A/C: Secretaria da SEP – **Artigo para X Encontro Nacional de Economia Política**

Título do Artigo: Contribuições da Reforma Bancária de 1921 para estabilidade do mercado bancário brasileiro frente à Crise de 1929.

Área: História Econômica e Economia Brasileira. **Sub-área:** 03 - História Econômica e Social Brasileira

Autora: Ana Paula Chavantes.

Filiação Institucional: Profª de Economia do Centro Universitário da Cidade (Rio de Janeiro) e Mestre em História Econômica pelo Instituto de Economia da UNICAMP.

Endereço: Rua. Nascimento Silva 454 apt 401. Ipanema. Rio de Janeiro. R.J. Cep: 22.421-020

Tel: (21): 2521-9068/ 2513-0328

E-mail: apchavantes@yahoo.com.br

Resumo:

O artigo visa a identificar as razões que contribuíram para a relativa estabilidade do setor bancário nacional frente à crise econômica mundial desencadeada pelo *crash* da bolsa de Nova York em 1929. Analisar-se-á a relação de causalidade entre a adoção de medidas públicas regulatórias na esfera do mercado bancário e a construção de uma estrutura organizacional bancária razoavelmente sólida, a partir da abordagem de aspectos relativos à Reforma Bancária de 1921, cujo arcabouço institucional lançou as bases para a consolidação do segmento bancário no país ao término da Primeira República. Durante a Grande Depressão o setor creditício doméstico sofreu poucos abalos, se comparado ao colapso ocorrido no mercado bancário norte-americano, cujo desdobramento devastador pode ser atribuído em grande parte à política econômica orientada pelos princípios do *laissez-faire*, criando um ambiente propício à eclosão da maior bancarrota de todos os tempos.

Palavras-chave: Políticas públicas regulatórias ; Reforma Bancária de 1921; Grande depressão

Abstract:

The objective of this article is to identify the contributing factors to the the relative stability of the brazilian banking sector in relation to the world crisis triggened by the crash of the New York stock market occurred in 1929. The article will analyze the causal relationship between the adoption of regulatory public measures in the banking sector and the build up of a reasonable solid banking organization structure following the banking reform enacted in 1921. This reform provided the framework of a stable institutional system in the country towards the end of the First Republic. During the Great Depression the domestic credit segment was slightly affect when compared with the colapse of the banking system experienced by the United States. The devastanting effects of this international crisis can be largely attributable to the *laissez-faire* oriented economic policy which created an enviromment conducive the largest bankrupcy of all times.

Key words : Regulatory public policies; Banking reform in 1921; Great depression

Contribuições da Reforma Bancária de 1921 para estabilidade do mercado bancário brasileiro frente à crise de 1929.

Ana Paula Chavantes*

Resumo:
O artigo visa a identificar as razões que contribuíram para a relativa estabilidade do setor bancário nacional frente à crise econômica mundial desencadeada pelo *crash* da bolsa de Nova York em 1929. Analisar-se-á a relação de causalidade entre a adoção de medidas públicas regulatórias na esfera do mercado bancário e a construção de uma estrutura organizacional bancária razoavelmente sólida, a partir da abordagem de aspectos relativos à Reforma Bancária de 1921, cujo arcabouço institucional lançou as bases para a consolidação do segmento bancário no país ao término da Primeira República. Durante o período da Grande Depressão o setor creditício doméstico sofreu poucos abalos, se comparado ao colapso ocorrido no mercado bancário norte-americano, cujo desdobramento devastador pode ser atribuído em grande parte à política econômica orientada pelos princípios do *laissez-faire*, criando um ambiente propício à eclosão da maior bancarrota de todos os tempos.
Palavras-chave: Políticas públicas regulatórias; Reforma Bancária de 1921; Grande depressão.

Abstract:
The objective of this article is to identify the contributing factors to the the relative stability of the brazilian banking sector in relation to the world crisis triggened by the crash of the New York stock market occurred in 1929. The article will analyze the causal relationship between the adoption of regulatory public measures in the banking sector and the build up of a reasonable solid banking organization structure following the banking reform enacted in 1921. This reform provided the framework of a stable institutional system in the country towards the end of the First Republic. During the Great Depression the domestic credit segment was slightly affect when compared with the colapse of the banking system experienced by the United States. The devastanting effects of this international crisis can be largely attributable to the *laissez-faire* oriented economic policy which created an enviromment conducive the largest bankrupcy of all times.
Key words : Regulatory public policies, Banking reform in 1921; Great depression

INTRODUÇÃO:

A última década da Velha República caracterizou-se por uma presença mais efetiva do Estado, no que concerne ao estabelecimento de normas, adequada fiscalização e suporte institucional aos bancos privados, nacionais e estrangeiros. Qual a preocupação dos agentes que promoveram a regulação bancária? Quais as medidas implantadas? Quais os efeitos dessas medidas no segmento bancário? O presente artigo se propõe a investigar essas questões.

A presença de políticas ativas de intervenção estatal, não só constituiu-se em mecanismo essencial para atenuar os efeitos perturbadores da crise econômica em curso, como também ajudou a promover um ambiente de higidez do segmento bancário nacional. Mostrar-se-á que o cataclismo financeiro que se alastrou pela maior parte das instituições norte-americanas teve sua gênese na excessiva liberdade do sistema bancário, submetido quase que exclusivamente às forças de mercado, expressando o teor da doutrina do *Free-Banking*.

* Mestre em História Econômica pelo Instituto de Economia da UNICAMP e Profª de Economia do Centro Universitário da Cidade. Rio de Janeiro.

Tendo em perspectiva que a partir da década de 1920 o comportamento do mercado bancário do país refletia basicamente as tendências apresentadas no Distrito Federal e em São Paulo, tomaremos como paradigma válido para o conjunto do organismo bancário brasileiro a trajetória do segmento bancário paulista[1]. O exame de sua performance propiciará uma análise fecunda sobre os efeitos das disposições legislativas, chamadas de *Reforma Bancária de 1921*, respectivamente, na consolidação e no desempenho do segmento bancário do país durante os anos subseqüentes à crise de 1929. Acompanhar-se-á o percurso de dois grupos distintos de instituições instaladas em São Paulo: os bancos estrangeiros[2] e os nacionais de grande porte.

Visando conferir uma apresentação seqüencial e ordenada ao artigo, os tópicos abordados estão organizados em cinco seções: a primeira analisa a evolução do sistema bancário paulista na Primeira República; a segunda apresenta os traços gerais da política econômica e da precária regulação bancária no Brasil entre 1889 e 1914; a terceira seção examina a relação entre a vulnerabilidade externa do país durante a Primeira Guerra e a adoção das primeiras medidas coercitivas direcionadas ao setor bancário; a quarta aborda questões pertinentes à *Reforma Bancária de 1921* e a quinta discute a influência das regulações bancárias na consolidação do sistema bancário brasileiro, além de traçar um paralelo entre os impactos da crise de 1929 no mercado bancário brasileiro e norte-americano.

1. O PAPEL DO MERCADO BANCÁRIO NA DINÂMICA ECONÔMICA DO ESTADO DE SÃO PAULO DURANTE A PRIMEIRA REPÚBLICA

A seção se prontifica a analisar a correlação existente entre as transformações ocorridas na economia paulista e a estrutura do mercado bancário na região entre fins do século XIX e a última década da Velha República. 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. O impulso inicial do desenvolvimento econômico brasileiro foi proporcionado pela expansão da cultura cafeeira, que desencadeou uma série de fatores que contribuíram de forma singular para o aumento da atividade econômica nesta região, ficando subjacente um nexo de causalidade entre o desenvolvimento das atividades econômicas e a formação do mercado bancário paulista.

Os estabelecimentos creditícios 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 XX.

