

CONTRIBUIÇÕES DA REFORMA BANCÁRIA DE 1921 PARA A SUSTENTABILIDADE DA ESTRUTURA BANCÁRIA BRASILEIRA DURANTE O CRASH DA BOLSA DE NOVA YORK.

Ana Paula Chavantes*

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*.

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 paulista¹. 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 subsequentes à crise de 1929. Acompanhar-se-á o percurso de dois grupos distintos de instituições instaladas em São Paulo: os bancos estrangeiros² e os nacionais de grande porte.

Visando conferir uma apresentação sequencial 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

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

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 Comércio 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 empréstimos³.

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 1890⁴ 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 cafeeiro, 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 $\frac{2}{3}$ do capital social num prazo máximo de dois anos⁵”.

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 Murinho, 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, Murinho adotou austeras medidas de caráter monetário e fiscal, instalando no país violento processo recessivo, que duraria até 1902.

Conquanto os objetivos de Murinho 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 *underwriters* 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 Conversão⁶.

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 origens 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 europeias, 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 divisas⁷.

Os efeitos da crise europeia 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 continuamente⁸. 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 bancários⁹.

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*.