

Bases Institucionais da Formação do Sistema Bancário Brasileiro

Karen Daniele de Araújo Pimentel*

Introdução. 1 Descrição do setor bancário no Brasil entre 1808-1920. 2 Transições socioeconômicas e políticas na década de 1920. 3 Reforma bancária de 1921 e as bases institucionais de um sistema bancário nacional no Brasil. Considerações finais. Referências.

Resumo

Este trabalho estuda o que seriam as bases institucionais da consolidação de um sistema bancário nacional no Brasil, buscando os fundamentos para a hipótese de que, antes dos anos 1920, o país não teria um sistema bancário propriamente dito, mas tão somente um setor bancário esparso, instável e pouco organizado. Para isso, realiza revisão bibliográfica do que se escreveu sobre a época e consulta diretamente o texto legal do Decreto 14.728 de 1921. Nesse sentido, o trabalho é dividido em três seções: (i) antecedentes, estudando como se apresentava o setor bancário brasileiro a partir da instalação do primeiro Banco do Brasil (1808) até meados de 1920; (ii) contexto, descrevendo brevemente o cenário político e socioeconômico em que se inseriram as alterações institucionais levadas a cabo na década de 1920; (iii) discussão, tratando especificamente dos elementos centrais que promoveram a gênese do sistema bancário nacional, destacando-se (a) a diminuição da relevância dos bancos estrangeiros atuantes no país; (b) a criação da Carteira de Redescontos do Banco do Brasil e da câmara de compensação de cheques, operada pelo mesmo banco; (c) a criação da Inspeção Geral dos Bancos, órgão fiscalizatório do cumprimento das regras de conformação do setor bancário.

Palavras-chave: Autoridade monetária. Sistema bancário nacional. Inovações institucionais. Reforma bancária de 1921.

* Mestre em Direito Econômico e Economia Política pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo - USP. Auditora Federal de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União.

Institutional Basis of the Brazilian Banking System Formation

Abstract

This paper addresses the institutional basis of a national banking system in Brazil, searching for the fundamentals of the hypothesis that, before the 1920s, the country did not have a proper banking system, but only a sparse, instable and poorly organized banking sector. Therefore, this work carries out a bibliographic and documental review, focusing on the Decree nº 14.728 of 1921. The work is organized as follows: (i) historical background, studying the banking sector since the foundation of the first Banco do Brasil (1808) until 1920; (ii) context, describing the political and socioeconomic scenery of the 1920s; (iii) discussion, especially studying the central elements of the national banking system genesis: (a) the weakening of foreign banks in Brazil; (b) the creation of the rediscount portfolio by Banco do Brasil and the creation of a compensation checks camera; (c) the creation of the Inspeção Geral dos Bancos, supervisory organ of the banking sector.

Keywords: *Monetary Authority. National banking system. Institutional innovations. Banking Reform of 1921.*

Introdução

Os anos 1920 foram palco de importantes transformações sociais no Brasil, que ocorreram de maneira imbricada aos processos econômicos que marcaram o país no pós-Primeira Guerra. Neste trabalho, o foco recai sobre a transição experimentada pelo setor bancário, que partiu de uma formação esparsa e instável para o estabelecimento de um sistema bancário nacional dotado da estrutura necessária para garantir sua liquidez, fiscalização e relativa estabilidade.

Essa transição será estudada por meio do arcabouço institucional erguido na década de 1920, buscando elaborar a hipótese de que neste período os bancos atuantes no Brasil passam a ser organizados de maneira a constituir um verdadeiro sistema nacional, com normas e organismos específicos à sua conformação e fiscalização. São três os elementos centrais que fundamentam a hipótese desenvolvida neste trabalho: (i) a autorização ao Banco do Brasil para operar uma carteira de redescontos e uma câmara de compensação de cheques reforça sua função de “emprestador de última instância”, oferecendo confiança e liquidez ao setor bancário; (ii) a criação da Inspeção Geral dos Bancos reforça a organização do setor bancário, cuja fiscalização passa a ser centralizada em um órgão vinculado ao Ministério da Fazenda, pavimentando o caminho para a criação da Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc) na década de 40; (iii) a diminuição da relevância dos bancos estrangeiros atuantes no país, dando lugar a uma expansão significativa dos bancos nacionais.

Para desenvolver essa hipótese, o trabalho é dividido em três seções. A primeira parte do artigo é descritiva, realizando uma síntese da atuação dos bancos no Brasil nos decênios anteriores à década de 20, partindo da instalação do primeiro Banco do Brasil, em 1808. Em seguida, o trabalho estuda o cenário socioeconômico e político em que se inserem as reformas que organizaram o setor bancário no país. Por último, identificam-se as bases institucionais da gênese de um sistema bancário nacional no Brasil, por meio da Reforma Bancária de 1921.