À medida que a cidade de São Paulo espelhava a pujança econômica do estado, passava, também, a desabrochar-se como promissora praça financeira. No ocaso do período imperial, organizaram-se os dois principais bancos domésticos da região: Banco Commércio e Indústria de São Paulo e Banco de São Paulo, únicas instituições a resistirem às intempéries econômicas e financeiras dos primeiros quarenta anos do período republicano. Para os bancos locais, o dinamismo da economia interna oferecia boas perspectivas de lucro calcados em clientes tais como indústrias, comércio, grandes empresas de serviços públicos e mesmo o depositante individual, expandindo as atividades ligadas à esfera urbana. (Saes, 1986, p.123)

Já em meados da primeira década do século XX, amplia-se o número de conglomerados financeiros forâneos no estado de São Paulo. Tal fato está associado a crescente demanda por financiamentos de grande vulto por parte dos cafeicultores e do governo estadual, que recorriam aos bancos estrangeiros para obter recursos necessários à infra-estrutura e à defesa do preço internacional do café, principalmente a partir de 1906.

A forte concorrência com os bancos estrangeiros e a Crise Bancária de 1900 afetaram severamente os estabelecimentos bancários domésticos. As instituições estrangeiras instaladas no país eram vinculadas às principais praças financeiras mundiais, cujos vultosos capitais eram direcionados ao país sob forma de investimentos diretos ou de financiamentos. O ingresso dessas divisas trouxe imensas vantagens comparativas às instituições estrangeiras. Além disso, a crise financeira iniciada no princípio do século XX foi um duro golpe para os frágeis bancos domésticos - apenas os mais estruturados conseguiriam sobreviver a essa conjuntura.

Em síntese, conforme as instituições financeiras estrangeiras se multiplicavam, também ampliavam suas áreas de atuação: em um primeiro momento, ainda no século XIX, circunscreveram suas operações ao comércio exterior e ao mercado cambial. Posteriormente, no alvorecer do século XX, auferiram volumosos lucros graças ao aumento das transações referentes à intermediação do financiamento da dívida pública e aos seus vínculos com empresas estrangeiras com filiais no Brasil.

Desde meados da primeira década do século XX, os bancos estrangeiros detinham plena hegemonia sobre o mercado bancário do país. A título de exemplo, entre 1906 e 1914, observa-se um expressivo crescimento da participação dos bancos estrangeiros em São Paulo, tendo seu ápice em 1910, quando dos quatorze bancos existentes em São Paulo, sete eram estrangeiros, detendo 70% dos ativos bancários. (Cano, 1998, p. 85)

Entretanto, deve-se observar que foi exatamente neste mesmo período que ocorre a um processo de consolidação de instituições financeiras domésticas de grande porte. O setor cafeeiro multiplicou uma rede de investimentos com abrangência inclusive no segmento bancário. Segundo Cano

(idem,p.97), ocorrida a expansão bancária e reduzidas as aplicações de recursos no plantio do café, 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. Os bancos cooperaram para a ampliação dos demais setores do complexo cafeeiro.

Ao término da Primeira Guerra verifica-se que bancos nacionais apresentam-se mais sólidos e capazes de concorrer com os forâneos. A situação do sistema paulista seguia a mesma tendência, ao consolidar poucos, porém, bancos de grande porte com sede na capital do estado. Entretanto, os estabelecimentos estrangeiros continuavam a ter predominância na região, posto que, em 1918, detinham 66,5% dos depósitos e 60,3% dos empréstimos [3].

Todavia, ao longo da década de 1920, essa situação foi revertida. A estrutura econômica de São Paulo passava por profundas transformações. A rápida urbanização criava condições propícias para que houvesse uma extraordinária diversificação e crescimento das atividades voltadas ao mercado interno, refletindo a ampliação do mercado consumidor. Como o *nicho de mercado* das instituições nacionais abrangia os setores voltados para a economia interna, a nova dinâmica demandava uma participação mais ativa do setor creditício. Porém, entraves estruturais impediam a expansão do volume de crédito, impelindo o organismo bancário a agir com sobre-cautela na concessão de recursos. Saretta (1997, p.222) aponta as condições operacionais dos bancos ao final da década de 1910: "o sistema bancário atuava com encaixes relativamente elevados e era extremamente restritivo na concessão de créditos (..) tornava-se clara a impropriedade do sistema bancário ante às necessidades da economia. Havia dentro do sistema produtivo quase um consenso de que o setor bancário deveria ser reformado". Nos anos 20, as reformas foram concretizadas possibilitando a expansão creditícia.

2. TRAÇOS GERAIS DA POLÍTICA ECONÔMICA E AS PRIMEIRAS REGULAÇÕES BANCÁRIAS (1889-1914)

a) Política Econômica e Regulações Bancárias: A prática da atividade bancária foi limitada por dispositivos legais durante a maior parte do século XIX. Exemplo elucidativo era a restrição imposta aos bancos, compelidos a realizar operações creditícias somente de curto prazo. Com a Proclamação da República, o país iniciou uma fase de euforia econômica, na qual implementou-se nova legislação financeira (Lei Bancária de 1890), que revogava as leis bancárias do período imperial, adequando a regulação às novas necessidades de financiamento para a consecução do projeto republicano. A Lei Bancária de 1890 [4] tencionava a ampliação da rede bancária e a consolidação dos bancos de emissão.

A conseqüência desejada seria a expansão do crédito bancário e a viabilização de linhas de longo prazo, particularmente, para: i) o setor cafeicultor, que sofria periodicamente com crises de liquidez, ii) a construção e ampliação da infra-estrutura e iii) a modernização e o desenvolvimento dos empreendimentos industriais. Porém, os avanços contidos na legislação bancária não resultaram nos objetivos almejados. A falta de um aparato institucional, que garantisse o mínimo de segurança às operações creditícias, induzia os bancos a seguirem o mesmo padrão operacional vigente no período anterior a Lei de Bancária de 1890.

Logo após a publicação do novo ordenamento jurídico, os bancos elevaram sua participação em relação ao conjunto das Sociedades Anônimas de 29% para 42% denunciando que o número de estabelecimentos bancários multiplicava-se rapidamente. Contudo, a maior parte das recém constituídas instituições, em especial as do Rio de Janeiro, dedicava-se a operações especulativas com os títulos que circulavam na bolsa de valores local (Guimarães & Ribeiro, 1967).

A política de Rui Barbosa não tardou em inflar uma bolha especulativa com graves conseqüências. O febril movimento de títulos, que assinalou os primeiros anos da República, ficou conhecido como "encilhamento". Vieira (1981,p.189) menciona que o período caracterizou-se pela precariedade e insegurança do sistema monetário, conseqüências da frouxidão fiscalizatória, visto que os bancos possuíam um exacerbado grau de autonomia.

Logo no ano seguinte, bancos e empresas quebraram e Rui Barbosa deixou o ministério. Seis meses após seu afastamento, consolidaram-se novos dispositivos legais acerca das Sociedades Anônimas, através do Decreto nº 434, cujos dispositivos determinavam que a integralização do capital para a instalação de companhias nacionais diminuísse de 30% para 10%, permitindo-se aos bancos nacionais integralizarem 90% do capital social em prazo a critério da diretoria. Já os estabelecimentos bancários estrangeiros ficaram obrigados a realizarem ⅔ do capital social num prazo máximo de dois anos[5]".

Em fins de 1898, toma posse o novo Presidente, Campos Sales, que renegocia a dívida externa brasileira com os bancos europeus efetuando o primeiro *Funding-Loan*. O ministro da fazenda de Campos Sales, Joaquim Murtinho, almejava promover o equilíbrio das finanças públicas, o saneamento do portfólio de bancos, de empresas industriais e comerciais inoperantes e, sobretudo, a apreciação da taxa cambial. Para auferir tais metas, Murtinho adotou austeras medidas de caráter monetário e fiscal, instalando no país violento processo recessivo, que duraria até 1902.

Conquanto os objetivos de Murtinho tivessem sido alcançados, durante o processo de ajustamento surge *a Crise Bancária de 1900,* onde quase metade dos bancos instalados à época no Distrito Federal encerrou suas portas. A bancarrota das instituições domésticas foi produto dos pesados

saques efetuados, pois ao contrário dos bancos estrangeiros, achavam-se desprovidas de grandes montantes em divisas metálicas e cambiais, que lhes servissem de instrumento de liquidez.

Embora *a Crise de 1900* não tivesse causado impacto imediato nos bancos domésticos paulistas, por tratar-se de instituições cujos alicerces haviam sido calcados na dinâmica econômica do estado, a severa condução da política econômica a partir de 1898 e continuada até a criação da Caixa de Conversão afetou, progressivamente, a estrutura da maior parte dessas instituições ao longo de oito anos.

