilidade monetária doméstica e ao mesmo tempo, restaurar o equilíbrio a Balança de Pagamentos (...) e a afirmativa de que a adoção ocasional do padrão-ouro foi motivada pela intenção de proteger os interesses setoriais da cafeicultura parece ser uma simplificação grosseira”⁵².

Partimos da premissa que as apreciações de ambos os pesquisadores são complementares e, portanto, adicionam elementos igualmente relevantes para a elucidação das razões que motivaram o governo a adotar o mecanismo da Caixa de Conversão, uma vez que o implemento da estabilização cambial e monetária era premissa necessária para que, de fato, ocorresse um aumento na entrada de recursos externos, pleiteada pelos cafeicultores.

⁵⁰ Cf. NETTO, Delfim. *O Problema do Café no Brasil*. Ed Fundação Getúlio Vargas e PACHECO, Cláudio. *História do Banco do Brasil*. Vol. III, 1979.

⁵¹ LEVY, Maria Bárbara. op. cit. p. 63 e 64.

⁵² FRITSCH, Winston. *Apogeu e Crise na Primeira República: 1900-1930*. In: Abreu, Marcelo de Paiva. (Org). *A Ordem do Progresso: Cem anos de Política Econômica Republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro. 13 ed. Editora Campus, 1990, p. 64-66.

Antes de apreciarmos os reflexos do padrão-ouro na economia, e, em particular nos bancos comerciais, faz-se necessário registrar que durante o planejamento dos aspectos operacionais da Caixa ocorreram duros embates entre os próprios metalistas. Denominados por NEUHAUS como metalistas ortodoxos e expansionistas⁵³, estes dois grupos tinham opiniões divergentes sobre o valor da paridade cambial a ser estabelecido para o funcionamento da Caixa de Conversão.

Os adeptos do metalismo partiam de um único paradigma: a conversibilidade da moeda a uma taxa de câmbio fixa. Porém, os partidários da ortodoxia (representados pelo ex-Ministro da Fazenda, Leopoldo Bulhões) entendiam que para a instalação do padrão-ouro haveria a necessidade da continuação da política deflacionista iniciada por Murtinho, até que a taxa cambial alcançasse o patamar de 27 pence por mil-réis (nivelando-a ao ano de 1846). Tal grupo argumentava que se a Caixa de Conversão adotasse a taxa de câmbio corrente de mercado (16 pence por mil-réis, em sua opinião ainda muito desvalorizada), haveria o risco de uma expansão monetária descontrolada, e conseqüentemente, uma desestabilização cambial.

Por outro lado, os expansionistas liderados pelo novo ocupante da pasta da Fazenda, David Campista (15/11/1906-14/06/1909) (nomeado pelo recém-empossado Presidente da República, Afonso Pena), acreditavam que a taxa de câmbio pleiteada pelos ortodoxos seria impraticável e defendiam o estabelecimento do padrão-ouro com a paridade de 15 pence por mil-réis. Acreditavam, os expansionistas, que o aumento do meio circulante seria gradual e não desestabilizaria as variáveis macroeconômicas em questão.

Na queda de braço entre ortodoxos e expansionistas, os últimos conseguiram impor a conversibilidade dentro do nível cambial por eles preconizado, pois receberam o apoio da maior parte dos segmentos produtivos do país, que, por sua vez, estava sendo sufocada pelo arrocho monetário promovido por sucessivos governos desde 1898. O fato foi que, com a implantação da Caixa, houve, num primeiro momento, uma expansão do meio circulante, acompanhada, de modo geral, por um aumento no nível de preços, porém, com a manutenção de um equilíbrio cambial até 1913⁵⁴.

⁵³ Cf. NEUHAUS, Paulo. *História Monetária do Brasil: 1900-1945*. Rio de Janeiro, IBMEC, 1975, p. 29.

⁵⁴ O meio circulante se expande após 1906 basicamente por três motivos: 1º-Motivo: Com a taxa de câmbio menos valorizada foi possível ampliar as exportações, estabelecendo-se um aumento no saldo da Balança Comercial. Em 1904, o valor das exportações era de US\$ 190,7 milhões e o saldo da Balança Comercial foi da ordem de US\$ 64,8 milhões. Já em 1907, ano em que a Caixa de Conversão começa a mostrar seus efeitos (uma vez que a implantação desse mecanismo ocorre no último mês de 1906), as exportações alcançam o volume de US\$ 263,2 milhões e a Balança Comercial apresenta ligeiro crescimento, acusando o valor de US\$ 66,0 milhões. Os valores referentes ao ano de 1908 são inferiores aos de 1907. Isso pode ser explicado pela crise internacional de 1907, cujos efeitos foram postergados para o ano de 1908. Entretanto, entre os anos de 1909 e 1911, tanto o valor das exportações se acelera, quanto o saldo da Balança Comercial acusa superávits expressivos. As estatísticas referentes a estas duas contas são respectivamente: 1909: US\$ 309,6 milhões e US\$ 129,1 milhões; 1910: US\$ 306,3 milhões e US\$ 73,5 milhões; 1911: US\$ 324,8 milhões e US\$ 68,0 milhões. (Cf: NEUHAUS, Pg 181). 2º- Motivo: A aceleração da economia brasileira (desde 1906) multiplica as oportunidades de investimento para as empresas estrangeiras e o capital por elas aportado atinge níveis sem precedentes (Cf: CASTRO, Ana Célia. Pg 6). 3º- Motivo: Aumento dos

De qualquer modo, iremos analisar a trajetória da Caixa de Conversão e seus impactos sobre os bancos comerciais. A ampliação do meio circulante desencadeou um aumento das operações de empréstimo e desconto nos bancos comerciais, além de uma sensível diminuição dos encaixes, beneficiando o sistema bancário, através do aumento de suas atividades, especialmente os bancos estrangeiros e o Banco do Brasil⁵⁵.

No tocante aos grandes ganhos dos bancos estrangeiros instalados no país, que tinham grande mobilidade entre o mercado europeu e brasileiro, pode-se inferir que, ao assumirem a função de *underwriters* em larga escala, estes agentes passaram a ampliar consideravelmente sua margem de lucro. A melhoria das condições em que trabalhavam só foi possível após o estabelecimento de uma taxa de câmbio fixada pela Caixa de Conversão. Numa economia, onde a taxa cambial oscilava abruptamente, era impossível que os bancos no Brasil pudessem alavancar recursos na Europa para atender à demanda de seus clientes. É que não havia garantia de que o retorno do dinheiro se fizesse à mesma taxa cambial.

Em relação aos grandes lucros auferidos pelo Banco do Brasil sob a égide do padrão ouro, deve-se relatar as palavras do Boletim da Associação Comercial do Rio de Janeiro em 21 de maio de 1908⁵⁶, como parte ilustrativa dos acontecimentos no sistema bancário: “A organização dada ao Banco do Brasil obedecia a uma orientação peculiar e certamente muito diversa da que está sendo executada. Qual a verdadeira causa não é difícil de descobrir. Isto é devido à criação recente da Caixa de Conversão, de que não cogitava o governo passado quando planejou a reforma do Banco do Brasil (em 1905). Ora, o que daí decorre é um inconveniente sério, que não podemos deixar de insistir. O Banco do Brasil em suas operações entra em concorrência com outros bancos particulares que operam em depósitos e descontos levando, aliás, sobre eles, enorme vantagem. Sua clientela será forçosamente muito maior em virtude da presunção de que o Governo responde por todo o capital do mesmo banco e não somente pela parte que ali tem empregada como acionista comum.”⁵⁷

empréstimos externos obtidos pelo Brasil. Para fins de análise, observaremos o comportamento dos empréstimos obtidos pelo Estado de São Paulo (o Estado que mais capitais levantou no exterior entre 1888 (data do primeiro empréstimo) e o fim da Velha República) antes de depois de dezembro de 1906. BOUÇAS aponta, através de levantamentos estatísticos, que entre o ano de 1888 e novembro de 1906, o Estado de São Paulo contraiu um total de 6 empréstimos equivalendo à um montante de 7.937.000 mil libras esterlinas. Faz-se notável o crescimento do valor dos empréstimos obtidos pelo Estado entre dezembro de 1906 e janeiro de 1914. Neste período foram obtidos 8 empréstimos no valor de 39.700.000 mil libras esterlinas. Cf: BOUÇAS, Valentim F. ***“FINANÇAS DO BRASIL – DÍVIDA EXTERNA: Histórico dos Empréstimos Emitidos pelos Estados e ainda em Circulação em 1934”***. Ministério da Fazenda. Comissão de Estudos Financeiros e Econômicos dos Estados e Municípios. Rio de Janeiro. Vol III. 2ª Parte. Imprensa Nacional. 1935.

⁵⁵ Cf: LEVY, *História dos Bancos Comerciais no Brasil*. p. 68

⁵⁶ A Associação Comercial, tanto no Rio de Janeiro quanto em São Paulo, representava o interesse de vários setores da economia, inclusive o bancário. Os bancos só passaram a ter suas próprias associações no começo da década de 1920.

⁵⁷ Boletim da Associação Comercial do Rio de Janeiro, em 21 de maio de 1908.

A queixa dos estabelecimentos bancários (eminentemente, os nacionais) era integralmente justificável. O Banco do Brasil foi constituído, no âmbito de suas atividades comerciais, para competir em condições de igualdade com os bancos estrangeiros instalados no país.

Entretanto, o Banco do Brasil obtinha vantagens comparativas em relação aos bancos comerciais nacionais por duas razões principais: a primeira está ligada ao mercado de câmbio. A afluência de grande quantidade de recursos externos, vindos através das operações de subscrição de títulos governamentais, expandiu as operações ligadas aos negócios em moeda estrangeira, permitindo que o Banco auferisse grandes lucros nesse mercado. A segunda razão foi o aumento da confiança do público. Tendo o Banco do Brasil o respaldo do governo e agências espalhadas por várias regiões do país, os agentes econômicos tinham confiabilidade na solidez da instituição e, por esse motivo, preferiam realizar suas operações de depósitos e descontos neste estabelecimento bancário. Deste modo, o Banco do Brasil pôde, em pouco tempo, consolidar-se como o maior banco nacional. Em decorrência desses fatos, tem-se a hegemonia do Banco do Brasil, que exercendo uma dura concorrência com os demais bancos comerciais⁵⁸, limitava o crescimento da incipiente rede bancária privada nacional.

É necessária a retomada da análise da Caixa de Conversão, no tocante a seus impactos sobre a expansão monetária e a flutuação geral de preços, no intuito de uma melhor compreensão dos reflexos do padrão-ouro sobre a economia nacional. Neste sentido, cabe-nos fazer algumas considerações a respeito dos dados apresentados na tabela em anexo.

De modo geral, durante o estabelecimento do padrão-ouro, estruturado sobre os mecanismos da Caixa de Conversão, ocorreu uma grande expansão monetária em relação ao período anterior (a exceção se faz nos anos de 1908, 1913 e 1914). Os meios de pagamento, apesar de não seguirem um padrão de crescimento constante, apresentaram variações sempre positivas.

Os principais motivos para essa capacidade expansionista foram os constantes saldos positivos da balança comercial e as vultosas somas de recursos estrangeiros que entraram neste período. Deste modo, como as reservas que lastreavam a emissão da Caixa mantiveram sempre uma tendência de influxo, pôde-se aumentar a oferta monetária durante a maior parte de sua existência.

A curva de expansão de preços estava relacionada, até 1912, de certa forma, com a variação expansionista dos meios de pagamento. A partir de então, nota-se forte contração monetária com natural reflexo sobre o comportamento da inflação.

⁵⁸ GOLDSMITH ratifica através dos números apresentados, a ascensão do Banco do Brasil sobre os demais bancos comerciais. “no fim de 1909, o ativo do Banco do Brasil tinha mais do que duplicado (em relação a 1906), ainda correspondendo à somente 4% do produto interno, com depósitos equivalentes a 30% dos relativos aos bancos comerciais. Cf. GOLDSMITH, Raymond W. *Brasil 1850-1984: Desenvolvimento Brasileiro sob um Século de Inflação*. São Paulo, Ed Harper e Row do Brasil, 1986, p. 98.

Faz-se importante a análise da condução da política fiscal (durante o período de conversibilidade) e suas conseqüências sobre a economia. O Governo de Afonso Pena (15/11/1906 a 14/06/1909) mescla políticas fiscais contracionistas e expansionistas. Esta última, instalada nos dois últimos anos de seu governo, foi continuada por seu sucessor, o Presidente Hermes da Fonseca.

A partir de 1908, os consecutivos déficits orçamentários foram financiados por divisas externas e pelo aporte de recursos bancários.

Várias obras identificam no déficit crônico do governo a razão do início do colapso financeiro interno. O deslanche da crise econômica doméstica, iniciada em 1913, associado ao revés ocorrido na economia mundial com o princípio da Primeira Guerra, culminou no fechamento da Caixa de Conversão em 1914.

Os bancos comerciais passaram a ser atores de destaque para o desencadeamento da crise econômica interna. Em fins de 1912, houve uma súbita retração do crédito. Este comportamento tinha origem no financiamento dos gastos excessivos do governo⁵⁹.

NEUHAUS elucida as conseqüências da íntima correlação entre as operações bancárias e a dívida estatal, quando salienta que “os sintomas da crise eram descritos como a queda nos depósitos bancários; elevação das taxas de desconto e a escassez de crédito bancário⁶⁰”.

As conseqüências da crise política européia sucedida no ano de 1913 (que iria desencadear a Grande Guerra em agosto de 1914) foram sentidas diretamente na economia brasileira. Observa-se uma retração ainda maior da oferta de crédito, principalmente pelo setor bancário privado, promovido agora, pelas filiais dos bancos estrangeiros no Brasil, que, pressionadas por suas matrizes, foram obrigadas a liquidar volumosos contingentes de operações no país.

Ainda no ano de 1913, as reservas internacionais do Brasil diminuem em ritmo exponencial, devido a outros fatores: a deterioração do preço internacional dos produtos exportados, o fim da entrada de capitais financeiros internacionais e a evasão de ouro⁶¹.

Instala-se o cenário propício para o término do padrão-ouro, que tinha como alicerce para seu funcionamento, um montante mínimo de reservas internacionais, que, agora, escoavam-se rapidamente. Em 1914, apesar da reversão da balança comercial, as reservas internacionais da Caixa continuavam a se exaurir. Em agosto deste ano, em resposta a crise financeira que assolava o país, o Governo

⁵⁹ Os bancos financiavam a dívida pública federal de duas formas: concedendo empréstimos diretos ao Tesouro em troca de apólices do governo e aceitando as apólices apresentadas pelos fornecedores de bens e serviços do governo como caução de empréstimos bancários concedidos a esses agentes. O excesso destes papéis nas carteiras dos bancos acabou por saturar seus ativos. Deste modo, seus empréstimos passaram a ser canalizados cada vez mais para o setor público e conseqüentemente restringiam-se os recursos demandados pelo setor privado. Ao mesmo tempo, as apólices do governo se desvalorizavam à medida que se expandiam na economia em proporções de crescimento geométrico.

⁶⁰ NEUHAUS, Paulo. op. cit. p. 39.

⁶¹ As reservas ouro caíram de 89,6 milhões de dólares, em 1913 para 44,8 milhões de dólares, em 1914.

Brasileiro emitiu dispositivo legal⁶² que suspendia a retirada integral do valor existente nos depósitos remunerados⁶³ e encerrava as operações da Caixa de Conversão.

A situação do sistema bancário nacional era de crise ascendente nos anos de 1913 e 1914. Os encaixes (relação caixa /depósitos) se elevavam mês a mês e os montantes de depósitos à vista e a prazo diminuía mais do que proporcionalmente à redução das operações de desconto e empréstimo. O sistema bancário paulista seguia a mesma tendência. Em 1913, o coeficiente caixa/ depósitos era de 0,352 elevando-se para 0,532 ao final do ano de 1914, sendo que, no mesmo período, a relação empréstimos/ depósitos se reduzira de 1,420 para 1,069 ⁶⁴.

Porém, cabe ressaltar o papel do governo na tentativa de aliviar a situação de escassez do meio circulante. Em 1913, o Banco do Brasil passou a redescontar títulos dos bancos comerciais, além de ampliar a sua própria linha de crédito e, nos dois anos posteriores, o governo federal emitiu elevadas quantias para atender as necessidades de numerário dos bancos comerciais privados e públicos.

Destarte, os gestores econômicos da época, apesar de serem adeptos da ortodoxia monetária, se viram impelidos a gerir a economia de modo bastante avesso às próprias convicções liberais. O fornecimento de recursos adicionais ao mercado bancário fazia-se imperioso, pois, caso contrário, a economia poderia entrar em colapso total, haja vista a restrição de crédito que assolava o país. No capítulo 2, analisaremos mais detalhadamente o conjunto de medidas adotadas pelo governo no sentido de atenuar a crise de liquidez.

D)ECONOMIA BRASILEIRA DURANTE A GRANDE GUERRA.

Por efeito da grave crise financeira brasileira, a qual impossibilitava o país de cumprir seus compromissos de pagamento dos juros e amortizações da dívida externa, em fins de 1914, o Governo Federal acorda com a Casa Rothschilds, o Segundo *Funding-Loan*. Acordo que suspendeu o pagamento das amortizações de todos os empréstimos e equacionou um novo empréstimo de consolidação no valor de 15 milhões de libras esterlinas. A partir do fechamento da Caixa de Conversão, o Tesouro passou a emitir apenas moeda não conversível, acompanhando o procedimento da maior parte dos países centrais. A inconvertibilidade durou até meados da década de 1920.

O término do primeiro experimento brasileiro com o regime do padrão-ouro espelha bem a instabilidade do comportamento deste regime nas economias periféricas. As palavras de BELLUZZO

⁶² Lei n. 2.862 de 15 de agosto de 1914.

⁶³ Ao final da década de 1910, dissimulou-se a abertura das contas correntes limitadas, que consistiam em depósitos bancários remunerados a juros. Estes depósitos remunerados foram regulados pelo governo, que fixou um teto máximo de 10 contos por banco comercial.

resumem de forma apropriada a experiência do padrão-ouro no país “(...) na fase ascendente do ciclo, esses países (os periféricos) se deparavam com demanda forte por seus produtos de exportação, termos de troca favoráveis, juros externos baixos e amplos influxos de capital. Por outro lado, na fase descendente, sofriam simultaneamente um choque negativo de demanda por exportações, queda nos termos de troca, aumento na taxa de juros externa, além de tendência a saída (de capital financeiro forâneo), atraído pelos juros altos ingleses e pelo risco de crise cambial na periferia⁶⁵”.

A Primeira Guerra acarretou abalos à economia mundial. O fluxo de comércio internacional decaiu abruptamente, reduzindo o volume das exportações e importações brasileiras. Isso afetou o já deficitário orçamento do setor público, uma vez que, grande parte da arrecadação fiscal era gerada por meio da incidência de tarifas sobre os produtos importados.

Já não existia o padrão-ouro para regular o mercado monetário. Os recursos necessários ao pagamento das despesas orçamentárias eram, em grande parte, supridos por emissões inconversíveis do governo cada vez mais constantes.

No período da Guerra ressurgiu e se acirrou o debate ideológico entre papelistas e metalistas que duraria até o fim da década de 1910, quando, a partir de então, tais controvérsias adquirem nova roupagem e abrem-se caminhos para doutrinas econômicas alternativas. Como já vimos, o princípio metalista sustentava a idéia de que o estabelecimento do lastro-ouro sobre as emissões seria o único caminho viável para obter-se a estabilidade monetária e cambial.

Os papelistas, por sua vez, defendiam que a emissão monetária deveria ser respaldada em títulos com garantias reais que representassem a riqueza da nação, e não mensurada apenas sob o espectro das reservas metálicas. Conforme salienta SAES, a corrente papalista acreditava que o meio circulante do país deveria estar atrelado ao crescimento da base produtiva visando facilitar o fluxo circular de rendas, ao mesmo tempo em que descartava o lastro ouro como estabilizador automático monetário⁶⁶.

Evidentemente, o preceito papalista angariava a simpatia da maior parte dos setores produtivos, visto que a implementação de seus fundamentos abriria importantes caminhos para o desenvolvimento da produção doméstica, que teoricamente, não sofreria os constantes tormentos impelidos por eventuais períodos de escassez de numerário, ocasionados pelo próprio mecanismo de funcionamento do padrão-ouro.

⁶⁴ SAES, Flávio Azevedo Marques de. *Crédito e Bancos no Desenvolvimento da Economia Paulista: 1850-1930*. op.cit, p. 151.

⁶⁵ - BELLUZZO, Gonzaga Luiz. *Finança Global e Ciclos de Expansão*. In: Fiori, José Luís Fiori (Org) *Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações*. Petrópolis, R.J, Ed Vozes, 1999, p. 126.

⁶⁶ SAES, Flávio Azevedo Marques de. *Crédito e Bancos no Desenvolvimento da Economia Paulista: 1850-1930*. op. cit. p. 43.

Faz-se necessário esclarecer que alguns períodos, cuja moeda tinha curso forçado, como ocorreu durante a Primeira Guerra, foram, paradoxalmente, geridos por adeptos do princípio metalista.

A explicação para o estabelecimento de tal política estava nas condições adversas à implantação do metalismo em determinadas ocasiões. Durante o turbulento período da guerra, o Brasil estava sob a presidência de Wenceslao Braz (novembro de 1914 a novembro de 1918) que nomeou nada menos do que três ministros da fazenda durante sua gestão: (Sabino Barroso, de Nov/1914 a maio/1915; Pandiá Calógeras, de Maio/1915 a Set/1917 e Antônio Carlos Ribeiro de Andrada, de Set/1917 a Nov/1918). O primeiro teve seu nome projetado pelo lançamento das “sabinas⁶⁷” para o pagamento de credores do governo e os dois últimos eram defensores da volta ao padrão-ouro. Entretanto, o cenário econômico do país durante a gestão Braz era de depressão: crise dos preços internacionais da borracha e do café, aumento acelerado da inflação e decréscimo das rendas aduaneiras. Nessas condições, apesar dos planos do Presidente em restaurar o padrão-ouro, foi impossível assegurá-lo dadas as circunstâncias adversas pelas quais o país atravessava.⁶⁸

E) LEIS BANCÁRIAS E A REGULAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE CRÉDITO.

O clima de instabilidade econômica pelo qual o país atravessava incutiu aos bancos o aumento de seus encaixes que, por conseguinte, traduziu-se em uma redução do crédito disponível nas praças de todo Brasil. Os agentes econômicos, que tinham seus negócios afetados pela escassez de numerário, exigiam a intervenção do poder público no sentido de amenizar a contração da liquidez.

Seria interessante abrir um parêntese sobre a trajetória dos encaixes bancários. Durante a Primeira República, os encaixes dos bancos não eram estabelecidos por qualquer tipo de regulação governamental. Ficava a cargo da própria instituição financeira definir a porcentagem dos depósitos guardados em reserva⁶⁹. Essa proporção obedecia a conjuntura econômica do país e o perfil operacional

⁶⁷ Nos idos de 1915, o governo, em caráter extraordinário, lançou no mercado apólices da Dívida Pública denominadas “sabinas”. Essas letras, com prazo de vencimento de dois anos e que rendiam juros de 6% , tinham por finalidade o pagamento de compromissos do governo com seus credores.

⁶⁸ Para termos uma idéia da posição conservadora de Wenceslao Braz reportaremos seu discurso publicado no Jornal do Commercio em 1914 “Os interesses do Tesouro devem estar sempre presentes nos espíritos dos poderes públicos. Nunca será demais insistir na necessidade de reduzirmos as despesas publicas, até baixal-as ao nível das receitas normaes. O quatrientenio Campos Sales-Murtinho soube ter um programa definido e seguiu-o corajosamente, com força de vontade, patriotismo, uma sabedoria, realmente admiráveis” Livro: *O Problema Economico e Financeiro do Brazil* (Impressões de uma palestra com o Sr.Dr. Wenceslao Braz); Rio de Janeiro, Bibliotheca da Camara do Commercio Internacional do Brazil, Jornal do Commércio de junho de 1914; Edifício da Bolsa - Rua 1º de Março 66. 1915.

⁶⁹ As reservas a que nos referimos são constituídas não apenas por recursos alocados no “caixa” dos próprios bancos, mas também por valores correspondentes a depósitos voluntários dos bancos comerciais no Banco do Brasil. Porém, faz-se necessário assinalar que somente após 1922, os balanços divulgados nos Anuários Estatísticos de São Paulo passaram a apresentar claramente os bancos que efetuavam depósitos voluntários no *Banco Estatal*.

de cada banco, como forma de proteção a uma eventual corrida bancária. A ausência de normas concernentes à razão de reserva compulsória gerava volatilidade no mercado de crédito.⁷⁰

Deve-se prestar atenção ao fato de que importantes instrumentos legais com vistas à normatização do sistema bancário já haviam sido sancionados antes da década de 1920, quando efetivamente foram regulamentadas e implantadas. Um exemplo é a Lei n.1.837, de 31 de dezembro de 1907, não posta em prática, mas que autorizava o governo “a instituir a competente fiscalização dos estabelecimentos bancários e instituições congêneres, expedindo os respectivos regulamentos⁷¹”. Certamente isso nos reporta a uma questão: por que as autoridades econômicas não utilizaram desse poder facultado pelo Congresso nos primórdios do século XX? Essa é uma indagação que iremos analisar no tópico 3 c)

À medida que as transações comerciais foram se desenvolvendo na primeira e segunda décadas do século XX, os financistas perceberam a necessidade de adequar os regulamentos que regiam os títulos de crédito às circunstâncias da época. Não por outra razão, foram alteradas as cláusulas que regiam a nota promissória e a letra de câmbio, através do Decreto n.2.044, de 31 de dezembro de 1908, revogando os artigos do título XVI do Código Comercial do ano de 1.850 concernentes a esses títulos de crédito. Em suma, os novos estatutos estabeleciam regras mais detalhadas sobre o aceite, as garantias de aval e as sanções impostas pelo não pagamento destes papéis.

Outra medida de grande relevância para a evolução das atividades bancárias deveria ser a efetiva implantação do Decreto n.2.591, de 7 de agosto de 1912, que regulava a emissão e a circulação de cheques. Não obstante, durante a maior parte da Primeira República, sua circulação era bastante restrita. Existem várias explicações para a falta de apreço ao uso e aceitação de cheques, que vão desde o desconhecimento de sua utilização, principalmente no interior, até a desconfiança dos bancos em descontá-los. Porém, a explicação que nos parece mais plausível para a limitada circulação de cheques era a inexistência de Câmaras de Compensação. Sua implantação certamente agilizaria a tramitação desse novo instrumento financeiro. Apesar da Lei que autorizava o funcionamento da Câmara de Compensação ter sido publicada em 1919, esse serviço foi efetivamente estabelecido em meados de 1921. Esse assunto será explorado adiante, quando abordaremos questão pertinente a normatização do sistema bancário na década de 1920.

⁷⁰ Cabe registrar que os gestores econômicos estipularam tardiamente normas concernentes a obrigatoriedade dos encaixes bancários. O primeiro passo neste sentido foi dado em 1932, através do Decreto n 21.499, que obrigava os próprios estabelecimentos bancários a manterem em caixa o valor equivalente a 10 a 15% do total dos seus depósitos. Mais tarde, através do Decreto-Lei n 7.293 de 2/2/1945, os bancos ficaram obrigados a conservar no Banco do Brasil, 8% sobre o valor de seus depósitos à vista e 4% sobre o valor das importâncias depositado a prazo.

⁷¹ Cf. LOPES, Osório. *Notas sobre a Vida Bancária Nacional*. Rio de Janeiro, Graphica Ypiranga, 1930. p.10 e 11.

3-DÉCADA DE 1920

A) TRANSIÇÃO PARA O BRASIL MODERNO

A década de 1920 mostrou-se como um período singular em todo o país, particularmente no Estado de São Paulo. A crescente urbanização do Estado foi o fator preponderante para as grandes transformações sociais, políticas e econômicas. O pacto oligárquico dava mostras de enfraquecimento, o que abria caminho para o fortalecimento de grupos descontentes com o *status quo*.

Cabe ressaltar que, apesar das menções que serão feitas a respeito de alguns acontecimentos políticos transcorridos nos anos 20, não nos propomos a analisar a histórica política da época. As referências feitas sobre a agitação social e política têm por intenção inseri-las dentro do contexto econômico-financeiro, analisando de que forma tais incidentes repercutiram sobre a política econômica do governo e o sistema financeiro do país.

O descontentamento com o quadro político e social veio à tona com o movimento tenentista que marcou a década. A reação de jovens militares, que tinham por ideais transformações profundas na política e economia brasileira, teve sua primeira manifestação armada em 1922, com a Revolta do Forte de Copacabana, contida pelas forças militares leais ao Governo Central. O Tenentismo foi sufocado, mas não debelado. Dois anos após o episódio conhecido como *Os Dezoito do Forte*, nova tentativa revolucionária iniciada em São Paulo sob a chefia do general Isidoro Dias Lopes, adepto dos ideais tenentistas, refletia a insatisfação de parte das forças armadas, desencadeando a Revolução Paulista de 1924, novamente reprimida por tropas militares legalistas.

Aliás, o Relatório do Banco do Brasil apresentado em 1925 assiná-la que a agitação política ocorrida no ano anterior repercutiu negativamente nas atividades econômico-financeiras do Brasil. (...) “Os lamentáveis acontecimentos de que foram teatro vários pontos do paiz, abalaram profundamente toda ordem econômico-financeira da nação e os efeitos dahi decorrentes sobremodo agravaram as já tão danosas conseqüências, que ainda se faziam sentir, de perturbações anteriores”. Mais a frente, o Relatório faz referência as seqüelas deixadas pelo movimento armado de 1924 (...) “Os perniciosos efeitos das perturbações que assignalamos, não se refletiram apenas no cambio baixo; mas ainda como sempre acontece em taes circumstancias, no retraimento do credito e na retirada de depositos exigíveis”. O documento ainda menciona que houve dezenas de saques a mão armada contra diversas sucursais no Brasil, e exalta particularmente o caso ocorrido em uma de suas agências em São Paulo, que pela

bravura de um funcionário, *arriscando a própria vida, conseguiu atravessar as linhas rebeldes*, poupando a agência de um grande prejuízo⁷²

O movimento trabalhista, principalmente na capital⁷³, melhor articulado, reivindicava, através de manifestações e greves, direitos há tempos conquistados por seus pares nos países desenvolvidos.

A economia paulista era a mais dinâmica do país. No intuito de mostrar a dimensão de sua proeminência, LOVE revela que “em 1920, o valor total da produção agrícola e industrial deste Estado era duas vezes maior que a contribuição do competidor mais próximo, Minas Gerais⁷⁴”. O setor cafeeiro ainda tinha a predominância sobre as atividades produtivas, fato que perduraria até o fim da Primeira República. Entretanto, os demais componentes do complexo cafeeiro passaram a conquistar cada vez mais autonomia. Os setores industriais, comerciais e bancários paulistas expandiam-se e diversificavam-se rapidamente. Dentro deste contexto, seria natural o desacoplamento de cada esfera que compunha a Associação Comercial de São Paulo, que, até a década de 1920, representava os múltiplos interesses de cada setor.

Os anseios pela defesa de interesses particulares de cada setor implicaram na formação de associações próprias tanto das indústrias como dos bancos. Em 1928, forma-se o Centro das Indústrias do Estado de São Paulo e, em 1924, ainda como seção da Associação Comercial, é fundada a Associação dos Bancos de São Paulo.

Em coerência com os rumos da economia mundial do pós-guerra ocorre a transição da hegemonia econômica mundial, na qual os Estados Unidos passam a ser a maior potência industrial e financeira do planeta e a Inglaterra começa a entrar num período de decadência. Todavia, seria um erro subestimarmos a força política e a influência da Grã-Bretanha dentro do cenário econômico internacional.

Essas grandes transformações, ocorridas nos vários âmbitos da sociedade brasileira e mundial durante a última década da Velha República, foram acompanhadas de mudanças na orientação da política econômica nacional. São Paulo foi o Estado mais afetado por essas mudanças, sobretudo no que diz respeito aos novos rumos dados tanto ao programa de valorização do café como ao fortalecimento do setor bancário doméstico.

⁷² Relatório do Banco do Brasil Apresentado a Assembléa Geral dos Acionistas na Sessão Ordinária, de 29 de Abril de 1925. Rio de Janeiro Typographia Leuzinger, 1925. p. 6, 7 e 11.

⁷³ Cf. CANO, Wilson. *Base e Superestrutura em São Paulo: 1886-1929*. In: Lorenzo, Helena Carvalho de & Costa, Wilma Peres da. (Orgs) *A Década de 1920 e as Origens do Brasil Moderno*. S.P, Ed. Unesp/Fapesp, 1997, p. 240. Cano afirma que 94% dos postos de trabalho na Cidade de São Paulo eram urbanos, sendo que, 42% dos trabalhadores estavam alocados na indústria e os demais, no setor de serviços.

⁷⁴ Cf. LOVE, Joseph, *A Locomotiva- São Paulo na Federação Brasileira (1889-1937)*. R.J. Ed. Terra e Paz, 1982, p.90

B) TRAJETÓRIA DA POLÍTICA ECONÔMICA NOS ANOS 20.

bi) Influência das Escolas Econômicas sobre os Rumos da Política Econômica

Esse tópico tem por objetivo fazer uma breve apreciação sobre os diferentes princípios econômicos que influenciaram a gestão das autoridades econômicas na década de 1920.

O período em estudo tem nitidamente influência de dois grupos de pensamentos distintos, que atuaram vigorosamente sobre a política econômica. O primeiro instala-se no poder entre meados de 1919 até fins de 1924. Dentre seus integrantes mais importantes estão Homero Batista, José Maria Whitaker, Sampaio Vidal e Cincinato Braga. Tem-se nesse grupo, uma convergência de propostas, com ênfase na implementação de regras para o setor bancário e no estabelecimento de uma política econômica mais elástica e flexível.

A partir do início de 1925, há uma reversão da política econômica no país e uma nova equipe econômica cujos expoentes eram Aníbal Freire da Fonseca, James Darcy e posteriormente, o próprio Presidente da República, Washington Luís, passaram a estabelecer um novo modelo macroeconômico com características bastante ortodoxas e conservadoras que duraria até fins de 1930.

Agora faremos uma análise sobre os aspectos mais importantes das duas escolas teóricas, cujas proposições tiveram grande repercussão sobre a gestão financeira das respectivas autoridades econômicas adeptas das distintas linhas de pensamento.

Em julho de 1919, toma posse o Presidente Epitácio Pessoa (28/julho/1919 a 15/nov/1922) que nomeia para Ministro da Fazenda Homero Batista e José Maria Whitaker para o cargo de Presidente do Banco do Brasil, permanecendo em seus cargos até o final do governo. Começa um novo período na política econômica brasileira. Tanto Batista como Whitaker, adeptos da Doutrina do Crédito Legítimo⁷⁵, assumem uma nova postura quanto aos objetivos da política governamental: centram-se no fortalecimento dos bancos domésticos, no aumento de crédito para os setores produtivos, na desarticulação das abruptas arbitragens cambiais e na preparação do terreno institucional para a implantação de um Banco Central⁷⁶.

⁷⁵ A Doutrina do Crédito Legítimo pressupunha que as emissões de papel-moeda deveriam estar lastreadas em ativos reais da economia, como ouro ou títulos financeiros.

⁷⁶ A postura de Batista, quando ainda Presidente do Banco do Brasil (entre 1914 e 1918), não deixa dúvidas sobre seus planos futuros para essa instituição “(...) poderia, o Banco (do Brasil) tornar-se um fator da formação da nossa economia, se mais amplo fosse o campo de suas explorações e se lhe dessem a função dos institutos congêneres da Inglaterra, França e Alemanha. Os grandes Bancos Centrais desses países estão constituídos de forma a poderem prestar serviços inapreciáveis aos particulares e ao Estado. No uso da emissão puderam resistir a temerosas crises políticas e sociais e na grave emergência da atualidade se tornaram os principais agentes de recursos para os respectivos países (...) Foi –lhes acrescido, como corolário indispensável, o privilégio de emissão. Aqui, ainda não podemos admitir como necessário o corolário. No entanto, não podiam ser obscurecidas as vantagens que daí nos adviriam. Em regra, emissão por emissão, é preferível a emissão feita pelo Banco à emissão feita pelo Tesouro Público. A primeira se prescreve requisitos a que se

Em 1920, a economia mundial passava por uma recessão, causando impactos negativos na economia doméstica. Esse ambiente de incertezas gerou expectativas negativas no setor bancário, que, por cautela, retraiu o volume de recursos aos agentes econômicos urbanos.⁷⁷ A situação de escassez creditícia foi agravada, nos últimos meses de 1920, quando se iniciaram as colheitas. As conseqüências sobre o sistema bancário eram recorrentes, principalmente após a disseminação do trabalho assalariado, ao final do século XIX. Nestes períodos enfrentava-se grande escassez de crédito⁷⁸. A preferência do público pelo papel-moeda em mãos (entesouramento) e a conseqüente diminuição dos depósitos, principalmente nas áreas rurais (devido ao precário sistema bancário das regiões interioranas), diminuía a capacidade de empréstimo dos bancos, ocasionando uma contração da cessão de crédito bancário aos principais centros financeiros, como o Rio de Janeiro e São Paulo.

Os setores urbanos se manifestaram pedindo providências governamentais e reformas estruturais com vistas ao aumento do crédito bancário.

Com a postura da nova equipe econômica, iniciaram-se várias reformas implantadas ou principiadas durante o governo Epitácio Pessoa. Conceberam-se novos instrumentos de regulação do sistema financeiro, deu-se início no Congresso um debate sobre a transformação do Banco do Brasil em Banco Central (com vistas à implantação definitiva de um órgão centralizador e executor da política monetária) e cria-se a Carteira de Redesconto do Banco do Brasil, em consonância com os princípios da “escola bancária”⁷⁹. Entretanto, devido a reações contrárias de parlamentares influentes, abandonou-se o projeto de criação do Banco Central.

O grupo defensor do crédito legítimo e da implantação de um Banco Central, que sucedeu a equipe econômica de Epitácio Pessoa, se manteve no poder por um curto período de tempo. O novo Presidente da República, Arthur Bernardes (15/nov/1922 a 15/nov/1926), compôs, inicialmente, sua equipe econômica com nomes liberais. A pasta da fazenda ficou sob o comando de Sampaio Vidal (nov/1922 a dez/1924) e a presidência do Banco do Brasil ficou a cargo de Cincinato Braga (nov/1922 a dez/1924).

Durante a permanência de Vidal e Braga no comando da política econômica ocorreu a reformulação nos estatutos do Banco do Brasil, reorganizado em bases de um embrião de Banco Central. Em 1923, o monopólio das emissões foi transferido do Tesouro para o Banco do Brasil.

obedece a condições que se cumprem, resgate que se efetua; esta sujeita a exigências de exame a ao rigor da fiscalização; a outra ninguém toma conta, nem fiscaliza: fica arbítrio do poder”. Cf: Relatório do Banco do Brasil de 1916.

⁷⁷ Isso pode ser confirmado ao analisarmos os números: a razão encaixe/depósitos que era da ordem de 0,544 no último trimestre de 1919 aumenta para 0,713 no mesmo período de 1920.

⁷⁸ FRANCO, Gustavo H.B. *Reforma Monetária e A Instabilidade durante a Transição Republicana*. op.cit. p.26.

⁷⁹ A Teoria da **Escola Bancária** tinha por paradigma que as emissões monetárias fossem mais elásticas e modernas - Cf. NORMANO, op. cit. p.172.

No sentido de expor as idéias pleiteadas pelos novos gestores da economia em relação à Doutrina das *Real Bills* (que partilhava do princípio de que empréstimos lastreados em ativos reais da atividade econômica não trariam pressões inflacionárias), transcreveremos parte de uma entrevista concedida ao Jornal do Comércio por Cincinato Braga, em maio de 1923 “(...) O papel moeda em circulação, emitido pelo Tesouro Nacional, está quase todo baseado na arte simples da litografia; suas emissões não estão medidas por necessidades comerciais, mas pelos déficits do Orçamento Nacional. (...) Nunca o Banco (O Banco do Brasil como órgão emissor) emitirá uma única cédula sem ter como ativo, títulos comerciais das mais sólidas casas no Brasil. Assim controlado, o Banco nunca estará em posição de inflacionar a circulação com papel moeda superabundante e desnecessário⁸⁰”

Ao fim de 1924, Vidal e Braga, por razões de divergência de ordem econômica, mais a frente abordadas, foram desligados de seus cargos. A partir desse período, com anuência do Presidente Arthur Bernardes, os novos ocupantes da pasta da fazenda e da presidência do Banco do Brasil, respectivamente, Aníbal Freire da Fonseca (Jan/ 1925 a Nov/1926) e James Darcy (Jan/1925 a Nov//1926) reverterem o rumo da política econômica até então adotado, implementando uma política monetária excessivamente contracionista que levaria o país a um período de intensa deflação. Nesse momento rompe-se com os princípios da “escola bancária” e retorna-se aos fundamentos da “escola monetária”.

Fonseca fazia parte de um grupo ortodoxo e conservador encabeçado por Antônio Carlos de Andrada. Ex-Ministro da Fazenda e então parlamentar mineiro, Antônio Carlos era metalista ardoroso, e, acreditava que o padrão-ouro só poderia ser reimplantado após uma reestruturação econômica, implementando, em um primeiro momento, uma política deflacionista, para então, após a instituição dos devidos ajustes, adotar a conversibilidade metálica⁸¹.

O pensamento “monetarista” das autoridades econômicas que assumiram o poder no início de 1925 estava em consonância com o *stabilishment* da nova ordem financeira internacional. A partir dos primeiros anos da década de 1920, os países centrais (com exceção dos Estados Unidos da América), que saíram da Primeira Guerra com suas finanças em colapso, enfrentando desequilíbrios cambiais e surtos inflacionários, estavam se preparando para o restabelecimento do padrão-ouro, pois acreditavam que a volta deste regime lhes restaurariam a ordem monetária e cambial.

⁸⁰ Jornal do Commercio, de 28 de Maio de 1923.

⁸¹ FRITSCH, Winston. Artigo “1924”, publicado na Revista: Pesquisa e Planejamento Econômico, Rio de Janeiro, Vol. 10, 1980, p. 761. Fritsch chama atenção sobre a posição ortodoxa do parlamentar quando menciona em nota de rodapé: “O conservadorismo de Antônio Carlos em política monetária é bem ilustrado pelo relatório que preparou para a Comissão de Finanças do Congresso em agosto de 1914, contra o projeto que estabelecia uma emissão de emergência de cédulas do Tesouro, depois de iniciada a guerra. O relatório foi taxado de “terrorista” por uma autoridade contemporânea não ortodoxa”.

Diante do *main-stream*, articulado pelas grandes potências econômicas mundiais, a “escola metalista”, cujos representantes encontravam-se no governo, ampliou a base de apoio político às suas pretensões.

Em fins de 1926, a economia brasileira estava preparada para a volta do padrão-ouro: revalorização do câmbio, enxugamento do excesso de liquidez e um certo controle sobre o déficit orçamentário.

Durante sua campanha eleitoral, Washington Luís com a finalidade de se interar com a situação econômica mundial, viajou para a Europa no intuito de conhecer as medidas que estavam sendo adotadas pelos países do velho do continente quanto ao restabelecimento do padrão-ouro e as reais possibilidades de uma futura entrada de capitais estrangeiros em larga escala no Brasil. Retorna ao país convencido de que a estabilidade econômica só se daria por intermédio da adoção do padrão-ouro a uma taxa cambial que traduzisse a relação do custo de vida.

Adepto da “escola metalista”, o ex-Presidente do Estado de São Paulo manifesta sua insatisfação quanto à política de curso forçado da moeda vigente durante mais de uma década no Brasil. Em entrevista à sucursal da agência americana em São Paulo, Washington Luís expressa sua opinião a respeito de seus dogmas econômicos. É indagado sobre suas posições em relação à economia: “(...) sobre os problemas palpitantes do cambio, da circulação e do saneamento da moeda, e tanto mais que como V. Ex. sabe, é freqüente ver São Paulo acusado de papalista”. Washington Luís argumenta “(...) mas, São Paulo nunca foi papalista. Todas as suas crises procurou resolver com empréstimos externos em ouro, usando do seu credito e aceitando o da União e tendo tudo já pago. Mas o Brasil sempre viveu no regime de papel-moeda inconvertível e não é de se estranhar, pois que, quando os mercados de ouro se fecharam, durante a guerra mundial, se recorresse e por duas vezes ao papel-moeda. (...) Não se pode acusar de preferência a quem agiu por necessidade. Incontestavelmente, não se discute a superioridade da circulação metálica sobre a fiduciária⁸²”

Em novembro de 1926, Washington Luís, recém-empossado Presidente da República (15/nov/1926 a 24/out/1930), propõe nova Reforma Monetária, que, em linhas gerais, tinha como objetivo final a conversibilidade plena da moeda.

Todavia, em outubro de 1929 ocorreu o “Crash da Bolsa” de Nova York e o início da Grande Depressão Mundial, fatos decisivos para aprofundar a convulsão econômica do país. Em meio ao caos econômico, advém a crise política, que teve seu desfecho em outubro de 1930, quando Washington Luís foi deposto e um governo provisório tomou o poder.

⁸² Declarações do Sr. Washington Luís à sucursal da agência americana, em São Paulo, 29 de outubro de 1925. Cf: *A Reforma Monetária e A Estabilização no Brasil: antecedentes, legislação e execução*. Rio de Janeiro. Imprensa Nacional. 1929. p. 7 e 8.

Em resumo, a tão almejada Reforma Monetária proposta em 1926 não pôde ser completada. A partir de então, um novo modelo econômico começa sua trajetória.

Por fim, deve-se ressaltar que os adeptos das duas doutrinas econômicas em questão tiveram dentre seus propósitos o estabelecimento do padrão-ouro. Ao comentar esse fato, NORMANO menciona: “Todos os Ministros da Fazenda condenaram, em seus relatórios anuais, a inconvertibilidade da moeda; todos os Presidentes prometeram uma reforma monetária. No entanto, todos eles (com muito poucas exceções) continuaram a emitir⁸³”. Desta forma, pode-se inferir, no que diz respeito ao estabelecimento do padrão-ouro, que os componentes de ambas “Escolas” estavam de acordo com a implementação da convertibilidade da moeda, e o que os diferenciaram foi a forma de condução da política econômica para alcançar esse objetivo.

bii) Principais Aspectos da Política Econômica.

“Café, taxa de câmbio e as políticas fiscal e monetária sumarizam o quadro da política econômica nos anos 20”⁸⁴. Assim começa o texto de SARRETA. Essa frase resume o cenário econômico do período em estudo.

O Governo de Epitácio Pessoa iniciou-se em clima de grande euforia devido ao crescimento econômico⁸⁵ e a prosperidade dos negócios do imediato pós-guerra.

Contudo, ao final do ano de 1920, o preço internacional do café operou uma surpreendente queda, dando origem a uma desestabilização dos principais indicadores econômicos. A balança comercial foi severamente afetada e o câmbio sofreu forte desvalorização.⁸⁶ A partir de então, no intuito de financiar o crescente desequilíbrio orçamentário e obter recursos para um novo plano de defesa do café, desencadeia-se uma espiral inflacionária.