1 Descrição do setor bancário no Brasil entre 1808-1920

A história dos bancos no Brasil certamente se confunde com a história dos Bancos do Brasil (BB), cuja trajetória se inicia com a chegada da Corte Portuguesa à colônia, já em 1808. Isso não significa a ausência de demanda por moeda e crédito nos períodos anteriores à transferência da Corte, tendo em vista que essas transações eram então realizadas por meio de relações de caráter pessoal ou de “cordialidade”, por meio de casas comerciais, entidades religiosas e agiotas (COSTA, 2012, p. 23). Ademais, como anotado por Gambi (2011a, p. 32-33), havia um problema de escassez de meio circulante, expressado pelos seguintes elementos: (i) surgimento espontâneo de estabelecimentos privados anteriores aos bancos com o intuito de fornecer crédito a uma economia que se mercantilizava; (ii) criação dos bilhetes de extração e dos bancos de troca por parte do governo, para tentar suplantar a escassez de numerário; (iii) aumento dos impostos para fazer frente aos gastos da administração pública; (iv) desvalorização da moeda, por meio da recunhagem.

Já havia, portanto, a preocupação de criar estabelecimentos bancários que suprissem a escassez de numerário e as despesas públicas. Gambi afirma que circulava em Portugal a ideia de criar um “banco de Estado emissor” (*Ibid.*, p. 33), mas este acabou instalado no Brasil, por meio do alvará de funcionamento expedido em 12 de outubro de 1808, prevendo a criação de um “banco nacional” para suprir as despesas de manutenção da Monarquia e seus vassallos; viabilizar o pagamento de “soldos, ordenados, juros e pensões”; e “atender às necessidades monetárias das transações mercantis” (*Id.*, 2012, p. 25). A finalidade do banco era atuar para resolver problemas determinados e com horizonte de curto prazo: “um instrumento da orientação econômica muito mais paliativo do que permanente” (*Id.*, 2011a, p. 35). Dessa constatação inicial, é possível notar que não havia projeto de organização de um sistema bancário no Brasil.

A empreitada, contudo, conheceria seu fim em 1829, quando sua liquidação gradual foi decretada por lei. Os motivos que levaram à quebra do primeiro BB envolveram a confusão entre suas atividades comerciais e de emissão, de modo que as operações do banco estavam submetidas às demandas do Erário. Para Costa (2012, p. 31), foram dois os principais motivos de sua liquidação: ausência de limites e de cobertura determinada às suas emissões; e falta de especialização de suas funções. Não obstante, em 1833, houve uma segunda tentativa de organizar o BB, porém fracassada, uma vez que a memória do declínio do primeiro banco e as fraudes envolvidas em sua liquidação minaram a confiança necessária para reunir o capital requerido para tanto (*Id.*, 2011a, p. 39).

Ao longo do período que compreende a liquidação do primeiro BB e a fundação do primeiro banco privado brasileiro (1829-1836), Levy e Andrade apontam que, a despeito da ausência de bancos propriamente ditos, havia respostas à demanda da economia real por operações de crédito (1985, p. 20-22). Nesse sentido, as autoras destacam a atuação das casas comerciais, de desconto e bancárias durante este interregno. As primeiras operavam uma forma de crédito consubstanciada “em uma defasagem entre a entrega da mercadoria e seu pagamento mediante a emissão de uma letra como garantia”. As casas de desconto, por seu turno, “tornavam as letras ativos negociáveis”; enquanto as casas bancárias atuavam como se bancos fossem, mas em escala reduzida, operando localmente por meio da captação de depósitos e oferecimento de empréstimos (*Id.*, 1985, p. 20). A atuação desses estabelecimentos criou moedas de crédito privado¹, cuja circulação se dava simultaneamente à da moeda oficial, de emissão exclusiva do Tesouro (*Ibid.*, p. 21). Para suprir a demanda por numerário e crédito, então, coexistiam as moedas de crédito privado e as moedas oficiais: as primeiras, lastreadas na credibilidade das casas emissoras e as segundas, nas reservas do Erário.

1 “Vales” era a denominação usual dessas moedas, mas a nomenclatura poderia variar, a exemplo dos termos “bilhete” ou “letras”.

Nesse passo, em 1836, é fundado o primeiro banco privado emissor, o Banco do Ceará, que foi liquidado apenas três anos após o início de suas atividades. De acordo com as pesquisadoras, essa experiência ilustra a mobilização dos governos locais para resolver seus problemas de escassez de circulação monetária, a despeito da incapacidade do governo central de apresentar soluções concretas (*Ibid.*, p. 23). Na esteira do Ceará, a província do Rio de Janeiro conseguiu constituir o primeiro banco privado emissor de sucesso, em 1838, o Banco Comercial; ao tempo em que surgiam bancos em outras províncias.² Em 1851, é fundado o Banco do Comércio e Indústria do Brasil, que teve o nome alterado para Banco do Brasil em seus anos mais prósperos e, ao lado do Banco Comercial do Rio de Janeiro, era o banco mais importante em atividade no país (*Id.*, 2012, p. 33).