A letargia que se instalou no âmago da economia paulista resultaria no fechamento da maioria dos bancos de capital nacional na cidade de São Paulo, sendo que, em 1906, apenas dois estabelecimentos conseguiriam sobreviver - Banco Commercio e Indústria de São Paulo e Banco de São Paulo. A razão da solidez de ambos encontra-se em seus diretores e acionistas, cujos negócios abrangiam vários setores ligados ao Grande Capital Cafeeiro, criando uma rede de proteção a estas instituições frente a eventuais conjunturas adversas.

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 comuns aos bancos comerciais, foi-lhe conferido status de *Ente Estatal*, ganhando certas atribuições governamentais como: emitir moeda, operar no mercado cambial e executar ações relacionadas à dívida pública interna e externa.

b) A Caixa de Conversão e seus Desdobramentos no Cenário Bancário e Econômico

Em 1906, a taxa de câmbio estava superapreciada em razão da austera política econômica, da crescente entrada de capital estrangeiro e da expansão das exportações. Levy (1972, p.63-64) argumenta que a implantação da Caixa de Conversão (1906-1914) foi decorrência de uma política econômica visando ao favorecimento dos cafeicultores. Os obstáculos presentes na atividade cafeeira de exportação, em decorrência da superapreciação cambial, induziram a classe agroexportadora 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", que estabelece como prioridade a tomada de empréstimos externos para dar curso à nova política com apoio do Estado. Visando à implantação da estratégia, a União cria a chamada Caixa de Conversão, em 1906, que num primeiro momento tinha como objetivo a desvalorização cambial até que se atingisse uma taxa cambial de estabilização. Logo após a constituição da Caixa, ocorreu um aumento de liquidez na economia e o equilíbrio cambial foi mantido até 1913.

A ampliação do meio circulante viabilizou a expansão creditícia, beneficiando o sistema bancário, através do aumento de suas atividades, especialmente os bancos estrangeiros e o Banco do Brasil (Levy,

1972). Ao assumirem a função de *underwritters* em larga escala, os bancos estrangeiros - com grande mobilidade entre o mercado europeu e brasileiro - passaram a ampliar as margens de lucro, devido ao ambiente econômico mais estável e previsível após a criação da Caixa de Conversão[6].

Analogamente, sob a égide do padrão ouro, emergia uma conjuntura econômica favorável à ampliação das atividades do Banco do Brasil, possibilitando vultosos ganhos, já que obtinha vantagens comparativas em relação aos bancos comerciais nacionais, em razão de sua inserção no mercado de câmbio e do aumento da confiabilidade do público, que lhe dava preferência em suas operações. Em relação a posição externa do país, os constantes saldos positivos da balança comercial e as vultosas somas de recursos estrangeiros que mantiveram uma tendência de influxo neste período, respaldaram o aumento das reservas que lastreavam a emissão da Caixa, viabilizando o regime de conversibilidade.

Entretanto, a conjuntura econômica positiva sofreu um revés no ano anterior ao início da Primeira Guerra. O Brasil encontrava-se acuado, simultaneamente, por duas crises: uma interna e outra externa.

A situação interna tornara-se caótica. A gênese da crise doméstica teve suas origem ainda na primeira década do século XX por conta do progressivo aumento do déficit orçamentário, coberto por divisas externas e principalmente por recursos obtidos no setor bancário privado. 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, possuíam ínfimos recursos para atender à demanda do segmento produtivo. Ao final do ano, eclode uma dramática crise de numerário, cuja dimensão praticamente paralisou as atividades bancárias, levando à falência diversos empreendimentos particulares que dependiam de empréstimos. Os transtornos econômicos internos ocorrem ao mesmo tempo em que as contas externas entram em colapso.

A deflagração da crise nos Bálcãs (iniciada em fins de 1912), envolvendo diversas potências européias, criou um quadro de instabilidade econômica no Brasil, que, na condição de país primário-exportador, viu sua posição econômica externa tornar-se extremamente vulnerável devido à deterioração do preço internacional dos produtos exportados, ao fim da entrada de capitais financeiros internacionais e a evasão de ouro, desencadeando uma abrupta diminuição de suas reservas em divisas[7].

Os efeitos da crise européia foram sentidos diretamente no setor creditício brasileiro. As filiais dos bancos estrangeiros, pressionadas por suas matrizes, foram obrigadas a liquidar volumosos contingentes de operações, restringindo ainda mais o crédito disponível.

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. O deslanche da crise econômica doméstica, iniciada em 1913, associado ao revés ocorrido na economia mundial com o princípio da Primeira Guerra, em 1914, inviabilizou a continuidade da Caixa de Conversão, encerrando a conversibilidade.

3. SITUAÇÃO EXTERNA (1914-1918): PERDA DE RESERVAS E LEIS DE 1917/1918

Antes da formulação das Leis Bancárias de 1921, os gestores econômicos promoveram algumas tentativas, no sentido de apoiar e controlar a atividade bancária, principalmente no tocante às operações de câmbio. Foi no período da Primeira Guerra Mundial que o Governo impôs as primeiras medidas coercitivas sobre as operações bancárias prejudiciais ao desempenho da economia brasileira – "Leis Bancárias" de 1917 e 1918.

A situação externa do país era bastante delicada e, dada a sua incapacidade de honrar seus compromissos à época da deflagração da Primeira Guerra e nos anos vindouros, o país se viu na contingência de acordar o segundo *Funding-Loan* em 1914.

Durante o decurso do conflito mundial, o nível de reservas internacionais decrescia continuamente [8]. A situação de consecutivo déficit no balanço de pagamentos era equacionada pelo movimento de capitais compensatórios, diminuindo ainda mais a geração primária de divisas do país, que eram compostas, em sua maior parte por saldos bancários [9].

Ao mesmo tempo em que o volume de divisas externas declinava, o câmbio se desvalorizava distanciando cada vez mais o Brasil da possibilidade de volta ao padrão ouro. Episódios ocorridos em 1917 aumentaram ainda mais o temor do poder público em relação à posição das finanças externas do Brasil. Não bastassem os reflexos negativos da sensível diminuição do volume de importações do café brasileiro pela Alemanha, segundo maior consumidor da *commodity,* a Inglaterra, mediante ameaças germânicas, suspendeu imediatamente a compra de café brasileiro.

Tais restrições às exportações brasileiras representariam o completo estrangulamento cambial do país. A partir de então, o Governo deu início a implantação de normas bancárias com vistas a frear a evasão de divisas externas e atenuar as oscilações das taxas cambiais através da regulação de operações dos bancos estrangeiros atuantes no Brasil.

Face à precária conjuntura externa do Brasil, instaurou-se, no segundo semestre de 1917, as primeiras resoluções 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, influenciando diretamente a situação do balanço de pagamentos. Portanto, o controle sobre as operações de uso da moeda estrangeira

estaria ligado à transferência de capital, sem que houvesse restrição ao uso das divisas para a compra de bens e serviços.

Todavia, o mercado de divisas no Brasil também sofria forte influência das pressões resultantes das especulações cambiais promovidas pelos bancos estrangeiros, que obtinham notáveis margens de lucro ao transacionarem com um ativo escasso (cambiais), especialmente durante períodos em que a economia se via abalada por choques exógenos. As operações cambiais especulativas atingiram tal volume durante a Guerra, que as autoridades monetárias viram-se compelidas a iniciarem intensos esforços para coibir a realização de tais arbitragens. Em outubro de 1917, foi aprovado o Decreto Legislativo nº 3.361, cujo ordenamento determinava 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 às autoridades públicas competentes. Tratava-se de fiscalização *a posteriori.*

Villella & Suzigan (2001) registram que as operações cambiais foram limitadas com dois objetivos básicos: combate à especulação e a proibição da remessa de valores para o exterior durante a Guerra. Seus argumentos ratificam a intenção do mentor da legislação, o ministro Antônio Carlos, que menciona "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" (Apud, Levy, 1972, p.102).