Os expedientes usados pelo governo para a obtenção de verbas destinadas à intervenção no mercado cafeeiro foram a contração de um empréstimo externo na ordem de 9 milhões de libras e o acesso a linhas de créditos internas, com vistas a compra dos excedentes dos estoques não exportáveis.

⁸³ NORMANO, J.F. op. cit. p. 175.

⁸⁴ SARETTA, Fausto. *A Política Econômica na Década de 1920*. In: LORENZO, Helena Carvalho de. e Costa, Wilma Peres da. (Orgs). *A Década de 1920 e as Origens do Brasil Moderno*. São Paulo, Ed. UNESP/FAPESP, 1997, p. 220 e 221.

⁸⁵ O Produto Real que, em 1918, cresceu apenas 2% teve uma grande expansão nos anos subjacentes. Em 1919 e 1920, a expansão foi respectivamente de 5,9% e 10,1%. FONTE: NEUHAUS, Paulo. p. 193-194.

⁸⁶ FRITSCH, Winston. “1924”. op. cit. p. 726.

Seis meses após a implantação Carteira de Redesconto do Banco do Brasil, o governo adiciona novas normas no regulamento da recém-criada Carteira para atender aos interesses do comércio externo⁸⁷.

De fato, os preços internacionais do café se recuperaram em fins de 1921. Entretanto, a situação orçamentária se agravava. As despesas cresciam mais do que proporcionalmente às receitas. Diante desse quadro, o governo lança mão de recursos do Banco do Brasil para cobrir o déficit orçamentário⁸⁸.

Mediante a possibilidade da estagnação das operações da Carteira Comercial do Banco do Brasil, além da ciência da gravidade da situação financeira do país, o governo, em outubro de 1922, descaracteriza as funções originais da Carteira de Redesconto e autoriza aquele instituto a aceitar títulos públicos em seu portfólio⁸⁹.

VIEIRA descreve as condições operacionais da Carteira após as mudanças em seus estatutos: “(...) no fim de 1923, a Carteira de Redesconto era formada em sua maior parte por Títulos do Tesouro, o que significa que o Redesconto passa a ter como principal cliente, o Governo Federal, atendendo os desequilíbrios orçamentários da União. Desvirtuado de sua função original, a de fomentar as atividades produtivas do país, o Redesconto passa a ser alvo de pesadas críticas do setor privado e da imprensa.”⁹⁰

O Mineiro Artur Bernardes assumiu a Presidência da República (em 15/11/1922) com o apoio de Epitácio Pessoa dentro da tradicional Política do Café-com-Leite. Os pontos mais importantes de sua plataforma política eram a implantação do Programa de Defesa do Café⁹¹, elemento fundamental para a

⁸⁷ Lei n. 4.315 de 28 de agosto de 1921: As letras ou notas promissórias a que se refere o n.4 do art 50 da Lei n. 4.230, de 31-12-1920 (que exigia letras de prazo de vencimento não excedentes a 120 dias da data do redesconto), poderão ter prazo até 12 meses, ao serem emitidas, ou renovadas, desde que, com endosso do Banco do Brasil, tenham por objetivo operações que vise a execução do plano oficial relativa à defesa da produção nacional, ouvidos em cada caso o fiscal do Governo e o diretor do Banco do Brasil. Parágrafo único: Serão admitidas a redesconto as letras de câmbio em moeda estrangeira, sacadas por exportadores contra crédito confirmado por banco de reconhecida idoneidade estabelecido fora do país.

⁸⁸ Em julho de 1922, o Poder Executivo recorreu a Carteira Comercial do Banco do Brasil que lhe dispôs uma linha de crédito com limite de 500 mil contos de réis pelo prazo de 12 meses. As condições de progressiva deterioração do déficit público impeliram o governo a dispor de 300 mil contos até outubro. Se o vultoso montante, posto à disposição do governo, fosse integralmente sacado, por certo se restringiria violentamente a liquidez do Banco, com riscos de paralisar as demais operações.

⁸⁹ Decreto –Lei n. 14.585, de 18 de outubro de 1922.

⁹⁰ VIEIRA, Dorival Teixeira. op.cit, p.22.

⁹¹ O plano de defesa do café proposto no início da gestão Artur Bernardes não consistiria mais na compra dos excedentes de café não exportáveis pelo governo. A nova concepção para a defesa do café estava pautada na idéia da construção de Armazéns Reguladores destinados ao depósito do café produzido. O fazendeiro receberia garantias dos Armazéns sob a forma de títulos conhecidos como “Conhecimento de Transporte e Armazenagem”. Esses certificados seriam descontados nos bancos comerciais pelos cafeicultores para o adiantamento de recursos necessários às despesas incorridas com o café, até o seu efetivo embarque para a exportação. O Banco do Brasil ajudaria indiretamente a sustentação deste esquema ao permitir a troca de tais certificados por notas do Banco. Por outro lado, se a capacidade do setor bancário privado em

adesão política das oligarquias paulistas, a criação de um Banco Central emissor e a futura reimplantação do padrão-ouro.

No início de seu governo, Bernardes deparava-se com um quadro econômico delicado: grande déficit público, taxa cambial extremamente depreciada, forte tendência de alta inflacionária e uma gigantesca dívida de curto prazo do Tesouro com o Banco do Brasil. Não obstante, a economia apresentava sinais de franca recuperação com altas taxas de crescimento.⁹²

As metas iniciais do governo só poderiam ser efetivamente implantadas após a adoção de medidas econômicas que pudessem restabelecer o equilíbrio do mercado monetário e cambial. A liquidação da dívida de curto prazo com o Banco do Brasil era prioridade. Com vistas ao saneamento dessa dívida, a primeira providência foi, no início de 1923⁹³, o fechamento da Carteira de Redesconto do Banco do Brasil, em prejuízo das atividades produtivas, razão da criação desse instrumento. Uma vez estancado fluxo de recursos do Banco do Brasil para o Tesouro, cabia agora ao governo a liquidação dessa dívida⁹⁴. Iniciou-se uma política de restrição fiscal, visando um superávit orçamentário capaz de honrar os compromissos do Tesouro com o Banco do Brasil. Apesar dos efetivos cortes nas despesas e do aumento das receitas, o problema da eliminação da dívida estava longe de ser equacionado.

Por outro lado, as autoridades econômicas acreditavam que a transformação do Banco do Brasil em Banco de Emissão traria múltiplos benefícios, associados aos seguintes aspectos: 1) financiar parte do Programa de Defesa do Café; 2) criar-se-ia condições para que o Tesouro ficasse impossibilitado de cobrir o déficit orçamentário com emissão de moeda; 3) gerar-se-ia condições adequadas para o retorno ao padrão-ouro; e 4) parte da dívida flutuante do Tesouro para com o Banco do Brasil seria liquidada.

conceder tais adiantamentos fosse menor que a demanda de recursos por parte dos cafeicultores, o Banco do Brasil atuaria como “Banco dos Bancos” no sentido de atender prover a rede bancária dos recursos necessários para tal operação.

⁹² A taxa de crescimento do produto real passou de 1,9% em 1921 para 7,8% em 1922. Cf. HADDAD, Cláudio L. S. *Crescimento do Produto Real Brasileiro :1900-1947*. Rio de Janeiro, FGV, 1978, p. 194.

⁹³ Decreto Legislativo n. 4.635 A, de 8 de Jan de 1923: “Autoriza o Governo a liquidar e a consolidar por partes a dívida flutuante do Tesouro Nacional, apurada até o dia 31 de dezembro de 1922”:

Art. 1º - Fica o Governo autorizado a liquidar e a consolidar por partes a dívida flutuante do Tesouro Nacional, apurada até 31 de dezembro de 1922:

- a) realizando ou contractando as operações de crédito, internas ou externas, que forem precisas para consolidar.
- b) transferindo para o Banco do Brasil a propriedade de dez milhões de esterlinos do *stock* ouro do fundo de garantia de papel-moeda, pelo preço de trezentos mil contos de réis, por conta da dívida do Tesouro Nacional ao mesmo Banco, uma vez que este se obrigue a assumir a responsabilidade de resgatar todo o papel-moeda em circulação, emitido pelo Tesouro Nacional até a data da presente lei, observadas as seguintes condições:

Condição Nona: “Cessará o funcionamento da actual **Carteira de Redesconto** do Banco logo que entre em vigor o contracto autorizado nesta lei”.

Cincinato Braga, Presidente do Banco do Brasil à época, foi o mentor da chamada Reforma Monetária de 1923. O disposto no Decreto n. 4.635 A (que sancionou a consolidação da dívida do Tesouro Nacional e reservou ao Banco do Brasil o privilégio exclusivo das emissões; em outras palavras, o Decreto 4.635 A transformava o Banco do Brasil em Banco Emissor), os Termos do Contrato entre o Tesouro e o Banco do Brasil e os novos Estatutos do Banco do Brasil permitiam concluir que haveria forte determinação da nova equipe econômica na implementação de profundas reformas econômicas.

A reorganização do Banco do Brasil em Banco Emissor, conservando suas propriedades de Banco Comercial, facultava ao novo órgão emissões com 1/3 de lastro-ouro e o restante em títulos de crédito⁹⁵. A amortização da dívida do Tesouro se deu pela transferência de 300 mil contos de réis (sobre forma de ouro) para os cofres do Banco do Brasil, que, também, assumiu o compromisso de resgatar todo o papel-moeda emitido pelo Tesouro. O plano do novo governo em restabelecer o padrão-ouro era notório. Segundo o Decreto 4.635 A (...) “as notas que forem emitidas pelo Banco serão conversíveis em ouro e à vista, à taxa de 12 dinheiro por mil-réis, desde que essa taxa se tenha mantida, durante um prazo nunca inferior a três anos”. Certamente, a adoção do regime de conversibilidade não seria exequível em curto prazo, dado que a média da taxa de câmbio, no ano de 1923, era 5,02 dinheiro por mil-réis. Por conseguinte, o empenho no sentido de valorizar a moeda nacional era essencial para o retorno do padrão-ouro.

Em suma, a liquidação da dívida do Tesouro com o Banco do Brasil e a valorização cambial, dilemas que estavam longe de serem resolvidos em curto prazo, comprometiam as metas iniciais de Artur Bernardes tanto no que dizia respeito ao Programa de Valorização do Café quanto à implementação do padrão-ouro.

Na tentativa de sanar ambos problemas, o governo decidiu recorrer a empréstimos externos. No último trimestre de 1923, o Governo Brasileiro requereu aos Rothschild um empréstimo no valor de 25 milhões de libras. Os banqueiros ingleses, temendo os riscos advindos da instabilidade financeira pela qual o Brasil atravessava, condicionaram a cessão de tal empréstimo ao crivo ajuizado de uma missão composta por financistas britânicos, comandada por Edwin Samuel Montagu.

⁹⁴ Estimava-se que o Tesouro tinha uma dívida de 800 mil contos com a Carteira do Banco do Brasil.

⁹⁵ Termo de Contrato entre o Tesouro Nacional e o Banco do Brasil, de 24 de abril de 1923. Cláusula Nona.: O Banco fica autorizado a, durante um prazo de 10 anos, emitir notas bancárias, sobre o lastro de ouro e títulos de crédito comerciais, nestas condições: a) a emissão será feita, quanto a um terço do seu valor papel, sobre lastro equivalente à taxa de 12 dinheiros por mil-réis, e quanto aos outros dois terços, no máximo sobre a base: 1º) de títulos de crédito comerciais, de prazo a decorrer-se não maior que 120 dias para o seu vencimento; 2º) de títulos de crédito comerciais, emitidos por armazéns gerais de confiança do Banco, sobre mercadorias de difícil deterioração, com prazo de vencimento não maior de seis meses; 3º) de títulos de crédito por lei equiparados aos comerciais.

Antes de analisarmos os aspectos mais relevantes da Missão, faz-se mister destacar o fato de que a vinda de Montagu teve grande influência na reversão da política econômica ocorrida no Brasil em fins de 1924. Nas palavras de FRITSCH a Missão Montagu foi “um divisor de águas das políticas econômicas de seu governo e um dos momentos mais importantes para a história econômica na Primeira República”⁹⁶.

A Missão chega ao país em dezembro de 1923 e permanece até março de 1924, quando apresenta seu relatório final aos banqueiros ingleses. Neste interregno, várias prescrições foram impelidas aos gestores econômicos para que o empréstimo solicitado fosse atendido. Dentre as várias determinações, algumas se destacam: o abandono do plano de defesa do café pelo governo federal e a adoção de políticas fiscal e monetária extremamente restritivas, no intuito de estabelecer, em curto espaço de tempo, as condições necessárias para a implementação do padrão-ouro.

Todas essas prerrogativas foram aceitas pelo governo brasileiro. Destarte, em abril de 1924, o Relatório da Missão enviado ao banco inglês sugeria que o empréstimo fosse concedido. Entretanto, ao fim das negociações o empréstimo foi negado ao governo brasileiro. A Grã-Bretanha suspendeu a todos os países qualquer empréstimo, pois iniciava a preparação para o restabelecimento do padrão-ouro.

As condições políticas se deterioravam e influenciavam diretamente a economia. Em julho do mesmo ano, unidades militares de São Paulo, adeptos do movimento tenentista, se sublevaram contra o poder central acompanhados simultaneamente em outros Estados⁹⁷.

A economia foi comprometida em vários aspectos. O aumento dos encaixes bancários e do entesouramento, juntamente com a interrupção das transações econômicas com o Estado de São Paulo, engendrou uma grave crise de liquidez. Por outro lado, fazendo-se imprescindível a obtenção de numerário para reprimir o levante, as despesas militares elevaram-se. As conseqüências da negativa do empréstimo externo inglês, da rebelião militar de 1924 e do descontrole das emissões do Banco do Brasil fizeram com que Artur Bernardes optasse por uma mudança radical na condução da política econômica. Vale ressaltar na oportunidade que, apesar de Braga e Vidal terem manifestado concordância com as propostas da missão inglesa, na seqüência de suas políticas, foram adotados outros rumos em decorrência das circunstâncias vigentes.

Com o apoio de políticos influentes, insatisfeitos com a condução da política econômica “permissiva” executada por Sampaio Vidal e Cininato Braga e refletida em indicadores econômicos

⁹⁶ FRITSCH. W. Artigo “1924”. op. cit. p.714.

⁹⁷ A perturbação política ocorrida em 1924 afetou diretamente o cenário econômico e financeiro do país e, como o assinalado no Relatório do Banco do Brasil de 1925, frente aos distúrbios ocasionados, *o Banco foi forçado a esgotar sua capacidade emissora e recorrer a emissão de emergência de 100.000:000\$000*. Relatório do Banco do Brasil Apresentado a Assembléa Geral dos Acionistas na Sessão Ordinária, de 29 de Abril de 1925. Rio de Janeiro Typographia Leuzinger, 1925, p. 7.

contraproducentes⁹⁸, o Presidente da República depõe, ao final de 1924, seus principais assessores econômicos. Diante desse cenário, Bernardes designa uma equipe econômica de tendências ortodoxas amplamente favoráveis a uma política deflacionista, ao abandono do apoio federal ao programa de defesa do café e a retomada das idéias de Montagu.

Sem os recursos externos esperados, a política monetária contracionista perfilhada pelo novo Ministro da Fazenda, Aníbal Freire da Fonseca, a partir de janeiro de 1925, seria a única saída, segundo os novos gestores econômicos, para o restabelecimento do equilíbrio monetário e a valorização da taxa de câmbio. A restrição monetária, que se manteve até o final de 1926, foi obtida através de vários artifícios.

A transferência do financiamento da política de sustentação dos preços do café para o Estado de São Paulo em 1924 foi um desses artifícios. Atuando de forma mais direta na política deflacionista, o Banco do Brasil acelerou o recolhimento do papel-moeda do Tesouro ainda em circulação, diminuiu o total de papel-moeda emitido pelo Banco e aumentou a taxa do redesconto com intuito de contrair o crédito. A base monetária, que era de 2.964.000 mil contos no último trimestre de 1924, reduziu-se para 2.707.000 ao final de 1925 e para 2.589.000 mil contos em dezembro de 1926⁹⁹.

O ano de 1926 foi particularmente ruim para a economia nacional. A redução do meio circulante e a interrupção das operações de redesconto pelo Banco do Brasil no 3º trimestre provocaram um aumento no encaixe dos bancos comerciais (como meio de proteção de sua liquidez) e tiveram repercussões desfavoráveis sobre os setores produtivos. Sem o capital de giro necessário para a continuidade das atividades de várias empresas¹⁰⁰, se deflagrou uma onda de falências nas principais cidades do país.

Só na capital paulista houve 297 pedidos de falência. O produto industrial, que, em 1923, acusou uma taxa de crescimento de 13,3% , teve um acréscimo pífio em 1925 e aumentou apenas 2,4% em 1926. Entretanto, os Relatórios Oficiais, na tentativa de exaltar a contribuição do Banco do Brasil para o reerguimento das empresas, dentro do quadro de recessão pelo qual passava o país, encobriam os verdadeiros fatos como podemos observar no Relatório do Banco do Brasil aos acionistas para o exercício de 1926: “O retrahimento do credito, que é sempre um reflexo de semelhantes crises, determinou grande número de fallencias e concordatas. Nesta emergência, agiu o Banco do Brasil como

⁹⁸ A taxa de câmbio continuava desvalorizada flutuando entre 5,02d. por mil-réis e 6,06d. por mil réis,(Cf VIEIRA, Dorival Teixeira. op. cit. p. 268.) bastante distante da desejada taxa de 12d. por mil-réis, a variação no índice de preços estava na ordem de 23,2 % (Cf. NEUHAUS, Paulo. op. cit. p.192). E um saldo orçamentário ainda alto com um déficit de 118.7 mil contos de réis. Cf: SUZIGAN, Wilson & VILLELA, Anníbal Villanova. *Política do Governo e Crescimento da Economia Brasileira (1889-1945)*. Brasília. IPEA, 2001, p.50.

⁹⁹ Idem, p.421.

¹⁰⁰ Os empréstimos dos bancos comerciais que, em 1924, eram da ordem de 4.037 mil contos de réis se reduziram para 3.765 mil contos de réis, em 1926. Cf: NEUHAUS, Paulo. Tabela 33, p. 178

lhe cumpria, elevando acertadamente créditos e prorrogando prazos, todas as vezes que essas medidas eram suficientes para evitar um fracasso. Graças a essa orientação, bem como o auxílio dos principais institutos de crédito estabelecidos no país, os quais precederam de forma idêntica, foi a crise dominada”¹⁰¹. A despeito do grande número de falências e concordatas, ao final de 1926, os objetivos da equipe econômica de Arthur Bernardes foram alcançados. A taxa de câmbio estava apreciada e o interlúdio deflacionário chegou ao fim com uma variação negativa de preços na ordem de 9,6% em relação a 1925.

A elevação do preço internacional do café ajudava a fortalecer nossa posição externa. Coube ao Estado de São Paulo sob o comando do Instituto do Café do Estado, o Programa de Defesa do Café. Em 1926, os recursos necessários ao financiamento do Programa vinham basicamente de três fontes: empréstimos externos concedidos ao Instituto, Banco do Estado de São Paulo e tributos estaduais sobre o café¹⁰² (que também funcionavam como garantias dadas aos empréstimos externos).

O sucessor de Artur Bernardes, Washington Luís, concentrou em suas mãos as novas diretrizes da economia nacional. Isso fica claro quando nomeia Getúlio Vargas como Ministro da Fazenda (15/nov/1926 a 17/dez/1928), homem habilidoso no trato político, mas leigo em questões econômicas. Havia um clima de apaziguamento tanto nos conflitos intra-oligárquicos quanto no meio militar. Esta relativa pacificação política abriu uma grande margem de manobra para que o novo Presidente da República efetuasse mudanças significativas na política econômica.

Inspirado nas medidas praticadas por Edwin Walter Kemmerer¹⁰³, economista norte-americano em missão técnica em países sul-americanos, Washington Luís planejava restabelecer dentro de pouco tempo o padrão-ouro no Brasil.

Ao final de 1926, os indicadores macroeconômicos eram propícios para a adoção da conversibilidade da moeda. A taxa de câmbio suficientemente apreciada e a austeridade fiscal e monetária conduzidas pelo governo anterior possibilitaram o equilíbrio orçamentário e uma grande retração da liquidez. Além do mais, as divisas estrangeiras estavam fluindo de forma satisfatória para o país. Havia disponibilidade de empréstimos externos, os investimentos estrangeiros aumentavam e a

¹⁰¹ Relatório do Banco do Brasil Apresentado a Assembléa Geral dos Acionistas na Sessão Ordinária, de 28 de Abril de 1927. Rio de Janeiro, Typographia Leuzinger, 1927, p. 6.

¹⁰² Em 1927, os tributos estaduais sobre o café eram os seguintes: imposto de exportação; taxa-ouro e sobre-taxa de 5 Francos

¹⁰³ Conhecida como “The Money Doctor in the Andes”, a Missão Kemmerer foi convidada pelos governos do Chile, Equador e Bolívia para reformular a economia destes países entre os anos de 1923 e 1933. Em consonância com o pensamento da época, a Missão tinha basicamente dois propósitos: o estabelecimento do padrão-ouro e de um Banco Central independente. No Chile, por exemplo, várias leis bancárias e financeiras foram instituídas visando a organização econômica do país. Em fins de 1927, o condor, a moeda chilena, foi estabilizada a uma taxa de 6p. ao câmbio inglês (taxa muito semelhante a nossa) e criou-se o Banco Central de Emissão, com mínima interferência do Governo, cujo capital era misto cabendo parte ao público, parte aos outros bancos e parte ao Estado. Informações do compêndio: *Em Torno da Estabilização - política monetária e organizações bancárias*. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1930, p. 3.

operação de defesa do café realizada pelo Governo de São Paulo garantiu a manutenção dos altos preços do café no mercado internacional¹⁰⁴.

Tendo em vista esse quadro econômico da economia brasileira, foi possível o sancionamento da Reforma Monetária de 1926¹⁰⁵, que entrou efetivamente em vigor em janeiro de 1927¹⁰⁶. O programa do governo tinha como objetivo final a adoção da conversibilidade plena da moeda e a transformação do Banco do Brasil em Banco Central¹⁰⁷.

Entretanto, essas metas não poderiam ser estabelecidas de imediato. Por conseguinte, a execução da Reforma se daria em duas fases distintas e subseqüentes. A primeira fase tinha como metas o aumento do estoque de ouro do país e a estabilização cambial, promovida pela criação de um órgão, a Caixa de Estabilização, ligada ao Ministério da Fazenda. A Caixa de Estabilização era “exclusivamente destinada a receber ouro, em barras ou moedas, nacionais e estrangeiras, entregando, em troca ao portador, notas representativas do valor exatamente igual ao ouro recebido¹⁰⁸” ao câmbio de 6d. O meio circulante seria ainda regulado pelo Banco do Brasil, através do recolhimento ou emissão de notas emitidas pelo Banco.

Após um certo período, no qual se atingisse efetivamente a estabilização da taxa cambial e aumentasse substancialmente as divisas estrangeiras no país, a segunda fase seria posta em prática. A segunda etapa da Reforma Monetária consistiria: na conversibilidade plena de todas as moedas em circulação (ou seja, as notas do Banco do Brasil, as notas do Tesouro não-conversíveis e as notas emitidas pela Caixa de Estabilização), no estabelecimento de nova unidade monetária, o cruzeiro e finalmente na reformulação dos estatutos do Banco do Brasil que seria transformado em Banco Central Emissor de dinheiro conversível em ouro, sendo a ele anexada a Caixa de Estabilização e tendo a

¹⁰⁴ Reservas internacionais possuídas pelo Brasil na forma de ouro e ativos estrangeiros passaram de 69,2 milhões de dólares em 1925 para 143,5 milhões de dólares em 1927. Cf: NEUHAUS, Paulo.

¹⁰⁵ Decreto n. 5.108, de 18 de dezembro de 1926.

¹⁰⁶ Através do Decreto n. 17.618, de 5 de Janeiro de 1927.

¹⁰⁷ Com o propósito de destacar a obstinação de Washington Luís no sentido de constituir um Banco Central no país transcreveremos parte de seu discurso: (...) “Estabilizada a taxa (de câmbio), adoptada a nossa moeda, que, em ouro, represente a relação do custo de vida, e que em ouro seja conversível, porque lá haveremos de chegar, só então poderemos reorganizar o crédito bancário sob todos os aspectos, a longo e curto prazos. Temos que organizar esse crédito, mesmo paralelamente ao tratamento que fizermos. Um bom systema bancario vale, no organismo de uma nação, o que no organismo humano vale o aparelho circulatório. Um poderoso órgão central em systoles opportunas envia regularmente ondas de sangue para órgãos complementares, onde o contacto com o ar lhes faz a hematose, e, dahi ainda, com o impulso inicial, encaminham-se por artérias dúcteis e vão, levando a vida, irrigar todo o corpo, dando a força e a saúde; veias úteis acodem a diástoles, recambiando o sangue que já prestou o seu serviço. Sem ter aparelho, não ha condições de viabilidade; qualquer vicio nelle traz a dyspnéa, os collapsos, a morte. Um Banco Central, com faculdade de emissão conversível em ouro, para redescostos, operando com bancos regionaes de descontos e deposito, que se estabeleçam com agencias postas por toda a parte, onde haja uma transacção legitima por realizar, fará o dinheiro circular sem embaracos, estabelecerá o credito, desenvolverá o paiz”. Plataforma de Governo de Washington. Luis, candidato a Presidência da República para o Quatriennio de 1926-1930, Lida em 28 de Dezembro de 1925, no Rio de Janeiro. Cf. *A Reforma Monetária e a Estabilização no Brasil*. R.J, Imprensa Nacional, 1929, p.24.

¹⁰⁸ Cf. Regulamento da Caixa de Estabilização, Decreto n. 17.618, Art. 5º.

função de regulador do mercado monetário nacional¹⁰⁹. Ao cabo do ano de 1927, a maior parte das metas formulada para a primeira fase da Reforma Monetária foi levada a termo.

A fixação da taxa de câmbio em 6d (depreciada em relação à média dos últimos meses de 1926), estipulada para o troco das notas emitidas pela Caixa de Estabilização, fazia parte de uma estratégia do governo na tentativa de reverter os prejuízos e as falências ocorridas em 1926, efeitos da política deflacionária e da sobrevalorização do câmbio.

Em resumo, a desvalorização cambial, o fim da política deflacionária e o aumento do meio circulante foram decisivos para a reativação da economia nos primeiros dois anos da Reforma Monetária. Neste período, a expansão da base monetária (de 16,1% em 1927 e de 12,4% em 1928) se deu de forma concomitante com a do produto interno (10,8% em 1927 e 11,5% em 1928).

Em maio de 1928, não obstante a franca recuperação do crescimento econômico, o governo anuncia considerar exíguo o espaço de 16 meses (desde o estabelecimento da Lei 5.108 em dezembro de 1926) para a implantação da segunda fase da Reforma¹¹⁰. Washington Luis julgava que a criação de um Banco Central seria imprescindível, pois esta seria a única instituição capaz de manter o padrão-ouro.

A opinião pública, influenciada pelas notícias veiculadas na imprensa, apoiava o plano governamental de estabelecimento de um Banco Central há muito tempo instalado nos países centrais e em fase de implementação nos países sul-americanos.¹¹¹

¹⁰⁹ A seguir registra-se os aspectos mais importantes da Reforma de 1926, através da transcrição de alguns itens do Decreto 5.108, de 18 de dezembro de 1926.

Decreto 5.108: “Altera o systema monetário e estabelece medidas economias e financeiras”

Art. 1º- Fica adoptado para o Brasil, como padrão-monetário, o ouro, pesado em grammas, cunhado em moedas, ao titulo de 900 millesimos de metal fino e 100 millesimos de liga adequada.

§1º.A moeda será denominada cruzeiro e será dividida em centesimos.

Art 2º- Todo o papel-moeda, actualmente em circulação, na importância de 2.569.304:350\$500 será convertido em ouro, na base de 0g,200 por mil-réis

Art.3º - Com antecedência de seis mezes, por um decreto do Poder Executivo, serão determinadas a data precisa e a forma da conversão marcada no art 2º.

Art 5º- Enquanto não for expedido o decreto a que se refere o Art. 3º, o troco das notas em ouro e do ouro em notas, na base marcada no art.2º, será feito na Caixa de Estabilização que, para esse fim exclusivo, ora fica creada.

Paragrapho único. A Caixa de Estabilização, com essa ou outra denominação, poderá ser annexada ao Banco do Brasil, logo que esse seja reformado, de accordo com a presente lei.

Art.11º. Fica o Poder executivo autorizado a reformar, de accordo com esta lei, o contrato com o Banco do Brasil.

¹¹⁰ Entretanto, o próprio Poder Executivo, julga que o estabelecimento da conversibilidade plena estava muito próximo de ser implantado, dado que, em dezembro de 1926, a relação entre o lastro-ouro e a circulação era de apenas 15,83% elevando-se para 34,78% nos primeiros meses de 1928. Posto estes dados, vários economistas acreditavam, á época, que as reservas externas do país estavam muito próximas do patamar ideal para a declaração da plena conversibilidade de toda circulação monetária, bem como os demais ajustes que acompanhariam tal medida.

¹¹¹ Os textos publicados em artigos escritos no jornal “*O Paiz*” refletiam, de forma geral, os anseios da sociedade brasileira em prol da implantação de um instituto que funcionasse como “banco dos bancos”. Nas notícias veiculadas a seguir constataremos tais opiniões “(...) A entrevista dada pelo Sr. Kemmerer à imprensa chilena em 1927 mostrou inequivocadamente como funciona um banco emissor na defesa do valor estável da moeda.(...) Não temos ainda esse banco central de emissão, regulador da moeda e da economia do paiz; os seus órgãos essenciaes, porém, já existem, embora estejam ainda separados, sem a unidade necessária. As condições financeiras do ambiente, neste momento, têm ocorrido

Em meados de 1928, a economia deu os primeiros sinais de estagnação. A disponibilidade dos recursos que entravam na Caixa de Estabilização começava a desacelerar-se, posto que as importações aumentavam mais rapidamente que o incremento das exportações, efeito do reaquecimento da economia em 1927¹¹². O resultado foi a diminuição da emissão das notas da Caixa de Estabilização. A retração monetária induziu dezenas de empresas a anunciar concordatas e o encerramento de suas atividades.

O comportamento do Banco do Brasil foi fundamental para agravar a deterioração deste quadro. Logo em outubro, o Banco decidiu aumentar consideravelmente seus encaixes e conseqüentemente restringir o crédito¹¹³. A atitude do Banco do Brasil foi seguida pelos outros bancos comerciais causando um arrocho creditício no final de 1928. Essa restrição de crédito gerou um número maior ainda de empresas falidas, em particular no Distrito Federal, por certo, a cidade mais afetada pela recessão interna.

Ao longo de 1929, uma conjunção de fatores abalou seriamente a estrutura econômica nacional. O Banco do Brasil adotou uma postura ainda mais restritiva em relação ao crédito e passou a reter em sua Carteira um considerável montante de notas da Caixa de Estabilização com o intuito de coibir um possível refluxo do ouro para o exterior. Ademais, os influxos de divisas internacionais, que teriam como destino a Caixa de Estabilização, ficaram estagnadas no mesmo patamar de 1928.

Finalmente, o ápice da crise econômica nacional ocorreu em fins de 1929, coincidindo com o início da Grande Depressão. A partir dessa data, o café teve o programa de defesa de preços abalado, devido a uma conjunção de fatores: a super safra de 1929, a suspensão dos empréstimos externos e a ajuda limitada do Banco do Brasil para o financiamento da estocagem nos armazéns gerais.

favoravelmente. Assim já existe a Caixa de Estabilização, que corresponde a uma carteira de emissão, a funcionar a contento, recebendo e emitindo ouro a troca de notas, conversíveis a vista, sem o menor embaraço. O Banco do Brasil, do qual a União é o maior accionista, possui a sua carteira cambial para as transacções monetárias de paiz a paiz; tem a sua carteira commercial para descontos e redescontos, alargando-se ou restringindo-se conforme as necessidades. (Artigo publicado no Jornal “o Paiz” em 17 de abril de 1929”) “(...) a Reforma Monetária, adoptada pela lei n. 5.108, já está produzindo os seus effeitos beneficos, e vai caminhando firmemente com segurança e prudência. Não estará longe da verdade quem affirmar que dentro em pouco será feita a reforma bancária, de modo a possuir o Brasil o seu Banco Central, regulador da vida económica do paiz (Artigo publicado no Jornal “o Paiz”, em 20 de abril de 1929).

¹¹² A Balança Comercial que em 1927 apresentou um saldo positivo de 9.005 milhões de libras, no ano seguinte amargou uma significativa queda em seu superávit que passou para 6.757 milhões de libras. Cf. SUZIGAN, Wilson & VILLELA, Anníbal Villanova. op. cit. p.442.

¹¹³ Esse comportamento foi motivado por dois eventos importantes. O primeiro diz respeito à delicada posição de sua carteira comercial após as dificuldades enfrentadas pelas empresas, visto que grande parte delas, devedoras do Banco faliram. Deste modo, o Banco do Brasil passou a restringir o crédito não só como medida de precaução, mas também no intuito de reverter os prejuízos causados pelas empresas inadimplentes. O segundo evento está relacionado à futura transformação do Banco do Brasil em Banco Central. Imaginava-se que se o Banco do Brasil ajudasse o setor empresarial e o segmento bancário, através de um aumento na concessão do volume de crédito e redesconto, seria duramente combatido pelos grupos ortodoxos, pois segundo o pensamento vigente, o Banco do Brasil deveria desde então assumir a postura esperada de um Banco Central em momentos de crise, qual seja uma postura contracionista, como rezava “as regras do jogo” dentro do padrão-ouro.

Tendo em vista que o Poder Executivo estava convicto que a instabilidade econômico-financeira internacional seria passageira, o governo continuou sustentando o plano para o estabelecimento de um Banco Central e do regime do padrão-ouro.

O Banco do Brasil era elemento-chave na arquitetura dessas metas que faziam parte do segundo estágio da Reforma de 1926. Seria inexequível que o Banco do Brasil fizesse emissões fiduciárias de emergência para atenuar a crise de liquidez enfrentada pela economia, por temer-se que uma eventual expansão monetária pudesse desestabilizar a taxa de câmbio.

Todavia, o Banco do Brasil via-se impelido pelos agentes econômicos a dar um mínimo de suporte financeiro para que a economia não entrasse em colapso geral¹¹⁴. É desta forma, que o Banco, no momento inicial da conjuntura adversa, forneceu um montante razoável de recursos para a Defesa do Preço Internacional do Café e para o apoio à rede bancária, particularmente no Estado de São Paulo.

Entretanto, os esforços do Banco do Brasil em ampliar o crédito foram, em parte, frustrados. O crédito bancário, que em 1928 havia ascendido em 21,3%, teve uma discreta alta de 1,1%, em 1929. A partir daí, “(...) o mercado de crédito e o de desconto de títulos se retraíram, uma vez que as transações realizadas com garantias sobre ativos reais se tornaram incertas, face á desvalorização dos ativos, como o café. Todas as formas tradicionais de investimento foram ameaçadas pela incerteza quanto ao retorno esperado¹¹⁵”.

A implantação do regime de conversibilidade plena da moeda dependia do êxito da estabilidade cambial. Portanto, a manutenção da paridade cambial ao nível do ano de 1928 seria imprescindível, uma questão de caráter axiomático para o governo. Sem embargo, a manutenção de tal taxa, a partir de outubro de 1929, só poderia ser sustentada por dois meios: pela entrada de divisas no país ou pela redução do meio circulante. Dada as restrições de externalidade da época, só restava aos gestores econômicos dar curso à segunda alternativa.

Entre o último trimestre de 1929 e outubro de 1930 (data do rompimento com o regime político vigente) os meios de pagamento declinaram rapidamente¹¹⁶.

¹¹⁴ Relatório do Banco do Brasil Apresentado a Assembléa Geral dos Acionistas em de 28 de Abril de 1930. Rio de Janeiro, Casa Leuzinger, 1930, p. 8 e 9. “Comparecendo a Santos num momento em que ninguém emprestava dinheiro sobre o café, (o Banco do Brasil) começou a fornecer quantias com garantia de conhecimentos, na base de Rs. 40\$000 por sacca.(...) Em São Paulo reiterou a afirmação de que continuaria a prestar, dentro de suas possibilidades, todo o auxílio à economia do Estado, e aos bancos assegurou o redesconto sem limites, declarando-lhes, ainda, que em caso de corrida, todo o encaixe da Matriz seria transportado para aquella cidade”.

¹¹⁵ MARQUES, Teresa Cristina de Novaes. *O Setor Bancário Privado Carioca entre 1918 e 1945: Os Bancos Boavista e Português Do Brasil -Um Estudo de Estratégias Empresariais*. Dissertação de Mestrado em História Social apresentada à Universidade Federal do Rio de Janeiro/IFCS. Rio de Janeiro, 1998, p.16.

¹¹⁶ Os meios de pagamento que eram da ordem de 5.907 mil contos no primeiro trimestre de 1929 se restringiram a 4.650 mil contos no terceiro trimestre de 1930.

A despeito da contração monetária, as autoridades econômicas, em novembro de 1929, retiraram definitivamente o apoio do Banco do Brasil na defesa do preço internacional do café, pois estavam convictas de que a queda no preço internacional do café seria compensada pelo aumento da demanda mundial pelo produto.

Fazendo um balanço das medidas tomadas pelo governo federal frente à crise econômica, durante o tempo decorrido entre outubro de 1929 e outubro de 1930, chega-se a dois momentos distintos. De início, as medidas econômicas adotadas para manter a taxa de câmbio em patamares estáveis obtiveram êxito¹¹⁷. Mas já, no decorrer de 1930, as conjunturas internas e externas impossibilitaram que tal taxa se mantivesse estabilizada. É que a posição externa do país ficava cada vez mais debilitada pela grande sangria das divisas internacionais.

O café, produto responsável por 70% das exportações brasileiras, perdeu $\frac{2}{3}$ de seu valor no mercado internacional, além de sofrer diminuição do volume exportado em 30% ao fim de 1930. Os investimentos estrangeiros se estancaram e houve um grande refluxo dos capitais financeiros em divisas estrangeiras, sem que houvesse qualquer atitude do governo no sentido de restringir a fuga de capitais.

A manutenção da política econômica do governo levou ao esgotamento das reservas cambiais do país em outubro de 1930¹¹⁸. No início desse mês, a última reação do Governo de Washington Luís foi decretar a inconvertibilidade das notas da Caixa de Estabilização. Porém, a esta altura, o cenário político e econômico se encontravam caóticos, propiciando o fortalecimento de movimentos partidários contrários a “República Oligárquica”, que visavam à derrubada do atual governo.

O político gaúcho, Getúlio Vargas, contando com o apoio da “Aliança Liberal” (composta de políticos dos Estados de Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Paraíba e de grupos paulistas dissidentes da velha política do “café-com-leite”), depôs os membros do Poder Executivo, em 24 de outubro de 1930. Era o fim do período conhecido como “Velha República”.

Desse momento em diante, a política econômica do país teve sua trajetória alterada. O novo Governo decretou o fechamento da Caixa de Estabilização em novembro de 1930¹¹⁹, criou a Carteira de Redesconto do Banco do Brasil em dezembro de 1930¹²⁰ e no ano seguinte concentrou o mercado de

¹¹⁷ Relatório do Banco do Brasil apresentado a Assembléa Geral dos Acionistas em 28 de Abril de 1930. R.J., Casa Leuzinger, 1930, p. 17. “No segundo semestre de 1929, os acontecimentos que se desenrolaram em consequência do abalo econômico não conseguiram ter repercussão pronunciada sobre o valor da moeda brasileira, não obstante o ambiente mundial ser favorável às crises de depreciação de câmbio de todas as moedas. Pode-se dizer que a estabilização no Brasil foi submetida a uma rude prova da qual se saiu inteiramente victoriosa”.

¹¹⁸ As reservas em ouro que eram de 150, 4 milhões de dólares em 1929, despencaram para 10,4 milhões de dólares em 1930.

¹¹⁹ Cf. Decreto n. 19.423, de 22 de novembro de 1930.

¹²⁰ Decreto n. 19.525, de 24 de dezembro de 1930.

câmbio sobre o monopólio do Banco do Brasil¹²¹. Via-se o desmoronamento da segunda e última experiência com o padrão-ouro no Brasil.

Cabe salientar que durante o governo provisório, José Maria Whitaker ocupa o cargo de Ministro da Fazenda (04/11/1930 –16/11/1931) com firme propósito de levar a cabo a implantação de um Banco Central no Brasil. A exeqüibilidade dos planos do Ministro Interino dependeria do apoio financeiro externo, pois o futuro Banco Central, único órgão com privilégio de emissão, precisaria obter um grande aporte de divisas metálicas. Esses recursos, que constituiriam o fundo de reservas do Banco, viabilizariam a emissão de notas conversíveis em ouro a uma determinada taxa a ser fixada¹²².

Com vistas a alcançar o suporte financeiro imprescindível para a constituição do Banco Central, o Ministro convidou Sir Otto Niemeyer, Diretor do Banco da Inglaterra, a uma visita ao Brasil, no início de 1931, para organizar um painel de propostas ao governo brasileiro visando uma ampla reforma financeira. Se as recomendações fossem atendidas haveria grandes possibilidades do governo britânico conceder um vultoso empréstimo para dar curso aos planos dos gestores econômicos.

Ao final da inspeção da estrutura orçamentária e do panorama externo em que se encontrava o país, Otto Niemeyer organizou um Relatório chamado “Reorganização das Finanças Brasileiras” que propunha a execução de um conjunto de medidas de caráter ortodoxo. Entretanto, dentre as diversas recomendações propostas, também se sugeria que o Brasil recebesse *empréstimo externo de quantia suficiente para prover o Banco (o futuro Banco Central) com coberturas necessárias para suas notas e responsabilidades à vista, em ouro, ou valores em ouro*¹²³. O Poder Federal esperava que o parecer acerca do empréstimo fosse acatado pela Inglaterra, todavia, as expectativas foram frustradas, visto que a Grã-Bretanha passava por um período de grandes impasses com relação ao curso de seu regime de conversibilidade (padrão-ouro).

¹²¹ Em setembro e outubro de 1931 foram outorgadas duas disposições legislativas no sentido de conferir ao Banco do Brasil o monopólio do câmbio. Tratava-se, respectivamente, do Decreto-Lei n. 20.451, que determinou que as vendas de letras de exportação ou de valores transferidos do exterior só poderiam ser feitos no Banco do Brasil e do Decreto n. 20.572, que ratificou essa prerrogativa ao atribuir-lhe o privilégio do monopólio de compra de cambiais, temporária ou definitivamente, de acordo com o interesse público. Cf: SOBRINHO, J. Leaes. **O BANCO DO BRASIL - Serviço Público Federal**. São Paulo. 1941. p. 31.

¹²² As notas do banco seriam emitidas em mil-réis, unidade monetária equivalente à determinada quantidade de ouro, fixado em lei, e conversível em moeda estrangeira a uma taxa de câmbio fixa.

¹²³ **Reorganização das Finanças Brasileiras**. Relatório apresentado ao Governo Brasileiro por Sir Otto E.Niemeyer. Ministério da Fazenda. Rio de Janeiro. Imprensa Nacional. 1931. p. 38.

C) REGULAÇÕES BANCÁRIAS: RAZÕES E IMPLEMENTAÇÃO.

Já foi mencionada a preocupação dos sucessivos governos com a estabilidade monetária e cambial. A economia crescia e surgia a necessidade de fortalecer os bancos como instrumento capaz de dar sentido à modernização das políticas monetárias e creditícias.

Nos anos 20, a precariedade da economia passou a dar lugar a um mercado mais dinâmico. Assistia-se o auge da agricultura de exportação, um crescimento do comércio interno sem precedentes e a diversificação das atividades industriais.

O governo percebia, por um lado, que o desenvolvimento das operações bancárias iria influir diretamente no comportamento dos fluxos monetários e, por outro, que as arbitragens cambiais realizadas há anos pelos estabelecimentos bancários contribuíam para as enormes flutuações da taxa cambial. Diante desse quadro, as autoridades econômicas decidiram implementar uma série de medidas no sentido de equacionar os bancos com uma legislação moderna que lhes dessem condições de influenciar positivamente na trajetória da política monetária e cambial, inseridos como elementos integrantes de tais políticas.

Deste modo, novos dispositivos legais seriam imprescindíveis para tal controle. Durante várias décadas, as disposições exigidas aos bancos comerciais equivaliam às mesmas obrigações de qualquer outra empresa designada como companhia de Sociedades Anônimas (S.A). Entretanto, o Congresso Nacional, a partir dos anos 20, impôs ao segmento bancário várias regras adicionais que analisaremos ao longo desse tópico.

É relevante enfatizar o fato de que, durante os primeiros anos da última década da Velha República, a economia estava sob regime da inconvertibilidade da moeda. Diferentemente de períodos sob a égide do padrão-ouro, nos quais os mercados cambial e monetário tenderiam a criar mecanismos de auto-regulação, nota-se que, durante o regime de curso forçado da moeda, fazia-se necessário maior regulação governamental para o estabelecimento do desejado equilíbrio cambial e monetário.

A criação de mecanismos institucionais foi concretizada no governo de Epitácio Pessoa com intuito de modernizar as atividades bancárias, dar disciplina aos fluxos monetários e conter as especulações do mercado de câmbio. O mentor da Reforma Bancária de 1921 foi José Maria Whitaker, Presidente do Banco do Brasil e diretor do Banco Commercial do Estado de São Paulo. Munido de vasta experiência na gestão de assuntos financeiros, Whitaker seria o nome adequado para pôr em prática os interesses governamentais.

Não obstante, deve-se ressaltar que o Presidente do Banco do Brasil, na condição de banqueiro, também almejava instaurar no país mecanismos modernos em busca da agilização das operações bancárias no âmbito da criação de uma Câmara de Compensação de Cheques, além de assegurar

recursos às atividades produtivas e minorar os riscos inerentes ao segmento bancário, através do estabelecimento da Carteira de Redesconto, bem como garantir às operações cambiais e bancárias a indispensável disciplina de acordo com os interesses maiores da política econômica, para o que foi criada a Lei de Fiscalização.

É interessante particularizar a análise do período para o Estado de São Paulo, onde vamos encontrar mudanças muito mais acentuadas no perfil do segmento bancário e nos níveis de atividade econômica. A economia paulista tinha na atividade cafeeira e no extraordinário desenvolvimento das atividades urbanas a fonte de sua pujança.

O setor cafeeiro multiplicou uma rede de investimentos com abrangência inclusive no segmento bancário. A “peculiaridade” da forma de crescimento do dinheiro nos bancos nacionais refere-se a uma circunstância muito particular da economia paulista. Segundo CANO, ocorrida a expansão bancária (ou seja, ampliado o capital financeiro via multiplicador bancário e via juros) e reduzidas as aplicações de recursos no plantio do café (em épocas de baixa no preço internacional deste produto ou nos períodos de entressafra) os estabelecimentos bancários davam continuidade ao crescimento de seus recursos à medida que investiam diretamente em indústrias, empresas de serviços públicos ou ainda fornecendo capital de giro ao comércio interno. Assim sendo, os bancos contribuíam para a ampliação e diversificação dos demais setores que formavam o “complexo cafeeiro”¹²⁴

Na seqüência dessas transformações, os estabelecimentos de crédito nacionais voltaram-se exclusivamente para a defesa de seus interesses, fortalecendo suas estruturas e expandindo seus mercados.