À medida que se aproximava o fim da Guerra, os gestores econômicos aumentaram o cerceamento relativo às especulações cambiais com uma motivação adicional: a intenção de restaurar o regime de padrão ouro no país. Porém, a volta da conversibilidade da moeda só seria possível se o câmbio sofresse significativa valorização e se mantivesse estável.

Quatro meses antes do desfecho da Primeira Guerra, as intervenções estatais no mercado de câmbio aprofundaram-se e, através da instauração do Decreto nº 13.110, de 19 jul. 1918, estabeleceu-se uma forma ainda mais limitada ao movimento de fluxos cambiais. A legislação limitava a saída das remessas de fundos para o exterior, posto que apenas três tipos de operações poderiam ser exeqüíveis: o pagamento de dívidas públicas e privadas, o pagamento de bens importados e a manutenção de brasileiros e estrangeiros no exterior. Visando uma inspeção eficiente, determinou-se que o egresso de divisas deveria ser submetido à autorização prévia do Ministério da Fazenda. Tratava-se da fiscalização a *priori*.

Os propósitos da Lei de 1918 são sintetizados por Neuhaus (1975, p57): "reduzir a especulação cambial; 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 teria sobre a taxa de câmbio". Dentre os três objetivos,

um era o alvo mais perseguido pelo poder público: a eliminação dos negócios relacionados ao mercado de *Hot Money*[10].

O descontentamento dos gestores monetários com as práticas exercidas pelos estabelecimentos financeiros forâneos pode ser mensurado pelos eloqüentes comentários registrados no Relatório do Banco do Brasil[11], que contém duras acusações ao comportamento dos bancos estrangeiros no Brasil, não só em relação ao âmbito de suas transações, como também acerca do descumprimento das regras de integralização de capital.

As instruções contidas nas legislações de 1917 e, principalmente nas de 1918, 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 dos meses finais de 1918, como se observa através de relato da época: "*das medidas, postas em pratica, resultou o desapparecimento quase completo da especulação, registrando-se satisfatória estabilidade de taxas, que se sustentavam inalteradamente durante dias consecutivos e mesmo periodos apreciáveis*[12] ".

No entanto, as normas coercitivas dos tempos de Guerra não poderiam continuar em vigor após o fim do conflito, posto que se tratavam de medidas emergenciais, com vistas a impedirem a instauração de provável colapso econômico e não fruto de um planejamento de longo prazo. Entretanto, as Leis de 1917 e 1918 foram decisivas para que os gestores econômicos percebessem que normatizações bancárias faziam-se imprescindíveis para estabelecer o disciplinamento desta atividade. Neste sentido, transcreveremos o registro feito por Lopes em sua pesquisa: "conforme accentuou Nuno Pinheiro (criador da Inspetoria Geral de Bancos), desde 1860, encontramos em nossa legislação `vários dispositivos´ referentes à fiscalização dos bancos, sendo que o Decreto nº 13.110 foi o passo avançado para chegarmos ao Decreto nº 14.728, de 16 mar. 1921" Lopes (1930, p.10). Portanto, vê-se na legislação de 1918, o embrião da futura reforma bancária implementada após três anos subseqüentes.

O período do imediato pós-guerra foi marcado por uma postura pró-ativa do poder público, no sentido de definir regras que promovessem a construção de uma estrutura bancária mais sólida, além da criação de instrumentos que fornecessem segurança e agilidade às operações bancárias. A partir daí, estabelecem-se as bases do novo programa governamental, cujas medidas compuseram a *Reforma Bancária de 1921.*

4. REFORMA BANCÁRIA DE 1921

Nos anos 20, a precariedade da economia passou a dar lugar a um mercado mais dinâmico e acelerava-se a interligação entre o crescimento das atividades econômicas voltadas para o mercado interno, a normatização da atividade bancária e o aprimoramento operacional das instituições creditícias.

O Governo percebia, por um lado, que o desenvolvimento, modernização e agilização das operações bancárias iriam tornar-se um elemento essencial para a expansão das atividades produtivas internas, e, portanto, fazia-se mister minorar os riscos inerentes ao segmento bancário e, por outro, que as arbitragens cambiais realizadas há anos pelos estabelecimentos bancários contribuíam para as enormes flutuações da taxa cambial. Por conseguinte, as autoridades econômicas instituíram um conjunto de regras de cunho estrutural, no sentido de normatizar e fiscalizar tanto aspectos burocráticos quanto à natureza das operações bancárias, além de sancionar dispositivos capazes de dar o apoio necessário à rede bancária.

Durante várias décadas, as disposições exigidas aos bancos comerciais equivaliam às mesmas obrigações de qualquer outra empresa sob a forma de Sociedade Anônima. Entretanto, a partir dos anos 20, o Congresso Nacional impôs ao segmento bancário várias regras adicionais, disciplinadas através da Lei nº 4.182, de 13 nov. 1920. No cerne dessa norma legislativa, 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). Todavia, essa disposição jurídica sofreu algumas modificações, pouco mais de um mês após sua publicação, passando a vigorar, em seu lugar, a Lei nº 4.230, de 31 dez. 1920 – que revogou a função emissora da Carteira[13].

Em suma, esse arcabouço jurídico deu origem a dois importantes instrumentos relativos à atividade bancária: a Carteira de Redesconto e a Lei de Fiscalização Bancária, que impuseram uma série de exigências de ordem operacional e burocrática aos bancos. Outro termo concernente à agilização das transações bancárias foi o efetivo funcionamento da Câmara de Compensação em 1921. Esse conjunto de ordenamentos, conhecido como *Reforma Bancária de 1921*, foi implementado durante o governo Epitácio Pessoa e operacionalizado por José M. Whitaker, que, na condição de banqueiro privado nacional e presidente do Banco do Brasil, colocaria em prática seus preceitos.

a) Câmara de Compensação:

A Câmara de Compensação de Cheques, autorizada a funcionar em 1919 e concretizada 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 (1999, p.396) sintetizam sua contribuição para a desenvoltura das relações produtivas "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 generalizado". A agilidade proporcionada às

transações financeiras pela Câmara é revelada pelas estatísticas bancárias ao registrar que, durante o período compreendido entre 1921 e 1925, o movimento de compensação de cheques aumentou oito vezes.

b) Carteira de Redesconto: (Decreto 14.635, de 21 jan. 1921)

A finalidade desse item é analisar a relação causal entre a operacionalidade do redesconto e a estruturação do mercado bancário em moldes de relativa segurança.

Mediante a crescente importância da atividade bancária na dinâmica econômica, fazia-se mister a concepção de um órgão que funcionasse como "emprestador de última instância" aos bancos comerciais. Assim, instaura-se a Carteira de Redesconto do Banco do Brasil.

As atividades iniciais da Carteira limitavam-se a redescontar letras ou notas promissórias, cujo prazo de vencimento não excedesse 120 dias, que contivessem a garantia de pelo menos duas firmas de agricultores, industriais ou comerciantes. Além do mais, a operação só seria realizada com títulos cujo numerário beneficiasse as atividades produtivas. As regras impostas ao funcionamento da Carteira de Redesconto não deixam dúvidas de que o propósito inicial do governo consistia em fornecer um instrumento de apoio ao segmento bancário, tencionando ampliar o crédito aos setores voltados ao mercado interno.

Contudo, os intentos originais das operações de redesconto foram desvirtuados. Novas disposições, favorecendo setores ligados ao comércio externo[14] e autorizando o redesconto de títulos públicos[15] foram implementadas[16]. A última medida agravou a situação de debilidade em que se encontravam os fundamentos macroeconômicos do país, ao expandir ainda mais o volume do meio circulante, criando pressões inflacionárias.

Ao tomar posse o sucessor de Epitácio Pessoa, Arthur Bernardes, deparou-se com um quadro econômico delicado: taxa cambial depreciada, pressões inflacionárias e uma gigantesca dívida de curto prazo do Tesouro com o Banco do Brasil. O objetivo imediato do novo governo era restabelecer o equilíbrio dos mercados monetário e cambial. A liquidação da dívida de curto prazo com o Banco do Brasil era prioridade, e, com vistas ao seu saneamento e à implementação de mudanças institucionais, a primeira providência foi instauração da Reforma Monetária de 1923. O fechamento da Carteira de Redesconto do Banco do Brasil[17] fazia parte das recém-aprovadas modificações nos estatutos do banco estatal.