Observa-se, ainda, uma mudança de comportamento dos agentes econômicos bastante favorável ao desenvolvimento do sistema bancário.

Um conjunto de fatores ocorridos a partir de 1920, os quais serão abordados mais à frente, estimulou o público a concentrar seus recursos em bancos ao invés de entesourá-los, provocando um movimento ascensional dos depósitos e dos empréstimos bancários. A consequência dessa nova atitude foi a expansão do multiplicador bancário e, por conseguinte, o aumento da oferta monetária. Deste modo, “a atividade bancária passa a ser vista de um modo específico, ou seja, como capaz de criar meios de pagamento. Por esse motivo, e por suas implicações mais gerais os bancos deviam ser objeto de apoio, controle e fiscalização”¹²⁵.

¹²⁴ CANO, Wilson. *Raízes da Concentração Industrial em São Paulo*. Campinas. S.P, 4ª ed. Unicamp. 1998. p. 97.

¹²⁵ SAES, Flávio Azevedo Marques de. *Crescimento e Consolidação do Sistema Bancário em São Paulo na Década de 1920*. op. cit. p. 204.

Percebendo que o organismo bancário passava a constituir-se como elemento crucial na determinação do fluxo monetário - seja mediante ao aumento do volume de intermediação de compromissos entre os agentes econômicos, seja como agente fomentador da nova dinâmica relativa ao mercado interno (fornecendo recursos às novas atividades que surgiam com intuito de atender as demandas no âmbito interno da economia) - as autoridades econômicas deram início a um conjunto de medidas intervencionistas junto ao setor bancário. Além do mais, as arbitragens de volumosos recursos em moeda estrangeira realizadas pelos bancos, especialmente os estrangeiros, deveriam ser contidas definitivamente pelo poder público. Assim, o ponto de inflexão do intervencionismo estatal no mercado bancário brasileiro adveio no início da década de 1920. A atividade bancária, que a partir dessa data, teve um papel fundamental na expansão do meio de circulante, passou a ser tratada como parte da política monetária que buscava regulá-lo.

Ao final da década de 1910, ao lado da moeda fiduciária, acelerava-se o desenvolvimento de outra modalidade de moeda: a moeda bancária¹²⁶. O aumento da participação da moeda escritural (ou bancária) na composição dos meios de pagamento se tornava notório. Até o ano de 1918, o montante de papel-moeda em poder do público era maior que os depósitos à vista. A partir de 1919, essa ordem se inverte e os depósitos à vista passaram a constituir a maior parte dos meios de pagamento com tendência crescente.¹²⁷ Ocorria um exacerbado aumento no volume dos meios de pagamento, que, entre 1920 e 1930, cresceu em 117,47%.

Vale a pena fazer um rápido comentário a respeito da relação do padrão-ouro e o comportamento dos depósitos bancários na Europa, a partir da última década do século XIX.

TRIFFIN afirma “no apogeu do chamado padrão-ouro, paradoxalmente, era de fato, cédulas e depósitos bancários, e não o ouro ou a prata, que dominavam a evolução do estoque monetário e alimentava o grosso das necessidades monetárias de uma economia mundial em expansão. Depois do ano de 1892, 95% do acréscimo do dinheiro mundial provinha da moeda escritural, enquanto apenas 5%

¹²⁶ A moeda fiduciária tem sua emissão monopolizada pelo Estado e poder liberatório garantido por disposições legais. Pode-se definir o estabelecimento bancário como um comerciante de dinheiro, ao emprestar às várias atividades produtivas da economia o crédito necessário a sua clientela. Sua função principal reside na transferência de fundos, recebendo depósitos e concedendo empréstimos, servindo assim como um intermediário financeiro monetário. Neste processo, os bancos comerciais passam criar moeda, através do multiplicador dos meios de pagamento. Quanto maior a participação da moeda escritural (depósitos à vista do público nos bancos comerciais) na composição dos meios de pagamento, maior a criação de moeda pelos bancos comerciais através do efeito multiplicador. O uso generalizado da moeda escritural está na origem de um processo multiplicador que eleva os meios de pagamento. A moeda originalmente injetada na economia pelas autoridades econômicas tende a se transformar em depósitos bancários, enquanto uma substancial parcela de tais depósitos se transformam em empréstimos concedidos pelos bancos, os quais tendem a retornar ao sistema bancário sobre forma de novos depósitos.

¹²⁷ Em 1918, o papel moeda em poder do público era de 1.187.000 mil contos contra 1.059.000 mil contos em depósitos à vista. Em 1919, o papel-moeda em poder do público passou a ser de 1.179.000 mil contos contra 1.196.000 mil contos em depósitos à vista. Em 1930, essa relação era de 1.949.000 mil contos contra 2.808.000 mil contos. FONTE: IBGE.

eram provenientes da prata e do ouro¹²⁸”. O autor argumenta que, em razão do regime padrão-ouro, lastreado em “moeda forte”, haveria mais confiança na estabilidade da moeda e assim, os agentes econômicos, se sentiriam mais seguros em depositar seus recursos em estabelecimentos bancários. Não obstante, deve-se levar em consideração outra hipótese. Talvez, a expansão dos depósitos, mencionada pelo autor, tenha sido consequência do aumento da confiança do público na “saúde” dos bancos, à medida que estivessem sob maior vigilância das autoridades econômicas, e não pelo simples fato da economia estar sobre o jugo do padrão-ouro.

No caso brasileiro, parece que a segunda hipótese é a mais plausível. Seria pertinente demonstrar, através da evidência dos números, que, durante a vigência padrão-ouro no país não houve expansão significativa da moeda escritural. Os dados indicam que os depósitos cresceram de forma mais vigorosa durante o regime de inconvertibilidade da moeda (entre 1920 e 1926) do que no regime do padrão-ouro (1927 a 1930)¹²⁹.

A Câmara de Compensação de Cheques¹³⁰, autorizada a funcionar em 1919 e com efetiva implantação em junho de 1921, foi essencial para a expansão das operações bancárias. A criação deste órgão iria estimular o aumento do uso e aceitação de cheques, ampliando a liquidez pelo aumento da velocidade das transações na liquidação de débitos e créditos. SZMERECSANYI & SAES sintetizam a contribuição desse órgão para a desenvoltura das relações produtivas “(...) Evidentemente, a Câmara de Compensação facilitava em grande medida o trabalho cotidiano dos bancos, pois reduzia o numerário necessário para o troco de cheques e evitava o transporte de dinheiro em espécie pelas ruas da cidade. Convém, deste modo notar que o cheque estava sendo reconhecido como um instrumento financeiro cada vez mais de generalizado¹³¹”. Para mensurarmos a agilidade que a Câmara proporcionou às transações financeiras, as estatísticas bancárias revelam que, entre 1921 e 1925, o movimento de compensação de cheques aumentou oito vezes.

Estatísticas Históricas do Brasil – Séries Econômicas, Demográficas e Sociais de 1550 a 1985. Vol 3. Capítulo 10: Moeda e Sistema Bancário. SUZIGAN, Wilson . p.485, 491 e 492.

¹²⁸ TRIFFIN, Robert. op. cit.78.

¹²⁹ No período de inconvertibilidade monetária, os depósitos aumentaram de 1.342.000 mil contos de réis em 1920, para 2.568.000 mil contos de réis em 1926, representando um crescimento médio anual de 11,42%. Por outro lado, durante a vigência do padrão-ouro, os depósitos aumentaram de 2.814.000 mil contos de réis, no primeiro trimestre de 1927, para 3.426.000 mil contos de réis, no terceiro trimestre de 1929, verificando-se um incremento médio anual de apenas 6,76%. FONTE: IBGE. Estatísticas Históricas do Brasil – Séries Econômicas, Demográficas e Sociais de 1550 a 1985. Vol 3. Capítulo 10: Moeda e Sistema Bancário. SUZIGAN, Wilson. p. 492.

¹³⁰ As Cláusulas da Lei de Compensação de Cheques- Decreto n. 13.874, de 12 de novembro de 1919 (Autoriza seu Funcionamento no Rio de Janeiro). “O Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil, nos termos do Art. 13 da Lei n. 2.591, de 7 de agosto de 1912, (Lei do Cheque de 1912), decreta:

Art. 1: É concedida autorização para funcionar nessa Cidade a Câmara de Compensação do Rio de Janeiro, cujos nos estatutos, publicados no Diário Oficial de 12 do corrente, ficam aprovados.

Art 2: Revogam-se as disposições em contrário.

SAES destaca que, quando o sistema bancário atinge esse grau de desenvolvimento, onde se observa o uso generalizado dos bancos pela economia e a aceitação dos depósitos bancários, a política monetária passa a ser afetada pela criação dessa moeda bancária¹³² e, deste modo, os gestores econômicos criam mecanismos e regras para controlar e monitorar a ação dos bancos.

Essas regras foram consolidadas através da Reforma de 1921. A chamada “Reforma Bancária de 1921” constituiu-se na criação da Lei n. 4.182 de 13 de novembro de 1920. No cerne desse dispositivo legal encontrava-se o estabelecimento da “fiscalização de bancos e casas bancárias” (Art. 5º) e a criação da “Carteira de Emissão e Redesconto” do Banco do Brasil (Art. 9º). Entretanto, essa norma jurídica sofreu algumas modificações, pouco mais de um mês após sua publicação, passando a vigorar, em seu lugar, a Lei n. 4.230 de 31 de dezembro de 1920¹³³. Em síntese, a Reforma de 1921 deu origem a dois importantes instrumentos relativos à atividade bancária: a Carteira de Redesconto e a Lei de Fiscalização Bancária, os quais serão abordados na sequência.

No que concerne à Carteira de Redesconto, pode-se afirmar que, dentre todos os instrumentos criados com vistas à organização da atividade bancária, este foi o mais aclamado pelos setores produtivos. Sua função era adaptar os princípios clássicos às circunstâncias da época, que vivia em crise de crédito com perspectiva de agravamento progressivo. Buscava-se regular o mercado de dinheiro e estabelecer um mecanismo de segurança para todos os bancos operarem o crédito num mercado de confiança. Dentro desse contexto, o Governo Federal passou a empenhar-se na concepção de um órgão que funcionasse como “emprestador de última instância” para o sistema bancário. Criou-se, então, a Carteira de Emissão e Redesconto. Todavia, sua função emissora teve vida efêmera, sendo revogada 48 dias após a sua implantação. Entretanto, a Carteira de Redesconto continuou em vigor. As atribuições impostas a esse órgão podem ser conferidas a partir de trechos do conteúdo do Art. 50 da Lei n. 4.230¹³⁴.

¹³¹ SZMERECSANYI, Tamas & SAES, Flávio A.M. de. *La Política Monetária Brasileña Y El Desarrollo Del Sistema Bancario de São Paulo*. In Carmaguani, M; Chávez, A.F E Romano, R. (Orgs). *Para Uma Historia De América .I*°. Los Nudos (2), México, Fondo de Cultura Economica, el Colegio de México, 1999. p.396.

¹³² SAES, Flávio Azevedo Marques de. *Crédito e Bancos no Desenvolvimento da Economia Paulista: 1850-1930*. op. cit. p. 16.

¹³³ A Lei n. 4.230, de 31 de Dezembro de 1920, em seu Art.50, manteve a Carteira de Redesconto e extinguiu a Carteira de Emissão, esta última originalmente concebida pela Lei n. 4.182, de 13 de Novembro de 1920.

¹³⁴ Lei 4.230 de 31 dezembro de 1920:

Art 50- Para o funcionamento da Carteira de Redesconto serão observadas as determinações seguintes:

-4ª. Só serão admitidas a redesconto letras ou notas promissórias cujo prazo de vencimento não exceda de 120 dias , contados da data do redesconto, e que contenham, pelo menos duas firmas, individuais ou coletivas, de agricultores, industriais ou comerciantes de reconhecida idoneidade;

-6ª. Só serão aceitos, para redesconto, títulos que não resultarem de negócios de mera especulação e cuja importância tenha sido ou deva ser aplicada em legítima transação de movimento, relativa à agricultura, indústria e comércio;

A Carteira de Redesconto era um mecanismo moderno, que traria inúmeras possibilidades: desde o incremento de crédito ao setor produtivo até o aumento de eficiência dos bancos domésticos. Estes últimos pontos serão tratados no Capítulo II.

Whitaker, por ocasião de seu discurso à Assembléia dos Acionistas do Banco do Brasil, em abril de 1921, enfatiza os méritos do novo instrumento do Banco do Brasil. Quanto ao controle da política monetária através do Redesconto, ele pronuncia “(...) não estava nas mãos do Governo Federal modificar a situação cambial; mas, quanto á situação monetária, a sua acção fez-se desde logo sentir pela criação de um instituto que, tendo resolvido a perturbação do momento, veio, ao mesmo tempo, dotar o paiz de um recurso valioso e permanente, núcleo, certamente, de uma organização posterior, completa e de maior eficiencia. Refiro-me, como sabeis, á Carteira de Redescontos, cuja criação era, desde algum tempo, insistentemente reclamada pelas classes productoras de todos os pontos do paiz¹³⁵”.

De fato, a Carteira de Redesconto, inicialmente, se prestou ao papel que lhe foi atribuído. Pacheco corrobora essa afirmação quando ilustra “foi com o auxílio da Carteira de Redesconto que as bancárias tiveram maior tranquilidade e evitaram crise de numerário. Foi uma época abençoada, em que as taxas de desconto se mantiveram entre 8% e 9%¹³⁶”.

A Carteira teve impacto relevante sobre os encaixes bancários à medida que estabelecia um ambiente de segurança às operações dos bancos comerciais. A tendência à diminuição dos encaixes bancários se concretizou efetivamente ao longo dos últimos dez anos da Primeira República.¹³⁷

A grave crise cambial nos primórdios da década de 1920, magnificada pelas intensas especulações com a moeda estrangeira praticada pelos bancos forâneos instalados no Brasil, e a necessidade de estabelecer regras prudenciais para o ordenamento institucional do setor bancário, exigiram das autoridades a adoção de mecanismos que disciplinassem as atividades dos estabelecimentos financeiros.

É nesse cenário que foi criado o Serviço de Fiscalização das Operações Bancárias e Cambiais, instituído pelo decreto n. 14.728, de 16 de março de 1921, em decorrência da Lei de Fiscalização (Lei 4.182, de 13 de dezembro de 1920). Com o intuito principal de monitorar o cumprimento das novas regras, nos estatutos do Decreto acima citado, foi incluída a criação da Inspetoria Geral de Bancos, órgão ligado ao Ministério da Fazenda.

-9ª.(...) fica mantida a incineração das notas recebidas, a qual, porém, só se fará uma vez por mês. (Cf. Coleção de Códigos e Leis Vigentes sob a orientação de Alonso Caldas Brandão – Livro: Legislação Bancária. Vol I, Editor: A Coelho Branco, R.J, 1954)

¹³⁵ Relatório do Banco do Brasil apresentado a Assembléa Geral dos Accionistas na Sessão Ordinária de 12 de abril de 1921. Rio de Janeiro. Typ. do Jornal do Commercio. 1921, P. 7.

¹³⁶ PACHECO, Cláudio. op.cit. p. 235.

MARQUES analisa a contribuição do novo órgão sob a seguinte perspectiva “a criação da Inspetoria se adequava aos propósitos básicos da política econômica do governo, onde a questão dos limites sobre a especulação cambial se mostrava de vital importância, tendo em vista o papel estratégico do câmbio nos marcos da economia primário-exportadora”¹³⁷. De fato, o novo órgão, teoricamente, seria um instrumento eficaz para a execução das metas de equilíbrio cambial, sem perder de vista a disciplina do crédito, instrumento da multiplicação da moeda bancária.

É relevante assinalar que o “Regulamento para o Serviço de Fiscalização das Operações de Câmbio e Bancária”, investia a Inspetoria Geral de Bancos com amplos poderes fiscalizatórios e coercitivos com a finalidade de examinar as condições operacionais e administrativas dos estabelecimentos bancários¹³⁹.

Dentre os 78 artigos que compunham o Serviço de Fiscalização destacavam-se as seguintes normas: regras de acesso e cassação ao direito de funcionamento de instituições financeiras; rígida fiscalização do cumprimento das exigências em relação à integralização do capital do estabelecimento bancário (que compelia o depósito imediato de 50% do capital social dos bancos¹⁴⁰); auditorias periódicas e detalhadas; apresentação de balanço e balancete analíticos; registro, controle e imposição de certas restrições às operações cambiais ; solicitações de cartas-patentes para o estabelecimento de novos bancos, requerimento para a abertura de novas agências e alterações no capital dos bancos; emissão de regras e instruções para suplementar ou esclarecer a legislação; ações corretivas e supervisionamento da arrecadação do imposto do selo.

¹³⁷ Relação entre encaixe e depósitos nos bancos (%) - Brasil : 1915-1919: 36,5%; 1920-1924: 25,8%; 1925-1930: 20,2%. SAES, Flávio Azevedo Marques de. *Crescimento e Consolidação do Sistema Bancário em São Paulo na Década de 1920*. op.cit, pg 214

¹³⁸ MARQUES, Teresa Cristina de Novaes. *O Setor Bancário Privado Carioca entre 1918 e 1945. Os Bancos BOAVISTA e PORTUGUÊS DO BRASIL -Um Estudo de Estratégias Empresariais*. Dissertação de Mestrado em História Social apresentada a Universidade Federal do Rio de Janeiro/IFCS. Rio de Janeiro, 1998, p. 8.

¹³⁹ As Instituições e Operações Subordinadas ao Controle da Inspetoria Geral de Bancos estão assinaladas no Decreto 14.728, de 16 de Março de 1921, Art 3º: À Fiscalização da Inspetoria e Às Disposições do Presente Regulamento Ficam Sujeitos os Bancos, Casas Bancárias, Agências de Bancos ou Companhias, Nacionais ou Estrangeiras, e Quaisquer Pessoas Naturais ou Jurídicas, Nacionais ou Estrangeiras, que se Destinem a Exercer no Brasil:

- 1.º, O Comércio por conta própria ou de outrem:
 - A) de Ouro ou Prata em Moeda, em Pó ou em Barra;
 - B) de Títulos da Dívida Pública Nacional ou Estrangeira e de Títulos de Empresas de Qualquer Natureza;
 - C) de Efeitos de Comércio de Outros Valores Negociáveis ou Por Endosso ou Por Simples Tradição;
- 2.º Empréstimos de qualquer espécie;
- 3.º Operações de câmbio;
- 4.º Depósito de valores de qualquer natureza;
- 5.º Abertura de contas correntes;
- 6.º Descontos e redescontos;
- 7.º Quaisquer operações bancárias atinentes ao movimento do crédito, seja qual for sua natureza ou forma por que se realize.

¹⁴⁰ Norma já estabelecida pelo decreto legislativo 183 c, de 23 de setembro de 1893.

Deve-se fazer um parêntese no que concerne a estreita relação entre Câmara de Compensação, Inspetoria de Bancos e arrecadação proporcionada pela lei do selo. A Câmara de Compensação juntamente com a supervisão da Inspetoria Geral de Bancos, além das funções já mencionadas, também tinha outra importante tarefa: facilitar a cobrança do imposto do selo incidido nas transações com cheques, visando um aumento significativo nas receitas públicas. Aliás, deve-se assinalar que a partir da década de 1920, instalou-se um ambiente de incertezas gerado pelas dúvidas em relação à cobrança de imposto sobre as operações realizadas em cheques. Dentre os 17 artigos que compunham o decreto que regulava a emissão e circulação de cheques¹⁴¹, apenas um se referia à taxa aplicada às operações efetuadas com cheque. O Decreto, em seu Art. 14, assinalava as seguintes determinações sobre a cobrança de impostos sobre o cheque: “O cheque é isento de sêlo, mas as cadernetas que os bancos e comerciantes emitirem para o movimento de contas correntes pagarão o sêlo estabelecido na lei respectiva e pela forma nela indicada”.

O dispositivo grafado no decreto em questão era obscuro e não fornecia as explicações necessárias para a elucidação de uma série de indagações concernentes a este certificado. Ademais, a lei que detalharia a cobrança do selo nas movimentações com cheques, prevista no decreto, teve a sua criação prorrogada por vários anos. Tal imprecisão levantava questionamentos tais como, o valor do selo e quais transações efetuadas com cheques deveriam pagar o tributo¹⁴².

Cabe registrar que, houve um efetivo aumento no montante de recursos recolhidos aos cofres públicos através da incidência da lei do selo sobre as operações bancárias, inferindo-se que as metas de arrecadação do governo alcançaram os resultados esperados¹⁴³.

D) ALGUMAS CONCLUSÕES

Em uma averiguação preliminar, verifica-se que os esforços dos gestores econômicos, iniciados em 1919, de modernizar e apoiar o setor bancário, como também, de disciplinar as atividades dos estabelecimentos financeiros com vistas à estabilidade monetária e cambial, resultaram em sucessos e fracassos.

¹⁴¹ Decreto n. 2.591, de 7 de agosto de 1912.

¹⁴² Para ilustrar a desorientação dos agentes econômicos reportaremos alguns trechos do Relatório da Associação de Bancos do Rio de Janeiro apresentado em 1923 “Os saques girados pelos consulados e embaixadas acreditado em nosso paiz, são sujeitos, ou não, ao sello proporcional ?” (...) “ Sendo um cheque emittido em duas vias, pergunta-se si ambas devem ser selladas; no caso negativo, indaga-se qual deve ser a sellada si a outra deve conter uma cláusula declarando que o sello foi devidamente inutilizado. Cf: Associação de Bancos do Estado do Rio de Janeiro. Os dez primeiros anos da ABERJ: Uma Visão Histórica: 1922-1932. R.J. 1987.

¹⁴³ Cf: SUZIGAN, Wilson & VILLELA, Anníbal Villanova. op.cit . p. 428

No tocante à primeira meta, os resultados obtidos foram bastante satisfatórios. O serviço da Câmara de Compensação, não só agilizou a circulação monetária, como também estimulou extraordinariamente a ampliação das transações realizadas com cheques. Em um primeiro momento, a operacionalidade da Carteira de Redesconto do Banco do Brasil propiciou o estabelecimento de uma atmosfera de segurança às instituições bancárias. A Lei de Fiscalização operou no sentido de disciplinar os aspectos operacionais e burocráticos das atividades bancárias, aumentando a respeitabilidade do exercício das atividades bancárias. A Inspeção Geral de Bancos, juntamente com as demais normas estabelecidas na década de 20, foi a principal responsável para o avassalador aumento de estabelecimentos bancários nacionais que viviam na clandestinidade e foram conduzidos ao mercado formal. Entre 1922 e 1929, foram concedidas 825 cartas-patentes para a implantação de novos bancos e casas bancárias em todo o Brasil.

Todavia, o segundo objetivo não foi plenamente concretizado. Os propósitos iniciais das operações da Carteira de Redesconto foram desvirtuados pela pressão do governo em obter recursos, através do redesconto dos títulos públicos, produzindo efeitos adversos na economia. Este fato gerou uma imensa expansão dos meios de pagamento, incompatível com o ritmo de crescimento da produção nacional, criando pressões inflacionárias¹⁴⁴.

Com relação às normas fiscalizadoras e coercitivas aplicadas às operações cambiais, através da supervisão da Inspeção Geral de Bancos, infere-se que seus objetivos foram plenamente alcançados. CARONE assinala que “a especulação acaba em 1921, quando a nova lei bancária estimula o controle do câmbio¹⁴⁵”. Certamente, a legislação concernente às operações cambiais e bancárias (Decreto 14.728) só pode ser cumprida graças à ação fiscalizadora e punitiva da Inspeção de Bancos.

É imprescindível registrar os benefícios trazidos pela Lei de Fiscalização para a consolidação do sistema bancário no país. LEVY atribui “o pequeno número de falências de bancos durante a crise de 1929, a ação preventiva por parte da Inspeção Geral de Bancos”¹⁴⁶. NEUHAUS ratifica a perspectiva da autora ao comentar que, entre os meses finais de 1929 e o primeiro semestre de 1931, a Inspeção Geral de Bancos teve um papel ativo no controle das transações bancárias, pois, embora durante este período o mercado cambial não estivesse sob julgo legal de intervenção estatal em termos formais, a Inspeção exerceu persuasão moral sobre as operações em moeda estrangeira, não só evitando a fuga de

¹⁴⁴ Variação no nível de preços: 1921: (-)15,3%, 1922: 9,1% e 1923: 30,1%. Cf. Haddad, Cláudio L. S. op. cit. p. 166. Esses números foram o resultado dos cálculos feitos a partir dos dados do Deflator Implícito Geral fornecidos pela Tabela 76 (Deflatores Implícitos).

¹⁴⁵ CARONE, Edgard. *A República Velha (Instituições e Classes Sociais)*. 2ªed. Difusão Européia do Livro, 1972. p 135.

¹⁴⁶ Apud. MARQUES, Teresa Cristina de Novaes. op. cit. p. 7.

capitais, mas também reduzindo o volume das importações não essenciais e impedindo a especulação cambial¹⁴⁷.

Os efeitos da Grande Depressão sobre o sistema bancário paulista serão analisados no Capítulo II.

¹⁴⁷ NEUHAUS, Paulo. op.cit. p. 104-105.

CAPÍTULO II: REGULAÇÕES BANCÁRIAS E A CONSOLIDAÇÃO DO SISTEMA BANCÁRIO PAULISTA.

1-INTRODUÇÃO DO CAPÍTULO II

1 A)- OS PRIMÓRDIOS DA ATIVIDADE BANCÁRIA NO PAÍS

Quando começou a aparecer alguma forma primitiva de crédito no país, ainda não havia se definido o cenário institucional, onde deveria repousar todo o mecanismo de financiamento bancário. A concessão de empréstimos ainda estava longe de se articular, de modo constante e estável, sincronizadamente com a demanda por numerário da precária base produtiva nacional.

Alias, a criação do Primeiro Banco do Brasil, pelo Príncipe Regente D. João VI, com efetivo funcionamento em 12 de outubro de 1808, decorreu menos para atender às atividades mercantis urbanas do que às necessidades da transferência da Corte para o Rio de Janeiro. Um dos principais propósitos desta entidade estatal, em seus primeiros anos de existência, era o de atender aos sucessivos déficits orçamentários.

A análise da história da trajetória do Banco do Brasil passa a ser uma questão extremamente relevante, pois, como veremos mais à frente, este órgão influenciou de diversas formas as diretrizes do sistema bancário no país. Sua função de organismo governamental, juntamente com o papel de destaque como o maior banco comercial do Brasil ao longo da Primeira República, conferiu-lhe decisiva influência na estruturação do mercado bancário no Brasil, principalmente a partir do início do século XX.

Na primeira metade do século XIX, a estrutura econômica do Brasil ainda era incipiente e, em decorrência desse frágil cenário econômico, a atividade bancária também era débil.

Historicamente, o crescimento das atividades econômicas dos países sempre coincidiu com a diversificação e multiplicação dos intermediários financeiros.¹⁴⁸ Não existe qualquer raciocínio teórico demonstrando que a simples existência de bancos ou outros intermediários financeiros constituiu condição necessária para o início da transformação profunda da economia no rumo do desenvolvimento auto-sustentável. Ao máximo, os intermediários financeiros podem contribuir nesse processo, mas dificilmente originá-lo. Deste modo, mostra a experiência histórica que os principais bancos comerciais iniciaram suas atividades, concomitantemente, com a expansão da atividade econômica. Para o historiador, a tarefa consiste em determinar se o sistema bancário inibiu ou promoveu o desenvolvimento e nunca se foi sua causa. Ratificando essa evidência, FONTENLA

¹⁴⁸ C.F: Cameron, Rondo. E. *“Banking and Economic Development: Some Lessons of History”*; Oxford University Press; London ; 1972. e Cameron, Rondo. E. *“Banking in the Early Stages of Industrialization”*, Oxford University Press, New York and London; 1967.

afirma que “a história dos bancos é a história do crédito com suas fases de prosperidade e depressão e nela se reflete a evolução de uma nação¹⁴⁹”.

Entre 1836 e 1850, começaram a surgir os primeiros bancos comerciais privados do Brasil. Segundo PELAEZ & SUZIGAN “o primeiro esforço para estabelecer bancos privados no Brasil concretizou-se no Banco do Ceará, fundado em 1836. Este banco, não obstante, foi liquidado em 1839 devido à falta de recursos para manter o crédito de suas notas”. Mais adiante os autores registram “um grupo de capitalistas estabeleceu na Cidade do Rio de Janeiro, o Banco Comercial, em 1838. (...) As operações iniciais compreendiam depósitos, redescontos e empréstimos. O Banco Comercial do Rio de Janeiro, que se poderia chamar como a primeira instituição bancária privada do Brasil, prosperou consideravelmente entre 1838 e 1842”.¹⁵⁰

Nesse período, observa-se a constituição de bancos de pequeno porte localizados nas regiões norte e nordeste, além da expansão das organizações bancárias de maior porte na Capital Federal.

Entretanto, deve-se ressaltar que a grande demanda por recursos monetários era suprida, fundamentalmente, pelas casas comerciais, que concediam empréstimos com base nas relações pessoais com os tomadores de crédito.

Uma seqüência de fatos associados à expansão do setor de exportação (agora com o café), a certo protecionismo alfandegário criado pela Lei Alves Branco (1844) e ao fim do tráfico negreiro em 1850 fez refluir um vultoso montante de numerário para as praças bancárias, em particular a do Distrito Federal, dando margem ao aumento da atividade econômica no país.

O primeiro grande centro financeiro do país surge no Rio de Janeiro. Nesta província, as condições necessárias ao fortalecimento das instituições bancárias eram extremamente favoráveis. Foi nesta mesma região, detentora do maior mercado consumidor do país, que eclodiu o primeiro ciclo da expansão do café no Vale do Paraíba, contribuindo para a intensificação das atividades associadas ao segmento do comércio exterior. Os elos estabelecidos entre o comércio exterior e as instituições de crédito implicaram na criação de bancos de grande porte desde o fim do segundo quartel do século XIX, cujos negócios focavam não só as transações relativas à comercialização de produtos destinados à exportação e importação, assim como a compra e a venda de moeda estrangeira, operações basicamente monopolizadas pelos bancos Ingleses estabelecidos na Capital Federal¹⁵¹.

¹⁴⁹ FONTENLA, Vicente Paz. op.cit. p. 15

¹⁵⁰ PELÁEZ, Carlos Manuel e SUZIGAN, Wilson. *História Monetária do Brasil*. op.cit. p. 57 e 58

¹⁵¹ TRINER corrobora esta afirmação quando ressalta que os primeiros bancos britânicos estabelecidos no país, a partir de meados do século XIX, tinham como função atender às necessidades de recursos demandados por comerciantes e exportadores britânicos que atuavam no Brasil. A autora ainda assinala que os maiores bancos estrangeiros instalados no país até o final do século XIX eram de origem inglesa, mencionando: o London & Brazilian Bank (1863), o British Bank (1864) e o London & River Plate Bank (1892). TRINER Gail D. *British Banking in Brasil during the First Republic*. Artigo apresentado no Congresso Internacional de História Econômica realizado em Buenos Aires, em julho de 2002. p.9.

É interessante observar que, desde o Império, alguns expoentes que compunham o governo já se preocupavam com a regulação da atividade bancária. É o caso de Bernardo de Souza Franco, Ministro da Fazenda de D. Pedro II, que analisou a experiência de cartas patentes necessárias a instalação de bancos nos países ocidentais. A autoridade econômica registra que na França as leis eram restritivas e na Inglaterra, onde se aplicavam rígidas regras ao setor financeiro, proibia-se os bancos de emissões. Em sua obra clássica, Souza Franco defendia a adoção dessa experiência estrangeira àquela época. No Brasil, não havia qualquer regulamentação eficaz nem bancária e nem de Sociedade Anônima. O Código Comercial não era suficiente para regular tais atividades. Portanto, havia necessidade de uma lei eficiente para disciplinar a instalação dos bancos no país. Existia interregno de até cinco anos entre o início das operações de um banco e a sua aprovação legislativa.¹⁵² Esta era uma atividade importante demais para conviver na omissão da lei.

Somente a partir da segunda metade do século XIX, ocorre o aparecimento de instituições bancárias em São Paulo¹⁵³. Mais precisamente, elas despontam com maior vigor no último quartel do século XIX, as quais viriam a ser o embrião dos bancos de grande porte de capital nacional, até o fim da Primeira República. O começo do fortalecimento da organização bancária no Estado de São Paulo estava intimamente associado à crescente importância deste Estado na produção cafeeira.

Entretanto, ao examinar-se a estrutura bancária da Província de São Paulo, configurada na década de 1870, destaca-se a cidade de Santos, que, até o crepúsculo do século XIX, praticamente centralizava o comércio importador e exportador da região. É, pois, bastante razoável compreendermos as razões que levaram o primeiro banco estrangeiro, atraído para o Estado de São Paulo, a instalar-se nessa cidade, aproximadamente no último quartel do século XIX – trata-se do English Bank of Rio de Janeiro¹⁵⁴. As oportunidades de ganhos financeiros oriundos da dinâmica das atividades econômicas desenvolvidas nesse município eram bastante atraentes. No mesmo período, constituiu-se o Banco Mercantil de Santos, fundado por indivíduos ligados ao comissariado local.

¹⁵² PELÁEZ, Carlos Manuel & SUZIGAN, Wilson. *História Monetária do Brasil*. op.cit. p. 63.

¹⁵³ SAES menciona que até 1860, a única instituição bancária presente no Estado de S.P era a Caixa Filial do Banco do Brasil, cuja diretoria era composta por comerciantes e fazendeiros de destaque na região. Na década de 1860, dois estabelecimentos financeiros locais são organizados: as casas bancárias Gavião e Dr. Theodoro Reichert. SAES, Flávio Azeredo Marques de. *Crédito e Bancos no Desenvolvimento da Economia Paulista :1850-1930*. op. cit. p. 72, 73 e 74.

¹⁵⁴ Tal instituição financeira, de origem britânica, estabeleceu-se 1864, tornando-se o segundo banco estrangeiro a operar no país sob a denominação de Brazilian & Portuguese Bank com sede do Rio de Janeiro. Três anos mais tarde, transforma-se, então, no English Bank of Rio de Janeiro, instalando-se em Santos no ano de 1872. Em 1891, passa a se chamar British Bank of South América. C.f: FONTENLA, Vicente Paz. op.cit , p. 22 e SAES, Flávio Azeredo Marques de. *Crédito e Bancos no Desenvolvimento da Economia Paulista :1850-1930*. op.cit. p. 75.

Antes de continuarmos a análise da marcha seguida pela rede bancária em São Paulo até o início do século XX, faz-se necessário uma breve apreciação a respeito das transformações ocorridas na economia paulista a partir da segunda metade do século XIX. A expansão das lavouras cafeeiras neste Estado, durante o penúltimo quartel do período, desencadeou uma série de fatores que também contribuíram para o aumento da atividade econômica nesta região.

É importante destacar que várias obras clássicas abordam minuciosamente a interligação entre o avanço da produção cafeeira e o progresso econômico ocorrido em São Paulo¹⁵⁵. Entretanto, abordaremos essa questão sem pormenores, destacando apenas o conteúdo que tenha como objetivo final mostrar a relação de causalidade entre a formação do complexo cafeeiro e o fortalecimento do mercado bancário no Estado.

À medida que a cultura cafeeira irradiava-se para as regiões do “oeste paulista”, várias transformações ocorriam no cerne desta economia: o aumento da população, o crescimento do número de estabelecimentos do setor terciário e a construção de uma rede de transportes moderna. SILVA destaca a importância da disseminação do trabalho assalariado na construção de uma economia capitalista exportadora no Brasil:

“Além de suas repercussões diretas sobre o desenvolvimento do comércio, a passagem para o trabalho assalariado é o índice de novas formas de produção”. (...) “Desde o início a produção de café serve á acumulação de capital. Porém, entre 1880 a 1890, as necessidades historicamente determinadas pelo próprio desenvolvimento do capitalismo no Brasil e pela sua inserção na economia mundial capitalista em formação conduzem ao rompimento com as formas de acumulação no trabalho escravo, características da economia colonial”. (...) “O trabalho assalariado é o índice de transformações que incluem as estradas de ferro, os bancos, o grande comércio de exportação e importação e, inclusive uma certa mecanização ao nível das operações de beneficiamento da produção.”¹⁵⁶

Na década de 1880, ocorre a grande expansão do café em São Paulo, período em que a produção nos planaltos paulistas (regiões de Sorocaba, Campinas e Bragança) supera a do Vale do Paraíba.

Dentro deste contexto, observa-se um forte impulso na corrente migratória formada não só por indivíduos oriundos de outras regiões da federação, mas, principalmente, por imigrantes europeus, que

¹⁵⁵ C.f. CANO, Wilson. *Raízes de Concentração Industrial em São Paulo*; DEAN, Warren K. *The Industrialization of São Paulo, 1880-1945*. Austin, University of Texas Press, 1969; SILVA, Sérgio. *Expansão Cafeeira e Origens da Indústria no Brasil*; NEGRI, Barjas. *Concentração e Desconcentração Industrial em São Paulo (1880-1990)*.

¹⁵⁶ SILVA, Sérgio.op.cit. p.80.

eram estimulados e subsidiados pelo governo do Estado de São Paulo¹⁵⁷. Deste modo, o problema da escassez de mão de obra necessária à lavoura foi equacionado.

O rápido incremento da taxa de crescimento demográfico, originado pela vinda de trabalhadores estimulados pela oferta de emprego e de remuneração no trabalho agrícola, foi essencial para a expansão do mercado consumidor interno. O aumento da demanda por bens de consumo duráveis e não duráveis deu grande impulso à instalação de dezenas de pequenos estabelecimentos manufatureiros e ao aumento do comércio de importação, engendrando grande dinamismo à economia paulista. Além destas pequenas empresas fundadas em sua maioria por imigrantes, também foram constituídas ou expandidas indústrias de grande porte, cujos recursos eram provenientes de elementos ligados ao capital cafeeiro, muitas vezes associados a corporações previamente existentes.

Outro fator associado à expansão cafeeira foi a implantação de uma malha ferroviária, imprescindível para o escoamento do café, que interligasse as regiões produtoras às zonas portuárias. O início da construção das principais ferrovias paulistas ocorreu a partir da década de 1870, por iniciativa do empresariado ligado à produção e comercialização do produto, interessado em baratear os custos de transporte. Assim, as estradas de ferro Paulista, Sorocabana, Ituana e Mogiana foram inicialmente financiadas por indivíduos ligados a grande burguesia cafeeira que, investiram neste setor os recursos excedentes extraídos da produção e comercialização da lavoura cafeeira. Num segundo momento, não havendo capital nacional suficiente para atender às necessidades de expansão dessa rede, foi o capital estrangeiro o grande responsável pelo financiamento dessa expansão, fato que ajudou a fortalecer os bancos forâneos estabelecidos em São Paulo.

Uma vez descrita as transformações ocorridas no seio da atividade econômica paulista durante as últimas décadas do século XIX, poderemos retomar a análise dos primórdios da atividade bancária no Estado de São Paulo e interligá-la à dinâmica dos demais setores que compunham sua base produtiva.

Ao mesmo tempo em que a economia paulista destacava-se no cenário nacional, a Cidade de São Paulo espelhava essa pujança e passava a despontar como relevante praça financeira. Assim, foi durante o início da “Era Republicana”, que se constituíram dois dos principais bancos com sede na

¹⁵⁷ De acordo com LOVE, o programa de subsídio à imigração iniciado em 1884 pela Província de São Paulo, fornecendo passagem gratuita aos trabalhadores oriundos da Europa, foi mantido na Era Republicana, onde durante um certo período, foi ajudado pelo Governo Federal. Entre 1891 e 1900, o Estado de São Paulo recebeu 700.000 imigrantes estrangeiros, um contingente maior que o recebido pela Argentina. LOVE, Joseph. *A Locomotiva- São Paulo na Federação Brasileira (1889-1937)*. Op. cit. p. 26 e 27.

capital paulista: o Banco do Comércio e Indústria de São Paulo e o Banco de São Paulo, estabelecimentos que conseguiram sobreviver a todo o período da Primeira República¹⁵⁸.

Como assinalado anteriormente, as crescentes exportações de café oriundas de São Paulo contribuíram para gerar e desenvolver outros setores produtivos. Esse fato é sumarizado nas palavras de SILVA “o capital cafeeiro tinha vários aspectos; ele representava ao mesmo tempo as características do capital agrário, do capital industrial, do capital bancário e do capital comercial ¹⁵⁹”.

Foi neste contexto que os bancos domésticos formados pelo capital local surgiram como um ramo da atividade cafeeira e se desenvolveram diante da crescente demanda por crédito exigida pela aceleração dos negócios dentro do Estado de São Paulo. O sistema bancário paulista foi dominado por instituições nacionais até o alvorecer do século XX¹⁶⁰.

1- B) SÍNTESE DOS ELEMENTOS ABORDADOS NO CAPÍTULO 2

Durante as décadas de 1870 e 1880, foi estruturado o perfil da organização bancária no Estado de São Paulo. SAES, minucioso pesquisador do desenvolvimento bancário da região, aponta a constituição de três grupos distintos de instituições financeiras neste período: os estabelecimentos bancários estrangeiros, os nacionais de grande porte com sede na capital e os nacionais implantados no interior¹⁶¹.

¹⁵⁸ O primeiro teve origem na Casa Bancária da Província de São Paulo - Nielsen & Cia, fundada em 1885, cujos diretores e acionistas também tinham negócios ligados a outros ramos do grande capital cafeeiro. Encontramos, assim, donos de fazendas de café, acionistas de estradas de ferro no Estado de São Paulo, homens ligados ao comércio exportador, só para citar algumas das diversas atividades nas quais participavam os componentes do seu *staff*. Em dezembro de 1889, a Casa Bancária da Província de São Paulo –Nielsen & Cia se transforma no Banco do Comércio e Indústria de São Paulo, que, num futuro próximo, se tornaria o maior banco comercial do Estado. O Banco de São Paulo, criado sob a égide da Reforma Monetária (iniciada no ocaso do Império e seguindo seu curso no início da República, através da Lei Bancária de Janeiro de 1890), tal qual os demais bancos originados do grande capital cafeeiro, teve seus alicerces fundamentados na própria atividade econômica de São Paulo.

¹⁵⁹ SILVA, Sérgio. op. cit. p.60.

¹⁶⁰ No intuito de expor as demais instituições financeiras nacionais com sede em São Paulo que se destacaram até o final da década de 1920 mencionaremos a criação dos seguintes bancos: Banco de Crédito Hypotecario e Agrícola do Estado de São Paulo (1909) reformulado em novas bases em 1926, Banco Commercial do Estado de São Paulo (1912) e o Banco Noroeste do Estado de São Paulo (1923).

¹⁶¹ SAES configura os diferentes aspectos que norteiam a divisão do segmento bancário paulista em três diferentes grupos baseado nas seguintes características: o porte das instituições financeiras, as áreas de atuação de cada grupo, a localidade de suas respectivas matrizes e os aspectos operacionais de cada segmento. SAES, Flávio Azeredo Marques de. *Crédito e Bancos no Desenvolvimento da Economia Paulista :1850-1930* . op.cit. p.112.

Não obstante, para fins desta dissertação iremos acompanhar a trajetória de dois grupos distintos de estabelecimentos bancários, em particular na década de 1920: os bancos estrangeiros e os bancos nacionais de grande porte com sede na cidade de São Paulo.

Visto que o cerne do presente trabalho está calcado no fato de que vários aspectos que englobaram a Reforma Bancária de 1921 foram fundamentais para impedir a derrocada do setor bancário brasileiro, em particular o paulista, após o *Crash da Bolsa de Nova York*, examinaremos o comportamento das instituições bancárias mais relevantes do Estado. Assim sendo, não abordaremos os bancos nacionais com sede no interior, nem as casas bancárias¹⁶² em funcionamento neste período, uma vez que ambos tinham estruturas ainda muito frágeis, pois a grande maioria dos estabelecimentos pertencentes a esses extratos apresentava baixos montantes de capital social e irrisórios valores como ativos. Portanto, à medida que estas instituições creditícias não constituíam uma amostra significativa da rede bancária paulista, sua inserção no trabalho torna-se desprezível, pois não se apresentam como elemento de sustentação para colimar os objetivos desta dissertação.

No que concerne ao Banco do Brasil, faz-se necessário mencionar algumas ressalvas. O Banco, cujo maior acionista passa a ser o Governo a partir de 1906, tem clara atribuição de Banco Estatal, uma vez que a ele foram conferidas funções de competência exclusiva do Governo, seguindo sempre as prerrogativas ditadas pelo Poder Público. Neste sentido, as políticas adotadas pelo Banco do Brasil serão destacadas, haja vista que seu papel como representante dos interesses nacionais foi de extrema relevância na composição de um setor bancário privado mais bem estruturado ao final da década de 1920. Entretanto, evitaremos abordá-lo no âmbito de suas transações comerciais, posto que seu desempenho como banco comercial não pode ser equiparado aos demais estabelecimentos creditícios, visto que ele gozava de uma série de benefícios e privilégios governamentais que nenhum outro banco usufruía. Deste modo, procurar-se-á apartar as estatísticas de seu movimento bancário dos demais bancos operantes no Estado de São Paulo, visando a evitar distorções que possam implicar no desvirtuamento de nossa hipótese inicial¹⁶³.

¹⁶² A título de esclarecimento eram denominadas casas bancárias, as instituições com capital igual ou inferior a 500:000\$000 réis e bancos, as com capital superior a esse valor.

¹⁶³ Não obstante, a título de esclarecimento, apresentaremos uma breve cronologia da trajetória do Banco do Brasil no Estado de São Paulo. Lei decretada em 1853 autorizou a abertura de Caixas Filiais do Banco do Brasil em várias Províncias. Assim, em 1854, decidiu-se que a Caixa Filial do extinto Banco da Província de São Paulo ficasse na forma dos estatutos, convertida em Caixa Filial do Banco do Brasil. Cf: *História do Banco do Brasil* – Coordenadoria de Comunicação Social do Gabinete da Presidência do Banco do Brasil e Agência Brasileira de Comunicação :Ítalo Bianchi Publicitários. 1987. p. 39. Entretanto, nos primórdios do período republicano, o Banco do Brasil deixa de operar no Estado de São Paulo, quando em 1891, funde a Caixa Filial de São Paulo com o Banco Construtor e Agrícola de São Paulo. Cf: SAES, Flávio Azeredo Marques de. *Crédito e Bancos no Desenvolvimento da Economia Paulista:1850-1930*. op.cit. p. 97. As agências do Banco multiplicam-se rapidamente a partir de 1915, consequência direta da Lei n.2.986, de 28 de agosto do mesmo ano, que autoriza providências para que o Banco abrisse agências em todos os Estados da Federação. Cf: *História do Banco do Brasil*. p. 147. Diversos autores assinalam que, em 1917, o Banco volta a operar no Estado de

Cabe ressaltar que a evolução das instituições bancárias, em particular no Estado de São Paulo, esteve intimamente associada às condições e conjunturas econômicas internas da época, além, é claro às mudanças das regras institucionais impostas pelo governo ao setor bancário ao longo da Primeira República.

Não obstante, será com base no perfil de cada grupo de estabelecimentos bancários instaurados em São Paulo e analisados nesta dissertação, que abordaremos as várias questões pertinentes aos distintos campos de atuação, aos índices relativos à atividade bancária e à elaboração e impactos dos dispositivos legislativos em vigor a partir de 1921.

2-PANORAMA DO DESENVOLVIMENTO FINANCEIRO E BANCÁRIO ENTRE 1912 e 1920

Faz-se necessário registrar que, antes das Leis Bancárias de 1921, os gestores econômicos promoveram algumas tentativas sob a forma de dispositivos legais, no sentido de apoiar e controlar a atividade bancária, principalmente no tocante às operações de câmbio. Para entendermos com clareza como, quando e porque as autoridades monetárias agiram neste sentido, nos reportaremos ao período pré-guerra.

O Brasil, no ano de 1913, encontrava-se acuado, simultaneamente, por duas crises: uma interna e outra externa. Ambas foram mencionadas, em breve apreciação no Capítulo I, porém, agora, serão analisadas com maior profundidade, pois desencadearam, entre 1914 e 1918, o arcabouço da *Reforma Bancária de 1921*.

A conjuntura interna tornava-se caótica. Esse quadro teve suas origens ainda na primeira década do século XX e por conta do progressivo aumento do déficit orçamentário, coberto por recursos obtidos no setor bancário privado, que, como garantia, recebia apólices da dívida pública federal. Destarte, progressivamente, os bancos privados cada vez mais financiavam a irresponsabilidade fiscal do governo, em detrimento do setor privado. Em 1913, a situação tornara-se insustentável, uma vez que os bancos, apresentando seus ativos saturados de títulos do governo, não dispunham mais de recursos

Estado de São Paulo, abrindo suas portas na capital paulista, e no ano seguinte instalam-se agências nas cidades de Ribeirão Preto, Barretos, Bauru, Jaú. Cf: FONTENLA, Vicente Paz. *História dos Bancos no Brasil*. p. 45; SAES, Flávio Azeredo Marques de. *Crédito e Bancos no Desenvolvimento da Economia Paulista-1850-1930*; *História do Banco do Brasil*. p.147 e HASENBALG, Carlos, A; BRIGADÃO, Clóvis e COSTA, Fernando José Leite. *Empresários Financeiros: O Setor Financeiro no Brasil – Aspectos Históricos*. p.22

disponíveis para oferecer ao segmento produtivo da economia, dando origem à exacerbada restrição creditícia.

Ao final daquele ano, eclode uma dramática crise de numerário, cuja dimensão praticamente paralisou as atividades bancárias, tanto pelo recuo do volume dos depósitos, quanto pelo aumento dos encaixes e, conseqüentemente, levou a bancarrota diversos empreendimentos particulares, que dependiam de empréstimos bancários. Essa conjuntura interna extremamente adversa ocorre praticamente ao mesmo tempo em que as contas externas do governo entram em colapso.

Como já relatado no Capítulo 1, o país permaneceu sob o regime do padrão-ouro, através do mecanismo da Caixa de Conversão, que estabeleceu paridade cambial de 15 pence por mil-réis¹⁶⁴, entre 1906 e 1914. O regime de conversibilidade pôde ser viabilizado pelo grande contingente de reservas internacionais (em forma de ouro e de moedas fortes: libras esterlinas, dólares, marcos e libras – que tinham status de ouro) recebidas durante grande parte deste período por um fundo elaborado para acolher estas divisas.

Não obstante, a deflagração da crise nos Bálcãs (iniciada em fins de 1912) provocou diversos conflitos bélicos na região, criando sérios impasses advindos dos antagônicos interesses das diversas potências européias que se viram envolvidas nesta questão. Esse panorama hostil, em que se envolvera os mais poderosos países do velho continente, deu início a um quadro de instabilidade econômica no Brasil, que, na condição de país primário-exportador, viu suas finanças abaladas tanto pela queda do valor de suas exportações¹⁶⁵ quanto pela derrocada dos investimentos externos¹⁶⁶. Estes dois fatores, ocorridos simultaneamente, foram decisivos para o estabelecimento do segundo “*Empréstimo de Consolidação*”.

Postas as questões referentes ao panorama dos setores interno e externo do pré-guerra, cabe analisarmos suas conseqüências e as atitudes do governo frente estas crises.

Em agosto de 1914, inicia-se a Primeira Guerra. A notícia da deflagração do conflito piora ainda mais a situação econômica interna e externa brasileira. Em meio ao estado de pânico financeiro que toma conta do país, as divisas externas escoam-se a largos passos. Dentro deste cenário, é

¹⁶⁴ Até o ano de 1942, a unidade monetária no Brasil era mil-réis (um mil réis era grafado como 1\$000) e sua divisão era o real, no plural, réis. Deste modo, cem réis era escrito como \$100. Porém, era comum empregar-se para grandes quantias de dinheiro, a maior unidade monetária - o *conto*. Um conto - que correspondia a 1.000 mil-réis.

¹⁶⁵ O saldo da balança comercial, que em 1912, seguia trajetória ascendente, equivalendo a um saldo positivo no valor de 11.224 milhões de libras, reverteu sua posição, ao contabilizar, ao final do ano seguinte, um déficit de 1.715 milhões de libras. FONTE: SUZIGAN, Wilson e VILLELA, Anníbal Villanova. *Política do Governo e Crescimento da Economia Brasileira (1889-1945)*. Op.cit. p.442.

¹⁶⁶ Ainda, em 1913, houve um drástico corte na entrada de capitais. Segundo NEUHAUS, “o influxo de capital estrangeiro, que havia sido substancial nos últimos 5 anos, numa média anual de 30 milhões de libras e que somente no primeiro semestre de 1913 havia sido elevado 40 milhões de libras, derrepentinamente cessou”. NEUHAUS, Paulo. op. cit. p.39.

inevitável que a Caixa de Conversão encerre suas atividades, fato que ocorreu duas semanas após o início da Guerra, inviabilizando a continuidade do padrão-ouro.

A situação de beligerância mundial e os conseqüentes impactos sobre a economia brasileira mudaram os planos de Wenceslao Braz (1914-1918), político adepto da ortodoxia econômica, que diante do cenário econômico-financeiro em que se encontrava o Brasil se viu impelido a implementar uma política econômica fora dos padrões da ortodoxia monetária. A partir do início da Guerra, a taxa de crescimento do produto brasileiro mostrava-se baixa.

A volta da inconvertibilidade da moeda permitia ao governo uma maior margem de manobra, no sentido de atenuar os efeitos devastadores da crise, que, por sua vez, estavam intimamente ligados ao baixo nível da atividade produtiva. Desta forma, faz-se imprescindível ressaltar o papel do governo na tentativa de aliviar a situação de escassez do meio circulante. Em caráter emergencial, o governo autorizou a emissão de notas do tesouro com poder liberatório e limite máximo de 250 mil contos no mês de agosto de 1914¹⁶⁷. Quase metade dessas emissões foi destinada ao auxílio dos bancos atuantes, condicionada a certas exigências, tais como o estabelecimento de uma taxa de câmbio fixa e única vigente para todas as operações em moedas estrangeiras e o cumprimento imediato da antiga Lei das S.A, que determinava a integralização de 2/3 do capital dos bancos estrangeiros, objetivando um aumento do crédito nas praças comerciais.

TOPIK, defensor ardoroso da tese de que o governo brasileiro desde o início da República tinha por objetivo beneficiar os bancos nacionais, acredita que a última exigência, a que nos referimos acima¹⁶⁸, tinha “características nacionalistas¹⁶⁹”.

Avaliando minuciosamente os argumentos de TOPIK, pudemos fazer algumas inferências a esse respeito. Em primeiro lugar, desde meados da primeira década do século XX, os bancos estrangeiros tinham plena hegemonia sobre o mercado bancário do país. A título de exemplo, entre 1906 e 1914, observa-se um crescimento espantoso da participação dos bancos estrangeiros em São Paulo, tendo seu ápice em 1910, quando dos quatorze bancos existentes em São Paulo, sete eram

¹⁶⁷ Mediante a Lei n.2.863, de 24 de agosto de 1914.

¹⁶⁸ A Lei 2.863, de 24 de agosto de 1914 determina:

Art 1º – Fica o governo autorizado a emitir, em notas do Tesouro Nacional, até a quantia de 250.000:000\$000, da seguinte forma:

I - até 150.000:000\$000, para recorrer à solução de compromissos do mesmo Tesouro, por despesas legalmente autorizadas e registradas;

II - até 100.000:000\$000, para empréstimos a bancos, sob as seguintes condições:

§ 7 º- Para conceder empréstimo a banco estrangeiro verificará previamente o Governo se ele já tem realizado no país, dois terços pelo menos do seu capital, conforme prescreve o § 1 do Art 47 do Decreto 434, de 4 de julho de 1891, na falta, acordará com ele um prazo razoável para tal fim, sob pena de ser cassada a autorização para funcionar na República

¹⁶⁹ TOPIK, Steven, op.cit. p.57

estrangeiros, detendo 70% dos ativos bancários¹⁷⁰. Conclui-se, então, que o Governo criou condições, mesmo que por via indireta, para a hegemonia dos bancos estrangeiros instalados no Brasil.

Ora, dada a confortável situação em que se encontravam os bancos estrangeiros, avaliamos que era plenamente viável que estes entes integralizassem 2/3 do seu capital - aliás, exigência que data do fim do século XIX - para terem direito a usufruir os recursos proporcionados pelo Governo Federal. Não obstante, apenas 2 bancos estrangeiros¹⁷¹ estiveram aptos a desfrutar os benefícios dos recursos, o que mostra a falta de motivação da maior parte destes estabelecimentos em cumprir as disposições legislativas, que, ao nosso ver, tinham o propósito de promover a consolidação de uma rede bancária, capaz de seguir regras básicas de segurança e prudência.

Outro ponto que merece atenção é a aparente contradição no discurso do pesquisador. TOPIK assegura que quase todas as autoridades governamentais do período republicano tinham interesse em que os bancos forâneos atuassem no sentido de atrair capital financeiro, condição *sine qua non* para alcançar o estabelecimento do padrão-ouro no país, objetivo máximo dos consecutivos governantes até o início da década de 1930¹⁷². Tendo em perspectiva a sua própria afirmativa, acima ilustrada, porque o autor assegura, mais à frente, que a legislação brasileira tinha seu foco dirigido contra os bancos estrangeiros¹⁷³? De novo, encontramos uma grande incoerência em seu raciocínio, pois, se o poder público realmente tivesse o intuito de cercear as operações idôneas realizadas por bancos estrangeiros no país estaria “matando sua galinha de ovos de ouro”.

2- A) SITUAÇÃO INTERNA (1914 A 1917)

A despeito das dificuldades orçamentárias, o governo, ao mesmo tempo em que tentava suprir o mercado com o mínimo de liquidez necessária ao funcionamento normal da economia e evitar o colapso do sistema bancário, criava também mecanismos para resfriar as especulações cambiais. Contudo, apesar de dirigir recursos públicos aos bancos comerciais, o clima de instabilidade econômica induzia essas instituições a operar com extrema cautela, atitude que, se por um lado era o reflexo do ambiente de retração em que se encontrava a atividade produtiva, por outro prejudicava cada vez mais as condições em que operavam as empresas.

É interessante notar que as estatísticas disponíveis mostram que o auxílio governamental, que tinha como propósito apoiar e suprir as instituições financeiras com recursos suficientes para

¹⁷⁰ CANO, Wilson. *Raízes da Concentração Industrial em São Paulo*. op.cit. p.85.

¹⁷¹ TOPIK, Steven. op.cit. p. 57.

¹⁷² *Idem*, p. 38 e 70.

garantirem a disponibilidade de crédito às praças demandantes, não surtiu o efeito esperado, uma vez que, por prevenção ou cautela tais recursos não foram repassados aos agentes econômicos, tendo como destino as caixas dos estabelecimentos bancários¹⁷⁴. O volume das letras descontadas e o saldo dos empréstimos em conta corrente, que, em janeiro haviam sofrido uma contração da ordem de 56.894 contos (em relação ao ano anterior) acusaram, em dezembro, uma retração ainda mais brusca, da ordem de 139.631 contos¹⁷⁵.

No primeiro semestre de 1915, o nível de atividade interna apresentou o pior desempenho desde o início da Guerra, período em que a recessão econômica atingiu dimensões catastróficas, quadro insuflado tanto pelo “rombo” no orçamento público (dada a situação de falta de verbas, o governo foi forçado a paralisar o pagamento de suas dívidas junto aos credores internos), quanto pela parca disponibilidade de crédito bancário. Em meados do ano, numa tentativa de abrandar tal crise, o Congresso Nacional editou um novo conjunto de medidas financeiras, conhecido como “Lei de Emergência”¹⁷⁶, autorizando o Poder Executivo a emitir 350 mil contos que, dentre várias finalidades, tinha por principal meta saldar os compromissos do setor público para com seus credores. Diante do arrocho creditício, que contribuía para a estagnação e falência dos empreendimentos ligados ao mercado interno, um dispositivo legal do decreto em vigor destinou a soma de 50 mil contos ao Banco do Brasil, para que, através do redesconto de títulos oriundos de atividades ligadas à produção, permitisse aos demais bancos comerciais alocarem tais valores nos segmentos que, de fato, demandavam capital de giro para a sobrevivência de seus negócios¹⁷⁷.

Certamente, esse vultoso montante de capital financeiro destinado ao reaquecimento da economia aliviou as pressões sobre o crédito. Atuou também como restaurador da confiabilidade do setor bancário na recuperação da atividade econômica interna, pois, aos poucos, os bancos diminuían o nível de seus encaixes e conseqüentemente expandiam seus empréstimos¹⁷⁸.

¹⁷³ Idem, p.65.

¹⁷⁴ A caixa dos bancos, em dezembro de 1914, acusou variação positiva de 86.488 contos, contra queda, em janeiro do mesmo ano, de 26.673 contos. Cf. LEVY, Maria Bárbara. *História dos Bancos Comerciais no Brasil*. op. cit. p.88

¹⁷⁵ Ibidem.

¹⁷⁶ Idem, p. 91. Cf. Decreto 2.986, de 28 de agosto de 1915.

¹⁷⁷ Dentre as normas e concessões designadas pela chamada “Lei de Emergência”, o seguinte dispositivo assegurava que os recursos destinados aos bancos privados, através do redesconto do Banco do Brasil, seriam obrigatoriamente destinados ao amparo e fomento da produção nacional:

c) autorizando-o (o governo federal) também a retirar do fundo de garantia até a quantia de 50 mil contos de réis papel, para, por intermédio do Banco do Brasil, acudir às necessidades da indústria, do comércio e da lavoura, por motivo de crise excepcional mediante empréstimos a prazo máximo de um ano, garantidos por efeitos comerciais assinados por dois agricultores ou pelo menos por um agricultor e um comerciante ou industrial endossados por banco sólido, efeitos que não teriam mais de 90 dias de prazo a decorrer até seu vencimento. Cf: LEVY, Maria Bárbara. *História dos Bancos Comerciais no Brasil*. op.cit . p.91-92

¹⁷⁸ Cf: NEUHAUS, Paulo. op.cit. p.177.

A partir de 1916, a economia interna inicia a retomada do seu crescimento, que ganhou grande impulso no ano de 1917. Contudo, esse cenário de otimismo que cercava o dinamismo interno da economia estava em descompasso com a deterioração da situação externa ocorrida no mesmo ano. Faz-se, portanto, necessário salientar que, para podermos apreciar com certa exatidão os eventos decorridos ao longo do ano de 1917, que culminaram com o ápice da fragilidade externa do país, será mister expor o panorama a cerca do movimento comercial e financeiro externo do país desde o início da Primeira Guerra Mundial.

2- B) SITUAÇÃO EXTERNA (1914 – 1918): PERDA DE RESERVAS E LEIS DE 1917 E 1918

A situação externa do país era bastante delicada e, dada a sua incapacidade de honrar seus compromissos à época e nos anos vindouros, o governo se viu na contingência de negociar com os Rothschilds, banqueiros ingleses que representavam o Brasil no exterior, o segundo *Funding-Loan* da República, no mês de outubro de 1914. As principais cláusulas do acordo foram as seguintes: (i) os juros dos empréstimos que vencessem entre 1914 e 1917 seriam pagos em títulos do novo *Funding* (cujo valor era de 15 milhões de libras esterlinas, com prazo de 63 anos e tendo como garantia as rendas alfandegárias arrecadadas na Capital Federal); (ii) todas as dívidas teriam suas amortizações suspensas até o ano de 1927 (essa cláusula só não valeria para o empréstimo do próprio *Funding*); e (iii) o Governo Brasileiro ficava proibido de garantir ou lançar qualquer operação de crédito com juros pagáveis na Europa nos próximos três anos ¹⁷⁹.

Durante os anos que perduraram o conflito mundial, o nível de reservas internacionais disponíveis no país decrescia continuamente, apesar do registro de recorrentes saldos positivos na balança comercial no mesmo período, que, por sua vez, se comportavam de maneira instável, apresentando abruptas oscilações de ano para ano ¹⁸⁰. Porém, cabe ressaltar que o saldo comercial, entre os anos de 1914 a 1918, apresentou um valor médio de 95,2 milhões de dólares (o total do saldo comercial acumulado entre 1914 e 1918 foi da ordem de 381,3 milhões de dólares) e, portanto ainda que discretamente superior ao mesmo indicador verificado entre 1908 e 1912, que alcançou o

¹⁷⁹ LEVY, Maria Bárbara. *História dos Bancos Comerciais no Brasil*. p. 84 e BARROSO, Gustavo, *Colônia de Banqueiros: história dos empréstimos de 1824 a 1934*. p. 105-106.

¹⁸⁰ A título de esclarecimento, faz-se necessário salientar que os saldos positivos registrados pela Balança Comercial no decorrer da Guerra só foram possíveis graças ao aumento do volume de mercadorias exportadas, dado que os valores dos principais produtos de exportação nacionais – café e borracha – sofreram significativa queda em suas cotações no mercado internacional e concomitantemente devido à redução das importações, fatos que levaram a sensível deterioração dos termos de troca, que apresentou um coeficiente de redução de pouco menos de 50% entre 1914 e 1918. Segundo NEUHAUS os termos de troca em 1914 era de 69,1 passando para 38,0 em 1918. NEUHAUS, Paulo. op.cit. p. 181.

montante médio de 91,8 milhões de dólares¹⁸¹ (o total do saldo da balança comercial acumulado nestes 4 anos foi de 367,4 milhões de dólares) .

Pois bem; tendo em vista que o saldo da balança comercial durante a Guerra não sofreu queda em relação ao período delimitado entre 1908 e 1912 (anos de intenso influxo de reservas internacionais), como explicar a drástica evasão de divisas externas ocorrida entre 1914 e 1918?

Não obstante a certa imprecisão dos valores referentes às contas que compunham o Balanço de Pagamento à época, será com base em algumas evidências a respeito da composição de tal variável que obteremos subterfúgios capazes de elucidar, com consistente pertinência, as variantes que contribuíram para a grande fuga de reservas externas, em meio ao conflito bélico. Mais adiante, examinaremos a maneira pela qual o governo pôs em prática sua estratégia, no sentido de estancar a saída de divisas estrangeiras ao final do conflito bélico (Decreto Legislativo n.3.361, de 26 de outubro de 1917 e o Decreto n.13.110, de 19 de julho de 1918).

Já constatamos que, durante o período da Guerra, a economia brasileira registrou superávit em sua balança comercial, provavelmente seguido de déficit em sua balança de serviços (tendo em perspectiva que este item continue seguindo o comportamento de sua série histórica) ao mesmo tempo em que inferimos um baixo valor em transferências unilaterais (grupo que compõe a conta corrente). Certamente, o déficit registrado na balança de serviços deve ter sido maior do que a soma dos superávits do saldo da balança comercial juntamente com o das transferências unilaterais, resultando num déficit da conta Transações Correntes do Brasil com o mundo.

Por outro lado, o saldo da Conta Capital (composto por investimentos diretos, empréstimos e financiamentos e amortizações) não deve ter sido capaz de financiar o montante do déficit em Conta Corrente¹⁸².

Por conseguinte, esta situação foi equacionada pelo movimento de capitais compensatórios, diminuindo as reservas do país, que eram compostas, em sua maior parte por saldos bancários. Esta narrativa é ratificada por FRANCO, quando afirma que apesar da ausência de certos ítems que compõem o movimento compensatório de capitais, “os saldos bancários provavelmente correspondiam

¹⁸¹ Os valores referentes à Balança Comercial foram calculados com base nos dados apresentados por NEUHAUS.op.cit.p.181.

¹⁸² Vários autores afirmam que durante o período da Primeira Guerra, o Brasil, além de registrar uma interrupção da entrada de capitais estrangeiros, também sofreu o refluxo dos investimentos anteriormente instalados. C.f: SUZIGAN & VILELLA, p.135; TOPIK, Steven p. 57 e COSTA, Fernando Nogueira da. *BANCO DO ESTADO: O CASO BANESPA*. Op. cit. p.110.

a maior parte das reservas do país¹⁸³. Assim sendo, compreende-se porque ocorreu a grande perda de reservas internacionais possuídas pelo Brasil nos anos da Guerra¹⁸⁴.

Ao mesmo tempo em que as reservas internacionais do país diminuía, o câmbio se desvalorizava distanciando cada vez mais o Brasil da possibilidade de volta ao Padrão-Ouro.

Entretanto, os episódios ocorridos ao longo do ano de 1917 aumentaram ainda mais o temor das autoridades governamentais em relação à posição das finanças externas do Brasil, face aos possíveis desdobramentos trazidos pelos novos rumos em que se dirigia o conflito mundial.

O comércio internacional, que teve o seu volume de transações diminuídas desde o início da Guerra, iria se restringir ainda mais, quando, em fevereiro de 1917, a Alemanha decide sufocar de vez o abastecimento de mercadorias destinadas aos países inimigos e, como tática de guerra, passa a torpedear, sem aviso prévio, qualquer navio mercante que infringisse tal imposição.

Não bastasse a restrição de importações de mercadorias que se impôs, a própria Alemanha diminuiu sensivelmente as exportações do café brasileiro, segundo consumidor desta commodity. A Inglaterra, cautelosa mediante as ameaças de seu principal inimigo, suspendeu imediatamente a compra de café brasileiro. Por certo, a atitude inglesa influenciaria os demais países consumidores das mercadorias brasileiras.

Tais restrições às exportações brasileiras representariam o completo estrangulamento cambial do país. Em outubro de 1917, o Brasil, que meses antes rompera as relações diplomáticas com a Alemanha, entra na Guerra, pouco tempo depois dos Estados Unidos (maior importador do café produzido no Brasil) tomarem a mesma atitude. Esta emergente potência mundial, que até então se mantivera neutra no conflito, embora ligada à *Entente*, era importante abastecedor de alimentos e munição.

Face à precária conjuntura externa do Brasil, Antônio Carlos Ribeiro de Andrada, ao tomar posse no cargo de Ministro da Fazenda durante o segundo semestre de 1917, instaurou finalmente as primeiras providências cabíveis ao restabelecimento do equilíbrio do mercado de câmbio. A primeira medida tomada neste sentido foi a proibição da exportação de ouro e metais preciosos, fato que influenciaria diretamente a situação do Balanço de Pagamentos. Portanto, o controle sobre as operações de uso da moeda estrangeira estaria ligado apenas a transferência de capital, sem que houvesse qualquer restrição ao uso das divisas para a compra de bens e serviços.

¹⁸³ FRANCO, Gustavo H.B. *Reforma Monetária e Instabilidade durante a Transição Republicana*. op.cit. p. 72.

¹⁸⁴ Reservas Internacionais Possuídas pelo Brasil durante a Primeira Guerra: Ano de 1914 - 44,8 milhões de dólares; Ano de 1915 - 24,6 milhões de dólares; Ano de 1916 - 24,6 milhões de dólares; Ano de 1917 - 24,6 milhões de dólares e Ano de 1918 - 26,2 milhões de dólares. FONTE: NEUHAUS, Paulo, op.cit. p.185.

Todavia, o mercado de câmbio no Brasil também sofria forte influência das pressões resultantes das especulações cambiais e, deste modo, a cotação da moeda nacional também era afetada pelas abusivas operações especulativas realizadas pelos bancos estrangeiros, que obtinham notáveis margens de lucro ao transacionarem com um ativo escasso (as cambiais), especialmente durante períodos, em que a economia se via abalada por choques internos ou externos, como os que estavam acontecendo durante a Guerra.

Todos os autores consultados, para fim desta pesquisa, são unânimes em salientar que as operações cambiais especulativas atingiram tal volume durante a Guerra que as autoridades monetárias, apesar de terem ciência destas operações desde o tempo do Império, se viram compelidas a iniciarem intensos esforços para debelar e coagir a realização de tais arbitragens, que passaram a ser alvo de grande preocupação do governo.

Dentro deste contexto, verifica-se que no mesmo mês em que o Brasil declara guerra à Alemanha é aprovado o Decreto Legislativo n.3.361, de 26 de outubro de 1917, que, em termos gerais, estabelece que as informações pertinentes a todas as operações cambiais realizadas na véspera por todo e qualquer banco nacional ou estrangeiro, incluindo suas agências e filiais atuantes no Brasil, fossem diariamente enviadas as autoridades públicas competentes, delas constando as respectivas notas de tais transações e especificando as características das operações, como o nome do remetente, do beneficiário, o valor e o local do pagamento. Tratava-se de fiscalização *a posteriori*.

SUZIGAN & VILELLA registram que “neste período as operações cambiais foram limitadas com dois objetivos básicos: combate à especulação e a proibição da remessa de valores para o exterior durante a Guerra¹⁸⁵”. De certo, suas palavras corroboram a intenção do próprio idealizador deste dispositivo legal, Antônio Carlos, que afirma “esta fiscalização tinha por efeito, não só vigiar a fim de que não fossem feitas remessas de valores com violação da Lei de Guerra, como também acompanhar de perto as operações cambiais. Os dados obtidos em todos os Estados eram remetidos à comissão que funcionava nessa Capital, centralizando-se, desta sorte a estatística de modo a poder ser levantado o quadro geral das operações cambiais no país¹⁸⁶”.

Como já mencionado, as operações especulativas ligadas ao mercado de câmbio sempre foram realizadas por bancos forâneos, que auferiam a maior parte de seus lucros através dessa prática.. Entretanto, à medida que se aproximava o fim da Guerra, os gestores creditícios e econômicos passaram a se empenhar veementemente no sentido de cercearem os abusos cometidos nessas operações pelos estabelecimentos financeiros estrangeiros. Na verdade, a nova postura do governo,

¹⁸⁵ SUZIGAN, Wilson e VILLELLA, Anníbal Villanova. *Política do Governo e Crescimento da Economia Brasileira (1889-1945)*. Op.cit. p. 325.

¹⁸⁶ Apud. LEVY, Maria Bárbara. *História dos Bancos Comerciais no Brasil*. p. 102.

com ênfase ao combate a tais operações, tinha uma motivação adicional: a intenção de restaurar o sistema de padrão-ouro no país ao término do conflito mundial. Porém, a volta da conversibilidade da moeda só seria possível se o câmbio sofresse uma valorização e se mantivesse estável.

A cruzada do governo no sentido de atingir esse objetivo dependeria de um firme combate à sonegação de informações referentes às operações cambiais, além de medidas que pudessem reduzir as transações bancárias que envolvessem o comércio de moeda estrangeira. Por isso, o Banco do Brasil, na condição de órgão semi-oficial, teria um importante papel para a consolidação de tais objetivos. Em seu Relatório de 1918, o Banco enumera as medidas elaboradas com fins de aumentar o controle do mercado cambial brasileiro¹⁸⁷.

Quatro meses antes do desfecho da Primeira Guerra, as intervenções governamentais no mercado de câmbio aprofundaram-se e, através da instauração do Decreto n.13.110, de 19 de julho de 1918, estabeleceu-se uma forma ainda mais limitada ao movimento de fluxos cambiais. Esse conjunto de normas impetrava fiscalização *a priori* das remessas de fundos para o exterior, sendo que apenas três tipos de operações poderiam ser exeqüíveis: o pagamento de dívidas públicas e privadas, o pagamento de mercadorias importadas e a manutenção de brasileiros e estrangeiros no exterior (a norma beneficiaria apenas estrangeiros que possuíssem bens no Brasil). Visando assegurar uma inspeção eficiente, convencionou-se que as saídas de divisas movimentadas por intermédio de cheques, saques, letras ou qualquer outra forma deveriam ser submetidas à autorização prévia do Ministério da Fazenda.

Ainda nesse ano, o governo Federal adquiriu toda produção de ouro das principais mineradoras, de origem estrangeira, que atuavam no país, intervindo na defesa de seus próprios recursos metálicos. Os propósitos do Estado ao estabelecer tais ordenamentos são sintetizados por NEUHAUS: “reduzir a especulação cambial (o que era uma das pequenas obsessões do Ministro

¹⁸⁷ A) Medidas registradas no Relatório do Banco do Brasil apresentadas à Assembléa Geral dos Acionistas na Sessão Ordinária de 29 de abril de 1919. R.J. Typ do Jornal do Commercio, de Rodrigues & C. 1919. p. 12 e 13. Para antes mesmo do Decreto 13.110, de 19 de julho de 1918:

- O Banco do Brasil, em 1918, antes da expedição do Decreto 13.110, de 20 de julho desse anno, pôz em pratica, entre outras providencias de ordem interna, visando frear a especulação cambial as seguintes medidas:

- a) exigio contracto para todas as operações de cambio, sujeitos a essa formalidade; procurou impedir as operações liquidáveis por differença; levantou rigorosos Cadastros dos Corretores e reformou o das firmas exportadoras;
- b) prohibiu os negócios a prazo, para a venda de saques, assim como a venda de cambiais a outros bancos;
- c) regularizou suas operações com os correspondentes no exterior, remio obrigações com o Thesouro, assumidas em períodos anteriores.

d) cohibio a venda de saques a especuladores, amparando assim os interesses do commercio legitimo e, para distinguir este daquelles, promoveu inquerito rigoroso, de modo a chegar a perfeito conhecimento de que os saques, que fornecia, iriam attender a necessidades reaes e satisfazer ao pagamento de obrigações, regularmente assumidas no exterior.

SUZIGAN & VILELLA comentam de que forma tais medidas coibiram as operações cambiais especulativas realizadas pelos bancos estrangeiros “o jogo aberto sobre o câmbio tem formas classificadas, e as liquidações por diferença nos contratos a termo são, em regra, características dele. Dificultando as operações a prazo e vedando aquelas realizadas de

Antônio Carlos); criar um lastro-ouro a vigorar quando do retorno à normalidade no período pós-guerra e encobrir, de alguma maneira, o efeito que a inflação da guerra inevitavelmente teria sobre a taxa de câmbio¹⁸⁸”. Dentre estes três objetivos, um era o alvo das mais contundentes e exacerbadas apreensões, críticas e ações do poder público: a eliminação dos especuladores e dos negócios que envolviam o mercado de *Hot Money*¹⁸⁹.

Podemos averiguar o grau de descontentamento dos gestores monetários com tais práticas exercidas pelos estabelecimentos financeiros forâneos no seguinte trecho apresentado no Relatório do Banco do Brasil: “É uma das funções do Banco semi-official regular, até onde permitem as circunstancias, as taxas do mercado, evitando as bruscas oscillações e por essa razão não póde elle, muitas vezes, deixar de assumir, em operações cambiais, attitude antagonica á dos outros estabelecimentos bancários, estrangeiros, que com elle concorrem na praça. Estes, que operam principalmente em cambio, muitos sem capital realizado no paiz, compram hoje para vender amanhã, obedecendo exclusivamente á conveniência do lucro, que resulta das differenças de taxas. E’-lhes, portanto, indifferente a questão de alta e de baixa; e as oscillações, que são para o commercio perturbadoras e nocivas, constituem, ao contrario, o ambiente mais favorável desse movimento especulativo”.(...) “As taxas do Banco do Brasil devem, pois, ser o constante e salutar correctivo dessas variações, concorrendo não somente para a relativa estabilidade do mercado de cambio, como ainda para que essa estabilidade se vá operando em condições de conciliar, quando possível, os interesses do exportador e do importador¹⁹⁰”.

Os registros acima contêm duras acusações pertinentes ao comportamento dos bancos estrangeiros no Brasil, não só em relação ao âmbito de suas transações, como também a cerca do descumprimento das regras de integralização de capital - há muito tempo já estipuladas, e que por indisciplina destas instituições creditícias, estimulada pela falta de órgãos públicos que tivessem por prioridade a inspeção do setor bancário - eram ignoradas. Esse quadro de desregramento e impunidade que configurava o sistema financeiro iria se reverter definitivamente com a criação da Inspeção Geral de Bancos, no início da década de 1920, assunto que será abordado mais à frente.

Naturalmente, as ações coercitivas do governo desagradaram indivíduos e instituições que auferiam vultosas somas de lucros, até então, pela manipulação das taxas de câmbio. LEVY menciona

Banco a Banco, as medidas executadas em 1918 feriram a especulação em ponto vital e, de fato, a destruiu”. Cf: SUZIGAN & VILELLA, *Política do Governo e Crescimento da Economia Brasileira (1889-1945)*, p.326.

¹⁸⁸ NEUHAUS, Paulo. op. cit. p. 57.

¹⁸⁹ *Hot Money* são aplicações em título ou câmbio, atraídas por taxas de juros elevadas ou diferenças cambiais significativas de curtíssimo prazo, podendo deslocar-se de um mercado para outro com grande agilidade. Esse tipo de operação pode provocar grandes turbulências, especialmente no equilíbrio cambial de um país.

¹⁹⁰ Relatório do Banco do Brasil de 1919 apresentada à Assembléa Geral dos Acionistas na Sessão Ordinária de 29 de abril de 1919. R.J. Typ do Jornal do Commercio, de Rodrigues & C. 1919. p. 14

que, em contrapartida, houve grandes reações por parte dos bancos e especuladores, e assinala, por meio de documentos da época, as discussões suscitadas em torno destas medidas pelas partes interessadas: “As principais alegações dos que pretendem a revogação da proibição ou sua regulamentação (das negociações cambiais) é que não podem fazer pagamento de banco a banco na mesma praça, que não podem fazer adiantamento para compras no estrangeiro, nem cobrir-se com antecipação a pagamentos futuros” (...) “Contra essas alegações invocam os oppoentes, parte integrante e não menos respeitável do alto commercio, os intuitos do próprio decreto que são as de porem a praça ao abrigo das surpresas cambiais pela supressão do jogo e do excessivo escoamento de fundos, assegurando-lhes dessa maneira durante a guerra o cambio estável que a dispense, completamente de tomar fundos por antecipação e de outras operações, que, por mais legítimas e honestas que sejam, possam ser, ainda que superficialmente, confundidas com manejos inimigos¹⁹¹”.

As instruções contidas nas legislações de 1917 e, principalmente na de 1918, de fato, obtiveram os resultados desejados durante certo período, não apenas interrompendo a trajetória de ascensão de desvalorização do câmbio, como também ensejando a sua alta, a partir de novembro de 1918, como se pode observar no Relatório do Banco do Brasil, quando faz menção ao transcurso dos eventos referentes ao ano de 1918.¹⁹² Ainda nos atendo ao respectivo Relatório, percebemos claramente que o gráfico (apresentado em seus registros) indicador das variações da taxa cambial do Banco, em comparação com as médias fixadas pela Câmara Syndical (entidade que fornecia as médias cambiais e, somente através de sua escrituração, fazia-se possível o monitoramento das operações de câmbio), durante os meses de julho e dezembro de 1918, foi plenamente favorável. *O quadro que contém os totaes das vendas e compras de cambio, effectuadas nesta capital, indica a redução das varias moedas a libras, desde janeiro até dezembro de 1918*¹⁹³.

¹⁹¹ Apud. LEVY, Maria Bárbara. *História da Bolsa de Valores do Rio de Janeiro*. p. 386.

¹⁹² Depois de expedido o Decreto n. 13.110, de 19 de julho de 1918, continuou o Banco do Brasil a observar as providencias instauradas antes do respectivo decreto (já registradas em Nota de Rodapé n. 23) e auxiliou, quando lhe foi possível, a acção dos fiscaes do Governo nesta e em todas as outras praças nacionaes, em que se exerce o controle das transacções cambiais, afim de que disposições inibidoras tão delicadas tivessem sempre justa e efficaz applicação. (...) Das medidas, postas em pratica, resultou o desaparecimento quase completo da especulação, registrando-se satisfatória estabilidade de taxas, que se sustentavam inalteradamente durante dias consecutivos e mesmo periodos apreciáveis. (...) Manteve o Banco do Brasil, em oportunidades diversas, as posições de alto do cambio, com o auxílio de seus próprios e exclusivos recursos, a fim de evitar perturbações do mercado, sem soffrer prejuízos e, ao contrario, ainda auferindo lucros nessa discreta intervenção reguladora. (...). Procurou regular as taxas, prevalecendo-se das disposições do Decreto n. 13.110, mediante a rigorosa pesquisa das causas determinantes da exportação de valores. Relatório do Banco do Brasil apresentado à Assembléa Geral dos Acionistas na Sessão Ordinária de 29 de abril de 1919. R.J. Typ do Jornal do Commercio, de Rodrigues & C. 1919. p. 14 e 19.

¹⁹³ O Sr. Dr. Nuno Pinheiro de Andrade, digno fiscal do Governo, a quem mostramos o Graphico, assim se pronunciou sobre esse documento: “A apreciação notável que este quadro sugere é a seguinte: o Banco do Brasil tem preenchido sua missão de regulador do mercado cambial, resistindo às quedas bruscas e não se deixando seduzir por taxas altas. Foi um grande serviço desse estabelecimento, numa época anormalissima em que anda à matroca o cambio de quase todos os paizes do mundo. Cf. **Relatório do Banco do Brasil**, apresentado à Assembléa geral dos Acionistas na Sessão Ordinária de 29 de abril de 1919, R.J. Typ. do Jornal do Commercio de Rodrigues & C. p. 19, 3º parágrafo. E’ flagrante o interesse

LEVY ratifica o êxito das regulações e afirma “de todas essas medidas resultaram praticamente impossíveis as operações de especulação”¹⁹⁴. Entretanto, as medidas coercitivas que compunham a política nos tempos de guerra efetivada pelo governo não poderiam continuar em vigor após o fim do conflito, assim como o controle do mercado de câmbio exercido pelo Banco do Brasil, em 1918.

A política de coerção e fiscalização adotadas pelo governo nos anos finais da guerra tratava, de medidas emergenciais, com vistas a impedirem a instauração de provável colapso econômico, pelo qual poderia passar o país, dadas as perspectivas nefastas que se delineavam num futuro próximo. Deste modo, as regulações aprovadas até então foram produtos da crise financeira que rondava o país, e não de um planejamento construtivo. Entretanto tais procedimentos foram decisivos para que os gestores econômicos percebessem que as regulamentações estatais eram um instrumento imprescindível para o estabelecimento definitivo de um ambiente econômico mais estável, menos sujeito às intempéries do mercado interno e externo. Neste sentido, vale a pena transcrever o registro feito por LOPES em sua pesquisa: “conforme accentuou Nuno Pinheiro (mentor da criação da Inspetoria Geral de Bancos), desde 1860, encontramos em nossa legislação ‘vários dispositivos’ referentes à fiscalização dos bancos, sendo que o Decreto n. 13.110 foi o passo avançado para chegarmos ao Decreto 14.728, de 16 de março de 1921”¹⁹⁵ (regulamento para o serviço de fiscalização das operações cambiais e bancárias). Portanto, vêm-se na legislação de 1918, o embrião da futura Lei de Fiscalização, implementada três anos depois.

As disposições legislativas referentes ao setor bancário e ao mercado de câmbio implementadas na década de 1920 serão analisadas mais à frente.

dos jogadores. O Banco do Brasil, porém, manteve um equilíbrio admirável nestas altas. Idem.p. 20, 2º parágrafo. Pelo quadro verifica-se também a influencia benefica do Decreto do Governo. De janeiro a junho, anteriormente ao Decreto, era elevado o numero das operações. Depois do Decreto, accentuou-se a diminuição no total das transacções. Idem, p.20 5º parágrafo.

¹⁹⁴ LEVY, Maria Bárbara, *História da Bolsa de Valores do Rio de Janeiro*. op. cit. p. 387. A constatação de LEVY pode ser verificada ao averiguarmos que a taxa cambial sofreu uma grande valorização entre 1918 e 1919, rompendo assim sua trajetória de desvalorização ao longo dos anos anteriores. Taxas de Câmbio (mil-réis/dólar): 1913: 3,1; 1914: 3,4; 1915: 4,0; 1916: 4,1; 1917: 3,9; 1918: 4,0 e 1919: (-) 3,8. Cf. NEUHAUS, Paulo. op. cit. p. 184.

¹⁹⁵ LOPES, Osório, *Notas Sobre a Vida Bancária Nacional*.op.cit. p. 10

2- C) SITUAÇÃO DO SISTEMA BANCÁRIO NO BRASIL E EM SÃO PAULO - ANO 1918

Ao término da Primeira Grande Guerra, verifica-se o seguinte cenário no sistema bancário do país: bancos nacionais mais sólidos e capazes de concorrer com os forâneos. A situação do sistema financeiro paulista segue a mesma tendência, ao consolidar poucos, porém, bancos de grande porte com sede na capital do Estado¹⁹⁶. Entretanto, o grupo dos estabelecimentos estrangeiros tinha predominância neste mercado bancário. No intuito de expor com maior clareza essa liderança, demonstrar-se-á tal evidência através das estatísticas levantadas, as quais evidenciam a posição estratégica de tais instituições no mercado bancário paulista. Em 1918, os estabelecimentos bancários estrangeiros detinham 66,5% dos depósitos e 60,3% dos empréstimos, em relação aos bancos nacionais¹⁹⁷. SAES adverte, no entanto, que esta posição não difere significativamente da estrutura do sistema bancário paulista durante os primeiros anos da década de 1910¹⁹⁸.

Ao compararmos a estrutura do sistema bancário no Estado de São Paulo, no ano de 1918, com o mesmo esqueleto em âmbito nacional, nos confrontaremos com certas divergências. Em primeiro lugar, cabe assinalar que dentro do mercado bancário de São Paulo, embora o grupo dos bancos nacionais estivesse em trajetória ascendente com relação ao grupo dos bancos estrangeiros, certificamo-nos que, o segundo grupo detinha total ascendência, não só entre os valores de depósitos quanto aos de empréstimos, situação oposta à verificada no sistema bancário brasileiro no mesmo período. O setor financeiro com abrangência em todo o território nacional, no mesmo ano, apresentava o conjunto de bancos de capital nacional em posição hegemônica em relação aos bancos estrangeiros. Enquanto no mercado bancário paulista a participação dos bancos privados de capital nacional no total dos depósitos era da ordem de apenas 33,5% , o conjunto de todos os bancos privados de capital nacional do país detinham 57,97% do total de depósitos em toda rede bancária brasileira¹⁹⁹.

No entanto, tendo em perspectiva o conjunto do sistema bancário no Estado de São Paulo, verifica-se que, no período da Guerra, tal conglomerado exibiu intenso crescimento frente ao

¹⁹⁶ Em 1918 destacam-se os seguintes bancos nacionais privados com sede na cidade de São Paulo: Banco Commercial do Estado de São Paulo, Banco Commercio e Industria de São Paulo, Banco de São Paulo e Banco de Credito Hypotecário e Agrícola do Estado de São Paulo.

¹⁹⁷ Informações referentes aos seguintes bancos estrangeiros: i) Banca Francese et Italiana per l'America del Sud, ii) Banco Nacional Ultramarino, iii) London & Brazilian Bank, Ltd, iv) Banco Italo-Belge, v) Banco Nacional da Cidade de Nova York, vi) British Bank of South America, Ltd, vii) London & River Plate Bank, Ltd, viii) Banco Francez para o Brazil e ix) Brasilianische Bank. Relação de bancos estrangeiros e valores de depósitos e empréstimos tirados do Anuário Estatístico de São Paulo de 1918. Quarta Parte - Institutos de Crédito. Typ do Diário Oficial. p. 80 e 81.

¹⁹⁸ SAES, Flávio Azevedo Marques de. *Crescimento e Consolidação do Sistema Bancário em São Paulo na Década de 1920*. op.cit. p. 206.

¹⁹⁹ Esse número exclui o volume de depósitos possuídos pelo Banco do Brasil. Dados apresentados por TRINER, Gail D. *Banking and Economic Development: Brazil, 1889-1930*. op.cit. p. 210.

segmento bancário do país, passando a deter 32,6% do total dos depósitos acumulados no país, em 1918, contra 22,7%, em 1914²⁰⁰.

Após encerrar o exame do comportamento do setor bancário, seja dentro do Estado de São Paulo, seja em âmbito nacional, nos anos da Guerra, faz-se essencial analisarmos os aspectos pertinentes ao volume de transações financeiras intermediadas pelas instituições creditícias aos agentes econômicos, com intuito de mostrar a crescente importância adquirida pelo segmento bancário perante a dinâmica das atividades econômicas. Neste sentido, percebe-se, no Brasil, um exacerbado aumento nas operações de depósitos e empréstimos apresentando incrementos na ordem de 130% e 170%, respectivamente, entre os anos de 1912 e 1919²⁰¹.

No mesmo período, desenvolve-se maior confiança dos agentes econômicos em relação às instituições bancárias, tendo em vista a redução da proporção do papel moeda em poder do público em relação aos depósitos à vista nos estabelecimentos bancários do país (embora, o volume do primeiro componente dos meios de pagamento ainda seja superior ao montante do segundo). Em 1912, o papel moeda em poder do público equivalia à quantia de 812 mil contos de réis, enquanto os depósitos à vista eram da ordem de 481 mil contos de réis e, portanto, os depósitos representavam somente 59% do volume do papel moeda em poder do público. Essa relação apresenta tendência declinante ao passar dos anos e, em 1919, os depósitos à vista já constituíam 101,4% do papel moeda em poder do público²⁰².

Estes indicadores adquirem extrema relevância, quando relacionados à evolução da liquidez da economia. MARQUES comenta de que forma ocorre a interligação entre o volume dos depósitos e a política econômica “(...) do ponto de vista global, o conjunto dos depósitos do sistema financeiro reflete a evolução da política monetária do período, isto é, o volume do meio circulante e a capacidade dos bancos criarem moeda. Em outros termos, reflete o nível de liquidez do sistema. O volume de depósitos é um indicador estrutural de um banco que reflete a credibilidade da instituição junto ao público poupador e, em menor grau, a sua rede de serviços. O volume de depósitos também é influenciado pelo grau de confiança do público em relação ao banco, uma vez que o público poupador é sensível às inflexões de desempenho do banco, ainda que de forma um pouco retardada aos acontecimentos”²⁰³.