No entanto, mesmo após o encerramento da Carteira, dois anos após sua criação, o *Ente Público* continuou a fornecer suporte à rede bancária do país. Seu novo estatuto, celebrado ainda em 1923, autorizava-o a manter suas operações de redesconto,[18] com critérios muito semelhantes aos exigidos pelos dispositivos originais que normatizaram a antiga Carteira de Redesconto, por intermédio da Carteira

Comercial do Banco do Brasil. Portanto, os efeitos do redesconto sobre o sistema bancário prolongaram-se durante toda a década de 1920.

A Carteira de Redesconto do Banco do Brasil exerceu importantes influências no processo de fortalecimento e estabilidade do mercado bancário brasileiro. Nesse sentido, serão feitas considerações sobre dois aspectos que determinaram a composição da rede bancária brasileira, caracterizada por um reduzido número de bancos de grande porte e com estruturas saneadas, capaz de resistir aos danos gerados pelo colapso iniciado em 1929.

O primeiro aspecto refere-se às regras concernentes ao capital social. Mas de que forma as normas relativas ao capital social, engendradas no ordenamento jurídico da Carteira de Redesconto, contribuíram para a configuração de um mercado bancário menos vulnerável? Os dispositivos da Carteira viabilizavam seus serviços apenas às corporações que efetivamente integralizassem, no mínimo, cinco mil contos de réis (5.000:000$000), concernentes ao capital social que dispunham no país.

A regra do redesconto deixa claro que ao poder público interessava agir em prol: i) do fortalecimento dos bancos de grande porte em detrimento das casas bancárias[19] (instituições de pequeno porte, eminentemente nacionais) e ii) do enquadramento dos estabelecimentos estrangeiros, caracterizados pelo pequeno aporte de recursos próprios, a parâmetros de solvibilidade mais consistentes. Em ambos os casos a esfera pública atuava 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.

É curioso notar a interpretação de alguns autores com relação aos objetivos do redesconto e à permanência dos bancos estrangeiros no Brasil. Topik, defensor da tese que o Estado empenhava-se em conceder privilégios especiais às instituições bancárias domésticas em decorrência de sentimentos nacionalistas, afirma que: "a ampliação das facilidades do redesconto para os bancos nacionais foi parte da política global que visava o maior controle sobre os bancos estrangeiros" (Topik,1987,p.60).

Entretanto, os fatos não ratificam a retórica do pesquisador. O Decreto nº 14.635 assegurava a todo estabelecimento bancário, independente de sua nacionalidade, acesso aos recursos do redesconto, desde que atendesse à exigência legal de integralização de pelo menos cinco mil contos de réis referentes ao capital social. Ao cabo do exame referente à legislação do redesconto, nenhum indício pragmático configura qualquer manobra no sentido de promover vantagens aos banqueiros nacionais. Era, sim, um instrumento que incentivava a consolidação de grandes bancos dispostos a integralizarem um nível mínimo de capital próprio e, por via de conseqüência, menos susceptíveis às intempéries econômicas.

Em suma, os regulamentos da Carteira de Redesconto concernentes ao capital social constituíram-se em um dos elementos responsáveis pela consolidação de um organismo bancário

mais saneado e fortalecido, atenuando os riscos inerentes às transações bancárias, o que, por via de conseqüência, ensejou progressivamente, o aumento da confiabilidade do público nas instituições creditícias, ao longo dos anos 20[20].

O segundo aspecto aborda a Carteira de Redesconto como elemento chave, através do suporte dado aos bancos domésticos, para a composição de um mercado constituído por instituições com maior grau de solvibilidade e com condições mais equânimes de competitividade frete aos bancos estrangeiros instalados no Brasil.

O descasamento de prazos entre ativo e passivo ensejava maiores apreensões, particularmente aos bancos privados domésticos, pois a suposta ocorrência de pânico bancário colocava-os em posição de maior vulnerabilidade frente às instituições alienígenas, que, por sua vez, poderiam contar com eventual assistência financeira de sua sede.

Tal panorama engendrava dupla oneração às instituições nacionais. O primeiro ônus estava associado aos altos encaixes com que trabalhavam os estabelecimentos domésticos. A insegurança com que negociavam os impeliam a subutilizar os recursos disponíveis comprometendo a rentabilidade e cerceando a expansão de suas funções como intermediários financeiros.

O segundo ônus era a baixa propensão dos agentes econômicos em alocar seus recursos nos estabelecimentos nacionais. Relatos das autoridades monetárias, à época, ratificam este argumento: "a desconfiança do público traduzia-se numa humilhante preferência pelos bancos estrangeiros, cujas matrizes fazem parte de organizações bancárias que lhes dão apoio completo[21]". O implemento da Carteira de Redesconto foi fundamental para a reversão destes dois obstáculos que impediam a expansão da participação dos bancos nacionais.

As atividades dos bancos estrangeiros iriam diminuir, entre outras causas, em razão do aumento da competitividade dos bancos nacionais por ocasião do funcionamento de um *emprestador de última instância*. Já em 1928, a participação das instituições estrangeiras havia sido reduzida. Para dar a dimensão da alteração ocorrida no decorrer dos anos 20, os bancos de capital nacional no estado de São Paulo, que detinham 29,4% do total dos depósitos e 37,8% do total dos empréstimos, em 1919, passaram a deter 78,6% e 71,2%, respectivamente, em 1928 (Cf: Saes, 1986, p. 229-238.). À medida que o grupo dos bancos nacionais passou a ter a hegemonia no mercado bancário reduziu-se a vulnerabilidade do setor, em decorrência de sua maior propensão em fortalecer a posição patrimonial e da reconhecida capacidade de honrar seus compromissos com os agentes econômicos.

c) Lei de Fiscalização Bancária: (Decreto 14.728, de 16 mar 1921)

O Regulamento para o Serviço de Fiscalização das Operações Bancárias e Cambiais, instituído pelo Decreto nº 14.728, de 16 mar. 1921, era composto por 78 artigos que enfatizavam: i) questões ligadas ao capital social dos bancos; ii) assuntos pertinentes às operações cambiais; iii) exigência do detalhamento das demonstrações financeiras e iv) fiscalização e ações punitivas em casos de descumprimento das regras.

Avessos a qualquer tipo de interferência do poder público no âmbito de sua atividade, o meio bancário protestou contra a execução do Decreto nº14.728, que segundo Lopes (1930, p.12) *"sofreu guerra de morte"*. Dentre seus estatutos foi incluído a criação da Inspetoria Geral de Bancos[22] investida de poderes fiscalizatórios e coercitivos com a finalidade de supervisionar as condições operacionais e patrimoniais das instituições bancárias[23].

i) Capital Social: Dentre os vários dispositivos do serviço de fiscalização, em primeiro lugar, iremos nos ater aos preceitos referentes ao capital bancário, elemento amortecedor de impactos provenientes de possíveis perdas. A fim de analisarmos o comportamento dos bancos em relação à integralização do capital social, elegemos uma amostra significativa dos bancos nacionais com sede na cidade de São Paulo e de instituições financeiras estrangeiras operantes neste estado (Tabela 1). 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 legal[24].

No grupo dos bancos estrangeiros, todos os participantes da amostra cumpriram as determinações do Art 23º, que exigia a integralização de pelo menos ⅔ de seu capital social num prazo máximo de dois anos, contado a partir do início de seu funcionamento no país.

Tabela 1- Evolução do Capital dos Bancos Nacionais e Estrangeiros Operantes em São Paulo

	1922			1926			1928		
BANCOS	**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

* Valores em Contos de Reis

Dando seqüência as considerações referentes à conta capital, nos deteremos em outro importante ponto a ser examinado: o grau de capitalização dos bancos, elemento de segurança dos recursos de terceiros. Os números referentes à Tabela 2 mostram que o conjunto dos bancos nacionais acusa um coeficiente de capitalização muito superior ao grupo dos estrangeiros, em 1929. Enquanto os primeiros apresentavam expressivo coeficiente de capitalização, da ordem de 42,57%, os estrangeiros acusavam apenas 21,2%. Isso denota que as instituições estrangeiras pouco utilizavam recursos próprios para se capitalizarem.