²⁰⁰ SZMERECSANYI, Tamas e SAES, Flávio A.M. de. “*La Política Monetária Brasileña Y el Desarrollo del Sistema Bancario de São Paulo(1889-1930)*”. op. cit. p. 401.

²⁰¹ TOPIK, Steven. op.cit. p.58.

²⁰² Estatísticas Históricas do Brasil - Séries Econômicas, Demográficas e Sociais de 1550 a 1985. Vol 3. SUZIGAN, Wilson. Capítulo 10: Moeda e Sistema Bancário, IBGE. p. 484 e 491.

²⁰³ MARQUES, Teresa Cristina de Novaes. op cit. p. 204.

O período do imediato pós-guerra foi marcado pelo aumento da intervenção estatal no sistema financeiro. Os gestores governamentais percebiam que o sistema bancário, além de exercer forte influência no mercado de câmbio (questão já elucidada), também passaria a recrudescer sua influência sobre o fluxo monetário, assim como fortaleceria sua posição de fomentador de recursos ao setor produtivo. TROSTER em sua pesquisa visa estabelecer – através do estudo de casos em vários países – quais as razões que impeliram os governos a regulamentar o setor bancário depois de constatada sua relevância na economia. O autor conclui que a maioria dos países consolidou regras, que, num primeiro momento, destinavam-se a garantir a instauração de três metas: controlar a capacidade de criar moeda dos bancos, aumentar sua base tributária e assegurar que os agentes econômicos encontrassem facilidades ao acesso de crédito bancário a juros mais baixos²⁰⁴. A estabilidade financeira do país dependeria cada vez mais do comportamento do sistema bancário, que, por sua vez, exigiria do governo uma postura mais pró-ativa, no sentido de definir regras que permitissem o bom funcionamento de sua atividade, além da criação de instrumentos que fornecessem segurança e agilidade às operações bancárias. A partir daí, se estabelece as bases do novo programa governamental, cujas medidas compuseram a “Reforma Bancária de 1921”.

CANO contextualiza tal “Reforma” sob uma perspectiva mais ampla ressaltando a necessidade de sua implantação dentro do cenário econômico dos Anos 20, quando registra: “Café, indústria e o próprio contingente populacional exigiram uma correspondente ampliação dos serviços. Os bancos nacionais, minoritários no início do século, tiveram grande expansão, passando a dominar, no final do período, três quartos do movimento bancário de então. Essa expansão do sistema bancário e a maior disseminação de suas relações com o Estado, a economia e a sociedade, impuseram também sua crescente institucionalização e regularização já no início da década²⁰⁵”.

²⁰⁴ TROSTER, Roberto Luis. *Regulação Prudencial no Brasil*. Tese (Doutorado em Economia-FEA). USP. São Paulo. 1994. p. 28.

3) A REFORMA BANCÁRIA DE 1921

Cabe lembrar que os efeitos da *Reforma Bancária de 1921* ficarão restritos a trajetória de dois grupos distintos de estabelecimentos bancários no Estado de São Paulo: os bancos nacionais com sede na capital paulistana e os bancos estrangeiros estabelecidos nessa região, ao mesmo tempo em que desprezaremos os bancos com sede no interior do Estado e as casas bancárias, uma vez que ambos apresentavam estruturas irrelevantes face ao conjunto do sistema bancário operante no Estado²⁰⁶.

Após termos analisado as primeiras medidas legislativas, de natureza conjuntural, mais rigorosas em relação ao controle do câmbio estabelecidas nos anos de 1917 e 1918 verifica-se que, ao início da década de 1920, as autoridades governamentais procuram instituir um conjunto de regras, de cunho estrutural, no sentido de normatizar e fiscalizar tanto aspectos burocráticos das instituições financeiras quanto operações dos estabelecimentos bancários (com particular preocupação em disciplinar as transações relacionadas ao mercado cambial), além de sancionar dispositivos capazes de dar o apoio necessário a rede bancária que, a partir dos anos 20, passariam a assumir um papel relevante no contexto macroeconômico do país.

Neste sentido, instituiu-se a Lei 4.182, de 13 de novembro de 1920, que introduziu o mecanismo do redesconto e estabeleceu novas regras para a fiscalização bancária. Este dispositivo legislativo sofreu algumas alterações, dando lugar a Lei 4.230, de 31 de dezembro de 1920. Esta designa, em seu Art 2 n. XV, cláusulas relativas à fiscalização dos estabelecimentos bancários, disciplinado pelo Decreto 14.728, de 16 de março de 1921, e, em seu Art 50º, o funcionamento da Carteira de Redesconto, regulamentado pelo Decreto 14.635, de 21 de janeiro de 1921. Outra importante medida concernente à agilização das transações bancárias foi o efetivo funcionamento da Câmara de Compensação em 1921, já autorizada a operar em 1919²⁰⁷. As diversas normas aplicadas ao sistema bancário, no início da década de 1920, foram conhecidas como “Reforma Bancária de 1921”.

Ao longo deste tópico, todas as medidas concernentes a “Reforma de 1921” serão abordadas, tendo como intuito demonstrar, em especial, seus respectivos reflexos na consolidação do sistema bancário paulista.

²⁰⁵ CANO, Wilson. *Base e Superestrutura em São Paulo:1886-1929*. In: LORENZO, Helena Carvalho de. e COSTA, Wilma Peres da. (Orgs). *A Década de 1920 e as Origens do Brasil Moderno*. S.P. Ed. UNESP/FAPESP. 1997. p. 245.

²⁰⁶ Faz-se relevante assinalar que quando se fizer necessária a interpolação de dados referentes a outros Estados ou mesmo ao conjunto do setor bancário brasileiro tais informações serão devidamente ressaltadas.

²⁰⁷ Decreto n.13.874, de 12 de novembro de 1919.

3- A) LEGISLAÇÃO DAS OPERAÇÕES BANCÁRIAS E CAMBIAIS (DECRETO 14.728)

Para dar maior consistência à análise da legislação referente às operações bancárias, iniciaremos nossa abordagem com uma breve apreciação do panorama do sistema bancário antes da criação do Decreto 14.728 (Regulamento para o Serviço de Fiscalização das Operações Bancárias e Cambiais) em março de 1921.

Fazia-se necessária a criação de regras específicas para o funcionamento do organismo bancário que, por sua vez, somente as obedeceriam se houvesse um serviço de fiscalização adequado. Avessos a qualquer tipo de interferência do poder público nas esferas de sua estrutura e atividade, o meio bancário interessado na omissão do governo protestou de modo veemente contra a execução do Decreto 14.728. LOPES, personagem contemporâneo à época, assinala que tal dispositivo “*sofreu guerra de morte*”, mas que a prática mostrou como se fazia imperioso o seu estabelecimento, pois “*não se compreende bancos sem fiscalização*”²⁰⁸.

Em defesa da instauração das normas ditadas pelo Decreto, Nuno Pinheiro, membro da futura *Inspetoria Geral de Bancos*, resume o panorama em que se encontrava o setor bancário no Brasil: “*esses estabelecimentos não soffrem no Brasil a mais leve fiscalização*”²⁰⁹ (até o decreto 14.728). Funcionam fora das vistas dos poderes públicos, e até mesmo o fisco difficilmente pode em relação às suas operações, verificar-lhes a pontualidade no pagamento do sello e impostos. Os estabelecimentos nacionais se constituem como Sociedades Anonymas, de accordo com a legislação respectiva, e não mais se exercita sobre esses institutos qualquer interferência official. Os estabelecimentos estrangeiros são autorizados a funcionar no paiz, por um decreto do Poder Executivo, no qual se estabelecem as clausulas dessa concessão. Entretanto, nunca o governo verificou si essas clausulas têm ou não cumprimento por parte dos estabelecimentos autorizados”²¹⁰.

A despeito das críticas e resistência criada pelo segmento bancário, em especial pelas instituições estrangeiras, entra em vigor, em 1921, os estatutos da regulamentação e fiscalização bancária e das transações cambiais.

Refletindo os anseios do governo para que tais exigências fossem cumpridas, o Art 2º do próprio Decreto 14.728 cria a *Inspetoria Geral de Bancos*, imbuída de plenos poderes fiscalizadores, com

²⁰⁸ LOPES, Osório. op.cit. p. 12.

²⁰⁹ Na verdade, a única disposição legislativa que estabelecia algum controle dos negócios das empresas atuantes no Brasil, era a exigência da constituição de um Conselho Fiscal eleito pela própria Assembléia Geral da firma, medida disposta nos Arts 118 e 119 do Decreto 434, de 4 de julho de 1891, dedicado a regulamentação das S.A. É evidente que estes Conselhos não passavam de mera formalidade burocrática constituídos pela empresa e, portanto, isentos de imparcialidade no que se refere à feitura de pareceres sobre a situação econômico-financeira da respectiva empresa.

²¹⁰ Apud. LOPES, Osório. *Notas Sobre a Vida Bancária Nacional*, p. 12. *Trata-se do texto de Nuno Pinheiro.*

vistas não só a supervisionar o cumprimento das normas do Decreto, como também monitorar a atividade operacional de cada banco.

MARQUES, defende a tese de que a Inspetoria desempenhou suas funções de maneira bastante limitada - com exceção dos aspectos ligados ao mercado de câmbio e a arrecadação do selo - e, conseqüentemente, não concretizou ações efetivas no tocante ao monitoramento do mercado bancário e acrescenta que suspeita “de que restou muito pouca disposição burocrática para um exame detido das demonstrações financeiras enviadas à Inspetoria²¹¹”. No intuito de demonstrar, em linhas gerais, sua perspectiva sobre a pouca contribuição deste órgão estatal para o baixo impacto da Crise de 1929 no sistema bancário brasileiro, relataremos a seguir trecho de sua obra: “Foi, portanto, o estado em que se encontrava o mercado bancário no momento inicial da crise mundial e, não os efeitos duradouros da fiscalização exercida pela Inspetoria de Bancos que contribuiu para o transcurso ‘suave’ da crise”²¹².

No entanto, discordamos do posicionamento da pesquisadora quanto ao papel desempenhado pela Inspetoria Geral de Bancos, uma vez que cremos, por força das evidências mais tarde descritas, que esta agência pública teve influência decisiva para a configuração, ao final da Primeira República, de um setor bancário mais “saúdável” e fortalecido, evidenciando sua efetiva ação nos vários aspectos ligados a sua competência. Os vários argumentos que nos levam a defender tal posição serão expostos ao longo deste item.

Dentre os vários dispositivos do serviço de fiscalização, vamos inicialmente nos ater, em particular, à questão relacionada às normas burocráticas, investigando se os preceitos referentes ao capital bancário foram efetivamente cumpridos. É de ver-se que a importância do capital era fundamental porque se constituía em elemento amortecedor para diminuir o impacto de prováveis perdas²¹³.

Para dar consistência a análise do comportamento da estrutura de capital do setor bancário elegemos uma amostra significativa dos bancos nacionais com sede na Cidade de São Paulo e das instituições financeiras estrangeiras operantes neste Estado, contidas no **ANEXO 2**.

Com relação aos estabelecimentos nacionais, que tinham a obrigatoriedade de realizar 50% do capital social, verifica-se que todos os bancos elencados mantiveram-se com folga em consonância ao dispositivo legal²¹⁴.

²¹¹ MARQUES, Teresa Cristina de Novaes. op.cit. p. 19.

²¹² Idem. p. 12.

²¹³ TROSTER, Roberto Luis. *Regulação Prudencial no Brasil*. Tese de Doutorado em Economia -FEA. USP, São Paulo, 1994. p.49.

²¹⁴ Consoante ao cumprimento da última parte do item (d) do Art 9º (qual seja, a ratificação dos preâmbulos do Decreto 183-c, de 23 de setembro de 1893) exigido pelo Art 10º do Decreto 14.728.

No grupo dos bancos estrangeiros, nota-se que todos os que participaram da amostra cumpriram as determinações do Art 23 ²¹⁵, e, portanto, mostraram-se, pelo menos nesse quesito, respeitosos as regras vigentes.²¹⁶

Os dados ainda revelam que ao logo da década de 20 as instituições financeiras nacionais mantêm a evolução do seu capital em velocidade muito superior do que a dos os bancos estrangeiros e em patamares muito mais elevados.

Apoiando-se no fato de que nenhum banco estrangeiro constituiu-se no país após o estabelecimento do disposto no Art 20 do Decreto 14.728²¹⁷, que impunha a integralização de 9.000 contos de réis como condição necessária ao funcionamento dessas instituições, fica claro que esse grupo não tinha interesse em trazer capital próprio para o país, preferindo utilizar-se dos recursos internos. Aliás, COSTA registra que “houve uma reação hostil à legislação brasileira. A reforma bancária (de 1921) de fato perturbou o capital bancário estrangeiro, haja vista que entre 1917 e 1921 tinham entrado 9 novos bancos estrangeiros e entre 1921 e o final da primeira república nenhum banco estrangeiro estabeleceu-se no país”²¹⁸.

Vale a pena mencionar que a importância de 9.000 contos de réis a que se refere o Art.20 equivalia a um montante modesto, não se constituindo em impedimento para entrada de novos bancos estrangeiros, haja vista que os bancos nacionais, mesmo sem tal imposição legislativa, apresentavam capital bastante superior a esse valor, como podemos observar no **ANEXO 2**.

Aliás, isso é objeto de controvérsia entre TOPIK e SZMERECSANYI. O primeiro autor argumenta que os motivos para o declínio das instituições financeiras forâneas, especialmente durante os Anos 20, foram algumas medidas governamentais destinadas ao recuo da participação dos bancos estrangeiros no mercado bancário do país. SZMERECSANYI refuta os argumentos de TOPIK e afirma “a única restrição específica aplicada aos bancos estrangeiros refere-se ao capital mínimo necessário para solicitar autorização que permita operar no Brasil: 9.000 contos de réis. Não obstante, um banco nacional de mediana importância - o Banco de São Paulo - tinha um capital de

²¹⁵ Decreto 14.728, Art. 23 : Os bancos estrangeiros que funcionem no país há mais de dois anos devem provar pelos meios regulares de direito que realizaram dois terços de seu capital.

²¹⁶ Era de competência da Inspeção averiguar se o capital dos bancos seguia os trâmites legais ou se encontrava-se abaixo do estipulado por lei em consequência de má gestão operacional.(Art 53º, inciso 2.º). Deste modo, pode-se inferir que a legislação preocupava-se com a solvência dos bancos monitorando-os através de um de seus principais indicadores - o capital social. Posto que os bancos deveriam manter seu capital em consonância com a lei, em casos que o capital fosse diminuído por causa de *operações infelizes*, tais estabelecimentos creditícios mudariam seus critérios de gestão no exercício seguinte, com vistas a seu enquadramento nas normas legislativas. Consequentemente, mesmo que de maneira indireta, a Inspeção contribuiu para a melhoria do portfólio de créditos existente nas instituições financeiras.

²¹⁷ Decreto 14.728, Art. 20: Nenhuma sucursal de banco estrangeiro poderá se estabelecer no Brasil com capital inferior a 9.000 contos de réis. O capital instituído para a sede principal da sucursal valerá para as agências ou filiais que abrir em outras praças do país.

²¹⁸ COSTA, Fernando Nogueira da. **BANCO DO ESTADO: O CASO BANESPA**. op.cit. p. 112.

15.000 contos de réis em 1922, elevando a 30 mil, em 1924. (...) Portanto, não parece que essa restrição fosse suficiente para impedir efetivamente a instalação de um banco estrangeiro que desejasse realizar no Brasil negócios com uma base sólida.”²¹⁹.

Interpretamos o conteúdo do último trecho assinalado por SZMERECSANYI como clara demonstração de dúvidas a cerca da idoneidade dos propósitos e das atividades exercidas por grande parte dos bancos estrangeiros no país.

De fato, nota-se a falta de disposição de alguns bancos estrangeiros – estabelecidos no Brasil antes da Lei de Fiscalização de 1921 – em subscrever um montante de capital que viabilizasse o funcionamento salutar de tais instituições. Exemplos emblemáticos são o Canadian Bank of Commerce e o Yokoama Specie Bank que, em 1929, possuíam capitais no valor de Rs 5.705:827\$000 e Rs 1.000:000\$000 respectivamente, quantias irrisórias que não condiziam, a priori, com a natural aspiração de qualquer instituição creditícia de expandir suas operações no país.

É curioso o comportamento da maior parte dos bancos estrangeiros, no que diz respeito à fixação de tão diminuto valor de capital social, principalmente se confrontarmos com o significativo montante apresentado pelos bancos nacionais. Visto que, os primeiros tinham autorização de funcionar em todo o território nacional, e efetivamente possuíam dezenas de agências e filiais espalhadas pelas principais praças do país, era de se esperar que esses estabelecimentos ajuizassem uma soma de capital bem mais elevada do que os bancos nacionais, que, via de regra, operavam apenas no próprio estado de origem²²⁰. Esta constatação será relevante para avaliar-se com maior grau de ponderação os aspectos ligados ao grau de capitalização dos bancos nacionais e estrangeiros operantes em São Paulo, pois se deve levar em conta que os números apresentados mais a frente no **ANEXO 3** diz respeito ao capital total dos bancos, incluindo todas as agências e sucursais onde cada instituição tivesse representação.

²¹⁹ SZMERECSANYI, Tamas e SAES, Flávio A.M. de. *La Política Monetária Brasileña Y el Desarrollo del Sistema Bancario de São Paulo(1889-1930)*. op. cit. p. 407.

²²⁰ Era da alçada da Inspeção Geral de Bancos elaborar pareceres sobre os pedidos de autorização para o funcionamento de novos bancos e casas bancárias, nacionais e estrangeiros, que desejassem se estabelecer no país, e envia-los ao Ministério da Fazenda, que, com base nas informações fornecidas pela Inspeção, julgaria a procedência de tais pedidos, deliberando sobre o aceite necessário para o estabelecimento das instituições creditícias postulantes. O aval para a constituição de bancos estrangeiros e nacionais (que se incluíssem na categoria de estabelecimentos de circulação ou de crédito real) seria emitido na forma de Decreto, que, por sua vez poderia imputar condições e exigências a mais, não previstas nos estatutos inerentes ao decreto 14.728. As demais instituições financeiras que não estivessem inseridas em nenhuma das duas categorias acima, obteriam autorização legal de funcionamento por envio de Cartas-Patentes. (Arts 11º e 12º do Decreto 14.728).

Dando seqüência as considerações referentes à conta capital, nos deteremos em outro importante ponto a ser examinado: o grau de capitalização dos bancos nacionais e estrangeiros. A dimensão desse grau afiança a segurança dos recursos de terceiros e confere estabilidade econômico-financeira ao segmento bancário. Ao analisarmos os números referentes ao **ANEXO 3**, verifica-se que o conjunto dos bancos nacionais acusa um grau muito superior de capitalização que o do grupo dos bancos estrangeiros, em 1929. Enquanto aqueles apresentavam expressivo grau de capitalização, atingindo uma relação de capital/depósito de 42,57% , os bancos estrangeiros acusam apenas 21,2%.

Este é um dos indícios que ratificam o fato de os estabelecimentos bancários nacionais apresentarem um maior grau de confiabilidade aos agentes econômicos. Aliás, durante as três primeiras décadas da “Era Republicana”, contundentes críticas eram feitas em relação ao uso exacerbado dos recursos dos depositantes brasileiros pelos bancos estrangeiros, sem a devida contrapartida de recursos próprios. Neste sentido, cabe mencionar a transcrição de PACHECO a cerca da posição de um renomado financista sobre o comportamento dos bancos estrangeiros, que mostra toda sua indignação quando faz referência à “inaudita e atrevida impiedade com que certos Bancos, à custa dos depósitos dos nossos próprios capitais e da tolerância de todos nós, empregaram toda a sua atividade sagaz em colher da paixão do jogo, que dominou esta praça, vantagens descomunais e com mais certeza e segurança do que os exploradores da roleta”²²¹

Com vistas ao exame da trajetória de crescimento do grupo de bancos de capital nacional em todo o país, faz-se necessário apresentar alguns dados assinalados por LOPES. O autor registra que, ao fim do ano de 1916, encerrados os balancetes de todos os 34 bancos nacionais e 12 estrangeiros existentes no país, à época, verifica-se que o capital social de ambos os grupos exibia valores bastante semelhantes, respectivamente, de Rs 357.911:000\$000 contra Rs 326.531:000\$000. No decorrer dos anos seguintes, observa-se enorme ascendência do capital das instituições financeiras nacionais em relação às forâneas, sendo que, em 1927, a soma de capital dos bancos nacionais atinge o montante de Rs 752.365:000\$000, contra apenas Rs 122.350:000\$000 dos bancos estrangeiros²²².

Se admitirmos para o ano de 1928, o valor do capital de todos os bancos nacionais registrado por LOPES no ano de 1927 (uma vez que não possuímos tais dados referentes à 1928) e considerarmos que os estabelecimentos bancários domésticos com sede na Cidade de São Paulo possuíam aproximadamente Rs 290.000:000\$000 ²²³, pode-se concluir que o último grupo a que nos referimos detinham participação equivalente a quase 40% do capital de todos os bancos nacionais e

²²¹ Apud. PACHECO, Cláudio. op.cit. p. 541, 2º par.

²²² LOPES, Osório, op.cit. p. 33.

²²³ Dados do Anuário Estatístico de São Paulo. 1928. parte XIII: Institutos de Crédito.

perto de 30% do capital total do setor bancário brasileiro. Esses números demonstram a relevância dos bancos regionais com sede na capital paulista dentro conjunto do segmento bancário existente no país.

Quando consideramos a obrigatoriedade legal de que os novos bancos estrangeiros que viessem a se instalar no país integralizassem capital mínimo de 9.000 contos de réis, observa-se a desmotivação deste extrato em disponibilizar capital próprio para sua operacionalidade e, ao evitarem entrar no Brasil, acabaram por diminuir a participação das instituições alienígenas no mercado bancário brasileiro, ou seja, exatamente o grupo que detinha pouco capital social e, portanto, mais vulnerável às crises econômico-financeiras. Por outro lado, os bancos nacionais, que se multiplicavam na década de 20, apresentavam grandes somas de capital social, fato que os tornava bastante fortalecidos. Além do mais, o Decreto n. 14.728, sendo rigoroso em relação à realização do capital das instituições bancárias já existentes, contribuiu para melhorar o estado de solvência dos bancos operantes no Brasil.

Se considerarmos o mercado bancário paulista como paradigma do sistema bancário brasileiro, torna-se notório a hegemonia dos bancos domésticos em relação aos estrangeiros ao final da Velha República. Dentro deste mercado, verifica-se que no ano de 1928 os bancos estrangeiros mantinham a participação de apenas 31,9% nos depósitos e menos de 35% nos empréstimos²²⁴, posição essa extremamente modesta que evidencia a primazia dos bancos nacionais na captação de recursos e como possuidores de alta liquidez, viabilizando um maior volume de crédito aos agentes econômicos.

Portanto, o “*Crash*” da Bolsa de Valores de Nova York, ocorrido em Outubro de 1929, teve seu impacto abrandado não só porque seria natural que a maior repercussão ocorresse sobre os bancos estrangeiros, segmento com participação modesta no mercado bancário, como também graças à estrutura salutar dos bancos nacionais, que detinham a preeminência das transações bancárias no Brasil, em particular no Estado de São Paulo e com estruturas de capital alicerçadas sobre bases sólidas.

Outro aspecto relevante abordado pelos dispositivos existentes na Lei 4.182, de 13 de novembro de 1920, relativo à fiscalização bancária, foram as operações de câmbio reguladas pelo mesmo decreto 14.728, de 16 de março de 1921.

²²⁴ Estes dados foram tirados do Anuário Estatístico de São Paulo. 1928. parte XIII: Institutos de Crédito. p. 266 a 273. Os percentuais apresentados retratam o setor bancário de São Paulo em dezembro de 1928 eximindo-se destas estatísticas os números relativos à participação do Banco do Brasil no Estado, os bancos com sede no interior e as casas bancárias existentes em São Paulo.

Como já salientado anteriormente, desde os primórdios do funcionamento dos bancos estrangeiros no Brasil, verificam-se indícios de altos ganhos derivados de arbitragens cambiais realizadas por essas instituições. O oligopólio exercido por este segmento sobre o mercado de câmbio era fonte de grande insatisfação do poder público e no intuito de reverter esse quadro criaram a carteira de câmbio do Banco do Brasil. A atuação dos bancos estrangeiros neste mercado lhes conferia altos lucros sem o risco que envolvia as operações de crédito. Estes lucros eram gerados basicamente de duas formas: (i) pela cobrança de *spread* ao realizarem a conversão entre a moeda estrangeira e a moeda nacional, transação solicitada por setores da economia que necessitavam deste serviço; (ii) vantagens auferidas pela diferença entre as taxas de câmbio existentes nas diferentes regiões do país. Esse ganho se dava em razão das múltiplas praças comerciais presentes no Brasil serem extremamente afastadas umas das outras e cada uma tinha sua própria taxa cambial. Os bancos estrangeiros, ao contrário dos nacionais, aproveitavam-se dessa característica, abrindo filiais em várias regiões do país e realizando assim grandes lucros pela simples flutuação do valor da moeda nacional entre os diferentes centros comerciais. O mecanismo utilizado era o telégrafo por onde trocavam informações com as suas matrizes a respeito da taxa cambial em vigor a cada dia nos diversos estados. Deste modo, em curto espaço de tempo realizavam ganhos por diferença entre a cotação da moeda nacional e a estrangeira nos diferentes núcleos geográficos do país.

A obtenção de altas margens de lucro, através de liquidações de suas posições no mercado cambial, em quantidade bastante superiores ao valor condizente às necessidades demandadas pelas transações econômicas em determinado período, gerava grandes oscilações no valor da moeda nacional.

Essas transações, por algum tempo, puderam ser eliminadas ou coibidas, tendo em vista, não apenas o estabelecimento das normas legislativas dos Decretos de 1917 e de 1918, como também as efetivas ações adotadas pelo Banco do Brasil, no último ano da Primeira Guerra, com vistas à sustentação da taxa cambial em patamares constantes e elevados. Não obstante, após o encerramento do conflito, o setor bancário privado voltou a manifestar grande insatisfação com relação à transformação do Banco do Brasil em instrumento de controle do mercado cambial, pressionando o banco estatal a diminuir sua presença nas atividades ligadas às transações cambiais, de modo a aliviar a concorrência da agência pública com os demais bancos estrangeiros, no tocante às operações relacionadas ao câmbio. De fato, tais manifestações surtiram o efeito desejado, levando o Banco do Brasil a abandonar sua função reguladora do câmbio em 1919.

Contudo, o Governo Epitácio Pessoa tinha o firme propósito de desarticular o poderio dos bancos estrangeiros no mercado de câmbio. Inúmeras queixas eram externalizadas. PACHECO menciona tal insatisfação, quando registra as palavras de um indivíduo inconformado com a posição privilegiada dos bancos estrangeiros, quando assinala que era do conhecimento público “(...) que esses Bancos (estrangeiros), cobrindo-se de quaisquer prejuízos pela retenção de um sinal convencionado com os jogadores, elevaram as liquidações cambiais mensalmente a somas fabulosas, dez e mais vezes superiores às necessidades legítimas da praça. Eles não trepidavam em aproveitar-se das situações difíceis em que se encontrava a República”²²⁵.

A verdade é que o mercado de câmbio voltaria a ser dominado pelos bancos forâneos, que, por sua vez, manipulariam novamente as taxas cambiais, desestabilizando o equilíbrio deste mercado, a não ser que o poder público tomasse providências no sentido de evitar tal abuso. Além disso, os estabelecimentos estrangeiros, via de regra, sonegavam informações a respeito das operações cambiais que realizavam, deixando, assim, de pagarem os impostos incidentes em tais operações (Lei do Selo), visto que praticamente inexistia fiscalização adequada. Ao início da década de 1920, com o intuito de fiscalizar e normatizar as operações cambiais, o Decreto 14.728, de 16 de março de 1921, reservou o Capítulo V - *Da exportação de valores e das transações cambiais* – com 8 artigos pertinentes ao assunto.

Neste sentido, à medida que o Capítulo V do Decreto 14.728 disciplinava as operações de câmbio, os bancos estrangeiros perdiam o interesse em atuar no país. COSTA & DEOS corroboram este fato ao assinalarem “o controle das operações cambiais pelo governo representou um choque para os bancos estrangeiros, os quais, normalmente, não tinham o mercado interno como atividade primordial²²⁶.”

Visando restringir o volume das operações cambiais, particularmente as de cunho especulativo, o Art 34, inciso 1º, exigia que os bancos que realizassem transações com cambiais integralizassem um depósito proporcional a 0,1%, correspondente a todas as operações cambiais referentes ao ano anterior, em órgãos estatais, cujo montante mínimo ficou estabelecido em 100:000\$000 réis, independente do valor da operação cambial realizada²²⁷. Ainda neste sentido, o inciso 6º do mesmo

²²⁵ PACHECO, Cláudio. op.cit. p. 541.

²²⁶ COSTA, Fernando Nogueira da. & DEOS, Simone Silva de. *Reflexões sobre o Financiamento na Economia Brasileira*. Campinas, I.E.-UNICAMP (mimeo), 2000. p. 8 e 9.

²²⁷ Apesar dos artigos referentes às operações cambiais serem equitativos aos bancos nacionais e estrangeiros, seus dispositivos afetavam mais intensamente os bancos alienígenas.

artigo teve como propósito coibir o aumento das operações cambiais, quando previa a elevação da alíquota correspondente aos depósitos, à medida que o fluxo das transações cambiais se expandisse²²⁸.

Outras formas de cercear as operações cambiais especulativas estão reguladas pelos Art. 36 e Art. 37, onde o primeiro faculta o direito ao governo de exigir que os bancos requisitem autorização prévia da Inspetoria para executarem operações que envolvam compra de cambiais ou remessa de fundos ao exterior²²⁹.

LEVY expõem o quão severa se mostrava a Inspetoria em relação ao monitoramento das operações ligadas às transações cambiais realizadas pelos bancos: “(...) Assim que melhorou o mercado de câmbio, procurou-se fazer cair a Lei de Fiscalização. Acusava-se a Inspetoria Geral de um rigor que chegava a emperrar as negociações. *‘Ora, quem conhece o negócio da cambiais sabe muito bem que, realizado de banco a banco, elle se fecha, em regra de 10 a 15 minutos. A Inspetoria porém resolveu intervir no assunto, exigindo que ela seja previamente avisada da operação. É uma providência absurda sem razão de ser’*²³⁰. De fato, o controle das operações era difícil e mesmo moroso esperando um banco até 24 horas para ter uma operação aprovada quando já encontrava diferentes taxas de câmbio no mercado²³¹”.

Já o Art. 37 permitia que a Inspetoria suspendesse ou adiasse, quando fosse de conveniência pública, as operações no mercado de câmbio, desde que não contemplassem os seguintes casos:

- envio de valores decorrentes de obrigações contraídas pelos entes governamentais, inclusive lucros advindos de capitais empregados no país;
- pagamento de mercadorias de livre importação;
- manutenção de brasileiros ou estrangeiros no exterior;
- remessa de valores para obras beneficentes.

Portanto, esses dispositivos coíbiavam a exportação de valores que pudessem se constituir em operações especulativas. Pretendia-se, assim, evitar oscilações indesejáveis na cotação do câmbio, a fim de estabelecer um ambiente econômico estável.

²²⁸ Art 34: Os bancos e casas bancárias nacionais ou estrangeiras que negociarem em cambiais são obrigados a fazer no Tesouro ou nas delegacias fiscais um depósito, que será fixado pelo governo, tendo em vista a importância das respectivas operações cambiais, mediante as seguintes bases:

1.^a- a importância do depósito será correspondente a um décimo por cento das operações cambiais de compra e venda (somadas) relativas ao último ano e avaliadas pela média oficial do câmbio no ano anterior, e será no máximo de 1.000:000\$000 para o estabelecimento principal, suas agências e sucursais, conjuntamente, e no mínimo de 100:000\$000.

6.^a- anualmente será feita a revisão dos depósitos, tendo-se em vista as operações do ano anterior, para verificar a necessidade de altera-los.

²²⁹ Esta cláusula dava continuidade à norma contida no Decreto 13.110 de 1918, referente à obrigatoriedade de prévia anuência do governo para que se efetivasse a exportação de metais preciosos. Cf: COSTA, Fernando Nogueira da. **BANCO DO ESTADO: O CASO BANESPA**. op.cit. p. 112.

²³⁰ LEVY, Maria Bárbara. *História da Bolsa de Valores do Rio de Janeiro*. p. 391. Levy faz referência ao periódico Gazeta da Bolsa, R.J, 3 de junho, 1924.

Ainda nos detendo a questão das operações cambiais, o Art. 39 proíbe as liquidações por diferença das operações sobre letras de câmbio e moeda metálica com finalidade *de prevenir e coibir o jogo sobre o câmbio, assegurando apenas as operações legítimas*.

Já no que diz respeito ao registro de informações concernentes às transações cambiais realizadas, outro dispositivo do Capítulo V determina o envio de tais informes à Inspetoria propiciando, uma maior transparência às operações e visando impedir a evasão referente ao imposto do selo. Em coerência com estas metas governamentais, implementou-se o Art. 35, que impunha uma série de normas que visavam alcançar tais desígnios, ao estabelecer a obrigatoriedade do registro diário das operações cambiais e suas respectivas características, dentre elas, o valor do selo devido²³².

As medidas adotadas em relação às operações cambiais, através da do Decreto 14.728 que regulamenta a Lei de Fiscalização das Operações Cambiais e Bancárias, podem ser apontadas como mais um fator responsável pela perda da hegemonia dos bancos estrangeiros no país durante a década de 1920, pois, anteriormente à promulgação da Lei, estes estabelecimentos auferiam seus maiores lucros operando no mercado cambial.

COSTA analisa mais detalhadamente as razões pelas quais os bancos estrangeiros monopolizavam o mercado de câmbio e aponta a repercussão da Lei de Fiscalização sobre tal atividade, quando registra: “estabelecimentos bancários de origem estrangeira tinham melhores condições técnicas (experiência no ramo, com funcionários treinados), econômicas (reserva de

²³¹ Idem, Ibidem.

²³² Art. 35. Os bancos e casas bancárias que operarem em câmbio terão um livro especial, rubricado pela Inspetoria e no qual serão escrituradas no mesmo dia em que forem realizadas, todas as operações cambiais de compra e venda excetuadas as de troca, em espécie, de moeda nacional ou estrangeira. Deste livro devem constar as seguintes informações sobre cada uma das operações de compra ou venda:

- Data;
- Natureza (cheque, letra, carta, telegrama, etc.);
- Comprador;
- Vendedor;
- Sacador;
- Sacado;
- Endossante;
- Beneficiário;
- Prazo;
- Lugar do pagamento;
- Taxa cambial;
- Selo devido;
- Corretor e número do contrato;
- Total da importância das transações por espécie de moeda.

§ 1.º -Serão incluídas nessa escrituração todas as compras e vendas efetuadas quer na praça onde tiver sua sede o estabelecimento, quer outras praças do Brasil, ou mesmo em praças estrangeiras desde que acarretem pagamento ou recebimento de moeda brasileira. As compras e vendas serão lançadas separadamente; diariamente, será apurado o total de umas e outras com discriminações dos totais de cada moeda.

mercado do atendimento às empresas e à colônia do país de origem) e financeiras (respaldo de capital da matriz) para a atuação no país, principalmente no mercado de câmbio, enquanto vigorou uma legislação permissiva, até a reforma bancária de 1921. Nesta ocasião, os estrangeiros não tiveram condições políticas de reação às pressões nacionalistas²³³”.

A partir do momento em que foram obrigados a depositar nos cofres públicos um percentual sobre a movimentação de compra e venda no câmbio que executavam, o lucro dos bancos estrangeiros auferido nesse negócio foi drasticamente diminuído.

Além disso, a exigência do envio diário à Inspetoria das informações relativas a todas as operações cambiais realizadas pelos bancos no dia anterior foi um duro golpe para as instituições financeiras forâneas. É que elas, durante vários anos sonegaram esses dados das autoridades governamentais (pois a fiscalização era precária) e, conseqüentemente, não pagavam devidamente o imposto do selo²³⁴, realizando ganhos marginais não contabilizados no balanço. Certamente, ao se verem obrigadas a pagar uma carga maior de impostos, as instituições financeiras estrangeiras já instaladas no país diminuíram o volume de suas transações cambiais, ao mesmo tempo em que tal exigência, provavelmente, tornara-se um dos elementos responsáveis pela não entrada de novos bancos estrangeiros no país, na década de 1920.

Todas essas restrições devem ter se constituído em fatores responsáveis pelo aumento da participação dos bancos nacionais no mercado de crédito, pois, via de regra, este grupo não atuava no mercado cambial, haja vista que o foco de suas transações estava ligado ao mercado interno, principalmente às atividades urbanas. SAES e COSTA acreditam que a maioria dos bancos estrangeiros, a despeito de sua hegemonia no sistema bancário brasileiro, em particular no Estado de São Paulo, durante grande parte da Primeira República, não concedia crédito às incipientes atividades internas, pois, ocupavam-se, predominantemente, das arbitragens cambiais deixando para os bancos nacionais as operações domésticas. De acordo com COSTA nas operações dos bancos estrangeiros “poucos recursos eram dirigidos para o comércio interno e quase nada era investido na agricultura ou indústria, preferindo manter empréstimos de curto prazo ao comércio exterior²³⁵”. No tocante aos estabelecimentos domésticos, SAES afirma que os bancos nacionais do Estado de São Paulo tinham

§ 2.º- Será remetida à Inspetoria, diariamente, uma cópia fiel dessa escrituração referente ao dia útil anterior, com a lista das operações realizadas, e todas as informações mencionadas no presente artigo.

²³³ COSTA, Fernando Nogueira da. *BANCO DO ESTADO: O CASO BANESPA*. op.cit. p. 135.

²³⁴ O imposto de selo era um tributo arrecadado por fixação ou impressão de selos em documentos, principalmente nos que tratavam de transações financeiras.

²³⁵ COSTA, Fernando Nogueira da. *Idem*. p. 111.

como clientes indústria, comércio, grandes empresas de serviços públicos e mesmo o depositante individual²³⁶.

Certamente, os estabelecimentos bancários domésticos se beneficiaram com o crescimento e a diversificação das atividades produtivas dirigidas ao mercado interno, aspectos que caracterizaram a peculiaridade dos “Anos 20”. A pujança da economia do Estado de São Paulo nasceu da agricultura de exportação e, durante décadas, sua riqueza estava alicerçada praticamente apenas nesta atividade. Segundo ARAÚJO “a expansão do complexo cafeeiro em São Paulo a partir de 1870 até meados da década de 1920 irá constituir a *matriz* do sistema urbano paulista. Isso porque a dinâmica de reprodução dessa economia exigirá a formação de inúmeros segmentos urbanos e propiciará a diversificação crescente da economia urbana industrial e também da economia agrícola²³⁷”.

Entretanto, a partir da quarta década republicana, a economia paulista passa por profundas transformações. O aumento do contingente populacional, dentro de uma cidade que se urbanizava rapidamente, criou condições propícias para que houvesse uma notável expansão diversificada da estrutura produtiva interna, quais sejam os segmentos industrial, comercial e agrícola. Tendo em vista que o *nicho de mercado* dos estabelecimentos creditícios nacionais era basicamente os setores domésticos, pode-se inferir que a nova dinâmica da economia paulista foi um importante fator para o aumento da participação das instituições financeiras nacionais no mercado bancário do Estado de São Paulo.

Por outro lado, as mesmas circunstâncias responsáveis pela alavancagem dos bancos nacionais com sede na cidade de São Paulo ao longo da última década da Primeira República prejudicaram, de certo modo, o grupo dos bancos estrangeiros. Neste sentido, faz-se bastante pertinente a seguinte observação de GOLDSMITH: “Os bancos (estrangeiros) controlavam os financiamento à curto prazo do comércio exterior e o mercado de câmbio, porém realizavam poucos empréstimos para as operações domésticas, mantendo essa posição até o início de 1920, em parte conseqüência da entrada em operação no país de mais de 10 bancos estrangeiros entre 1915 e 1921. Nesta época, a Lei Bancária de 1921 limitou suas atividades de várias formas, fazendo com que vários deles encerrassem suas atividades no Brasil. Em 1929, sua participação nos empréstimos e depósitos havia caído para cerca

²³⁶ SAES, Flávio Azevedo Marques de. *Crédito e Bancos no Desenvolvimento da Economia Paulista: 1850-1930*. op.cit p. 123.

²³⁷ ARAÚJO, Maria de Fátima Infante. *Os Cem Últimos Anos da História da Cidade de São Paulo e a Formação da Grande São Paulo*. In: *Cenários da Urbanização Paulista*. Vol 5. 1992. Coleção: São Paulo no Limiar do Século XXI. Fundação SEADE. Governo do Estado de São Paulo - Secretaria de Planejamento e Gestão. p. 22.

de um quarto, continuando a decair através do período, em parte devido à decrescente importância do comércio exterior na economia brasileira e às medidas legislativas de 1921^{238*}.

Deste modo, o setor bancário, ao final da Primeira República, era basicamente composto por instituições financeiras nacionais, que, fortalecidas por seu excelente desempenho dentro da economia, foram capazes de absorver o impacto da crise de 1929.

Cabe ressaltar que o Capítulo X do Decreto em análise, diz respeito às sanções aplicadas aos estabelecimentos que não cumprissem suas determinações, sendo particularmente rigoroso com relação às cláusulas que previam o envio de informações à Inspetoria de Bancos. As punições aplicadas aos bancos infratores eram severas porque iam desde multas até a suspensão de seu funcionamento.

No sentido de monitorar a situação patrimonial e as transações das instituições financeiras, dispositivos da *Lei de Fiscalização* (Decreto n.14.728) exigiam que todos os estabelecimentos bancários, sob seu julgo,²³⁹ remetessem seus balancetes referentes a cada filial mensalmente à Inspetoria²⁴⁰, que, mediante a posse destes dados, seria capaz de analisar o comportamento da situação econômico-patrimonial e os fluxos financeiros movimentados pelas instituições creditícias ao longo de cada ano.

Ainda em consonância aos esforços dos gestores governamentais com vistas à verificação do desempenho operacional destas instituições, requisitou-se a apresentação do “balanço das operações, do ativo e passivo e dos lucros e perdas²⁴¹” alusivos ao exercício anterior, no início do primeiro semestre de cada ano, sendo que a última conta mencionada serviria como referencial do nível de lucratividade de cada empresa bancária.

Cabendo à Inspetoria avaliar de que forma se estruturava e se compunha a posição financeira de cada estabelecimento bancário, infere-se que tais normas propiciaram as condições necessárias para que esta agência estatal averiguasse a existência de alguns sinais que indicassem uma eventual situação de insolvência. Portanto, o exame das demonstrações financeiras requeridas possibilitaria a detecção de indícios que caracterizassem sobre-riscos que incidissem sobre qualquer empresa bancária.

Em face de tais circunstâncias, existiria a possibilidade de interferência estatal no sentido da instauração de dispositivos corretivos que possibilitassem a reversão deste eventual quadro?

²³⁸ GOLDSMITH, Raymond W. *BRASIL 1850-1984: Desenvolvimento Financeiro sob um Século de Inflação*. op.cit., p. 173.

²³⁹ As características que definem o conjunto de estabelecimentos bancários sujeitos às exigências prescritas na *Lei de Fiscalização* já foram expostas no item 3 c) do Capítulo I.

²⁴⁰ O Decreto 14.728 instituiu um modelo de balancete padrão a todos os bancos e casas bancárias exigindo a escrituração de uma série de informes contábeis, que, anteriormente não eram divulgadas pelas entidades bancárias.

A resposta para esta questão é ponto de controvérsias entre os pesquisadores das Reformas Bancárias de 1921. A análise dos regimentos inclusos no Decreto n 14.728, indubitavelmente, dá margem a diferentes interpretações. Por um lado, a legislação previa que era vedada à Inspetoria qualquer interferência na gestão e administração dos estabelecimentos bancários sob sua fiscalização²⁴², cláusula que embasa a hipótese levantada por determinados autores de que o Decreto 14.728 era desprovido de mecanismos capazes de restringir certos procedimentos implementados pelos bancos e prejudiciais ao ordenamento do setor financeiro.

Por outro lado, existem indícios de que tal hipótese seja falsa. Vejamos os dispositivos que contrariam a primeira hipótese. O Art 9, item *h*), do mesmo Decreto designa que tanto bancos domésticos como alienígenas deveriam sujeitar-se aos “preceitos que, de futuro, viessem a reger as operações bancárias definidas neste regulamento, inclusive as que forem pertinentes à fiscalização e às sociedades de qualquer espécie”, cláusula, que sob nossa ótica, legitima futuras medidas, eventualmente impostas pelo Ministro da Fazenda ou pelo chefe do Executivo, que tivessem como função a disciplina das operações bancárias de um determinado banco ou casa bancária. Ademais, outra norma estabelecia que o Ministro da Fazenda poderia incluir cláusulas que “reputar conveniente ao interesse público” aos bancos ou casas bancárias que, por ventura demonstrassem insensatez na gestão de seus negócios, evitando assim prováveis danos à atividade econômica. Ainda neste sentido, é que o Art 53º, em seu inciso 2º, atribui à Inspetoria verificar se os bancos mantêm um *Fundo de Reserva* para acolher operações periclitantes compensando eventuais prejuízos a fim de proteger a integridade do capital e dar segurança ao organismo bancário.

É dentro deste cenário que a infração de certas normas, em particular, as concernentes à apresentação e envio de informações contábeis aos órgãos normativos exigidos pela legislação, era duramente punida.

A preocupação das autoridades monetárias visando ao controle das transações ligadas ao câmbio também era abissal. As multas variavam dentro de quatro faixas que iam de 5:000\$000 à 50:000\$000, sendo que as duas maiores faixas incidiam exatamente sobre as instituições que não tivessem o livro exigido no já exposto Art. 35, o qual exigia a escrituração de informações diárias à respeito das operações cambiais e sobre os estabelecimentos transgressores das normas exigidas no Art. 34, que obrigava os bancos atuantes em operações cambiais, a depositarem certa alíquota sobre tais operações²⁴³. Ainda, no intuito de monitorar as operações que envolvessem transações cambiais, o

²⁴¹ Decreto 14.728, Art 32.

²⁴² Decreto 14.728, Art 43.

²⁴³ Art 70. Os contraventores deste regulamento serão punidos com as seguintes multas:
a) de 5.000\$000 a 10.000\$000:

Art. 71 ressalta que nos casos de movimentações de valores em moeda estrangeira não autorizadas previamente pela Inspetoria, como requer o Art. 36, a instituição bancária seria penalizada com o ressarcimento do valor integral da transação aos cofres públicos, além de ser obrigada a pagar uma multa de 50% do valor da operação.