Tabela 2: Grau de Capitalização dos Bancos Estrangeiros (i) e Nacionais (ii) em 1929

BANCOS	Capital Total (A) *	Depósitos Total (B) *	A/B % (iii)
Estrangeiros **(i)**			
Banca Francese 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%**
Nacionais **(ii)**			
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: (i) LOPES, Osório. (1930) *Notas sobre a Vida Bancária Nacional.* p. 49-53. O capital social dos bancos estrangeiros equivale ao montante global de todas as filiais existentes no Brasil (ii) Anuários Estatísticos de São Paulo. O capital social dos bancos nacionais equivale ao montante de todas as filiais no estado

(iii) A/B (%) = Grau de Capitalização dos Bancos

* Valores em contos de réis.

Apoiando-se no fato de nenhum banco estrangeiro ter se constituído no país após o preceito do Art 20º, que impunha a integralização modesta de 9.000 contos de réis como condição necessária ao estabelecimento de novas instituições forâneas no Brasil, infere-se que esse grupo não tinha interesse em trazer capital próprio para o país, preferindo utilizar-se dos recursos internos. O montante exigido pelo Art 20º não se constituía em impedimento para entrada de novos bancos estrangeiros, haja vista que os bancos nacionais paulistas, mesmo sem tal imposição, apresentavam capital bastante superior a esse valor (Tabela 1). Szmerecsanyi & Saes (1999, p. 407) assinalam que "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". O teor do trecho assinalado pelos autores reflete as dúvidas acerca da idoneidade dos propósitos e das atividades exercidas por grande parte dos bancos estrangeiros.

Aliás, Costa (1988, p.112) 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".

A desmotivação dos bancos alienígenas em disponibilizar um patamar razoável de capital próprio para sua operacionalidade no país, viabilizando o funcionamento salutar de tais instituições, acabou por diminuir sua participação no mercado bancário brasileiro. O *crash* da bolsa de valores de Nova York 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 brasileiro ao final dos anos 20, como também graças à estrutura salutar dos bancos nacionais, que detinham a primazia das operações.

ii) <u>Operações Cambiais</u>: Outro aspecto abordado pelos dispositivos da "Lei de Fiscalização" relacionava-se às operações de câmbio realizadas pelos bancos. Desde os primórdios do funcionamento dos bancos estrangeiros no Brasil, a exacerbada lucratividade obtida por essas instituições advinha principalmente das operações de arbitragens cambiais. O oligopólio exercido sobre o mercado de câmbio era fonte de grande insatisfação do poder público, pois propiciava grandes oscilações no valor da moeda nacional.

A atuação dos bancos estrangeiros nas operações de especulação cambial ocorria através das vantagens auferidas pela diferença entre as taxas de câmbio existentes nas diferentes regiões do país, que por sua vez, eram extremamente afastadas umas das outras. As instituições estrangeiras, ao contrário dos nacionais, aproveitava-se dessa característica, abrindo filiais em várias regiões do país e realizando grandes lucros pela simples flutuação do valor da moeda nacional entre os diferentes centros comerciais. Outra debilidade das instituições estrangeiras consistia na sonegação de impostos incidentes sobre as operações cambiais realizadas.

O Decreto nº 14.728 reservou o Capítulo V - *Da exportação de valores e das transações cambiais* – com 8 artigos disciplinando as operações de câmbio. O Art 34º visava restringir o volume das operações cambiais, exigindo a integralização de um depósito proporcional a todas as transações cambiais realizadas no ano anterior.

Outras formas de cercear as operações cambiais especulativas foram reguladas pelo Art.36º, o qual faculta o direito ao governo de exigir que os bancos requisitassem autorização prévia da Inspetoria para executarem operações que envolvessem compra de cambiais ou remessa de fundos ao exterior. O Art. 39º proibia liquidações por diferença nas operações sobre letras de câmbio e moeda metálica visando *prevenir e coibir o jogo sobre o câmbio, assegurando apenas as operações legítimas.*

Pretendia-se evitar oscilações indesejáveis na cotação do câmbio, a fim de estabelecer um ambiente econômico estável. No tocante ao registro de informações concernentes às transações cambiais realizadas, o Art. 35º determinava o envio diário desses dados à Inspetoria, com vistas a cercear a evasão referente ao imposto do selo. As punições relativas às transgressões dos artigos do Capítulo V eram severas, com intuito de pressionar os bancos a informarem corretamente suas posições no mercado de câmbio.

A partir do momento em que os bancos estrangeiros foram obrigados a depositar nos cofres públicos um percentual sobre a movimentação efetuada no mercado cambial e a enviar diariamente informações acerca das operações cambiais efetuadas (acabando com os ganhos marginais derivados de operações cambiais não contabilizadas), o volume de transações realizadas com divisas estrangeiras diminuiu sensivelmente e, por conseqüência, suas margens de lucro foram restringidas. Eis uma das razões que contribuíram para a perda da hegemonia desse grupo no mercado bancário brasileiro.

Ao final da Primeira República, o setor bancário era basicamente composto por instituições financeiras nacionais, que pelo seu excelente desempenho operacional e patrimonial, foram capazes de absorver os impactos da Crise 1929 com extraordinário êxito.

iii) <u>Envio das Demonstrações Financeiras</u>: Tencionando monitorar a situação patrimonial e movimentações financeiras, dispositivos da "Lei de Fiscalização" exigiam a apresentação do "balanço das operações, do ativo e passivo e dos lucros e perdas" alusivos ao exercício anterior e a remessa dos balancetes mensalmente à Inspetoria. Concomitantemente, o Art 53º exigia que a Inspetoria verifica-se se os bancos mantinham *Fundo de Reserva* para acolher operações periclitantes compensando eventuais prejuízos.

Esses ordenamentos concorreram para que a agência fiscalizadora averiguasse sinais que indicassem uma eventual situação de insolvência, e, por conseguinte, possibilitasse ao poder público instaurar medidas cautelares que revertesse o quadro[25].

De acordo com Goldsmith (1986), entre 1915 e 1921 entraram em operação no país mais de 10 bancos estrangeiros. Porém, a Lei Bancária de 1921 limitou suas atividades, fazendo com que vários deles encerrassem suas atividades no Brasil. Em 1929, a participação das instituições forâneas nos empréstimos e depósitos havia caído para cerca de ¼, continuando a decair, em parte devido às medidas legislativas de 1921. 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.

Faz-se mister registrar a posição de alguns autores a respeito dos benefícios trazidos pela "Lei de Fiscalização". Levy atribui "o pequeno número de falências de bancos durante a crise de 1929, a ação

preventiva por parte da Inspetoria Geral de Bancos" (Apud Marques, 1998, p.7). Neuhaus comenta que, entre os meses finais de 1929 e o primeiro semestre de 1931, a Inspetoria Geral de Bancos teve um papel ativo no controle das transações bancárias, pois, exerceu persuasão moral sobre as operações em moeda estrangeira, não só evitando a fuga de capitais, mas também reduzindo o volume das importações não essenciais e impedindo a especulação cambial (Neuhaus,1975, p.104).

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 Inspetoria 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" Lopes & Rossetti (1992, p.311)

5. OS EFEITOS DA CRISE DE 1929 SOBRE O SISTEMA BANCÁRIO

Foi surpreendente o desempenho do sistema bancário brasileiro frente ao ciclo macroeconômico descendente que nasceu nos Estados Unidos e contaminou o resto do mundo. Conforme amplamente comentado em seções anteriores, a *Reforma Bancária de 1921* constituiu-se em um marco legal que permitiu a consolidação do sistema financeiro nacional. Na seqüência dos acontecimentos econômicos mundiais, a relativa solidez dos bancos no Brasil insere-se conjuntamente com a adoção de medidas de natureza macroeconômicas adotadas pelo governo brasileiro após 1930, como importante elemento no sentido de reduzir a vulnerabilidade da economia nacional[26] após a crise de 1929.