As punições referentes a transgressões das normas estabelecidas pelos artigos que compõem o Capítulo V eram extremamente severas, com intuito de pressionar os bancos a informarem correta e detalhadamente suas posições no mercado de câmbio, uma vez que o governo tinha como objetivo monitorar cada movimento que envolvesse operações com divisas externas. Neste sentido, o Art. 72 mostra total intransigência do poder público em casos de reincidência, no que concerne ao fornecimento de dados falsos relativos às operações cambiais de compra e venda (os detalhes de tais dados são fornecidos pelo Art. 35), permitindo que o governo cassasse a autorização de estabelecimentos bancários que tivessem tal conduta, sendo tal rigor absolutamente justificável, face a quase completa omissão fiscalizadora das autoridades governamentais sob tais aspectos durante décadas.

Cabe ressaltar que a nulidade da autorização para o funcionamento de qualquer instituição financeira era sanção prevista em vários artigos dispostos no decreto 14.728. No entanto, a incorrência dos bancos nos preceitos indicados no Art 72, no tocante à falsa escrituração de dados pertinentes a operações cambiais, à não anuência do exame dos livros pertencentes aos estabelecimentos bancários e à sonegação de informações requisitadas pela Inspetoria, era particularmente vista como infrações gravíssimas, onde a faculdade da suspensão da autorização do funcionamento destes bancos era efetivamente exercida pelo poder público.

LOPES comenta que infração cometida pelo Banco Germânico da América do Sul teve retaliação exemplar, visto que esta instituição teve sua autorização de funcionamento imediatamente cassada²⁴⁴.

-
- (...)
 - b) de 10.000\$000 a 15.000\$000:
 - (...)
 - c) de 15.000\$000 a 30.000\$000:
 - 1º- os que não tiverem os livros de que trata o Art 35
 - (...)
 - d) de 30.000\$000 a 50.000\$000:
 - (...)
 - 2º- os que não cumprirem o Art 34
 - (...)

²⁴⁴ A infração cometida pelo Banco não foi especificada, mas sabe-se que tal instituição foi enquadrada no Art 9, item i) que confere ao governo o direito de cassar a autorização de funcionamento de estabelecimentos bancários que transgridam as leis do país. A obtenção de nova autorização para seu funcionamento só foi obtida pelo banco, várias semanas depois da mencionada cassação. LOPES, Osório. op. cit. p. 92- nota (3).

É na esteira desse conjunto de regras que fundamentamos a nossa concepção de que a Inspeção de Bancos se constituiu em agente fundamental para a consolidação do sistema bancário no país.

À medida que a Inspeção participava ativamente do processo de monitoramento e fiscalização, com vistas ao cumprimento das regras estabelecidas pelo Decreto n.14.728 (em particular, as referentes ao capital, às operações de câmbio e ao envio das demonstrações financeiras), evitou-se a instalação de bancos avessos a exercer a sua função de intermediador de recursos financeiros entre poupadores e demandantes de crédito. Por outro lado, os bancos que funcionavam no Brasil antes da *Lei de Fiscalização* foram obrigados a se enquadrar às novas exigências jurídicas. Dada as características operacionais dos bancos estrangeiros, o novo ordenamento jurídico justificaria as razões pelas quais o ponto de inflexão da participação dos bancos estrangeiros no Brasil, em particular em São Paulo, ocorreu em 1921²⁴⁵.

Em 1922, o valor dos ativos referentes aos estabelecimentos bancários nacionais, cuja matriz ou sucursal encontrava-se na Capital do Estado perfazia o total de Rs 1.269.126:000\$000 (representando apenas 42,3% dos ativos referentes ao valor total do conjunto de bancos paulistas de grande porte e estrangeiros operantes no Estado) contra Rs 1.730.701:000\$000 em ativos dos bancos forâneos²⁴⁶. No transcorrer dos Anos 20, essa tendência se inverte, sendo que em 1928, os respectivos montantes eram da ordem de Rs 6.011.255:000\$000 e Rs 2.671.579:000\$000²⁴⁷, consolidando um cenário no qual os estabelecimentos nacionais respondiam por quase 70% dos ativos do mercado bancário paulista.

A correlação entre a implementação da *Lei de Fiscalização* de 1921 e o concomitante declínio da participação dos estabelecimentos estrangeiros no mercado bancário sugere a ocorrência de dois fatos interligados. O primeiro diz respeito ao eficiente desempenho das funções exercidas pela

²⁴⁵ SAES registra que o ano de 1921 parece marcar o auge do grupo de bancos estrangeiros dentro do sistema bancário de São Paulo equivalendo a valores entre 60 e 70% das contas do sistema bancário. SAES, Flávio Azevedo Marques de. *Crédito e Bancos no Desenvolvimento da Economia Paulista: 1850-1930*. op.cit. p.108.

²⁴⁶ Anuário Estatístico de São Paulo de 1922. Parte VII - Institutos de Crédito. p. 366 - 367. Esses números excluem os dados referentes às filiais e agências do Banco do Brasil no Estado de São Paulo.

²⁴⁷ Anuário Estatístico de São Paulo de 1928. Parte XIII – Institutos de Crédito. p. 269. Os números referentes aos bancos nacionais excluem os dados referentes às filiais e agências do Banco do Brasil no Estado de São Paulo. No intuito de se estabelecer parâmetros de comparação apresentaremos o ranking dos 3 maiores bancos nacionais e estrangeiros, em volume de ativos no ano de 1928. **Bancos Nacionais:** Banco do Estado de São Paulo: 2.727.527:572\$000; Banco Comércio e Indústria de São Paulo: 1.450.260:409\$000 e Banco Commercial do Estado de São Paulo: 1.095.547:094\$000. **Bancos Estrangeiros:** Banca Francese e Italiana: 741.297:990\$000; Bank of London & South América: 358.361:879\$000 e National City Bank of N.Y: 298.095:111\$000.

Inspetoria, pois, a despeito da limitada dimensão de seu corpo de funcionários, que estava aquém do ideal²⁴⁸, essa agência estatal conseguiu viabilizar plenamente o exercício de suas atribuições.

O segundo fato está relacionado às atividades marginais desenvolvidas pelas instituições bancárias alienígenas no Brasil e reforça a constatação do primeiro fato acima mencionado. Mediante os relatos de vários autores contemporâneos e recentes, dedicados a pesquisas sobre a dinâmica do setor bancário até o período final da Primeira República, pode-se perceber que as práticas bancárias exercidas pela maior parte dos bancos estrangeiros no país (exime-se, em particular, o Banca Francese e Italiana deste grupo) caracterizavam-se fundamentalmente pelas especulações no mercado cambial, atividade que lhes garantiam a obtenção de sobre-lucro²⁴⁹. Além disso, de acordo com a proeminência

²⁴⁸ O quadro de funcionários designados para a Inspetoria Geral de Bancos pode ser examinado pelas disposições do Decreto n.14.857, de 1 de julho de 1921 – “Crêa logares de delegados e fiscaes para o serviço de fiscalização das operações cambias e bancarias”: O Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil, tendo em vista o que dispõem os Arts. 49 e 51 do regulamento aprovado pelo decreto n.14.728, de 16 de março ultimo, resolve:

Art. 1º- Ficam creados, para o serviço de fiscalização das operações cambias e bancarias, os seguintes logares: No Estado de Amazonas, um fiscal; no do Pará, um delegado e dous de fiscal; em cada um dos Estados do Maranhão, Ceará, Rio Grande do Norte e Parahyba, um fiscal; no de Pernambuco, um de delegado e três de fiscal ; em cada um dos Estados de Alagoas e Sergipe, um de fiscal; no da Bahia, um de delegado e três de fiscal; no do Estado do Espírito santo, um de fiscal; no Districto Federal, quinze de fiscal; no Estado de São Paulo, um de delegado e seis de fiscal; em Santos, um de delegado e quatro de fiscal; no Estado do Paraná, dous de fiscal; no de Santa Catharina, dois de fiscal; no do rio Grande do Sul, um de delegado e quatro de fiscal, e no de Minas Geraes, um de delegado e dous de fiscal.

Art. 2º- O numero de fiscaes será fixado cada anno de accôrdo com as conveniências do serviço.

Art.3º - Os fiscaes do Districto Federal são obrigados ao ponto na Inspetoria Geral dos Bancos, e os dos Estados na respectiva delegacia regional ou, em falta desta, na Delegacia Fiscal do Thesouro no Estado. Todos prestarão os serviços de ordem interna e externa que lhes forem distribuídos.

²⁴⁹ Cabe registrar que a atuação dos bancos estrangeiros como intermediários para a obtenção de recursos externos, a partir de meados da primeira década do século XX, principalmente com vistas a valorização do preço internacional do café, também lhes garantiram boas margens de lucros. Em 1906, os Presidentes das Províncias do Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo – estados responsáveis pela maior parte do café produzido no país- reuniram-se na Cidade de Taubaté, tendo como objetivo, a formulação de propostas no sentido de reverter o quadro de falência iminente de grande parte da elite cafeeira. Ao final das discussões foram arquitetados dois programas, visando à defesa do café, que seriam encaminhados ao governo federal: o de valorização do preço internacional do café, por meio da compra de estoques excedentes, com recursos obtidos no exterior e a criação da Caixa de Conversão, que absorveria o crescente aumento de divisas e conseqüentemente atenuaria as pressões sobre a valorização da taxa cambial (cujas causas já foram explicadas no capítulo 1, item 2 c), ao implementar o padrão-ouro no país.

De qualquer modo, deve-se prestar atenção nas conseqüências que estas medidas causaram sobre a economia. Como bem sumariza SAES, a primeira década do século XX foi bastante favorável a entrada de capitais externos, particularmente no Estado de São Paulo que oferecia ótimas condições para esse capital se multiplicar. Este fato é explicado pelas condições favoráveis criadas ao influxo do capital estrangeiro tanto através do Convênio de Taubaté (ao definir que os empréstimos estrangeiros seriam a principal fonte de recursos para o programa de valorização do preço do café) como também através da implantação da Caixa de Conversão (ao fixar uma taxa cambial estável e favorável a entrada de divisas externas no país). SAES, Flávio Azevedo Marques de. *Crédito e Bancos no Desenvolvimento da Economia Paulista: 1850-1930*. op.cit. p.134.

As boas condições econômicas internas e externas, juntamente com o estímulo dado pelo governo brasileiro em direção a entrada de capital forâneo, foram fatores decisivos para o incremento dos empréstimos externos recebidos pelo Brasil. O aumento dos empréstimos externos significava a rápida ascensão do serviço da dívida pública externa do país, transação que beneficiava os estabelecimentos creditícios estrangeiros instalados no país. De forma geral, os recursos externos eram obtidos através da colocação de títulos da dívida externa brasileira nos principais centros financeiros do mundo por bancos de investimentos de origem estrangeira com sólida reputação no meio internacional.

Alguns destes agentes financeiros, que funcionavam como corretores dos títulos públicos brasileiros nas principais praças do capital financeiro internacional, tinham filiais no Estado de São Paulo, como o British Bank e o London and Brazilian Bank. Outros agentes, tais como Dresdner Bank, L. Cohen, J. H. Schroeder (Banqueiro inglês) e o Banque de

dos números referentes ao capital social, anteriormente exibidos, nota-se a pouca disposição dos bancos forâneos em estabelecerem bases sólidas no país. Em outros termos: não desejavam se integrar ao “*moderno sistema bancário*”, definido por TRINER como bancos que exercem atividades, cuja finalidade primordial é a intermediação de recursos entre os agentes econômicos e respondam, sistematicamente, às forças competitivas de mercado que afetam a demanda de depósitos e a oferta de crédito.²⁵⁰ Suas estruturas indicavam que não intencionavam priorizar seus negócios em torno do crescimento da atividade de mediação dos recursos financeiros, e por via de consequência, dedicaram pouca atenção e recursos ao fomento do mercado interno.

Em face deste panorama, inferimos que o teor da *Lei de Fiscalização* - contendo dispositivos que, além de limitarem indiretamente o ganho de grandes margens de lucro anteriormente obtido pelos bancos estrangeiros, também exigiam o aporte de capital próprio – isoladamente não surtiria o efeito esperado sobre o setor bancário, uma vez que regras anteriores destinadas à disciplina do segmento bancário (excetuando-se os práticos efeitos dos Decretos de 1917 e 1918) foram facilmente transgredidas²⁵¹. A prática rotineira e cotidiana de desobediência das normas dispostas pelo governo ao segmento bancário antes de 1921 só tem a exaltar o rigor da supervisão exercida pela Inspetoria, no sentido de fazer-se cumprir as regras do Decreto 14.728 de tal modo que se constituiu em elemento determinante para a eficácia deste ordenamento jurídico.

Do ponto de vista empírico, constata-se a ratificação de tal assertiva, quando se verifica o recuo dos estabelecimentos creditícios estrangeiros ao longo da década de 1920. Não é sem dúvida que a supervisão meticulosa da adequação das operações às regras em vigor, juntamente com as punições previstas em casos de descumprimento, foi o único meio de demover os bancos estrangeiros das transações que, efetuadas por décadas, lhes asseguravam lucros incalculáveis, sem a contrapartida de benefícios à economia.

Dentro deste cenário, o “saneamento” dos estabelecimentos bancários - que durante décadas, em consequência de manobras escusas, avolumaram seus lucros engendrando a idéia de instituições confiáveis para o público - foi um importante fator que concorreu para incentivar o crescimento dos bancos nacionais, que mediante as evidências já expostas, apresentavam estruturas operacionais e burocráticas em consonância com os dispositivos da legislação, beneficiando-se assim não só do declínio dos bancos estrangeiros, como também do aumento do dinamismo do mercado interno.

Paris et Pays Bas, sem filiais no país, faziam parcerias com os demais bancos estrangeiros instalados em São Paulo - os quais ampliavam o âmbito de seus negócios, ganhando ainda mais terreno no mercado bancário paulista.

²⁵⁰ TRINER, Gail D. *Banking and Economic Development: Brazil, 1889-1930*. Ed. PALGRAVE. N.Y. 2000. p. 68.

²⁵¹ Cf. LEVY, Maria Bárbara. *História da Bolsa de Valores do Rio de Janeiro*. IBMEC. 1977.

Conclui-se, pois, que ao final da década de 1920, o mercado bancário brasileiro e, particularmente, o paulista, passa a ser dominado por bancos de capital nacional, cuja compleição exibiu um razoável grau de saúde financeira. Indubitavelmente, pode-se atribuir a *Lei de Fiscalização*, sob o monitoramento da Inspetoria, a criação, por via direta e indireta, de uma *rede de proteção* ao organismo bancário, que, mais fortalecido, foi capaz de resistir aos impactos *do Crash da Bolsa de Nova York* em 1929.

No sentido de finalizar esse tópico, faz-se imperativo relatar que a falta de fiscalização e o controle da atividade bancária por parte do governo central (antes da década de 1920), acabavam por facilitar, uma vez criada a empresa, que esta se jogasse em atividade com coeficientes de riscos indeterminado. Não é outra coisa o que indicam as contínuas queixas encontradas nos documentos da época sobre os excessos da atividade emissora e de concessão de créditos. É de se notar que este último aspecto se vê notadamente diminuído quando, em 1920, se cria a Inspetoria Geral de Bancos²⁵².

3- B) CARTEIRA DE REDESCONTO (DECRETO 14.635)

Outro item de destaque incorporado à Reforma Bancária de 1921 foi a criação da Carteira de Redescontos do Banco do Brasil.

Em épocas anteriores, o Banco do Brasil na posição de autoridade monetária já havia adotado políticas de suporte ao setor bancário, redescontando títulos comerciais apresentados por bancos privados. Entretanto, tratou-se de períodos específicos, marcados por recessão da atividade econômica no país, a qual induzia os estabelecimentos creditícios a comportarem-se de maneira extremamente defensiva. Assim, tendo por finalidade protegerem-se de prováveis riscos de inadimplência, diminuía ao mínimo o volume de desconto de letras emitidas por agentes do setor produtivo, comportamento que, por consequência, contribuía ainda mais para a manutenção do estado letárgico, em que se encontrava a atividade econômica. Frente ao cenário de agravamento da crise econômico-financeira, o Banco do Brasil, assumindo a função de Banco do Governo, se via impelido a reverter esse quadro de deterioração econômica e de iliquidez, concedendo assistência aos bancos comerciais privados, por meio do fornecimento de recursos ao mercado bancário, que, por sua vez, os repassava aos agentes privados, cumprindo as suas atribuições de sustentação às atividades econômicas.

²⁵² HALSENBARG, Carlos A; BRIGADÃO, Clóvis; COSTA, Fernando José Leite. *Empresários Financeiros: O Setor Financeiro no Brasil- Aspectos Históricos*. Faculdade Cândido Mendes – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. Edições DADOS. 1970. p. 25.

Essas intervenções episódicas do Banco do Brasil deram lugar a ações preventivas por parte do governo no final da década de 1910. Na verdade, a nova atitude do poder público em relação ao sistema bancário pode ser explicada por um conjunto de fatores circunstanciais, que levaram as autoridades econômicas a criar um instrumento permanente de apoio aos bancos comerciais – a instauração da Carteira de Redesconto do Banco do Brasil²⁵³, em 1921. Dentre tais fatores, figuram fundamentalmente os seguintes aspectos: **i)** a crescente necessidade de um mecanismo que promovesse a expansão de um ambiente financeiro que desse maior grau de segurança e tranquilidade às empresas bancárias e aos demais agentes econômicos do setor privado. Fazia-se mister uma ação mais rápida antes da deflagração de eventuais crises, a fim de proteger os bancos de prováveis prejuízos se continuassem desprovidos de mecanismos que lhes dessem segurança para cumprir sua missão de intermediários financeiros. O redesconto, de caráter preventivo, adquiriu grande proeminência, passando a ser aceito de modo generalizado, como elemento regulador do crédito; **ii)** o imprescindível respaldo do poder público no sentido de eliminar o padrão conservador em que o setor bancário operava, com vistas à diminuição de seus encaixes, o que conseqüentemente elevaria o volume de crédito disponível, já que as transações passaram a contar com uma rede de proteção; **iii)** a pressão das instituições financeiras nacionais para que o poder executivo garantisse condições de competição equânime entre os estabelecimentos creditícios domésticos e as organizações bancárias forâneas, visto que estas tinham enormes vantagens nesse mercado, pois contavam com o apoio financeiro e logístico de suas matrizes.

Após ter-se assinalado os pretensos interesses que motivaram o governo a criar a Carteira de Redesconto do Banco do Brasil, faz-se necessário averiguar os reais efeitos desse instrumento sobre o sistema bancário e a dinâmica da economia.

i) Tranqüilidade da Vida Financeira para os Bancos e o Público.

Em 31 de janeiro de 1921, estava aprovada a efetiva implementação da Carteira de Redesconto. As atribuições impostas a esse órgão podem ser conferidas a partir do texto apresentado no Relatório do Banco do Brasil: “Funciona a Carteira como uma secção anexa ao Banco do Brasil. E` administrada por um director de nomeação do Governo, agindo de accôrdo com o Presidente do

²⁵³ A Carteira de Redesconto do Banco do Brasil foi criada pelo Art 9º, da Lei n.4.182, de 13 de novembro de 1920 e modificada em seguida pelo Art. 50º, da Lei n.4.230, de 31 de dezembro de 1920. As instruções que detalhavam seu funcionamento foram reguladas pelo Decreto 14.635, de 21 de janeiro de 1921: “Approva o Regulamento para o Serviço da Carteira de Redescontos, instituída no Banco do Brasil”.

Banco, a quem compete a superintendencia de todas as operações. Há, além disso, um Conselho de Administração, encarregado de fiscalizar o serviços e as transacções da Carteira”.

As atividades iniciais limitavam-se “ao redesconto de letras ou notas promissórias, endossadas por banco com o capital de cinco mil contos, no minimo, realizado no paiz, e contendo duas firmas, pelo menos, de comerciantes, industriaes ou agricultores. (...) Os títulos devem representar transacção legítima e effectivamente realizada, sendo, portanto, excluídos os que resultem de especulação, tenham firmas de favor ou se destinem, apenas, a proporcionar recursos aos respectivos coobrigados”²⁵⁴.

Neste ponto, faz-se pertinente o registro de algumas observações. A *Lei de Fiscalização* (Decreto 14.728) impôs clara distinção entre estabelecimentos caracterizados como *Bancos* e os demais, sob a forma de *Casas Bancárias*. À primeira categoria pertenciam os estabelecimentos financeiros que possuíssem capital social acima de Rs 500:000\$000 (quinhentos contos de réis) e à segunda fariam parte as instituições financeiras com capital igual ou inferior a essa quantia²⁵⁵.

Num primeiro momento, levando-se em conta que o Decreto 14.728 dispunha que o único diferencial entre os dois grupos seria o valor do capital, e, tendo em vista que todos os direitos e deveres regidos por seus estatutos deveriam ser aplicados sem distinção a ambas categorias, poder-se-ia incorrer em equívoco grave se inferíssemos que, de fato, existia equidade de tratamento dispensado aos estabelecimentos pertencentes às distintas categorias. A explicação para tal discrepância reside no conteúdo do Art 14º, §1, assinalado no Decreto n 14.635 (referente às normas da nova Carteira do Banco do Brasil) que viabilizava o serviço da Carteira de Redesconto apenas às corporações que efetivamente integralizaram, no mínimo, cinco mil contos de réis (5.000:000\$000), concernentes ao respectivo capital social que dispunham no país. O dispositivo deixa claro que ao poder público interessava agir em prol do maior fortalecimento dos bancos de grande porte, além de atuar no sentido de solidificar a estrutura das instituições bancárias, que se mostrassem empenhadas em assegurar, através da melhoria de suas posições patrimoniais, a instauração de um ambiente de confiança ao setor bancário.

²⁵⁴ Relatório do Banco do Brasil apresentado dos Accionistas na Sessão de 12 de abril de 1921. Rio de Janeiro. Typ. do Jornal do Commercio. 1921. p. 10 -11. O trecho assinalado no Relatório do Banco do Brasil é um resumo das condições de funcionamento da Carteira de Redesconto, cujo teor principal está disposto nos Art 14º, §1º e no Art. 15º do Decreto 14.635, que contém a seguinte norma: *só serão admitidos a redesconto letras de cambio ou notas promissórias de valor não inferior a cinco contos de réis(5:000\$000), pagáveis em moeda nacional, contendo pelo menos duas firmas individuaes ou collectivas, de agricultores commerciantes ou industriaes de reconhecida idoneidade, cujo prazo de vencimento não exceda de cento e vinte dias, contados da data do redesconto.* Além disso, ocorreria a emissão de bilhetes por parte do Banco do Brasil contra o valor integral dos títulos redescontados, sendo que, o numerário equivalente ao valor dos bilhetes teria seu recolhimento efetuado vis-à-vis ao resgate dos títulos no respectivo período de pagamento. Ao término da operação, os bilhetes resgatados seriam incinerados.

²⁵⁵ Decreto 14.728, Art 3º, Parágrafo Único.

Deste modo, tal “privilegio” não era estendido às casas bancárias, que por sua própria natureza jurídica definida pela *Lei de Fiscalização* não atendia aos requisitos necessários para concorrer à obtenção dos recursos financeiros disponibilizados pela Carteira de Redesconto do Banco do Brasil. Portanto, este instrumento, controlado pelos gestores econômicos, constituiu-se em importante elemento, com vistas à delineação do conjunto dos estabelecimentos bancários domésticos que se afirmariam como grandes potências no Estado de São Paulo durante a década de 1920, sob égide dos seguintes aspectos: consolidação de reduzido número de bancos nacionais cujas estruturas caracterizavam-se pela vasta rede de agências espalhadas pelo Estado, tendo como sede a Cidade de São Paulo²⁵⁶.

BARROS enfatiza que o valor do capital dos estabelecimentos bancários apresenta-se como fator decisivo para a expansão das instituições financeiras (...) “O *quantum*, do capital do Banco, possui, também efeito psicológico. Realmente, o depositante potencial que pouco conhece da engrenagem e sutilezas bancárias, concede bastante valor ao capital maior acreditando que um estabelecimento que possui \$ 50.000.000,00 deve ser mais forte e sólido do que aquele cuja cifra apenas exhibe \$ 20.000.000,00 (...) Há, evidentemente, vantagens na circunstância de que seja apreciável o capital do Banco. Além do fator psicológico, já apontado, a regulamentação concede facilidades àquelas instituições de capital elevado. A organização interna dos chamados “Grandes Bancos” permite maior especialização, obter um quadro mais selecionado de funcionários melhor remunerados, a atração das principais indústrias e dos principais produtores à sua órbita comercial”²⁵⁷.

A concentração existente no mercado bancário manifestava-se também sob a perspectiva da discrepância entre o peso da participação relativa do segmento bancário em cada Estado da Federação, posto que, o Distrito Federal e São Paulo concentravam a maior parte dos negócios financeiros do país.

²⁵⁶ Entre 1921 e 1923 dentre os bancos domésticos atuantes em São Paulo apenas três preenchiam os requisitos para solicitar o auxílio do Redesconto: Comércio e Indústria de São Paulo, Commercial do Estado de São Paulo e o Banco de São Paulo. A última década da Primeira República foi o período no qual os bancos nacionais paulistas expandiram definitivamente sua participação no mercado bancário do Estado, figurando ao término da década, como o grupo que detinha total hegemonia nos negócios bancários circunscritos, de forma geral, à região.

²⁵⁷ BARROS, Nelson Lobo de. *Moeda, Crédito, Bancos e Ciclos*. São Paulo. Editora Piratininga. p. 127. De certo modo, a imposição de um valor mínimo para a constituição do capital social de um estabelecimento bancário, como elemento preponderante de controle com vistas à garantia de solvência de uma instituição financeira, era uma idéia bastante difundida entre os financistas da época. O teor dos Arts 11º e 12º do Decreto 14.728 exprime claramente tal *linha de pensamento*, à medida que condiciona a cessão de alvará de funcionamento de novos estabelecimentos bancários, às garantias constituídas na forma de capital social à instituição requerente. É certo que os modernos manuais de contabilidade bancária apontam para a necessidade do cumprimento de outros requisitos para a promoção de adequada regulação prudencial. Não obstante, conjecturamos que os dispositivos pertinentes ao capital social dos bancos, juntamente com a obrigatoriedade da fixação de um *Fundo de Reserva*, efetivamente cumpridos graças à devida fiscalização, tiveram grande influência no bom desempenho do setor bancário no Brasil, mediante a grave crise mundial deflagrada em 1929.

Um forte indício que corrobora essa hipótese pode ser constatado ao verificar-se a distribuição, por estado, do volume dos títulos redescontados durante o ano de 1921:

- 1º- Distrito Federal: 302.545:043\$302
- 2º- São Paulo:.....126.074:972\$170
- 3º- Rio Grande:..... 50.394:983\$320
- 4º-Pernambuco:.....33.579:539\$390
- 5º-Minas Gerais:.....21.100:019\$830 ²⁵⁸.

No sentido de averiguarmos o grau de relevância que o poder executivo atribuía a Carteira de Redescoto, como agente promotor do aumento da confiabilidade do público ao sistema bancário, transcreveremos partes do Relatório do Banco do Brasil: “Nossa organização financeira ressentia-se de um defeito verdadeiramente capital-não existindo ‘Banco dos Bancos’, não tinham estes (os bancos comerciais privados) a certeza e a segurança de recursos que a frequência e a gravidade de nossas crises tornam, entretanto, indispensáveis.” (...) “Para minorar os riscos eram os bancos obrigados a conservar alto encaixe. Desta cautela ruidosa, todavia, não resultava a desejada tranqüilidade, nem ao público, nem mesmo para os próprios estabelecimentos bancários”.(...) “A todos estes inconvenientes veio dar remédio eficaz a Carteira de Redescoto. É, entretanto preciso evitar que algum banco abuse das facilidades da Carteira, fazendo suas operações, principalmente, com os recursos, que ella lhe fornecer. Seria isso transformar o Thesouro em depositante de tal estabilidade, tirando-lhe o estímulo de attrahir para sua caixa as reservas dos particulares. A cada banco, por isso fixou-se um limite que, em nenhum caso, excede à metade de suas responsabilidades em conta corrente. Entre as vantagens desse último critério, uma, em particular, merece destaque: incutir um elevado grau de confiança do próprio público nas instituições financeiras, agentes que raramente se enganam.”²⁵⁹

Fazia-se imperioso que o poder público promovesse arcabouço capaz de atenuar os riscos inerentes às transações bancárias, o que, por via de consequência, ensejaria um aumento da confiabilidade dos agentes econômicos no organismo bancário. Complementando essa linha de pensamento, BARROS reitera argumentos que, sob sua ótica, reforçam a idéia de que, aos bancos privados cabe disseminar e transmitir ao mercado a idoneidade de sua administração e a viabilidade de seus negócios para que se forme um círculo virtuoso em torno de suas transações com o público (...) “

²⁵⁸ - As estatísticas referentes ao ano de 1921 também indicam que entre fevereiro e dezembro, a Carteira do Banco do Brasil redescontou um total de 11.197 títulos correspondendo ao valor de 557.307:163\$725 mil contos de réis. Dados do Relatório do Banco do Brasil apresentado a Assembléa Geral dos Accionistas na Sessão Ordinária de 29 de março de 1922. Typ do Jornal do Commercio. Rio de Janeiro. 1922. p. 11.

²⁵⁹ Dados registrados no Relatório do Banco do Brasil apresentado dos Accionistas na Sessão de 12 de abril de 1921. Rio de Janeiro. Typ. do Jornal do Commercio. 1921. p. 4, 5, 7, 8, 9 e 12.

Para que a soma de seus depósitos se eleve, uma condição *sine qua non* surge: o Banco deve inspirar crédito, deve difundir confiança a seus clientes. Somente a existência desse sentimento interior, desse fator psicológico, permitirão a entrega de poupanças ou dinheiro disponível aos cofres as instituições bancárias. Os Bancos comerciais são especialistas do crédito, e na prática, transformam-se em indústrias do crédito, fabricando esse artigo psicológico a depositantes, vendendo a utilidade metapsíquica aos seus devedores²⁶⁰”

Vários indícios demonstram que o desvirtuamento das funções iniciais da Carteira de Redesconto - a partir de outubro de 1922, quando, então, novas cláusulas permitiram que suas operações passassem a aceitar títulos do governo em seu portfólio (questão esclarecida no Capítulo I) - não foi capaz de anular os benefícios engendrados por esse instrumento, no que diz respeito ao aumento da confiança do setor bancário e do público em geral na estabilidade institucional proporcionada pelas autoridades monetárias²⁶¹.

Cabe ressaltar que apesar do encerramento da Carteira de Redesconto dois anos após sua criação, quando o Banco do Brasil é reorganizado em novas bases, transformando-se em banco de emissão, o *Ente Público* continuou a fornecer suporte e apoio às instituições financeiras e aos demais agentes econômicos, pois seu novo estatuto²⁶², celebrado ainda em 1923, autorizava o *Agente Bancário Federal* a manter suas operações de redesconto,²⁶³ com critérios muito semelhantes aos exigidos pelos dispositivos originais que normatizaram a antiga Carteira de Redesconto.

A nova dinâmica intrínseca a economia nacional propiciou a rápida expansão do Banco do Brasil por todo o país. Desde o início da década de 1920, novas agências foram implantadas desde a região da borracha até as regiões pecuárias sulinas, passando pelo litoral nordestino e pelas áreas cafeeiras do interior de São Paulo e Minas Gerais. O surgimento destas agências bancárias em zonas, anteriormente, desprovidas de sua assistência, certamente facilitou o acesso de dezenas de bancos (especialmente os de capital nacional, caracterizados por sua abrangência local, e muitas vezes

²⁶⁰ BARROS, Nelson Lobo de. *Moeda, Crédito, Bancos e Ciclos*. op.cit, p. 126.

²⁶¹ A título de curiosidade, PELÁEZ & SUZIGAN mencionam que o desfiguramento dos dispositivos iniciais do Redesconto, com intuito financiar parte do déficit público do Tesouro através do redesconto dos títulos do governo, induziu ao aumento do estoque de moeda, que posteriormente, afluiu aos bancos na forma de depósitos, contribuindo assim para a elevação das transações efetuadas pelo sistema bancário privado. PELÁEZ, Carlos Manuel & SUZIGAN, Wilson. op.cit p. 183.

²⁶² Os novos estatutos do Banco do Brasil foram organizados com base no Decreto Legislativo n.4.635 A, de 8 de janeiro de 1923 (onde em seu Art. 1º, Condição Primeira, designa-se que o Banco do Brasil contratará com o Governo a regulamentação da faculdade emissora) e nos Termos de Contrato entre o Tesouro Nacional e o Banco do Brasil, assinado em 24 de abril de 1923)

²⁶³ Estatutos do Banco do Brasil (1923) – Normas regulamentares dos Termos do Contrato realizado entre o Tesouro e o Banco do Brasil – Capítulo III: “*Das Operações do Banco do Brasil*”:

Art 8º. O Banco do Brasil poderá praticar quaesquer operações bancárias, especialmente:

apartados por grandes distâncias das principais praças financeiras existentes no Brasil) aos recursos do redesconto, posto que competiam às agências do Banco do Brasil, agora instaladas nas mais longínquas áreas pertencentes ao extenso mapa territorial, intermediar e viabilizar as transações referentes às operações de redesconto.

Face aos argumentos apresentados, cremos que a implantação do mecanismo do redesconto (normatizado por dispositivo legal a partir de 1921) atendeu aos propósitos do governo, no que se refere, tanto ao aumento da confiabilidade do público no setor bancário, quanto ao estabelecimento de um ambiente de minimização dos riscos, visto que os estabelecimentos financeiros privados, ao perceberem que se encontravam respaldados por uma rede de proteção, tenderiam a aumentar suas transações creditícias²⁶⁴.

ii) Diminuição dos Encaixes e Aumento do Crédito em Benefício do Setor Produtivo.

O setor bancário em geral tinha como padrão vigente à manutenção de altos encaixes, mecanismo de defesa aos naturais riscos de seu portfólio de crédito face à inexistência de um “*banco dos bancos*”.

Essa tendência foi particularmente exacerbada no segundo semestre do ano de 1920, quando a economia interna sofre os efeitos negativos da recessão mundial à época. Nesta conjuntura, as instituições financeiras elevaram ainda mais seus encaixes, à média de $\frac{3}{4}$ de seus depósitos em disponibilidade. Este procedimento desencadeou uma onda de protestos da classe produtiva, com intuito de pressionar o governo a implantar medidas para arrefecer a escassez de crédito²⁶⁵. As intensas manifestações dos agentes econômicos foram mais um importante fator que induziu as autoridades monetárias a criar a Carteira de Redesconto do Banco do Brasil. De fato, este órgão foi fundamental no processo de reestruturação operacional pelo qual o segmento bancário atravessou, fato que pode ser constatado mediante a contínua queda da relação encaixe/depósito dos bancos privados, mesmo após o fechamento da Carteira em 1923, comportamento que se estendeu até o final da década como veremos mais à frente.

§3º. Descontar e redescontar títulos de crédito, líquidos e certos em moeda nacional, com prazo de vencimento que não exceda 120 dias, contados do desconto ou redesconto, contendo a responsabilidade cambial de duas firmas, pelo menos, de comerciantes, industriais ou agricultores de reconhecido crédito e solvência.

²⁶⁴ O Relatório do Banco do Brasil ratifica a instauração de um cenário de incontestável segurança “A vantagem principal que della proveiu (da Carteira de Redesconto) foi, como convém repetir, a tranquilidade que deu à nossa vida financeira, a confiança que inspirou ao publico, a expansão, realmente maravilhosa, que permittiu ao Banco do Brasil”. Relatório do Banco do Brasil apresentado a Assembléa Geral dos Accionistas na Sessão Ordinária de 29 de março de 1922. Typ do Jornal do Commercio. Rio de Janeiro. 1922. p. 11.

²⁶⁵ TOPIK, Steven, op.cit. p. 59.

Antes de tal análise, faz-se conveniente apreciarmos com um breve comentário a ação do Redesconto como instrumento de ampliação do crédito, processo que ocorreu por duas vias distintas: 1ª- injeção de crédito do órgão público aos bancos para repasse direto as atividades produtivas; e 2ª- redução do encaixe bancário, consequência proveniente da proteção oferecida pelo redesconto aos bancos, que, por sua vez otimizaram sua capacidade autônoma de expandir crédito. Tendo em foco o processo desencadeado pela 2ª via, avaliaremos o comportamento dos encaixes no âmbito do setor bancário estabelecido no Estado de São Paulo ao longo da década de 1920.

Conforme se verifica no **ANEXO 4**, o percentual do encaixe bancário no Estado acusa progressiva queda, onde, depois de atingir, em 1922, 44,6% encerra 1928 com apenas 27,6%.

Nota-se ainda que o advento do redesconto teve um impacto inicial de maior proporção nos estabelecimentos nacionais do que nos estrangeiros, pois, enquanto o segundo grupo apresentava, em 1922, um encaixe de 51,6%, as instituições bancárias nacionais acusavam uma relação de 38,4% ao final do mesmo ano. Entretanto, após 1926, o segmento doméstico inverte esta proporção exibindo um coeficiente caixa/depósito mais elevado do que as instituições forâneas.

O quadro do Movimento Bancário do Estado de São Paulo (1922 a 1928), constante no **ANEXO 4** referenda ambas as observações que SAES assinala como características fundamentais do sistema bancário durante os Anos 20: Por um lado, os bancos estrangeiros apresentam um crescimento de depósitos e empréstimos proporcionalmente menor se comparados aos dos nacionais e, por outro, ocorre a progressiva redução do coeficiente de caixa dos bancos estrangeiros, talvez pela existência do Redesconto²⁶⁶.

De qualquer modo, deve-se enfatizar o extraordinário efeito sobre a expansão creditícia engendrada pelo mecanismo do redesconto aos setores produtivos. Sobre ela pronunciou-se, em carta publicada no Jornal do Commercio, a 11 de outubro de 1925, o Sr. Afonso Vizeu, Presidente da Associação Comercial do Rio de Janeiro, que, apesar de registrar seu desagravo em face ao desvirtuamento das funções do Redesconto, também proclamou seus méritos (...) “Fora com seu concurso, que o Banco do Brasil conseguira tomar grande desenvolvimento, com a instalação de suas setenta agências, por meio das quais vinha prestando os mais assinalados serviços ao comércio, à indústria e à lavoura”²⁶⁷. O ponto de vista de PACHECO ratifica a importância da Carteira, quando assinala que durante a vigência do Redesconto “(...) houvera um período de tranqüilidade e progresso;

²⁶⁶ SAES, Flávio Azevedo Marques de. *Crédito e Bancos no Desenvolvimento da Economia Paulista: 1850-1930*. op.cit. p. 155 e 159.

²⁶⁷ PACHECO, Cláudio. op.cit. p. 235.

a produção libertara-se de muitos intermediários, acumulando recursos para sua estabilidade e para o aumento da capacidade produtora; houvera progresso da indústria pastoril e das indústrias têxteis; aumentaram as produções de algodão, de açúcar e de outros derivados da lavoura”²⁶⁸.

iii) Equidade das Condições de Competição entre Bancos Nacionais e Estrangeiros

A criação da Carteira de Redesconto se traduziu, também, em instrumento capaz de defender os interesses dos bancos nacionais, frente a desleal competição que lhes impunha os bancos estrangeiros. Além de proporcionar um ambiente financeiro mais estável e induzir a diminuição dos encaixes bancários, outra consequência decorrente do mecanismo do Redesconto foi o implemento de condições mais equânimes para a justa competitividade entre os bancos nacionais e estrangeiros instalados no Brasil. Deste modo, implementou-se um importante mecanismo com vistas ao ordenamento do sistema bancário. O descasamento de prazos entre ativo e passivo, situação inerente aos riscos pelos quais estavam expostas quaisquer instituições creditícias, ensejava maiores apreensões, particularmente aos bancos privados domésticos, dado que uma suposta ocorrência de pânico bancário traria consequências catastróficas a este grupo de bancos, pois se encontrava em posição de maior vulnerabilidade frente aos estabelecimentos bancários alienígenas que, por sua vez, poderiam contar com eventual assistência financeira de suas matrizes.

Tal panorama engendrava dupla oneração às instituições nacionais. O primeiro ônus estava associado aos altos encaixes com que trabalhavam os estabelecimentos domésticos (como forma de proteção), fato que restringia a obtenção de receitas advindas do aumento do lucro líquido operacional. Como já assinalado, ao contrário das empresas bancárias estrangeiras que tinham nas especulações cambiais sua maior fonte de lucro, os estabelecimentos domésticos auferiam sua lucratividade calcadas em operações de intermediação financeira entre os agentes poupadores e tomadores de empréstimos, operantes principalmente no mercado interno. A maior insegurança com que negociavam os bancos nacionais os obrigavam a sub-utilizar sua capacidade de disponibilizar recursos sob a forma de crédito, limitando as vantagens proporcionadas por uma possível exploração de economia de escala e de escopo. Esse excessivo grau de liquidez comprometia a oportunidade de melhor rentabilidade e impedia um maior fortalecimento do seu capital.

Percebendo o impasse pelo qual estavam sujeitos os bancos de capital nacional, o Governo Federal, personificado na figura de Whitaker, ligado ao segmento bancário nacional e Presidente do

²⁶⁸ Idem, Ibidem.

Banco do Brasil, passou a empenhar-se veementemente na defesa dos interesses dos banqueiros nacionais e, por conseguinte, na criação de um órgão que funcionasse como “emprestador de última instância” para o sistema bancário. Este banqueiro, de notório destaque na organização da vida bancária do país, sumariza em seu relato as condições adversas, em que se encontravam as instituições financeiras nacionais: “Os nossos estabelecimentos de crédito, recebendo depósito sem prazo e dando-lhes aplicação a prazo, agiam com forçosa temeridade, uma vez que para fazer face a um passivo imediatamente exigível não possuíam um activo imediatamente realizável. Suas operações fundavam-se, pois, em mera probabilidade, a probabilidade de não serem exigidos, simultaneamente todos os seus depósitos, não repousando, como deviam em certeza, a certeza indispensável e honesta de satisfazerem a totalidade dos próprios compromissos no momento preciso em que elles lhes fossem porventura exigidos²⁶⁹”.

O segundo ônus assumido pelos bancos domésticos devido a maior fragilidade deste segmento, em casos de possíveis pânico financeiros, era a baixa propensão dos agentes econômicos em alocar seus recursos nos estabelecimentos nacionais. Com intuito de elucidar a situação de descrédito deste segmento, antes do estabelecimento da Carteira de Redescoto, transcreveremos as impressões de Whitaker em relação à conjuntura adversa por que passavam os bancos nacionais: “a desconfiança do público traduzia-se numa humilhante preferência pelos bancos estrangeiros, cujas matrizes fazem parte de organizações bancárias que lhes dão apoio completo. A intranquilidade dos bancos manifestavam-se principalmente por ocasião das crises que, com mortificante regularidade, todos os annos nos atormentam²⁷⁰”.

As evidências mostravam que havia diferentes condições de competição no sistema bancário entre os estabelecimentos nacionais e os estrangeiros. Como já assinalado, as instituições estrangeiras estavam respaldadas por um trunfo adicional: contavam com o sustentáculo de suas matrizes em caso de eventuais pânico bancários, ao contrário dos bancos nacionais que não tinham onde procurar proteção em casos desta ordem. O implemento da Carteira de Redescoto reverteu esse quadro. Whitaker tinha razão.

Quando averiguamos os impactos do Redescoto apenas durante a existência da Carteira criada pelo Banco do Brasil, especialmente designada para atender às necessidades dos bancos comerciais privados, nos defrontamos com estatísticas bancárias estarrecedoras, as quais demonstram que a

²⁶⁹ Relatório do Banco do Brasil apresentado dos Accionistas na Sessão de 12 de abril de 1921. Rio de Janeiro. Typ. do Jornal do Commercio. 1921. p. 7 - 8.

²⁷⁰ Relatório do Banco do Brasil apresentado dos Accionistas na Sessão de 12 de abril de 1921. Rio de Janeiro. Typ. do Jornal do Commercio. 1921. p. 8.

proporção entre as disponibilidades e os depósitos à vista dos bancos comerciais referentes a todo o sistema bancário do país, durante este curto espaço de tempo, teve diminuição na ordem de 60%²⁷¹.

As atividades dos bancos estrangeiros iriam diminuir, dado o aumento da competitividade dos bancos nacionais por ocasião do Redesconto, instrumento eficaz para arquitetar o funcionamento de um *emprestador de última instância*. Já em 1928, a participação das instituições estrangeiras havia sido reduzida drasticamente e, concomitantemente, observa-se o avanço dos bancos nacionais. Estas mudanças foram mais contundentes no setor bancário de São Paulo. Para dar a dimensão dessa expansão, os bancos de capital nacional neste Estado, que detinham 29,4% do total dos depósitos e 37,8% do total dos empréstimos, em 1919, passam a deter 78,6% e 71,2%, respectivamente, em 1928²⁷². Essa tendência também foi observada no sistema bancário dos demais Estados da Federação.

Obviamente, o comportamento mais agressivo que caracterizou a nova dinâmica dos bancos domésticos, particularmente no Estado de São Paulo, a partir do início da década de 1920, deve ser analisado sobre espectro contextual mais abrangente.

Como mencionado no Capítulo 1, após a segunda metade do século XIX, a burguesia paulista era composta por indivíduos, cuja riqueza estava alicerçada na economia cafeeira e, à medida que cresciam as necessidades próprias da dinâmica capitalista, os cafeicultores expandiam suas atividades por diversos setores da economia, exercendo múltiplas funções, especialmente as ligadas à estrutura urbana.

Destarte, o capital cafeeiro representava a unidade entre as várias frações, que, por sua vez, mantinham relações de subordinação a este capital. O papel desempenhado pela burguesia cafeeira, até a década de 1920, é sintetizado nas palavras de SILVA: “Encontramos muitas vezes, os mesmos homens, que estão à frente de empresas que desempenham as funções mais diversas. Eles também estão à frente do aparelho de Estado, seja ao nível regional (Estado de São Paulo), seja a nível federal. As biografias dos principais fazendeiros de café são ricas em informações a esse respeito²⁷³”.

Porém, durante o período da Grande Guerra houve uma transformação no contexto econômico do país, que, repentinamente, deparou-se com uma sensível queda, não só no volume de bens importados, como também no preço internacional do café. Diante deste cenário, a burguesia paulista canaliza um volume maior de recursos para os demais setores do “Grande Capital Cafeeiro”, que proporcionariam maior rentabilidade se comparados aos lucros correspondentes à atividade exportadora de café. Assim, praticamente ocorreu uma plena paralisação de investimentos no plantio da *commoditie*. SILVA

²⁷¹ TOPIK, Steven, op.cit. p. 60.

²⁷² Nestes dados estão incluídas as estatísticas bancárias provenientes das agências do Banco do Brasil em São Paulo e das Casas Bancárias com sede na capital paulistana. Cf: SAES, Flávio Azevedo Marques de. *Crédito e Bancos no Desenvolvimento da Economia Paulista: 1850-1930*. op.cit. p. 229 e 238.

reforça esta hipótese ao mencionar que “durante a Primeira Guerra Mundial, os bancos recebem um novo impulso. Os capitais até então aplicados nas atividades de importação e exportação convergem para eles (...) a grande burguesia cafeeira proprietária de bancos e casas de exportação, pode-se reservar uma parte cada vez mais importante do lucro realizado a partir da produção do café²⁷⁴”.

Certamente, estes recursos aplicados nos bancos nacionais de propriedade da burguesia cafeeira, “vazaram” para os outros segmentos oriundos do capital cafeeiro, fortalecendo, assim, além do setor bancário doméstico, as atividades industriais e comerciais. Estas mudanças no seio da economia paulistas tiveram seu ponto de inflexão na década de 1920, quando algumas frações do capital cafeeiro se desagregaram de sua matriz original.

Em coerência com o tema da dissertação, abordaremos exclusivamente os acontecimentos correlatos ao segmento bancário.

SAES defende a hipótese de que, ao longo da última década da Velha República, o organismo bancário nacional progressivamente passa a caracterizar-se como fração autônoma, e não mais como parcela dependente do capital cafeeiro²⁷⁵. A partir do quarto decênio da República, os estabelecimentos bancários domésticos passaram a defender intensamente os interesses de sua classe, procurando ensejar atitude pró-ativa por parte do governo, que deveria instituir um conjunto de regras, normas e instrumentos, com vistas à construção de um arcabouço legal, ao qual seriam fixadas as bases para o desenvolvimento da eficiência dos serviços bancários e de um mercado mais dinâmico e diversificado.

Vários indícios dão sustentação a esta hipótese: a criação da Associação de Bancos de São Paulo em 1924; o empenho do segmento bancário em promover a instauração de mecanismos capazes de assegurar o aperfeiçoamento e a modernização do mercado de crédito (tal como a criação da Câmara de Compensação de Cheques), assim como no estabelecimento de uma agência que assegurasse um aumento da confiança dos investidores nas instituições financeiras nacionais e melhores condições de concorrência com os bancos estrangeiros (nos referimos aos reclamos populares no sentido da criação da Carteira de Redesconto).

O *Intervencionismo Estatal*, com disposição para implementar ordenamento jurídico que propiciasse a consolidação da estrutura do setor bancário no Brasil sobre bases consistentes, tornava-se cada vez mais imprescindível.

²⁷³ SILVA, Sérgio. *Expansão Cafeeira e Origens da Indústria no Brasil*. op.cit p. 59.

²⁷⁴ Idem, p. 68 e 69.

²⁷⁵ SAES, Flávio Azevedo Marques de. *Crédito e Bancos no Desenvolvimento da Economia Paulista: 1850-1930*. op.cit p. 155.

Até o final da década de 1910, a atividade bancária era caracterizada como um ramo do setor comercial, e, portanto, sofria a falta de uma atenção especial da legislação brasileira, situação modificada em 1921, quando foram regulamentados os artigos referentes às práticas bancárias dispostos nas Leis n.4.182 e n.4.230, outorgadas nos últimos meses de 1920²⁷⁶.

A formação da Associação dos Bancos de São Paulo ocorreu dois anos após a fundação de entidade correlata no Rio de Janeiro – a ABERJ (Associação dos Bancos do Estado do Rio de Janeiro). FONTENLA assiná-la que ambos sindicatos classistas tinham objetivos comuns: promover o desenvolvimento do comércio bancário, a uniformização das praxes adotadas pelos bancos e cooperar com os poderes públicos, principalmente quanto à legislação e organização bancária²⁷⁷.

A Associação dos Bancos de São Paulo teve um papel político inquestionável, consolidando e aumentando a legitimidade de sua força de pressão perante os gestores econômicos, que, por sua vez, em sua grande maioria, também eram membros da burguesia bancária privada de São Paulo.

Em suma: vários indivíduos que assumiram cargos públicos ligados à ingerência do sistema financeiro nacional ou que participaram do processo de arquitetura das “*Reformas Bancária de 1921*” eram membros da alta cúpula da administração de diversos bancos nacionais, particularmente os domésticos sediados no Estado de São Paulo.

De acordo com SAES “esse processo (ou seja, o estabelecimento de controles mais vigorosos e a criação de um suporte governamental) parece repercutir sobre a própria classe de banqueiros. A consolidação do sistema bancário leva-os a definir mecanismos e ações que os destacam das atividades de que se originavam²⁷⁸”.

No sentido de exemplificarmos tal situação, vale a pena apreciar o perfil dos personagens que constituíram a comissão nomeada para reformar e alterar os estatutos do Banco do Brasil, ao início de abril de 1920, - que tinha por meta a transformação do Banco do Brasil em aparelho de Emissão e

²⁷⁶ Já expusemos os motivos que levaram a normatização do setor bancário ao longo da dissertação. Porém, com intuito de condensá-los, iremos relembra-los em breve apreciação: coerção da especulação no mercado de câmbio, imposição de certos requisitos visando assegurar o mínimo de garantias para a sustentação de um ambiente bancário saudável, preocupação das autoridades monetárias quanto ao papel dos bancos na definição do volume do meio de pagamento, incentivo à expansão do crédito bancário visando atender as necessidades legítimas do setor produtivo, promover a confiabilidade dos agentes econômicos na rede bancária (as evidências indicavam que se houvesse uma eventual corrida bancária, a cadeia produtiva sofreria efeitos nefastos, sem precedentes na história financeira do país).

²⁷⁷ A título de esclarecimento enumeraremos os estabelecimentos creditícios que se reuniram para constituir a Associação de Bancos de São Paulo: Banco do Brasil, Comércio e Indústria de São Paulo, Comercial do Estado de São Paulo, Banco de São Paulo, London & South América, Francesa e Italiana per l’America del Sul, The National City Bank of New York, Ítalo-Belge, British Bank of South América, Brasilianische Bank fur Deutschland, Noroeste do Estado de São Paulo, Royal Bank of Canadá, Alemão Transatlântico, Hipotecário e Agrícola do Estado de M.G, Holandês da América do Sul, Português do Brasil. Cf: FONTENLA, Vicente Paz. *História dos Bancos no Brasil*. Rio de Janeiro 2 ed. Gráfica Luna. 1975. p.158-159.

Redesconto. Essa comissão era constituída pelos seguintes nomes: o Presidente do Banco do Brasil, então Sr. Joaquim Monteiro de Andrade, os banqueiros João Ribeiro, Daniel de Mendonça, Paula Ramos, Numa de Oliveira e os Profs. de Finanças e Economia Dídimo da Veiga e Afonso Celso²⁷⁹.

De fato, estes e outros personagens da vida política atuaram diretamente como autoridades econômicas, instaurando um conjunto de providências que viabilizaram a modernização e o desenvolvimento do comércio bancário. Entre os representantes da burguesia bancária, que se fizeram também presentes em outras áreas como agentes do poder público, pode-se assinalar: Daniel de Mendonça, banqueiro e Diretor das Carteiras de Redesconto e Câmbio do Banco do Brasil; Numa de Oliveira, banqueiro e Secretário da Fazenda do Estado de São Paulo; José da Silva Gordo, Diretor do Banco Industria e Comércio de São Paulo e Presidente interino do Banco do Brasil em 1929; João Ribeiro de Oliveira e Souza, banqueiro e Ministro da Fazenda (de Fev. de 1919 a Julho de 1919) e José Maria Whitaker.

É inegável o “peso” do prestígio político destes homens que participaram ativamente na construção dos rumos do “*Moderno Sistema Bancário*” vigente na década de 1920. Cremos que a escolha de colaboradores e altos executivos de estabelecimentos bancários nacionais para cargos de administração e diligência de órgãos estatais permitiu que esses personagens pudessem aliar o seu poder de decisão no Governo à grande experiência que detinham no ramo financeiro, promovendo o desenvolvimento e a estruturação do sistema bancário no país.

TOPIK pondera que dentre os vários fatores que levaram a consolidação e o fortalecimento do setor bancário no país destacam-se a relevância dos préstimos e da defesa das boas práticas bancárias impelidas por esse grupo de gestores; *o Banco do Brasil – em 2/3 do tempo de 26 anos em que tal agência ficou sobre controle estatal na República – foi administrado por dirigentes com vasta prática administrativa no próprio Banco ou em outros Bancos. Nos outros anos, seu comando estava nas mãos de autoridades financeiras respeitadas.(...) ainda deve-se ressaltar que 16 Ministros da Fazenda eram formados em direito; pelo menos 3 daqueles Ministros tinham experiência prévia na área bancária, e muitos outros eram considerados autoridades nacionais em assuntos econômicos*²⁸⁰.

²⁷⁸ SAES, Flávio Azevedo Marques de. *Crescimento e Consolidação do Sistema Bancário em São Paulo na Década de 1920*. op.cit. p. 216.

²⁷⁹ Os nomes citados fazem parte da obra de PACHECO, Cláudio. op.cit. p.169. Também consta do Relatório do Banco do Brasil de 1921 (referente ao exercício de 1920) menção sobre a preocupação do governo perante a elaboração da Carteira de Emissão e Redesconto “Já há algum tempo a instalação da Carteira de Redesconto constituía uma das preocupações administrativas do Governo. Sob inspiração oficial, elegestes vós mesmos (assembléia de acionistas) uma comissão illustre para proceder aos necessários estudos a respeito. Esta comissão desempenhou-se com o brilhantismo esperado de sua incumbência, merecendo o vosso reconhecimento pelos trabalhos que apresentou os quaes constituem um valioso subsidio para a organização definitiva de um aparelho central de emissão e redescontos”. Relatório do Banco do Brasil, 1921. p. 10.

²⁸⁰ TOPIK, Steven, op.cit.. p. 33, 34 e 35.

Faz-se importante abordarmos a análise dos argumentos de TOPIK, no tocante ao declínio dos bancos estrangeiros durante os “Anos 20”. O autor afirma que entre os vários aspectos que compunham a “estratégia governamental, com vistas a circunscrever a participação dos bancos estrangeiros no país”, uma se destacou pela eficiente contenção do desempenho operacional dos bancos alienígenas: o estabelecimento de legislação concernente ao redesconto, que, de acordo com o pesquisador, beneficiou diretamente os bancos nacionais em detrimento à atividade dos bancos estrangeiros. Deste modo, os estabelecimentos forâneos foram altamente prejudicados pela opção do governo de favorecer os bancos domésticos (...) “A ampliação das facilidades do redesconto para os bancos nacionais foi parte da política global que visava o maior controle sobre os bancos estrangeiros²⁸¹”.

Entretanto, ao cabo de exame preliminar dos apontamentos registrados por TOPIK, incorreríamos em erros se partilhássemos das conjecturas construídas pelo autor, visto que partimos da seguinte premissa designada por ato legislativo: o Decreto 14.635, referente à regulamentação das normas da Carteira de Redesconto do Banco do Brasil, afirmava que todo e qualquer estabelecimento bancário, independente de sua nacionalidade, tinha acesso irrestrito aos recursos do redesconto, desde que atendessem a exigência legal de integralização de pelo menos 5.000:000\$000 réis referentes ao capital social.

Ora, posto que tal norma era imposta tanto aos bancos nacionais quanto aos estrangeiros, nenhum indício pragmático configura qualquer manobra no sentido de promover vantagens aos banqueiros nacionais.

SZMERECSEANYI & SAES corroboram nosso ponto de vista, ao discordarem da argumentação de TOPIK, cuja idéia baseia-se na crença de que o declínio dos bancos estrangeiros, durante a década de 1920, seria justificado pelo empenho do governo brasileiro, no sentido de limitar a participação dos bancos forâneos no quinhão do mercado interno²⁸².

²⁸¹ Idem, p. 60.

²⁸² SZMERECSEANYI, Tamas e SAES, Flávio A.M. de. *La Política Monetária Brasileña Y el Desarrollo del Sistema Bancario de São Paulo(1889-1930)*. op.cit. p.407.

3- C) CÂMARA DE COMPENSAÇÃO DO BANCO DO BRASIL

Por fim, abordaremos os benefícios gerados pela instalação da Câmara de Compensação do Banco do Brasil, em junho de 1921.

A primeira Câmara de Compensação em funcionamento no país iniciou seus serviços ao final do Período Monárquico, em outubro de 1889, no Rio de Janeiro, mas teve vida efêmera. À época ligada ao Banco do Comércio e ao Banco del Credere encerrou suas atividades precocemente, cinco meses após sua criação, sob a alegação de não haver cumprido seus desígnios. Os indícios apontam para a inviabilidade de tal empreendimento, tendo em vista a inexistência de jurisdição que regesse seu ordenamento normativo. A ausência de leis específicas que legitimassem deveres e direitos concernentes ao uso e aceitação do cheque reforçava o comportamento arredio dos agentes econômicos, que evitavam, não só a movimentação seus recursos sobre a forma de cheques, como também em alocá-los sobre a chancela de depósitos bancários²⁸³. Infere-se, portanto, que a Compensação criada no Brasil, no final do século XIX, era praticamente inoperante.

Entretanto, anos mais tarde, durante os primórdios da terceira década republicana, as autoridades econômicas, pressentindo a necessidade da instauração de dispositivos legais que regulamentassem as operações transacionadas por cheques, se empenharam na tarefa de estimular os estabelecimentos bancários a constituírem órgãos de compensação, por via do sancionamento do Decreto n.2.591, de 7 de agosto de 1912, cujos dispositivos, além de avalizarem legalmente o curso da circulação de cheques, também incluía, em seu Art. 13, a possibilidade de o governo conferir a fidúcia prévia para a constituição de Câmaras de Compensação²⁸⁴.

A medida legislativa não obteve pleno êxito em seus propósitos e novo Decreto foi editado em 1919, autorizando o funcionamento de Câmara de Compensação na Capital Federal²⁸⁵. Os esforços

²⁸³ FRANCO destaca parte do texto elaborado pelo “*The Economist*”, cuja abordagem enfatiza que nos idos de 1890 o país ainda não tinha incorporado em seu cotidiano a utilização de modernas práticas bancárias, posto que “era raro o uso de cheques, com hábito comum ali, de reterem os indivíduos em seu poder largas quantias em vez de depositá-las em bancos. Os pequenos negociantes, os taverneiros, por exemplo, no Rio de Janeiro apenas excepcionalmente (alocavam numerário) nos estabelecimentos (bancários). De ordinário preferem ter consigo o seu dinheiro até a época de pagamentos... satisfazendo então os seus débitos com as somas acumuladas em casa no decurso de seis a nove meses”. FRANCO, Gustavo H.B. *Reforma Monetária e Instabilidade durante a Transição Republicana*. op.cit. p.25.

²⁸⁴ Decreto n.2.591, de 7 de agosto de 1912: “Regula a emissão e circulação de cheques”.

O Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil: Faço saber que o Congresso Nacional decretou e eu sanciono a seguinte resolução:

Artº 13 – Os bancos e comerciantes poderão compensar seus cheques pela forma que julgarem convenientes, respeitadas as disposições desta lei. As câmaras de compensação, porém, não poderão funcionar sem autorização do Governo Federal.

²⁸⁵ Decreto n.13.874, de 12 de novembro de 1919.

do governo tornavam-se cada vez mais inócuos, dado que nenhum banco privado se dispunha a dar concurso ao estabelecimento do setor de compensação.

A decepção de Homero Batista, Ministro da Fazenda durante a gestão do Presidente Epitácio Pessoa (28/07/1919 a 15/11/1922), perante a apatia das instituições financeiras, mostra-se evidente em Relatório de 1920: “Não obstante ter sido ultimada a sua constituição e autorizado o seu funcionamento, a Câmara de Compensação não iniciou suas operações, nem efetuou nenhuma reunião, em que deliberasse não realizar o fim a que se propunha e para que se constituiria: operar diariamente a liquidação, por compensação, de cheques sacados contra os sócios²⁸⁶”.

Os gestores econômicos anteviam grandes benefícios acoplados a múltiplos interesses que envolviam a criação efetiva de uma Câmara de Compensação, principalmente a partir do fim da década de 1910. Este serviço se mostrara cada vez mais imprescindível, visto que sua implantação traria extensos ganhos de eficiência, tanto para agilização das atividades econômicas, quanto para o setor bancário, além das benesses angariadas pelo setor público, desencadeando as seguintes compleições: **i)** maior controle das autoridades monetárias sobre a apuração do movimento dos saldos referentes a débitos e créditos liquidados por operações transcorridas entre os bancos e os agentes econômicos, cujo processamento possibilitaria maior vigilância na angariação do imposto do selo sobre as transações, nas quais incidissem a movimentação de cheques; **ii)** permitir a realização de vultosas operações, dispensando pagamentos ou recebimentos em espécie, sem movimentar numerário, diminuindo o desperdício de tempo com a contagem do dinheiro, e assim proporcionar ao setor bancário enormes ganhos de eficiência e a redução de custos das operações relacionadas a este serviço; **iii)** instauração de um ambiente que favorecesse a agilização da liquidação dos saldos verificados a favor e contra os usuários de cheques, que, por sua vez, proliferavam-se rapidamente tornando a atividade econômica mais dinâmica.

Algumas observações adicionais concernentes ao item **(iii)** fazem-se necessárias. Financistas respeitáveis argumentavam que certas crises de liquidez sazonais, pelas quais atravessavam ocasionalmente as principais praças financeiras do país, ocorriam mais pela baixa velocidade de giro da moeda na economia do que pela escassez de numerário em circulação. Partindo dessa lógica, fazia-se mister a atuação do governo, com vistas ao estímulo da generalização do uso de cheques, através da criação de Câmaras de Compensação, que aumentaria a velocidade de circulação da moeda, atenuando tais crises. Esta forma de intervenção do setor público na economia era reivindicada há tempos pelos agentes que compunham a cadeia produtiva, principalmente, pelo setor comercial.

²⁸⁶- Apud. Nóbrega, Gilberto. *Depósitos Bancários*. Typ., Ribeirão Preto, 1940. p. 192.

Face à inércia do segmento bancário privado em assumir a responsabilidade da constituição de Câmaras de Compensação, o Banco do Brasil foi chamado à tarefa de implementá-la, dando curso a tal serviço em junho de 1921, inicialmente junto a sua seção localizada no Rio de Janeiro, estendendo-o logo depois aos principais centros financeiros do país²⁸⁷. O regulamento disposto sobre as condições de seu funcionamento está registrado em anexo do Relatório do Banco do Brasil, divulgado em março de 1922.

De fato, a implementação e o posterior alastramento dos serviços de compensação de cheques trouxeram inúmeros benefícios, não só à dinâmica do mercado interno, como também ao comércio bancário, além de viabilizar, em bases mais confiáveis, o monitoramento das oscilações da atividade econômica em curso no país.

Como já mencionado anteriormente, nos primórdios da década de 1920, observa-se acentuada mudança no contorno da economia paulista, intensificando-se as atividades ligadas ao mercado interno e, por via de consequência, criando as condições propícias para o crescimento do comércio bancário. É dentro desta perspectiva que SAES menciona a importância da diversificação de investimentos (...) “que indicam, a um tempo, o fortalecimento da economia urbana da capital (pela expansão industrial e de atividades comerciais e de serviços) e a maior complexidade da atividade econômica do interior (diante de produção mais diversificada). Evidentemente, a atividade bancária, por situar-se, em especial nesse momento, na órbita da circulação, não poderia deixar de sentir os reflexos de tais transformações²⁸⁸”.

Analisando-se os fatos apresentados acima, torna-se fácil compreender as razões do vertiginoso aumento das transações efetuadas com cheques no último decênio da Velha República.

NOBREGA notifica que a circulação de cheques em escala crescente ocorre dentro de um circuito tautológico, no qual o impulso dado pelos serviços de compensação a transações efetivadas com cheques só foi possível porque havia praças financeiras dispostas a recrudescer o movimento de cheques e vice-versa. Apesar das evidências que nos remetem a lógica simplista de que “não há cheques sem Câmaras de Compensação e menos ainda, Câmaras de Compensação sem cheques”, o

²⁸⁷ - A visível satisfação de Whitaker com o pleno funcionamento da Câmara de Compensação pode ser conferida em suas palavras assinaladas no Relatório do Banco do Brasil de 1922 (...) “Em 13 de junho de 1921 installou-se nesta Capital a Camara de Compensação de Cheques, creando-se, pouco depois, o mesmo aparelho em São Paulo, Santos, Porto Alegre, Recife e Bahia. Com esta organização, que faz do Banco do Brasil o centro de todas as transacções bancarias do paiz, realizou-se uma velha aspiração nacional , após várias tentativas mal succedidas. O mecanismo é de extrema simplicidade e differe por essa mesma simplicidade dos existentes em outros paizes”. Relatório do Banco do Brasil apresentado a Assembleia Geral dos Accionistas na Sessão Ordinária de 29 de março de 1922. Typ. do Jornal do Commercio, de Rodrigues & C. R.J. 1922. p. 8.

autor não se furta a emitir sua opinião no sentido de inferir qual dos dois elementos estabelece o início do tal ciclo (...) “não é menos verdade que a Câmara de Compensação, só presta reais serviços e mostra as vantagens de seu mecanismo, nas praças em as quais seja intenso o movimento de cheques. Assim as Câmaras de Compensação representam uma necessidade tanto maior quanto mais intensa for a circulação do cheque²⁸⁹”.

Na sequência iremos expor de que forma a criação da Câmara de Compensação foi decisiva para a consolidação dos estabelecimentos bancários domésticos, enfocando o caso particular do Estado de São Paulo.

O cheque é o instrumento de crédito utilizado para movimentar o depósito, porém, transferido ou movimentado é o depósito bancário. Logo, a vertiginosa proliferação das transações monetárias, realizadas por intermédio do cheque nos Anos 20, foi uma das principais causas responsáveis pela intensa multiplicação dos depósitos bancários, uma vez que tal instrumento de pagamento contribuiu decisivamente para facilitar e agilizar a circulação de capitais, otimizando a viabilidade da centralização de recursos disponíveis nos bancos.

Após termos analisado a lógica que determina a íntima correlação entre o funcionamento da Câmara de Compensação e o aumento dos depósitos bancários, parece nítido que a instalação deste órgão teve papel fundamental no desenvolvimento do setor bancário brasileiro, pois, à medida que os depósitos se avolumavam, crescia a capacidade de empréstimo dos bancos e, portanto, incrementavam-se os lucros gerados pelo serviço de intermediação financeira, fortalecendo a estrutura das instituições creditícias.

De certo, os estabelecimentos que mais se beneficiaram no Estado de São Paulo foram os bancos domésticos de grande porte, que desde seus primórdios especializaram-se na cessão de empréstimos para a atividade interna, de modo bastante ágil e flexível.

TRINER examina os motivos para o declínio dos bancos britânicos no país, a partir da década de 1920 (...) “No mínimo, tão importante quanto à mudança do papel econômico da Grã-Bretanha no cenário internacional, o declínio dos bancos comerciais britânicos no Brasil, também está associado ao fato do crescimento da economia brasileira e do seu sistema bancário doméstico. À medida que a Primeira República progredia, o declínio da importância das instituições financeiras britânicas refletia o aumento e a diversificação da economia doméstica. A evolução da economia brasileira fez possível a alteração no tipo de financiamento que acompanhava sua mudança de sua origem interna” (...) “Os bancos domésticos privados também cresciam rapidamente, tanto em número quanto em tamanho no

²⁸⁸ SAES, Flávio Azevedo Marques de. *Crescimento e Consolidação do Sistema Bancário em São Paulo na Década de 1920*. op.cit. p. 215.

²⁸⁹ NÓBREGA, Gilberto. op.cit. p. 194.

início da década de 1920, em resposta as condições favoráveis. A produção para o mercado interno se desenvolveu em escala e complexidade que requeria o apoio de um sistema de financiamento mais dinâmico. Os bancos comerciais brasileiros serviam esta necessidade de financiamento, no mínimo tão bem como o faziam os bancos britânicos. Os bancos domésticos não requeriam tanto o acesso ao mercado de moeda estrangeira, tal como o comércio exportador, o qual historicamente tinha sido o ponto forte das organizações britânicas. Além do mais, as organizações brasileiras respondiam mais sensivelmente as condições domésticas. À medida que os negócios domésticos requeriam financiamento, e aceitavam a criação de habilidades das organizações brasileiras em atender aquelas necessidades em bases correntes, os bancos nacionais foram os responsáveis pela cessão de empréstimos de curto prazo às atividades econômicas internas.”²⁹⁰

Para bem avaliarmos o ritmo de expansão do movimento de cheques na economia, cabe apresentar as estatísticas bancárias juntamente com um resumo da análise dessa evolução: a importância relativa à compensação de cheques em todo o Brasil, durante o ano de 1921, era da ordem de 2.060.555:965\$384 réis, assim distribuídos pelas seguintes praças financeiras: Rio de Janeiro:1.495.297:697\$914; Estado de São Paulo: 537.222:177\$000 (montante referente às cidades de São Paulo e Santos juntas) e o restante distribuído nas praças de Recife e Porto Alegre. Deste modo, o Rio apresentava um percentual de 72,6%, em relação ao total de cheques compensados no Brasil e o Estado de São Paulo, uma taxa de 26,1 %²⁹¹.

O Serviço de Compensação passou a registrar notável ascensão no volume de cheques compensados. Em 1922, os cheques equivaliam a quantia de 8.012.631:059\$193 réis, em 1923, o movimento de cheques ascendia à 10.924.682:211\$910 réis e, em 1924, à 15.233.359:198\$258 réis²⁹². Assim, entre 1921 e 1924, o movimento de cheques compensados no país cresceu 639,2%.

Este padrão de crescimento é rompido entre os anos de 1925 e 1927, acusando um comportamento bem mais modesto. Em 1925, o montante de cheques compensados apresentou um crescimento pífio, estacionando no patamar de 16.462.358:754\$834²⁹³ réis, e, em 1926, o desempenho foi de retração, compreendendo um valor de 12.420.612:548\$863²⁹⁴ réis. Já em 1927, o numerário dos

²⁹⁰ TRINER, Gail D. *The British Banking in Brazil during The First Republic*. Artigo apresentado no Congresso Internacional de História Econômica realizado em Buenos Aires. Julho de 2002. p. 19 - 20.

²⁹¹ Relatório do Banco do Brasil apresentado a Assembleia Geral dos Accionistas na Sessão Ordinária de 29 de março de 1922. Typ. do Jornal do Commercio, de Rofrigues & C. R.J. 1922. p. 47.

²⁹² Relatório do Banco do Brasil apresentado a Assembleia Geral dos Accionistas na Sessão Ordinária de 29 de abril de 1926. Typ. Leuzinger. R.J. 1926. p.11.

²⁹³ Relatório do Banco do Brasil apresentado a Assembleia Geral dos Accionistas na Sessão Ordinária de 29 de abril de 1926. Typ. Leuzinger. R.J. 1926. p.11.

²⁹⁴ Relatório do Banco do Brasil apresentado a Assembleia Geral dos Accionistas na Sessão Ordinária de 28 de abril de 1927. Typ. Leuzinger. R.J. 1927. p. 9.

cheques compensados tem uma discreta ascensão, subindo para 14.446.783:175\$425²⁹⁵ réis, valor ainda abaixo do patamar alcançado no ano de 1924.

Este interregno temporal (1925 a 1927), caracterizado por um comportamento de retração em relação ao período anterior (1921 a 1924), teve origem na política excessivamente contracionista adotada por Aníbal da Fonseca e James Darcy, os novos dirigentes da política econômica, nomeados em janeiro de 1925, pelo Presidente Arthur Bernardes, para encabeçarem respectivamente o Ministério da Fazenda e a presidência do Banco do Brasil, funções que exerceram até o fim de seus mandatos em novembro de 1926, mas, cujas seqüelas se estenderam até o fim de 1927. A abrupta queda do meio circulante, ocorrida durante dois anos consecutivos (1925 e 1926), prejudicou a universalidade da circulação de cheques, cerceando seu movimento nos diversos centros financeiros do país.

Em 1928, a compensação de cheques recupera seu crescimento e atinge o volume de 18.379.216:690\$936²⁹⁶ réis em todo o Brasil, distribuído da seguinte forma: Rio de Janeiro: 7.675.864:396\$442 ; Estado de São Paulo: 9.582.095:785\$909 (valor referentes às cidades de São Paulo e Santos) e o valor residual espalhados pelos demais centros financeiros do Brasil.

Em suma, o valor dos cheques compensados cresceu 7,9 vezes entre 1921 e 1928 e, no mesmo período a soma dos cheques do Estado de São Paulo que perfazia apenas 26,1% do total dos cheques compensados em 1921, atingiu, em 1928, a porcentagem de 52,1%, em relação ao total dos cheques compensados no país, ultrapassando a participação do Rio de Janeiro no agregado total do Brasil.

Há que se registrar ainda a importância da Câmara de Compensação como mecanismo capaz de compensar a perda de receitas advindas sobre os direitos de importação, tributo que até a Primeira Guerra constituía-se como a maior fonte recursos orçamentários interno, perfazendo 71,2% de toda arrecadação federal. A partir do início do conflito bélico, seu peso no orçamento da União foi diminuindo progressivamente e, nos Anos 20, manteve-se num patamar médio de cerca de 50% do total de receitas coletadas. Diante deste cenário, o Poder Executivo decide aumentar sua base de arrecadação calcada em outros impostos, entre eles, o do selo. Para alcançar tal objetivo seria necessário um maior monitoramento do crescente movimento das transações financeiras sobre as quais incidiam o imposto do selo. É neste contexto que a Câmara de Compensação contribuiu, não só para aumentar o volume de transações com cheques, como também para garantir a incidência do imposto sobre tais transações.

²⁹⁵ Relatório do Banco do Brasil apresentado a Assembleia Geral dos Accionistas na Sessão Ordinária de 28 de abril de 1928. Typ. Leuzinger. R.J. 1928. p. 9.

²⁹⁶ Relatório do Banco do Brasil apresentado a Assembleia Geral dos Accionistas na Sessão Ordinária de 28 de abril de 1930. Casa Leuzinger. R.J. 1930. p.53.

Não por acaso, o aumento da arrecadação do imposto do selo coincidiu com o vertiginoso acréscimo no volume de cheques compensados na década de 1920, permitindo que, entre 1920 e 1929, o montante angariado com o imposto do selo aumentasse de Cr\$ 59.580 para Cr\$ 136.920²⁹⁷, representando um incremento de 129,8%, neste período.

3 D) SISTEMA BANCÁRIO- ELEMENTO IMPORTANTE DA CIRCULAÇÃO MONETÁRIA

(RECONHECIMENTO POR PARTE DO GOVERNO FEDERAL DE QUE O SISTEMA BANCÁRIO SE TRANSFORMARA EM IMPORTANTE ELEMENTO DE CIRCULAÇÃO MONETÁRIA).

À medida que o sistema bancário se estabelecia como importante elemento para a circulação monetária, o poder público viu-se impelido a disciplinar os fluxos através de medidas regulatórias destinadas às instituições financeiras, visto que: i) eventuais colapsos bancários, que porventura ocorressem a partir do final da década de 1910, teriam como consequência danos irreparáveis, de dimensões jamais vistas, sobre o conjunto do sistema produtivo; ii) era nítida a tendência de ascensão do volume de depósitos na composição dos meios de pagamento, variável de maior relevância na estabilidade da economia; iii) à época as autoridades monetárias desejavam controlar a base monetária (*high-powered money*)²⁹⁸.

Crises de liquidez que ocorriam sazonalmente, drenando o numerário dos embrionários centros urbanos para o interior na época das colheitas, teriam efeitos perversos após o início da década de 1920, uma vez que, a partir de então, aumentara vertiginosamente o nível das atividades econômicas internas ligadas ao setor urbano. Criou-se, então, um mecanismo de compensação para não só contornar as recorrentes crises de escassez de crédito, que assolavam periodicamente as principais praças urbanas, como também para suprir com recursos adicionais os segmentos produtivos ligados as atividades locais - nos referimos a Carteira de Redesconto.

As estatísticas disponíveis²⁹⁹ demonstram, com exceção do ano de 1918, níveis extremamente altos do produto industrial do país, alcançando em 1919, taxa de crescimento de 14,8%, com sustentação até o ano de 1923, quando esse percentual atinge o patamar de 13,3%.

Os números acima mostram fortes evidências de que os setores industrial, comercial e de serviços, voltados para o mercado interno, transformavam-se em importantes componentes do

²⁹⁷ SUZIGAN, Wilson & VILLELA, Anníbal Villanova .op.cit. p. 428.

²⁹⁸ NEUHAUS, Paulo. op.cit .p. 67.

²⁹⁹ Cf. Anexo 5.

agregado econômico do país e, portanto, deveriam ser apoiados por mecanismos institucionais reguladores do crédito (redesconto), viabilizando a compatibilização do volume dos fluxos financeiros com a crescente vicissitude da produção e circulação interna. Neste sentido, o Relatório do Banco do Brasil assinala que a Carteira tem por fim facilitar a respectiva circulação da moeda em consonância com as transações legítimas e efetivamente realizadas na economia³⁰⁰.

No tocante ao controle da base monetária³⁰¹, já prevista pelos gestores econômicos da época, há fortes evidências de que crescia a preocupação do governo em evitar uma crise bancária também por seus efeitos estritamente monetários, ou seja, os impactos causados por essa crise no estoque monetário do país. Portanto, em casos de bancarrotas, o poder público estaria ciente que tal situação teria impactos sobre a base monetária e que perderia assim totalmente o controle sobre essa variável.

Ainda no âmbito da circulação monetária outra questão era fonte de preocupação das autoridades econômicas: a velocidade do giro da moeda. A partir de meados da terceira década republicana, acelera-se o volume dos depósitos à vista em relação ao montante do papel-moeda em poder do público, quando, finalmente em 1919, a composição dos meios de pagamento se inverte, visto que, o volume dos depósitos a vista (em termos absolutos) ultrapassa pela primeira vez o montante equivalente ao papel-moeda em poder do público. Em outros termos: o coeficiente *papel-moeda em poder do público/depósitos* que ainda em 1918 representava 112%, no ano seguinte tem essa relação alterada para 98,5%, como se pode averiguar no **ANEXO 5**.

Esse aumento dos depósitos deveria ter seu ritmo de expansão acompanhado de forma proporcional à elevação das transações efetuadas com cheques, porém tal evento não se constatava. A restrita utilização do cheque constituía um empecilho para uma maior aceleração da velocidade da circulação monetária. NEUHAUS lembra que, em 1919, o então Ministro da Fazenda, Homero Batista, sugeriu que o Banco do Brasil criasse Câmaras de Compensação, visando permitir um aumento na movimentação de fundos sem a utilização direta do papel-moeda³⁰².

De fato, como vimos anteriormente, a implantação da Câmara de Compensação do Banco do Brasil, inicialmente no Distrito Federal e posteriormente nas demais regiões do país, foi fator decisivo para a ampliação do uso e recebimento de cheques, contribuindo para que o governo atingisse seu objetivo no sentido de aumentar o giro da moeda nas transações econômicas.

³⁰⁰ Relatório do Banco do Brasil apresentado a Assembléa dos Accionistas na Sessão de 12 de abril de 1921. Rio de Janeiro. Typ. do Jornal do Commercio. 1921. p. 11

³⁰¹ NEUHAUS deixa claro que, o conceito de base monetária pelas autoridades econômicas, antes de 1945, era impreciso. Em seu relato, o autor afirma que existem duas concepções aceitáveis sobre os elementos que compunham esta variável para os financistas da época. Em decorrência da indefinição do critério utilizado para a definição de base monetária, conceituaremos essa variável como papel-moeda em poder do público mais os encaixes bancários mais os depósitos do público. p. 152.

³⁰² Apud. NEUHAUS, Paulo. op. cit. 67.

Deste modo, conclui-se que a Carteira de Redesconto e a Câmara de Compensação foram elementos determinantes para que a circulação monetária se tornasse mais dinâmica, visto que ambos os mecanismos engendraram maior eficiência, confiança e responsabilidade ao setor bancário.

O Governo percebia que a instabilidade do setor bancário afetaria diretamente a estabilidade da economia. Na hipótese de quebra de bancos, haveria um *efeito dominó* disseminando efeitos devastadores nos demais setores da economia. Segundo BERNANKE, o fluxo de recursos para empréstimos retraindo-se, visto que a razão de papel-moeda em poder do público sobre os depósitos em bancos elevar-se-ia dada, a perda de confiança nos estabelecimentos financeiros³⁰³. Deste modo, a regulamentação dos bancos comerciais tinha, e, ainda, tem como um importante objetivo a proteção dos recursos dos agentes econômicos, visto que os bancos passavam a deter partes cada vez maiores dos ativos comerciais e pessoais do país e, por conseguinte, a segurança dos depositantes passaria a ser priorizada pelas autoridades econômicas.

Com vistas a abreviar, em poucas palavras, a relevância das medidas abarcadas pela *Reforma Bancária de 1921*, relataremos o balanço feito por LOPES & ROSSETTI sobre a vigência de tais procedimentos: o período entre 1914 e 1945 é marcado pela alavancagem e consolidação do sistema bancário no país. Durante esses anos, as instituições de intermediação financeiras desenvolveram-se com relativa segurança, ampliando o seu raio de ação e dando sustentação às mudanças que se operaram na estrutura da produção do país. Dentre as várias razões que se processaram para a consolidação de tal quadro, pode-se destacar o disciplinamento, integração e ampliação das margens de segurança da intermediação financeira no país, respectivamente, devidas à criação da Inspeção Geral de Bancos (substituída posteriormente pela Caixa de Mobilização e Fiscalização Bancária em 1942), à instalação da Câmara de Compensação e à implantação da Carteira de Redesconto do Banco do Brasil (nos Anos 20)³⁰⁴.

³⁰³ Apud. TROSTER, Roberto Luis. *Regulação Prudencial no Brasil*. Tese (Doutorado em Economia). FEA. USP. São Paulo. 1994. p.39.

³⁰⁴ LOPES, João do Carmo & ROSSETTI, José Paschoal. *Economia Monetária*. op.cit. p. 311.

4- O SISTEMA FINANCEIRO E A GRANDE DEPRESSÃO

É surpreendente o desempenho do sistema financeiro brasileiro frente ao ciclo macroeconômico descendente que nasceu nos Estados Unidos e contaminou o resto do mundo.

Não bastasse o efeito dessas forças cumulativas, o sistema bancário também suportou com resultados favoráveis a crise política interna, presente no final da década de 20, quando surgiram movimentos militares, que culminaram com a revolução de 1930 e o fim da Primeira República.

Num longo processo de ajustamento que durou 10 anos, o sistema financeiro se modernizou, em razão da iniciativa das autoridades monetárias da época, quando criaram a Câmara de Compensação, as Operações de Redesconto e o Código de Procedimentos para as operações cambiais e bancárias.

No campo operacional, se destacaram as normas de modernização e segurança nas transações cambiais e as exigências do fortalecimento do capital das instituições financeiras, projetando a sua segurança econômico-financeira e propiciando confiança ao público de um sistema melhor estruturado e consolidado.

No campo administrativo, a regulamentação foi profunda, intensa e pontual, superando o grande desafio de dar transparência às transações bancárias, que, até a década de 1920, apresentava registros contábeis imprecisos, deixando lacunas profundas e, portanto, propícias a contornar as boas regras de segurança das operações bancárias.

Não podemos deixar a margem de todo o esforço do poder público à extraordinária contribuição dada pelo surgimento das Associações de Bancos do Rio de Janeiro e de São Paulo como resultado da vontade e da coordenação de um grupo de empresários financeiros com grande destaque e competência nas finanças do país.

É inquestionável a contribuição e a participação que deram na revisão de diversas leis de interesse do mercado financeiro não só no campo da disciplina da política monetária como também do aperfeiçoamento operacional das instituições financeiras.

É justo registrar que todo esse amplo e inestimável conjunto de providências teve papel preponderante na formação e na consolidação da identidade das instituições financeiras, cuja boa performance permitiu contornar com grande êxito todo o período das crises econômicas e políticas ocorridas ao longo da última década da Velha República.

A avaliação do desempenho do sistema financeiro é caracterizada pelo seu curto período de ajustamento aos efeitos das crises e o impacto inexpressivo na sua estrutura comportamental. Esse bom comportamento decorreu de várias disposições legislativas implantadas na década de 20, que

contribuíram inegavelmente, para uma crise fugaz na economia nacional, em relação a que se manifestou em países como os Estados Unidos.

A relativa solidez dos bancos no Brasil foi peça relevante para reduzir a vulnerabilidade da economia nacional expressa por um PIB negativo, entre 1930 e 1931, respectivamente, de 2,1% e 3,3%, mas já com forte recuperação de 4,3%, em 1932³⁰⁵.

As contas mais expressivas dos bancos mantinham comportamento razoável, frente à dimensão das crises interna e externa. O total do ativo do sistema se manteve, entre 1929 e 1931, estabilizado em 26,4 milhões de contos de reis, evoluindo já em 1932 para 28,7 milhões. Os empréstimos acusaram inexpressiva queda, entre 1929 e 1931, de 3,1% e os depósitos contração, apenas em 1930, de 3,2%³⁰⁶.

Esse quadro relativamente favorável contrasta com o cenário que prevaleceu no sistema bancário dos Estados Unidos. Tal segmento mostrou-se fragilizado e extremamente vulnerável à Crise de 1929, propiciando o estabelecimento de um ambiente de incertezas, no qual a ausência de confiança dos agentes econômicos promovia corridas às instituições financeiras. Para impedir a retirada em massa dos depósitos bancários, devido à falta de credibilidade dos bancos junto ao público, se impôs vários feriados bancários. O problema estrutural de insolvência apresentado por milhares de bancos operantes nos Estados Unidos impedia uma ação mais eficaz do governo americano, no sentido de conceder linhas de assistência de liquidez para os bancos, visto que o estoque de recursos públicos era insuficiente para atender tão grande demanda.

Uma vez descrito os diferentes cenários nos quais se encontravam o setor bancário brasileiro e o americano após o *Crash da Bolsa* de Nova York, fica evidente que os efeitos da Crise de 1929 foram bem mais dramáticos nos Estados Unidos do que no Brasil.

Ao tomar posse, o Presidente Norte-Americano, Franklin D. Roosevelt, no intuito de contornar o imenso colapso que se abatia sobre o sistema bancário americano, ainda em 1933, determinou a implantação de um conjunto extenso de reformas na legislação bancária, pois o senso comum no país era de que “as práticas bancárias nos anos 20, identificadas como especulativas, tinham causado o pânico e a depressão.”³⁰⁷ As novas Leis Bancárias implantadas ficaram conhecidas como Glass-Steagall Act de 1933 e o Securities Exchange Act de 1934. Em termos gerais, eram providências que tinham por objetivo: i) restrições à competição entre instituições financeiras, o que resultou numa estrutura segmentada; ii) mecanismos de supervisão; iii) transparência das transações bancárias

³⁰⁵ FERREIRA, Alcides. *Citibank no Brasil : 85 Anos de História*. Cultura Editores Associados. São Paulo. Fevereiro de 2000. p. 180.

³⁰⁶ Anuário Estatístico do Brasil, Ano V –1939/1940 – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – Conselho Nacional de Estatística. p. 1.355.

³⁰⁷ FERREIRA, Alcides. op. cit. p.61.

estabelecendo-se padrões para a apresentação de balanços e informações financeiras. Além disso, estabeleceu-se o requerimento de capital mínimo, como importante mecanismo que limitava os riscos de insolvência do estabelecimento creditício³⁰⁸. Analisando-se com cautela, pode-se concluir que esse conjunto de medidas já havia sido adotado 13 anos antes pelo governo brasileiro.

A publicação *85 Anos de História do Citibank*, lançada no ano de 2000, registra as estatísticas pertinentes ao estabelecimento, um dos maiores bancos dos Estados Unidos. Entre 1930 e 1934, ocorreram quedas expressivas e sucessivas em várias contas relevantes, como no total dos ativos de 30%, nos empréstimos de 39% e nos depósitos de 27,6%³⁰⁹.

A concorrência predatória entre milhares de bancos estaduais e nacionais estimulava um baixo padrão na gestão nas operações bancárias. A legislação bancária, caracterizada pela falta de unidade na definição de normas (fato que inviabilizava a implantação de regulações uniformes) permitia que inúmeras instituições se instalassem com o suporte de pequenos capitais, possibilitando a multiplicidade cada vez maior de estabelecimentos creditícios, que, inclusive, funcionavam na esteira da frouxidão das regras bancárias. A heterogeneidade das legislações estaduais e nacional, na qual estava submetida grande parte da rede bancária americana, sobrecarregava o trabalho dos agentes públicos fiscalizadores e, na prática, inviabilizava o efetivo monitoramento do sistema bancário por parte das autoridades monetárias.

Ademais, o número de bancos não filiados ao Sistema de Reserva Federal, criado em 1913, era expressivo, alcançando um terço do total do sistema bancário americano³¹⁰. Por certo, esse número considerável de bancos, fora da ação fiscalizadora e controladora do Sistema Federal de Reserva, dificultava-lhe a função saneadora³¹¹.

Segundo MARTINS, o excessivo liberalismo das leis bancárias americanas, que não obrigou todos os bancos a se filiarem ao Sistema de Reserva Federal, bem como a falta de fiscalização eficiente por parte do governo foram umas das principais causas da bancarrota ocorrida na América do Norte.³¹² GUDIN, em seu livro, assinala “(...) persistia uma grande quantidade de bancos (americanos) dirigidos sem os necessários critérios de prudência e de consciência de responsabilidade³¹³”.

A maior parte dos pesquisadores da história econômica americana é unânime em reconhecer que a omissão do poder público frente aos desafios regulamentares prudenciais resultou em um sistema

³⁰⁸ CINTRA, Marcos Antônio Macedo. *A Reestruturação Institucional do Sistema Financeiro Americano (1980/95)*. *Revista: Economia e Sociedade*, n 10, junho 1998. p. 111, 112 e 113.

³⁰⁹ FERREIRA, Alcides. *Citibank no Brasil : 85 Anos de História*. op.cit.. p. 62.

³¹⁰ O Federal Reserve Act de 1913 exigia que todos os bancos com abrangência nacional fossem filiados ao Fed. Por outro lado, era facultada aos bancos estaduais a escolha de se filiarem ou não à agência estatal.

³¹¹ BARROS, Nelson Lobo de. *Moeda, Crédito, Bancos e Ciclos*. op.cit. p. 418.

³¹² MARTINS, Coriolano M. *Elementos de Economia Bancária*. S.P. 2ª edição. Editora ATLAS S/ A . 1945. p. 19.

bancário extremamente precário até quase meados da década de 1930. Neste sentido BURGESS menciona (...) “é humilhante uma grande nação ter um sistema bancário de tão baixa qualidade”³¹⁴.

A afirmação de BURGESS é corroborada ao averiguarmos que, entre 1921 e 1930, o número de bancos insolventes eleva-se a 6.987³¹⁵, período de prosperidade econômica (excetuando os anos de 1929 e 1930). Os números que envolviam o setor bancário norte-americano atingiam proporções titânicas. Para comprovar nossa argumentação, faz-se necessário o levantamento de algumas estatísticas: em 1921, o número de bancos de depósito aproximava-se da casa de 30.000 instituições financeiras, sendo que 12 anos mais tarde esse número foi reduzido a 14.440 estabelecimentos³¹⁶.

A assimetria no grau de segurança dos bancos brasileiros e americanos ganha mais relevância quando as estatísticas disponíveis informam o número de bancos, em ambos os países, que não resistiu a crise mundial. A quebra bancária nos Estados Unidos mostrou-se bem mais violenta que no Brasil. Tal fato é ilustrado através das evidências dos números que registram em 1931, a falência de 2.228 instituições bancárias num universo de aproximadamente 19 mil estabelecimentos³¹⁷. A bancarrota continua no ano seguinte e acusa o fechamento de mais 1.456 instituições. Os dados apontam que entre 1930 e 1932 mais de 5.000 bancos foram desmantelados³¹⁸. BARROS registra que “em 13 anos de vida bancária, registra-se a quebra de 11.424 entes financeiros, um nível espetacular de falências bancárias ainda não alcançado por nenhum outro país³¹⁹”.