As contas mais expressivas dos bancos no Brasil 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 de 3,1%, entre 1929 e 1931, e os depósitos contração de apenas 3,2%, em 1930. Esse quadro relativamente favorável contrasta com o panorama do mercado bancário norte-americano, que se mostrou bastante vulnerável à crise de 1929, propiciando um ambiente de incertezas, no qual a falta de credibilidade dos bancos junto ao público promovia

corridas periódicas às instituições. A situação de insolvência apresentada por milhares de bancos norte-americanos impedia uma ação mais eficaz do governo, no sentido de conceder linhas de assistência de liquidez, visto que os recursos públicos eram insuficientes para atender à grande demanda.

Estatísticas referentes ao Citibank, um dos maiores bancos dos Estados Unidos, mostram a vulnerabilidade do sistema bancário daquele país, indicando que, entre 1930 e 1934, ocorreram quedas expressivas e sucessivas em contas relevantes, como no total dos ativos de 30%, nos empréstimos de 39% e nos depósitos de 27,6% (Ferreira, 2000, p.62).

Ao tomar posse, o Presidente Norte-Americano, Franklin D. Roosevelt, no intuito de contornar o colapso vivido pelo sistema bancário americano, determinou a implantação de um conjunto de reformas bancárias, pois se percebia que "as práticas bancárias nos anos 20, identificadas como especulativas, tinham causado o pânico e a depressão" (idem, p.61).

As novas leis bancárias, conhecidas como Glass-Steagall Act de 1933 e o Securities Exchange Act de 1934, objetivavam eliminar o excessivo liberalismo que prevalecia até a década de 1930, responsável por um sistema financeiro caracterizado pelas seguintes disfunções: i) concorrência predatória entre dezenas de milhares de bancos existentes à época, propiciada por uma legislação bancária caracterizada pela falta de unidade na definição de normas, inviabilizando a fiscalização do efetivo cumprimento da legislação em vigor e ii) grande número de bancos não filiados ao Sistema de Reserva Federal, alcançando um terço do total do sistema bancário americano[27], que fora da ação controladora das autoridades monetárias dificultava-lhes a função saneadora.

Segundo Martins (1945, p.19), o teor liberal das leis bancárias americanas, que não obrigou todos os bancos a se filiarem ao Sistema de Reserva Federal, bem como as faltas de fiscalização eficientes por parte do governo consistiam em uma das principais causas da bancarrota ocorrida na América do Norte. A insuficiência do arcabouço legislativo permitia que inúmeras instituições se instalassem com o suporte de capitais irrisórios, possibilitando a multiplicidade cada vez maior de estabelecimentos creditícios, dirigidos sem os necessários critérios de prudência. Burgess menciona "é humilhante uma grande nação ter um sistema bancário de tão baixa qualidade" (Apud Gudin,1954). A afirmação de Burgess é corroborada ao averiguarmos que, entre 1921 e 1930, o número de bancos insolventes eleva-se a 6.987, período de prosperidade econômica (excetuando os anos de 1929 e 1930). Os números que envolviam o setor bancário norte-americano atingiam proporções titânicas - em 1921, o número de bancos de depósito era da ordem

de 30.000 instituições, sendo que 12 anos mais tarde essa quantia foi reduzida a 14.440 estabelecimentos. Wicker (1996, p.2)

A assimetria no grau de solidez entre os bancos brasileiros e os americanos ganha relevância quando as estatísticas disponíveis informam o comportamento do mercado bancário frente à *Grande Depressão*. A bancarrota nos Estados Unidos mostrou-se bem mais violenta que no Brasil. Em 1931, o sistema bancário americano assiste à falência de 2.228 instituições financeiras num universo de aproximadamente 19.000 estabelecimentos (idem, p.2). Os dados apontam que entre 1930 e 1932 mais de 5.000 bancos foram desmantelados. Barros afirma 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 país" (Barros, s/d, p.127).

A insolvência e as milhares de falências no setor bancário norte-americano afetaram severamente os demais extratos da base produtiva, criando-se um círculo vicioso, no qual diversos agentes econômicos viram-se tragados pela perda de seus ativos, e, conseqüentemente, não conseguiram sobreviver à crise.

Todavia, faz-se imprescindível salientar que o aprofundamento e disseminação da *Grande Depressão* transcorridos nos Estados Unidos não foram ensejados unicamente pela natureza débil do organismo bancário estruturado no país. Outros fatores como a continuidade de uma política econômica ortodoxa, as abruptas especulações com os ativos da economia e a espiral descendente da economia mundial contribuíram para o letárgico nível da atividade econômica vigente no país até meados da década de 1930.

Em contraponto à situação periclitante em que se encontrava o segmento bancário americano, o mercado bancário brasileiro conseguiu resistir de forma veemente às intempéries da *Grande Depressão*. Em primeiro lugar, porque ao final de 1929, ao contrário dos Estados Unidos, que possuíam uma infinidade de bancos de pequeno porte pulverizados pelo país, o Brasil exibia um organismo bancário constituído por reduzido número de instituições de grande porte, e, portanto, mais resistente à convulsão econômica em curso.

A partir da segunda década do século XX, os dados globais sobre o sistema bancário do Brasil refletiam basicamente as inclinações apresentadas no Distrito Federal e em São Paulo. Destarte, adotaremos como paradigma, representando a tendência do mercado bancário brasileiro, o comportamento do segmento bancário paulista[28], cuja análise da trajetória após a crise de 1929, não só possibilitará aferirmos suas principais características, como também propiciará a elaboração de um exame crítico concernente aos reais efeitos da Reforma Bancária de 1921.

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 estado, que, em 1928, perfaziam um total de 23 instituições, sendo 10 de capital nacional e as demais de origem forânea. Ao confrontar essas informações referentes a 1928 com os dados concernentes a 1941[29] iremos aferir 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 na região. Esse cenário justifica nosso propósito em destacar os efeitos da regulamentação bancária, que propiciou a consolidação de um mercado sólido, no qual a maior parte das instituições conseguiu superar os efeitos adversos da *Grande Depressão*.

CONCLUSÃO:

Embora, em termos econômicos a crise de 1929 tenha sido mais profunda que as anteriores, entendemos que, devido ao estabelecimento de regulações bancárias eficientes, não se verificaram corridas e fechamentos de bancos como os ocorridos nas crises financeiras precedentes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANNUARIOS ESTATÍSTICOS DE SÃO PAULO (Brazil) - Repartição de Estatística e do Archivo de São Paulo. São Paulo.

BARROS, Nelson Lobo de (s/d). *Moeda, Crédito, Bancos e Ciclos*. São Paulo: Ed Piratininga.

CANO, Wilson.(1998). *Raízes da Concentração Industrial em São Paulo*. Campinas: UNICAMP. I.E. 1998.

COSTA, Fernando N. da (1988). *Banco do Estado: o caso Banespa*. Campinas: UNICAMP. I.E, 1988, Tese de Doutorado.

FERREIRA, A. (2000). *Citibank no Brasil: 85 Anos de História*. S.P, Cultura Ed Associados, 2000.

FRANCO, G. (1982). *Reforma Monetária e a Instabilidade durante a Transição Republicana*. PUC/R.J. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro, 1982.

GOLDSMITH, Raymond W (1986). *Brasil 1850-1984: Desenvolvimento Brasileiro sob um Século de Inflação*. São Paulo, Ed Harper e Row do Brasil, 1986.

GUDIN, Eugenio (1954). *Princípios de Economia Monetária*. Rio de Janeiro, Agir Editora, 1954.

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

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Anuário Estatístico do Brasil, Ano V, 1939/1940 – Conselho Nacional de Estatística. Rio de Janeiro.

IBGE. Estatísticas históricas do Brasil - Séries estatísticas retrospectivas, v.3, Séries econômicas, demográficas e sociais de 1550 a 1985. Rio de Janeiro. Cap 10 (Moeda e Sistema Bancário).p. 472-499

LEVY, Maria Bárbara. (1972) *História dos Bancos Comerciais no Brasil*. R.J, IBMEC, 1972.

LOPES, Carmo & ROSSETTI, Paschoal (1992). *Economia Monetária*. São Paulo, Ed Atlas, 1992.