Tendo em perspectiva que pelo menos até a década de 1930, os dados globais sobre o sistema bancário do Brasil refletiam basicamente as tendências apresentadas no Distrito Federal e em São Paulo³²⁰, tomaremos o comportamento do segmento bancário paulista como espaço amostral, cujo desempenho propiciará uma análise fecunda sobre os efeitos dos dispositivos legais criados pelas autoridades econômicas, ao início dos Anos 20, na consolidação do conjunto do sistema bancário brasileiro.

No intuito de analisar o comportamento dos bancos em São Paulo frente às implicações decorrentes da Crise de 1929, examinaremos os rumos tomados pelos principais bancos existentes no

³¹³ GUDIN, Eugenio. *Princípios de Economia Monetária*. Rio de Janeiro. 1º Vol. 3ª edição. Livraria AGIR Editora. 1954. p. 354.

³¹⁴ Apud. GUDIN, Eugenio. Idem.

³¹⁵ BARROS, Nelson Lobo de. *Moeda, Crédito, Bancos e Ciclos*. op.cit. p. 127.

³¹⁶ WICKER, Elmus. *The Banking Panics of the Great Depression*. Cambridge University Press. U.K. 1996. p. 2

³¹⁷ Idem, Ibidem.

³¹⁸ BARROS, Nelson Lobo de. op.cit. p. 418.

³¹⁹ Idem, 127.

³²⁰ Segundo LOVE “São Paulo ocupava o primeiro lugar entre os estados brasileiros como centro bancário, não obstante, em 1936, ainda concentrar proporção ligeiramente mais baixa de depósitos, quando comparado ao Distrito Federal (35% e 36%, respectivamente) diferença que se devia, em parte, ao fato de a sede do Banco do Brasil localizar-se na capital federal”. LOVE, Joseph. *A Locomotiva- São Paulo na Federação Brasileira (1889-1937)*. Op.cit. p. 90.

Estado, que, em 1928 perfaziam um total de 23 instituições, sendo 10 de capital nacional³²¹ e as demais de origem forânea³²². Ao confrontá-los com as instituições financeiras elencadas no Anuário Estatístico de São Paulo de 1941, iremos auferir que apenas 2 bancos domésticos (Credito Popular de São Paulo e Credito Cooperativo de São Paulo) e 3 de capital estrangeiro (Brasileiro-Allemão, Popular Italiano e Credit Foncier) encerraram suas atividades no Estado.

Todo esse cenário justifica o esforço dessa tese no sentido de destacar a importância da Regulamentação Bancária, no início dos anos 20, que fortaleceu o sistema financeiro brasileiro e lhe deu condições necessárias para superar os efeitos das crises do final da década de 1930.

³²¹ 1-Comércio e Industria de São Paulo, 2- Commercial do Estado de São Paulo, 3-Banco de São Paulo, 4- Banco do Estado de São Paulo, 5- Banco do Brasil, 6- Hypotecario e Agrícola do Estado de Minas Gerais 7- Credito Popular de São Paulo, 8-Credito Cooperativo de São Paulo, 9- Noroeste do Estado de São Paulo, 10- Portuguez do Brasil.

³²² 1-Banco Allemão Transatlântico, 2-Banca Francesa e Italiana, 3-Banco Hollandez da América do Sul (em 1941, ele tem a denominação de Holandez Unido) 4-Banco Ítalo-Belga, 5-Bank of London and South América, 6- British Bank, 7- National City Bank, 8- Royal Bank of Canadá, 9- Banco Nacional Ultramarino, 10-Germânico da América do Sul, 11-Popular Italiano, 12-Banco Brasileiro Allemão, 13-Credit Foncier.

5- CONCLUSÃO DO CAPÍTULO II:

5 A)- INTERVENÇÃO ESTATAL X LAISSEZ FAIRE (FREE-BANKING)

A conclusão pretende ressaltar importância da intervenção estatal na gestão de políticas creditícias e bancárias na composição de um ambiente mais favorável ao fortalecimento e à solidez do segmento bancário no país, atenuando as quebras bancárias derivadas da Crise de 1929. Aliás, como assinala EICHENGREEN, a partir da década de 1920, governos de vários países (excetuando os Estados Unidos da América) começaram a aceitar uma responsabilidade significativa pela estabilidade de seus sistemas bancários, como parte da ampliação geral do papel do setor público na regulação da economia³²³.

Nesta abordagem final, será analisada a relação de causalidade entre as regulações bancárias implantadas na última década da Velha República e a consolidação do sistema bancário nacional, em particular no Estado do São Paulo. Deste modo, é bastante significativo o exame dos impactos da Grande Depressão sobre o segmento bancário paulista. Embora, em termos econômicos a crise de 1929 tenha sido mais profunda que as anteriores, concluímos que, devido ao amparo de regulamentos e da fiscalização impostos pelo Governo ao sistema bancário, não se verificaram corridas e fechamentos de bancos como os ocorridos nas crises financeiras de 1864 e de 1900.

O sistema financeiro exige um mínimo de estabilidade, dada em grande parte por regras institucionais, para que cumpra seu papel de articulador na intermediação dos recursos financeiros entre os agentes econômicos, para que dissemine a confiança do público em sua corporação e como elemento fundamental para regular os fluxos financeiros na economia.

O assunto é ponto de controvérsia entre os pesquisadores. MARQUES lembra que “a ação coletiva das empresas participantes de um mercado pode levar à intervenção do Estado no setor, promovendo uma reforma na legislação ou instituindo uma agência pública de controle, muito embora os mais ferrenhos partidários do *Free-Banking* afirmem que, na maior parte dos casos, uma intervenção estatal só visa corrigir os problemas causados por uma intervenção anterior”.³²⁴

Portanto, há de se observar a consideração de autores contrários a presença mais efetiva do Governo, no que diz respeito implementação de normas ao sistema bancário. Trata-se de vozes influentes tanto no mundo acadêmico como nos meios políticos e nos órgãos governamentais de

³²³ EICHENGREEN, Barry. *A Globalização do Capital: uma história do sistema monetário internacional*. Op.cit. p 65.

³²⁴ MARQUES, Teresa Cristina de Novaes. op.cit. p. iv e v.

gestão econômica. Um olhar mais aguçado sobre a obra de OLIVEIRA & CASTRO revela a defesa de um sistema bancário minimamente controlado pelas autoridades monetárias.

Os autores argumentam que “estudos revelam que a adoção de liberdade bancária não determinou nenhum nível anormal de instabilidade para o sistema, um dos perigos que os defensores da regulamentação costumam destacar” (...) “é preciso observar que não há evidência histórica definitiva de que um sistema bancário mais ou menos controlado possa contribuir menos ou mais para o crescimento econômico.”³²⁵

Na verdade, eles advogam por um sistema de liberdade bancária onde o mercado se auto-regulamentaria no longo prazo. Mencionam os benefícios gerados quando o sistema bancário tem seu funcionamento submetido quase que exclusivamente às forças de mercado, baseados na hipótese que isto traria uma maior eficiência alocativa ao sistema e, por conseguinte, impulsionaria o crescimento das atividades produtivas. O que se pode constatar é o fato de que suas teorias não têm respaldo nos acontecimentos históricos. A posição dos autores acima descritos não se coaduna com a realidade observada ao longo da trajetória do sistema bancário nacional e internacional.

Não há dúvida de que a carência de normas no sistema financeiro trouxe uma série de disfunções à atividade bancária nacional. Estas só foram contornadas à medida que o Governo implantou sistemas regulatórios.

Por certo, vivemos atualmente em um período onde o “*main-stream*”, que repousa sobre políticas econômicas liberais, parece ser a prática mais adequada para promover a maior eficiência alocativa dos recursos. Entretanto, através dos dados empíricos, que ao longo da dissertação foram analisados, conclui-se que o clássico “*laissez-faire*”, quando adotado em países que ainda não tenham uma sólida consolidação de seu sistema bancário, pode causar danos irremediáveis a suas atividades financeiras e econômicas.

O exemplo clássico foi o transtorno causado pela Crise de 1929 ao sistema bancário norte-americano aprofundando ainda mais a depressão econômica que se instaurou neste país a partir de então. De acordo com o relato de vários autores já citados anteriormente, o colapso bancário americano, reflexo do excesso de liberalismo das autoridades monetárias no que diz respeito a aplicação de normas, fiscalização e apoio ao setor bancário deste país, afetou severamente os demais setores da economia.

Deste modo, o impacto de milhares falências bancárias ocorridas após 1929 mostrou-se como explicação convincente para o alongamento da crise econômica em que os Estados Unidos mergulhou.

³²⁵ OLIVEIRA, Hélio e CASTRO, Portocarrero de. *As Causas Econômicas da Concentração Bancária*. R.J. IBMEC. 1981. p. 51-52.

Os demais extratos da base produtiva sofreram diretamente com a insolvência do segmento bancário, criando-se um círculo vicioso, no qual diversas empresas e agentes econômicos viram-se tragados pela perda de seus ativos, e, conseqüentemente, não conseguiram sobreviver à crise. Somente após a Crise de 1929, o governo americano, face a grande desordem provocada pelo colapso da economia, estabeleceu uma série de intervenções parciais, que permitiram ao país atenuar o grande cataclismo financeiro e social, pelo qual passava.

Os dados empíricos, já relatados, demonstram que: i) a regulamentação do sistema bancário, instituída a partir do início da 4ª década do Regime Republicano, foi fundamental para que o setor bancário nacional não fosse severamente afetado pela Crise de 1929; ii) posto que, o segmento creditício no Brasil recuperou-se rapidamente dos efeitos da crise mundial, presume-se que o bom desempenho do setor bancário teve estreita relação com o célere re-erguimento das atividades econômicas no país; iii) de forma inversa, a bancarrota ocorrida nos Estados Unidos (em grande parte ocasionada pela falta de regras institucionais mais rígidas e pela deficiência de controle estatal sobre a estrutura do setor bancário) contribuiu para o prolongamento da recessão econômica que se perpetuou no país, pois a perturbação no segmento bancário propagou-se para os demais setores da economia.

Após a síntese da história bancária acima relatada, consideramos extremamente pertinente o ponto de vista de REED & GILL, que nos parece ter uma transcendência atemporal e válida para todas as economias que pretendem assegurar a sustentabilidade de seu segmento bancário. Os autores relatam que, os bancos comerciais são uma das atividades que se deve impor uma das regulamentações mais rígidas. Poucos negócios são auditados com tanta frequência e tão meticulosamente pelas autoridades supervisoras e regulamentarias para determinar se estão operando de acordo com as várias leis e regras administrativas. Esta regulação e supervisão rígidas refletem a natureza quase pública dos bancos comerciais³²⁶. Ratificando a necessidade da intervenção estatal sobre o sistema bancário, FONTENLA afirma (...) “Os bancos são instrumentos poderosos e sua ação econômica é enorme; constituem as alavancas de comando da economia nacional. Por isso precisam ser controlados.”³²⁷

³²⁶ REED, Edward W. e GILL, Edward K. op.cit. p. 39.

³²⁷ FONTENLA, Vicente Paz. Op. cit p. 17.

5 B)- EPÍLOGO: A REFORMA DE 1921 E SEUS EFEITOS SOBRE O SISTEMA BANCÁRIO

Faz-se necessário estabelecer contra-ponto à nossa hipótese, construída em cima de indícios – provenientes de informações de autores contemporâneos e recentes, relatórios oficiais, registros de jornais e principalmente de correlações dedutivas - abordados e analisados, que permearam o fulcro do Capítulo 2 do presente trabalho. Referimo-nos às medidas implementadas pelas Reformas Bancárias de 1921, em particular a Lei de Fiscalização e o Redesconto, que foram as grandes responsáveis pela consolidação do setor bancário brasileiro. As empresas bancárias ao longo da década de 1920 tornaram-se fortalecidas delineando um comércio financeiro de um razoável grau de solvência, capaz de absorver os impactos da Crise de 1929, sem que sofressem significativos abalos em suas estruturas.

Com vistas a confrontar perspectivas diferentes, no que diz respeito às razões da “boa performance” dos estabelecimentos creditícios atuantes no Brasil, frente à Grande Depressão que assolou a maior parte do sistema financeiro dos países centrais, é de suma importância lembrar que o nosso trabalho tem como meta analisar as peculiaridades que caracterizaram o desempenho do setor bancário circunscrito às fronteiras do Estado de São Paulo.

Destacada a delimitação espacial em perspectiva desde o início da pesquisa, averiguar-se-á a exequibilidade das hipóteses defendidas por outros autores, no que tange a justificativa da ausência de “bancarrotas” e falências bancárias no país durante o período da Grande Depressão; afinal o *Crash da Bolsa de Nova York*, em outubro de 1929, contaminou, não só o conjunto das atividades internas, como, sobretudo, o comércio bancário de nações desenvolvidas, em particular, o dos Estados Unidos da América.

NEUHAUS assinala a presença de forte recessão interna a partir do ano de 1928, desencadeando uma avalanche de falências, que, por sua vez, impeliu o Banco do Brasil a adotar critérios mais rigorosos para a concessão de crédito³²⁸.

Partindo da mesma idéia, MARQUES afirma que, mediante o grande número de falências de empresas do Rio de Janeiro ocorridas ao longo do ano de 1928, os bancos privados da Praça do Distrito Federal seguiram a mesma estratégia efetuada pelo Banco do Brasil, retraindo a oferta de novos empréstimos e saneando ao máximo seus portfólios do ativo. Em meio a essa espiral contra-produtiva, agravou-se ainda mais a periclitante situação das empresas, que se viram à mercê de uma

³²⁸ NEUHAUS, Paulo. op.cit p. 89.

abrupta contração de crédito e imensa dificuldade em descontar títulos comerciais nos bancos (medidas adotadas pelos estabelecimentos financeiros com a finalidade de minimizar os riscos de insolvência)³²⁹. Portanto, segundo a pesquisadora os reduzidos casos de falências bancárias no Brasil, ocorridas após o *Crash da Bolsa de Nova York*, explicam-se pelas medidas preventivas que os bancos comerciais já vinham tomando desde a recessão que antecedeu ao impacto da crise mundial³³⁰.

Entretanto, cabe salientar que o foco da pesquisa de MARQUES está concentrado no sistema bancário do Rio de Janeiro. Por certo, os argumentos apresentados pela autora estão calcados em fatos balizados em os pontos pertinentes à economia e ao setor creditício da capital republicana. Entretanto, quando ampliamos e transpomos o espectro do comportamento do sistema bancário do Distrito Federal, os argumentos de MARQUES não se compatibilizam com o cenário bancário observado em São Paulo. Ao contrário do que ocorreu no Rio de Janeiro, o setor bancário paulista estava, em 1928, em plena expansão de empréstimos e letras descontadas.

Este fato pode ser comprovado quando nos detemos ao texto de FONTENLA “em 1924 estourou uma Revolução Militar em São Paulo. De 1926 a 1928, os empréstimos bancários no Estado saíram do nível de estagnação no ano de 1925, que registraram 1.199.908 contos de réis, para uma vigorosa expansão em torno de 2.441.974 contos de réis em 1928”³³¹.

Portanto, pelo menos em São Paulo, não podemos atribuir a razoável estabilidade bancária frente à Crise de 1929, em função de prevenção ocorrida no ano de 1928, conforme registra MARQUES. A crise econômica no Estado de São Paulo passou a margem da proporção catastrófica ocorrida no Rio. Dado que este comportamento anti-risco com vistas à prevenção dos bancos não se sucedeu em São Paulo (pelo menos, não com a mesma intensidade verificada no Rio de Janeiro), que não demonstrou o mesmo padrão conservador em relação aos empréstimos concedidos, acreditamos ser questionável imputar-se, como fator inibidor da bancarrota do sistema bancário paulista, algum tipo de sobrecautela implantada no ano anterior à Crise de 1929 pelos bancos operantes em São Paulo.

Deste modo, sugerimos que a ação preventiva do Governo ao criar legislações referentes às operações bancárias e cambiais, estabelecendo a Inspeção Geral de Bancos destinada à monitorar tais atividades; a implantação do Redesconto, que foi fator determinante para criar uma rede de proteção aos bancos interessados em ampliar suas operações de crédito; e mesmo a Câmara de Compensação, que ensejou maior agilidade e modernização às transações bancárias, mostraram-se fatores de extrema relevância para a consolidação da organização bancária no país ao final da década de 1920, além de

³²⁹ MARQUES, Teresa Cristina de Novaes. op.cit. p.16.

³³⁰ Idem, p. 19.

³³¹ FONTENLA, Vicente Paz. Op.cit. p. 130.

contribuírem decisivamente para que os impactos da Crise sobre o setor bancário no Brasil fossem amenizados

ANEXOS

ANEXO 1

TABELA 1 -Taxa de Variação dos Meios de Pagamento (M1) e da Inflação. Valor Absoluto do Saldo Orçamentário - (Os Números das Variações do M1 e da Inflação são resultados do cálculo dos números apresentados respectivamente pelos Livros de Neuhaus – M1(p. 157) e Cláudio Haddad- Inflação (p. 166) e o Valor Absoluto do Saldo Orçamentário foi tirado do livro de Suzigan e Villela, p. 49).			
Anos	Variação do M1	Variação da Inflação	Valor absoluto do saldo orçamentário (em mil contos de réis).
1905	+ 0,1%		+26,2
1906	+ 5,9%	+ 34,9%	+8,3
1907	+ 6,9%	+3,2%	+13,8
1908	- 2,0%	-16,5%	- 69,8
1909	+18,9%	+1,8%	- 68,4
1910	+9,3%	+4,3%	- 98,7
1911	+7,0%	+2,2%	- 118,3
1912	+3,2%	+7,4%	- 173,8
1913	-10,5%	-11,1%	- 131,0
1914	-8,8%	-13,3%	
(M1) Ajustados: Papel moeda em poder do público (+) Depósitos a Vista (-) Depósitos Interbancários.			

ANEXO 2

Evolução do Capital dos Bancos Nacionais e Estrangeiros Operantes em São Paulo

BANCOS	1922			1926			1928		
	K Social	K Realizado	2/3 do K Social	K Social	K Realizado	2/3 do K Social	K Social	K Realizado	2/3 do K Social
Estrangeiros									
Banco Francese Italiano	7.500	7.500	5.000	15.000	15.000	10.000	15.000	15.000	10.000
Banco Italo-Belga	5.527	5.527	3.684	12.000	12.000	8.000	12.000	12.000	8.000
Alemão Transatlantico	7.350	7.350	4.900	7.350	7.350	4.900	14.000	14.000	9.333
	K Social	K Realizado	1/2 do K Social	K Social	K Realizado	1/2 do K Social	K Social	K Realizado	1/2 do K Social
Nacionais									
Banco Comércio e Indústria de S.P	20.000	20.000	10.000	50.000	50.000	25.000	60.000	60.000	30.000
Banco comercial do Estado de S.P	30.000	18.000	15.000	75.000	45.000	37.500	100.000	60.000	50.000
Banco de São Paulo	15.000	11.000	7.500	30.000	20.733	15.000	50.000	45.379	25.000
Banco Noroeste do Estado de S.P				30.000	15.000	15.000	30.000	15.000	15.000

Fonte: 1) Anuário Estatístico de São Paulo

2) Diário Oficial do Estado de São Paulo

* Valores em Contos de Reis

ANEXO 3

GRAU DE CAPITALIZAÇÃO DOS BANCOS EM 1929

BANCOS	Capital Total (A) *	Depósitos Total (B) *	A/B % (3)
<i>Estrangeiros</i>			
Banca Francesa e Italiana	15.000	42.631	35,2%
Banque Italo-Belge	12.000	22.765	52,7%
London & South America	20.583	103.353	19,9%
The Nacional City Bank Of N.Y.	9.000	98.050	9,2%
	56.583	266.799	21,2%
<i>Nacionais</i>			
Comércio e Indústria de SP	60.000	248.900	24,1%
Comercial do Estado de SP	100.000	203.800	49,6%
Banco de São Paulo	50.000	64.000	78,1%
Noroeste do Estado de São Paulo	30.000	48.300	62,1%
	240.000	565.000	42,5%

Fontes: 1) Lopes, Osório. Notas sobre a Vida Bancária Nacional. p.49-53.

2) Diário Oficial do Estado de São Paulo e Anuários Estatísticos de São Paulo.

3) A/B(%) = Grau de Capitalização dos Bancos

* Valores em Contos de Reis

ANEXO 4

MOVIMENTO BANCÁRIO NO ESTADO DE SÃO PAULO

	1922			1924			1926			1928		
	Caixa	Depósito	%	Caixa	Depósito	%	Caixa	Depósito	%	Caixa	Depósito	%
BANCOS												
Nacionais												
Com. Ind. SP	67.677	230.213	29,4	115.877	283.200	40,9	103.378	309.488	33,4	95.023	334.836	28,4
Comercial Est. SP	82.189	118.839	18,7	53.088	187.222	28,3	64.808	210.139	30,8	61.043	269.785	22,6
Créd. Hypo.do Est de SP - 1925/Est. de SP - 1926	3.460	44.653	7,7	1.771	31.086	5,7	26.611	30.368	87,6	234.271	650.219	36,0
de São Paulo	11.458	38.393	29,8	14.727	59.964	24,6	13.055	33.260	39,3	28.183	91.355	30,8
Noroeste do Est. de SP				7.527	23.645	31,8	9.165	47.090	19,4	14.452	52.340	27,6
Crédito Popular SP												
Crédito Cooperativo SP												
Hipotecário Agr. Est. de Minas Gerais										5.074	9.837	51,6
Português do Brasil	6.707	13.685	49,0	6.462	17.867	36,2	2.594	13.164	19,7	2.247	2.545	23,5
Total Nacionais	171.491	445.783	38,4	199.452	602.984	33,0	219.611	643.509	34,1	440.293	1.408.080	31,2
Estrangeiros												
Francesa Italienne	74.001	162.161	45,6	71.933	215.684	33,3	53.363	170.852	31,2	30.433	200.617	15,2
Citi Bank	18.098	17.740	102,0	11.287	30.116	37,5	20.727	40.032	51,8	16.930	69.904	24,2
Ultramarino	1.813	7.202	25,2	2.578	9.807	26,3	1.387	6.847	20,3	2.128	6.891	30,9
Italo Belga	13.499	17.812	75,8	7.183	15.891	45,2	8.181	15.986	51,2	6.446	23.696	27,2
Brasilianische (1)	9.072	11.976	75,7									
British Bank	17.795	27.535	64,6	14.046	44.929	31,3	17.262	61.645	28,0	12.357	77.621	15,9
London Brazilian (2)	28.339	84.114	33,7									
London River Plate (2)	13.361	18.469	72,3									
Alemão Transatlântico	7.726	12.934	59,7	7.913	12.241	64,6	10.254	22.642	45,3	8.543	26.786	31,9
Holandes p/ América do Sul	3.356	6.041	55,5	795	4.640	17,1	1.864	4.240	44	2.769	5.879	47,1
Royal Canadá	12.411	20.084	61,8	14.284	29.250	48,8	9.556	38.767	24,6	9.753	65.437	14,9
London South America				67.267	130.361	51,6	33.585	125.290	26,8	21.769	113.591	19,2
Espanha e Brasil (3)				1.333	555	240,2	618	600	103,0			
Brasileiro Alemão				6.344	15.363	41,3	6.103	23.798	25,6	9.114	29.018	31,4
Germanico da América do Sul							7.855	6.349	123,7	4.047	15.776	25,6
Popular Italiano							1.586	4.204	37,7	2.105	9.468	22,2
Credit Foncier										736	151	487,4
Total Estrangeiros	199.471	386.068	51,6	204.963	508.837	40,2	172.614	521.252	33,1	127.130	644.843	19,7
Total = Nac. + Estr.	370.962	831.851	44,6	404.415	1.111.821	36,4	392.225	1.164.761	33,7	567.423	2.052.923	27,6
Relação Nac./Estr.	44,4%	51,9%		47,7%	52,6%		55,3%	54,1%		77,2%	68,1%	

Fonte: Anuários Estatísticos de São Paulo

1) O Brasilianische Bank se funde com o Banco Alemão Transatlântico em 1924; 2) O London & Brazilian Bank se funde com o London & River Plate Bank, e, em 1923 formam o Bank of London & South América; 3) O Banco Espanha e Brasil é liquidado em 1928. * Valores em Contos de Reis

ANEXO 5

ANO	P.M.P.P (1)	Deps. à Vista (2)	Relação P.M.P.P/Dep	Relação Empr./Dep(3)	Produto Industrial (4)	Prod Total (5)
1.915	735	440	167,0%	88,6%	12,9%	-1,2%
1.916	877	575	152,5%	85,8%	11,4%	4,4%
1.917	1.002	710	141,1%	90,6%	8,7%	5,4%
1.918	1.187	1.059	112,0%	77,7%	-1,0%	2,0%
1.919	1.179	1.196	98,5%	94,2%	14,8%	5,9%
1.920	1.009	1.342	75,2%	94,7%	5,2%	10,1%
1.921	1.212	2.100	57,7%	94,3%	-1,8%	1,9%
1.922	1.642	2.433	67,4%	90,3%	18,8%	7,8%
1.923	1.930	2.633	73,3%	107,3%	13,3%	8,6%
1.924	2.283	2.722	83,8%	105,4%	-1,1%	1,4%
1.925	2.025	2.390	84,7%	105,6%	1,1%	0,0%
1.928	2.337	2.855	81,8%	102,2%	7,0%	11,5%
1.929	2.126	3.450	61,6%	102,7%	-2,2%	1,1%
1.930	1.949	2.808	69,4%	104,0%	-6,7%	-2,1%

1) Suzigan, Wilson. Estatísticas Históricas do Brasil, Séries Econômicas, Demográficas e Sociais de 1550 a 1985, vol 3, Cap.10- Moeda e Sistema Bancário. IBGE. p 485, 491 e 492.

2) Idem.

3) Deps= Depósitos a vista +Depósitos a prazo.(inclui o Banco do Brasil)

Fonte: Anuário Estatístico do Brasil, Ano V -1939/1940-IBGE, p. 1355

4)Neuhaus, História Monetária do Brasil, p.193.

5) Idem.

* Valores em Contos de Reis

ANEXO 6

BANCOS EM FUNCIONAMENTO NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO EM 1940.

1	B. Commercio e Industria de São Paulo.
2	B. Commercial do Estado de São Paulo.
3	B. Noroeste do Estado de São Paulo
4	Banco de São Paulo
5	Banco do Estado de São Paulo
6	Banco Hipotecário e Agrícola do Estado de Minas Gerais
7	Banco Português do Brasil
8	Banco do Brasil
9	B. América do Sul
10	B. de Crédito Nacional
11	B. Ítalo Brasileiro
12	B. Mercantil de São Paulo
13	B. Nac. Com. de São Paulo
14	B. Hipot. Lar Brasileiro
15	Caixa Geral de Empréstimos
16	B. Funcionários Públicos
17	B. Financial Novo Mundo
18	B. Francês Italiano da América do Sul
19	B. Nacional Cid. de Nova York
20	B. Nacional Ultramarino
21	B. Ítalo Belga
22	B. Holandês Unido
23	Alemão Transatlântico
24	B. Real do Canadá
25	Germânico da América do Sul
26	B. of London & South América
27	The British of S. America

- (1) O British Bank foi adquirido, em 1936, pelo Bank of London and South America. (Cf: FONTENLA, Vicente Paz, p. 139 e TRINER, Gail “British Banking in Brazil during the First Republic”, p 9)
- (2) O Banco Hollandez para America do Sul modifica sua denominação para Banco Holandês Unido.

FONTE: Anuário Estatístico do Estado de São Paulo. 1941. Departamento Estadual de Estatística. Compôs e Imprimiu Indústria Gráfica Siqueira. *Salles Oliveira & Cia Ltda.* São Paulo. p. 266.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

I –PERIÓDICOS

1. Jornal do Commercio. (Rio de Janeiro) Jornal do Commercio, de 28 de Maio de 1923
2. Correio Paulistano
3. Jornal “o Paiz” (Rio de Janeiro)
4. Revista “O Momento Financeiro” de 21 de agosto de 1915. Typ da Rede Sul-Mineira – Cruzeiro.
5. Retrospecto Comercial. Jornal do Commercio, Rio de Janeiro, 1905
6. Boletim da Associação Comercial do Rio de Janeiro, em 21 de maio de 1908.
7. Economia e Sociedade: Revista do Instituto de Economia da UNICAMP. N 10 jun.1998.

II- PUBLICAÇÕES OFICIAIS

1. Relatórios do Banco do Brasil apresentados a Assembléa Geral de Accionistas em Sessão Ordinária nos anos de 1919, 1921, 1922, 1925, 1926, 1927, 1928, 1929, 1930 e 1931:

1919- Relatório do Banco do Brasil Apresentado a Assembléa Geral dos Accionistas na Sessão Ordinária, de 29 de Abril de 1919. Rio de Janeiro Typ do Jornal do Commercio, de Rogrigues & C 1919.

1921 -Relatório do Banco do Brasil Apresentado a Assembléa Geral dos Accionistas na Sessão Ordinária de 12 de Abril de 1921. Rio de Janeiro Typ do Jornal do Commercio, de Rogrigues & C 1921.

1922 -Relatório do Banco do Brasil Apresentado a Assembléa Geral dos Accionistas na Sessão Ordinária de 29 de Março de 1921. Rio de Janeiro. Typ do Jornal do Commercio, de Rogrigues & C. 1922.

1925- Relatório do Banco do Brasil Apresentado a Assembléa Geral dos Accionistas na Sessão Ordinária de 29 de Abril de 1925. Rio de Janeiro Typographia Leuzinger, 1925.

1926- Relatório do Banco do Brasil Apresentado a Assembléa Geral dos Accionistas na Sessão Ordinária de 29 de Abril de 1926. Rio de Janeiro Typographia Leuzinger, 1926.

1927- Relatório do Banco do Brasil Apresentado a Assembléa Geral dos Accionistas na Sessão Ordinária de 28 de Abril de 1927. Rio de Janeiro. Typographia Leuzinger, 1927.

1928 - Relatório do Banco do Brasil Apresentado a Assembléa Geral dos Accionistas na Sessão Ordinária de 28 de Abril de 1928. Rio de Janeiro Typographia Leuzinger, 1928.

1929 - Relatório do Banco do Brasil Apresentado a Assembléa Geral dos Accionistas na Sessão Ordinária de 27 de Abril de 1929. Rio de Janeiro Typographia Leuzinger, 1929.

1930- Relatório do Banco do Brasil Apresentado a Assembléa Geral dos Accionistas na Sessão Ordinária de 28 de Abril de 1930. Rio de Janeiro, Casa Leuzinger, 1930

1931- Relatório do Banco do Brasil Apresentado a Assembléa Geral dos Accionistas na Sessão Ordinária de 30 de Abril de 1931. Rio de Janeiro, Casa Leuzinger, 1931

2. RELATÓRIO DA INSPETORIA GERAL DE BANCOS. Superintendência da Moeda e do Crédito. Exercícios de 1956/1957. Publicação:1958

3. Termo de Contrato entre o Tesouro Nacional e o Banco do Brasil, de 24 de abril de 1923.

4. Decreto Legislativo n. 4.635 A, de 8 de Jan de 1923.

5. São Paulo - Repartição de Estatística e do Archivo de São Paulo. Anuario Estatístico de São Paulo. (Brazil). Anos: 1901, 1918, 1922, 1923, 1924, 1925, 1926, 1928, 1941. São Paulo.

6. A Reforma Monetária e a Estabilização no Brasil - antecedentes, legislação e execução. R.J. Imprensa Nacional. 1929.

7. Em Torno da Estabilização - política monetária e organizações bancárias. R.J. Imprensa Nacional. 1930.

8. O Problema Economico e Financeiro do Brazil .R.J. Bibliotheca da Camara do Commercio Internacional do Brazil .Rio de Janeiro.1915.

9. IBGE. Estatísticas Históricas do Brasil – Séries Econômicas, Demográficas e Sociais de 1550 a 1985. Vol 3. Capítulo 10. Moeda e Sistema Bancário. Wilson Suzigan.

10. Anuário Estatístico do Brasil, Ano V –1939/1940 – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – Conselho Nacional de Estatística.

III- FONTES SECUNDÁRIAS

1. Associação de Bancos do Estado do Rio de Janeiro. *Os Dez Primeiros Anos da ABERJ: Uma Visão Histórica: 1922-1932*. Rio de Janeiro, 1987.

2. _____ *ABERJ (Associação de Bancos do Estado do Rio de Janeiro): 80 Anos*. Edição CARINGI Comunicação e Marketing. Rio de Janeiro, 2002.

3. ANUÁRIO DE BANCOS E DE COMPANHIAS DE INVESTIMENTO. 5ª Edição. Editora Banas. São Paulo, 1961.

4. BOUÇAS, Valentim F. *FINANÇAS DO BRASIL – DÍVIDA EXTERNA: Histórico dos Empréstimos Emitidos pelos Estados e ainda em Circulação em 1934*. Ministério da Fazenda.

Comissão de Estudos Financeiros e Econômicos dos Estados e Municípios. Vol III. 2ª Parte. Rio de Janeiro. Imprensa Nacional. 1935.

5. BRANDÃO, Alonso Caldas. *Coleção de Códigos e Leis Vigentes: Legislação Bancária*. Vol I. Ed. A Coelho Branco . R.J. 1954

6. COORDENADORIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL DO GABINETE DA PRESIDÊNCIA DO BANCO DO BRASIL E AGÊNCIA BRASILEIRA DE COMUNICAÇÃO-ABC *História do Banco do Brasil*. Editora: Gráfica Ipiranga . Rio de Janeiro, 1988.

7. *HISTÓRIA DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS e sua contribuição ao progresso econômico dos povos*. Editora Estrela Alfa. São Paulo, 1972.

8. NIEMEYER, Otto E. *Reorganização das Finanças Brasileiras*. Relatório apresentado ao Governo Brasileiro. Ministério da Fazenda. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1931.

IV- ARTIGOS E LIVROS

01-ARAÚJO, Maria de Fátima Infante. “Os Cem Últimos Anos da História da Cidade de São Paulo e a Formação da Grande São Paulo”. In: *Cenários da Urbanização Paulista*. Vol 5. 1992. Coleção: São Paulo no Limiar do Século XXI. Fundação SEADE. Governo do Estado de São Paulo - Secretaria de Planejamento e Gestão.

02-BARROS, Nelson Lobo de. *Moeda, Crédito, Bancos e Ciclos*. São Paulo. Editora Piratininga.

03-BARROSO, Gustavo. *Brasil: Colônia de Banqueiros - história dos empréstimos de 1824 a 1934*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira S/A, 1937.

04-BELLUZZO, Luiz Gonzaga. “Dinheiro e as Transfigurações das Riquezas” In: TAVARES, Maria da Conceição e FIORI, José Luís. (Orgs). *Dinheiro e Poder: uma economia política da globalização*. R.J, Petrópolis. Ed Vozes, 1997.

05-_____ “Finança Global e Ciclos de Expansão” In: FIORI, José Luíz (Org). *Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações*. R.J, Petrópolis. Ed Vozes, 1999.

06-CALÓGERAS, J. Pandiá. *A Política Monetária do Brasil. Brasiliana* (Série Grande Formato), São Paulo ,Vol 18, Companhia Editora Nacional, 1960.

07-CAMERON, Rondo. E. *Banking and Economic Development: Some Lessons of History*; OXFORD UNIVERSITY PRESS; London, 1972.

08-CANO, Wilson. *Raízes da Concentração Industrial em São Paulo*. Campinas, UNICAMP, 4 ed., 1998.

- 09-CANO, Wilson. “Base e Superestrutura em São Paulo: 1886-1929”. In: Lorenzo, Helena Carvalho de e Costa, Wilma Peres da. (Orgs) *A Década de 1920 e as Origens do Brasil Moderno*. São Paulo, Ed. Unesp/Fapesp, 1997.
- 10 -CARONE, Edgar. *República Velha- I (Instituições e Classes)*. São Paulo. Difusão Européia do Livro, Coleção Corpo e Alma do Brasil (Cardoso, F.H (Org).), 1972.
- 11-CASTRO, Ana Célia - *As Empresas Estrangeiras no Brasil- 1860-1913*. Dissertação de Mestrado em Economia Apresentada ao Departamento de Economia e Planejamento Econômico do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Campinas, UNICAMP, 1976.
- 12- CINTRA, Marcos Antônio Macedo. “A Reestruturação Institucional do Sistema Financeiro Americano (1980/95)”;; In: Revista Economia e Sociedade, nº 10. São Paulo. Instituto de Economia da UNICAMP, jun 1998.
- 13-COSTA, Fernando Nogueira da. *BANCO DO ESTADO: O CASO BANESPA*. Tese (Doutorado em Economia). Campinas, UNICAMP, 1988.
- 14- COSTA, Fernando Nogueira da. & DEOS, Simone Silva de. “Reflexões sobre o Financiamento na Economia Brasileira”. Campinas, I.E.-UNICAMP (mimeo), 2000.
- 15-COSTA, Wilma Peres da. “A Questão Fiscal na Transformação Republicana - Continuidade e Descontinuidade”; In: Revista Economia e Sociedade. nº 10. São Paulo. Instituto de Economia da UNICAMP, jun 1998.
- 16-DEAN, Warren K. *The Industrialization of São Paulo, 1880-1945*. Austin, University of Texas Press, 1969.
- 17-EICHENGREEN, Barry. *A Globalização do Capital: uma história do sistema monetário internacional*. São Paulo. 1ª edição, Editora 34, 2000.
- 18-FERREIRA, Alcides. *Citibank no Brasil : 85 Anos de História*. São Paulo. Cultura Editores Associados. Fevereiro de 2000.
- 19-FRANCO, Gustavo H.B. *Reforma Monetária e A Instabilidade durante a Transição Republicana*. Tese de Doutorado apresentada ao Departamento de Economia da PUC/R.J. Rio de Janeiro, 1982.
- 20- _____ “A Primeira Década Republicana”; In: ABREU, Marcelo de Paiva.(Org). *A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro, 13 ed, Editora Campus, 1990.
- 21-FRITSCH, Winston. “1924”; In: Revista Pesquisa e Planejamento Econômico. Rio de Janeiro, IPEA, Vol 10, n. 3, 1980.
- 22- _____ “Apogeu e Crise na Primeira República: 1900-1930”; In: ABREU, Marcelo de Paiva.(Org). *A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro, 13 ed, Editora Campus, 1990.

- 23-FRIEDMAN, Milton & SCHWARTZ, Anna J. *The Great Contraction: 1929-1933*. Published by Princeton University Press. Princeton, New Jersey, 1965.
- 24-GALBRAITH, John Kenneth. *O Colapso da Bolsa: 1929*. Editora Livraria Pioneira de São Paulo, 1988.
- 25-GOLDSMITH, Raymond W. *Brasil 1850-1984: Desenvolvimento Brasileiro sob um Século de Inflação*. São Paulo, Ed Harper e Row do Brasil, 1986.
- 26-GUDIN, Eugenio. *Princípios de Economia Monetária*. Rio de Janeiro. Livraria AGIR Editora, 1º Vol, 3ª edição, 1954.
- 27-GUIMARÃES, Mário Mazzei e RIBEIRO, Benedito. *História dos Bancos e do Desenvolvimento Financeiro do Brasil*. Rio de Janeiro, Ed. Pro-Service, 1967.
- 28-HADDAD, Cláudio L. S. *Crescimento do Produto Real Brasileiro (1900-1947)*. Rio de Janeiro. FGV, 1978.
- 29-HASENBALG, Carlos, A; BRIGADÃO, Clóvis e COSTA, Fernando José Leite. *Empresários Financeiros: O Setor Financeiro no Brasil – Aspectos Históricos*. Faculdade Cândido Mendes - Edições DADOS, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 1970.
- 30-KINDLEBERGER, Charles P. *The World in Depression: 1929-1939*. University of California Press. Berkeley and Los Angeles, 1975.
- 31-LEVY, Maria Bárbara. *História dos Bancos Comerciais no Brasil*. Rio de Janeiro, IBMEC, 1972.
- 32-_____ *História da Bolsa de Valores do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, IBMEC, 1977.
- 33-LOPES, João do Carmo & ROSSETTI, José Paschoal. *Economia Monetária*. São Paulo, Editora Atlas, 6ª edição, 1992.
- 34-LOPES, Osório. *Notas sobre a Vida Bancária Nacional*. Rio de Janeiro, Graphica Ypiranga, 1930.
- 35-LOVE, Joseph, L. *A Locomotiva- São Paulo na Federação Brasileira (1889-1937)*. Rio de Janeiro, Ed. Terra e Paz, 1982.
- 36-LUZ, Nícia Villela, *A Luta pela Industrialização no Brasil*. São Paulo, DIEL, 1961.
- 37- MARQUES, Teresa Cristina de Novaes. *O Setor Bancário Privado Carioca entre 1918 e 1945. Os Bancos BOAVISTA e PORTUGUÊS DO BRASIL - um estudo de estratégias empresariais*. Dissertação de Mestrado em História Social .UFRJ/IFCS, Rio de Janeiro, 1998.

- 38-MARTINS, Coriolano M. *Elementos de Economia Bancária*. São Paulo, 2ª edição, Editora ATLAS S/ A., 1945.
- 39- MINELLA, Ary César. *Banqueiros: Organização e Poder Político no Brasil*. Rio de Janeiro, Editora Espaço e Tempo Ltda, 1988.
- 40- MINELLI, Pablo, M. *Las Inversiones Internacionales en America Latina*. Buenos Aires, Editorial Claridad. Livraria Civilização Brasileira, São Paulo, 1941.
- 41-MELLO, João Manuel Cardoso de. *O Capitalismo Tardio*. Campinas, São Paulo, UNICAMP, 10ª ed, 1998.
- 42-NEUHAUS, Paulo. *História Monetária do Brasil: 1900-1945*. Rio de Janeiro, IBMEC, 1975.
- 43-NETTO, Antônio Delfim. *O Problema do Café no Brasil*. Ed Fundação Getúlio Vargas, 1973.
- 44-NEGRI, Barjas. *Concentração e Desconcentração Industrial em São Paulo (1880-1990)*. Campinas, São Paulo, Ed. UNICAMP, 1996.
- 45- NÓBREGA, Gilberto. *Depósito Bancário*. Typographia ATC Ribeirão Preto. 1940.
- 46-NORMANO, J. R. *Evolução Econômica do Brasil*. São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1975.
- 47-OLIVEIRA, Hélio & CASTRO, Portocarrero de. *As Causas Econômicas da Concentração Bancária*. Rio de Janeiro, IBMEC, 1981.
- 48-PACHECO, Cláudio. *História do Banco do Brasil*. Vol III, 1979.
- 49- PAIS, Alberto de Almeida Pais (Org). *Organização do Sistema Financeiro Nacional: sua Criação, Evolução e Estágio Atual*. Trabalho do Curso de Formação Superior. Banco Central do Brasil. Rio de Janeiro, DEPES/DIPRO, Dezembro de 1993.
- 50 -PELAEZ, C. M. “As Consequências Econômicas da Ortodoxia Monetária, Cambial e Fiscal no Brasil entre 1889 e 1945”; In: Revista Brasileira de Economia, Vol 25, n.3, 1971.
- 51-PELÁEZ, Carlos Manuel & SUZIGAN, Wilson. *História Monetária do Brasil*. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 2ªed , 1981.
- 52- REED, Edward W. & GILL, Edward K. *Bancos Comerciais e Múltiplos*. São Paulo, Ed. McGraw-Hill Ltda, 1994.
- 53-SAES, Flávio Azevedo Marques de. *Crédito e Bancos no Desenvolvimento da Economia Paulista: 1850-1930*. São Paulo, IPE/USP, 1986.
- 54- _____ “Crescimento e Consolidação do Sistema Bancário em São Paulo na Década de 1920”; In: LORENZO, Helena Carvalho de. e COSTA, Wilma Peres da.(Orgs). *A Década de 1920 e as Origens do Brasil Moderno*. São Paulo, Ed. Unesp/Fapesp, 1997.

- 55-SARETTA, Fausto. “A Política Econômica na Década de 1920”; In: LORENZO, Helena Carvalho; COSTA, Wilma Peres da .(Orgs). *A Década de 1920 e as Origens do Brasil Moderno*. São Paulo Ed.Unesp/ Fapesp, 1997.
- 56-SILVA, Sérgio. *Expansão Cafeeira e Origens da Indústria no Brasil*. São Paulo, Editora Alfa-Ômega, 1980.
- 57-SOBRINHO, J. Leaes. *O BANCO DO BRASIL - Serviço Público Federal*. São Paulo, 1941.
- 58-STEIN, Stanley J. *The Brazilian Cotton Manufacture, 1850-1950*. Princeton, Princeton UNIVERSITY Press, 1957.
- 59-SUZIGAN, Wilson. *Indústria Brasileira*. São Paulo, Ed. Brasiliense, 1986.
- 60-SUZIGAN, Wilson & VILLELA, Anníbal Villanova. *Política do Governo e Crescimento da Economia Brasileira (1889-1945)*. Brasília, IPEA, 3ª ed, 2001.
- 61-SZMERECSEANYI, Tamas e SAES, Flávio A.M. de. “La Política Monetária Brasileña Y el Desarrollo del Sistema Bancario de São Paulo”; In: CARMAGUANI, M; CHÁVEZ, A.F e ROMANO, R. (Orgs). *Para uma História de América III* Los nudos (2), México, Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México, 1999.
- 62-TANNURI, Luiz Antônio. *O Encilhamento*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Economia e Planejamento Econômico. Campinas, UNICAMP, 1977.
- 63 -TOPIK, Steven. *A Presença do Estado na Economia Política do Brasil de 1889 a 1930*. Rio de Janeiro, Editora Record, 1987.
- 64 -TRINER Gail D. “British Banking in Brazil during the First Republic”; In: Artigo Apresentado no Congresso Internacional de História Econômica realizado em Buenos Aires, julho de 2002.
- 65-TRINER, Gail D. *Banking and Economic Development: Brazil, 1889-1930*. N.Y, Ed. PALGRAVE, 2000.
- 66-TRIFFIN, Robert. *O Sistema Monetário Internacional, ontem, hoje e amanhã*. Rio de Janeiro, Editora Expressão e Cultura., 1972.
- 67-TROSTER, Roberto Luis. *Regulação Prudencial no Brasil*. Tese de Doutorado em Economia -FEA/ USP, São Paulo, 1994.
- 68-VIEIRA, Dorival Teixeira. *Evolução do Sistema Monetário Brasileiro*. São Paulo, Ensaios Econômicos, Vol 13, IPE/USP, 1981.
- 69- WICKER, Elmus. *The Banking Panics of the Great Depression*. Cambridge University Press. U.K., 1996.
- 70-WONNACOTT, Paul & Ronald. *Introdução à Economia*. São Paulo, Ed. McGraw-Hill do Brasil, 1985.