LOPES, Osório (1930). *Notas Sobre a Vida Bancária Nacional*. Rio de Janeiro, Graphica Ypiranga, 1930

MARQUES, Teresa C.de Novaes (1998). *O Setor Bancário Privado Carioca entre 1918 e 1945. Os Bancos BOAVISTA e PORTUGUÊS DO BRASIL - um estudo de estratégias empresariais*. UFRJ/IFCS, Rio de Janeiro, Dissertação de Mestrado.

MARTINS, Coriolano M. (1945). *Elementos de Economia Bancária*. São Paulo, Editora Atlas.1945.
NEUHAUS, Paulo (1975). *História Monetária do Brasil: 1900-1945*. Rio de Janeiro, IBMEC, 1975.
RELATÓRIOS do Banco do Brasil apresentados a Assembléa Geral de Accionistas em Sessão Ordinária nos Anos de 1919 e 1921. Rio de Janeiro Typ do Jornal do Commercio, de Rogrigues & C.
SAES, Flávio A Marques de (1986). *Crédito e Bancos no Desenvolvimento da Economia Paulista: 1850-1930.* São Paulo: IPE/USP, 1986.
_____ (1997). "Crescimento e consolidação do sistema bancário em São Paulo na década de 1920"; In: LORENZO, Helena Carvalho e COSTA, Wilma Peres da. (Orgs). *A Década de 1920 e as Origens do Brasil Moderno*. São Paulo, Ed. Unesp/Fapesp, 1997. p.197-216
SARETTA, Fausto. (1997). "A política econômica na década de 1920"; In: LORENZO, Helena Carvalho e COSTA, Wilma Peres da .(Orgs). *A Década de 1920 e as Origens do Brasil Moderno*. São Paulo:Unesp/ Fapesp, 1997. p.217-233
SZMERECSANYI, Tamas & SAES, Flávio A.M. de. (1999). "La política monetária brasileña y el desenvolvimiento del sistema bancario de São Paulo(1898-1930)".In:CARMAGUANI, M; CHÁVEZ, F e ROMANO, R. (Orgs). *Para uma Historia de América III,* México, 1999. p. 376- 411
TOPIK, Steven.(1987). *A Presença do Estado na Economia Política do Brasil de 1889 a 1930*. Rio de Janeiro, Editora Record, 1987.
VIEIRA, Dorival Teixeira.(1981). *Evolução do Sistema Monetário Brasileiro*. São Paulo, Ensaios Econômicos, Vol 13, IPE/USP, 1981.
VILLELA, Anníbal Villanova & SUZIGAN, Wilson (2001).*Política do Governo e Crescimento da Economia Brasileira (1889-1945)*. Brasília: IPEA, 2001.
WICKER, Elmus (1996). *The Banking Panics of the Great Depression*. Cambridge University Press.U.K.1996.

NOTAS

[1] O comportamento do mercado bancário em São Paulo expressava a tendência dos demais estados. Um indicador de sua relevância é a relação entre os depósitos nos bancos de São Paulo frente ao total de depósitos existentes no país. Entre 1925 e 1929 a proporção acusa uma média anual de 43,4%.(Saes, 1997,p.214)

[2] Até a quarta seção, o emprego do termo "bancos estrangeiros" irá se referir a instituições forâneas com filiais no Brasil, salvo em caso contrário.

[3] Annuário Estatístico de São Paulo de 1918. 4ª Parte - Institutos de Crédito. Typ do Diário Official. p. 80-81.

[4] Decreto n.º 165, de 17 jan 1890

[5] Decreto n.º 434 , de 4 de jul 1891- Artigo 47 § 1ª.

[6] Numa economia, onde a taxa cambial oscilava abruptamente, os bancos captavam poucos recursos no exterior, pois, o retorno do dinheiro às praças financeiras internacionais ocorria em situação de grande instabilidade cambial.

[7] As reservas ouro caíram de US$ 89,6 milhões em 1913 para US$44,8 milhões em 1914. Cf: Neuhaus (1975, p.181)

[8] No início da Primeira Guerra as reservas internacionais do país eram de US$ 44,8 milhões. Em 1918, esse montante havia se reduzido para US$ 26,2 milhões. Cf: Neuhaus (1975, p.185)

[9] Nossas conjecturas são corroboradas por Franco (1982, p.72), quando afirma que os saldos bancários provavelmente correspondiam a maior parte das reservas do país.

[10] *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.

[11] *"É uma das funcções do Banco semi-official regular as taxas do mercado, evitando as bruscas osccillações e por essa razão não póde elle, muitas vezes, deixar de assumir, em operações cambiaes, 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. 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 para a relativa estabilidade do mercado de cambio. Relatório do Banco do Brasil de 1919. p. 14

[12] Relatório do Banco do Brasil de 1919. p. 14 e 19.

[13] A Lei nº. 4.230, Art.50º, manteve a Carteira de Redesconto e extinguiu a de Emissão, esta última originalmente concebida pela Lei n. 4.182, de 13 nov. 1920. O Art 50º foi disciplinado pelo Decreto 14.635, de 21 jan. 1921 e o Art 2º n. XV, constituído por cláusulas relativas à fiscalização dos estabelecimentos bancários, foi regulamentado pelo Decreto 14.728, de 16 mar. 1921.

[14] Lei n° 4.315, de 28 ago. 1921

[15] Decreto-Lei nº 14.585, de 18 out. 1922.

[16] Para maiores informações ver Saretta (1997, p. 224-225)

[17] Condição Nona, do inciso b), do Decreto Legislativo nº 4.635 A, de 8 jan.1923

[18] Cf: Estatutos do Banco do Brasil – 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, §3º.

[19] As operações da Carteira de Redesconto do Banco do Brasil não disponibilizavam recursos às Casas Bancárias, que, por sua própria natureza jurídica, pertenciam à categoria de estabelecimentos financeiros com capital social igual ou inferior a quinhentos contos de réis (500:000$000). Art 3º, Decreto 14.728.

[20] Os Relatos à época exaltavam a necessidade de um "emprestador de última instância" para aumentar a confiabilidade dos agentes econômicos no organismo bancário: "nossa organização financeira ressentia-se da inexistência de um `Banco dos Bancos´, pois, os bancos comerciais não tinham a certeza e a segurança de recursos que a freqüência 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". "Entre as vantagens do redesconto, uma, em particular, merece destaque: incutir um elevado grau de confiança do público nas instituições financeiras". Relatório do Banco do Brasil de 1921. p. 4, 5, 7, 8 e 9.

[21] Relatório do Banco do Brasil de 1921. p. 8.

[22] Art 2º, Decreto 14.728.

[23] Cf: Art3º, Decreto 14.728. - Instituições e operações subordinadas ao controle da Inspetoria Geral de Bancos

[24] Item (d) do Art 9º (Ratificação do Decreto 183-c, 23 set 1893) exigido pelo Art 10º do Decreto 14.728

[25] Por um lado, a legislação previa que era vedada à Inspetoria a interferência na gestão das instituições bancárias (Art.43º). Entretanto, outra norma estabelecia que o Ministro da Fazenda poderia incluir cláusulas que "reputar conveniente ao interesse público" às instituições bancárias que, por ventura demonstrassem insensatez na gestão de seus negócios, evitando prováveis danos à atividade econômica. Deste modo, infere-se que ao poder público era facultada a possibilidade de interferir nas transações bancárias que representassem sobre-risco de insolvência.

[26] Entre 1930 e 1931, o PIB retraiu-se, respectivamente, em 2,1% e 3,3%, mas, em 1932, já mostra forte recuperação de 4,3%. Cf: Ferreirra, 2000 p. 180.

[27] Era obrigatória a filiação de todos os bancos com abrangência nacional ao Fed. Entretanto, era facultada aos bancos regionais a escolha de se filiarem ou não à agência estatal.

[28] No intuito de demonstrar o intenso desenvolvimento do setor bancário paulista no período entre 1922 e 1930, enquanto no Estado do Rio de Janeiro foram concedidas 119 cartas patentes autorizando o funcionamento de bancos e casas bancárias, no mesmo período, o Estado de São Paulo recebeu 353 cartas patentes.

[29] Dados contidos no Anuário Estatístico de São Paulo de 1941.