No mesmo contexto, é editada a Lei Eusébio de Queirós (1850), que proíbe o tráfico de escravos, enfraquecendo o domínio econômico dos traficantes e pavimentando terreno fértil para que o governo central pudesse formar um verdadeiro Estado Nacional (*Id.*, 2012, p. 32). Para tanto, seria necessário exercer o poder exclusivo de emissão da moeda, desfazendo a duplicidade de moedas em circulação (*Id.*, 1985, p. 35-36), momento em que voltam a efervescer os debates em torno da reorganização do BB, em 1853. A proposta vencedora foi a de fundir os dois maiores bancos privados de então. O segundo BB (1853) exerceria o poder emissor da moeda nacional, limitado ao dobro do fundo de capital (*Id.*, 1985; *Id.*, 2012). Todavia, o banco não foi capaz de atender às demandas regionais, demorando para instalar suas filiais nas demais províncias fora do eixo Rio-São Paulo. As autoras destacam que, apenas quatro meses após sua criação, o novo BB “já solicitava autorização para emitir o dobro do fundo disponível” (1985, p. 40).

Em 1857, com o agravamento dos problemas enfrentados pelo novo BB e com Souza Franco³ no comando do Ministério da Fazenda, altera-se o regime para autorizar que seis bancos possam emitir moeda, dando início ao pluralismo emissor (*Id.*, 1985, p. 40). Essa experiência pluralista foi breve e já em 1860 a unidade foi retomada, contudo os problemas persistiam, e as necessidades monetárias do Erário apenas cresciam, especialmente durante a guerra contra o Paraguai. Em razão do confronto bélico, em 1866, o BB perde seu direito de emissão, que retorna ao exercício direto pelo Tesouro Nacional. Apenas em 1888, com a Abolição da Escravatura e o aumento da demanda por numerário, o poder emissor volta a ser distribuído entre os bancos e sai do monopólio do Tesouro (*Id.*, 2012, p. 38).

Ocorre que a pluralidade de bancos emissores não parecia suficiente para conter a crônica deficiência de liquidez do sistema financeiro, que usualmente interpelava a intervenção do Tesouro em crises periódicas de liquidez, como os momentos de safra, em que havia forte pressão sobre o crédito (Franco, 1983, p. 129). No entanto, o cenário no ano de 1890 era mais grave, uma vez que não se tratava de mais uma crise passageira, mas sim da manifestação de um problema crônico, que necessitava de enfrentamento mais profundo na organização do sistema bancário, como anotado por Franco: “Nesse momento o alargamento das emissões parecia apenas uma forma de adiar uma crise, e além de não prevenir a sua ocorrência parecia torná-la ainda mais devastadora” (1983, p. 129).

O Brasil passava por um período de “especulação e desorganização monetária” (*Id.*, 2012, p. 43), conhecido como Encilhamento, cujo efeito imediato sobre a organização do setor bancário foi o reforço da tese da necessidade de um banco do governo com poder emissor centralizado, o que levou à formação do Banco da República dos Estados Unidos do Brasil (BREUB), em 1890, que passou a deter o monopólio do direito de emissão. Apenas dois anos depois, em 1892, o Breub é fundido ao BB, formando o Banco da República do Brasil (BRB), experimento que não conseguiu

² Banco Comercial da Bahia (1845), Banco Comercial do Maranhão (1846), o Banco do Pará (1847) e o Banco Comercial de Pernambuco (1851).

³ Em 1848, Souza Franco publica o livro “Os Bancos do Brasil”, no qual já defendia o fim do regime de unidade da emissão monetária.

conter a crise financeira que se delineava (Franco, 2014a, p. 39-41). O BRB, por sua vez, também sofreria com a instabilidade da organização bancária no país, de modo que já em 1898 o poder de emissão lhe é retirado e retorna ao exercício exclusivo da União (*Id.*, 2012, p. 45).

Isso ocorre porque, em razão dos efeitos deletérios do Encilhamento, o Tesouro viu o aumento expressivo de sua dívida externa, levando o país a renegociar seus débitos por meio do *funding loan*, que, em contrapartida, exigia medidas de grave austeridade para sanear as políticas fiscal e monetária (*Id.*, 2014a, p. 43). A tônica da política econômica levada a cabo pelo então Ministro da Fazenda, Joaquim Murinho, era a redução do papel-moeda em circulação, cuja consequência mais grave para o setor bancário foi uma “avalancha de falências” no ano de 1900, que atingiu inclusive o BRB (*Id.*, 2014a, p. 44). Apesar da grave crise bancária que encerra o século XIX, a economia brasileira consegue se recuperar no primeiro decênio do século XX, até a eclosão da Primeira Guerra Mundial. A retomada do desempenho econômico é explicada, em linhas gerais, pelo crescimento das exportações de borracha e pelo intenso fluxo de investimentos europeus na periferia (FRITSCH, 2014b, p. 50).

Esse crescimento econômico não era compatível com a política de austeridade adotada, de maneira que, em 1906, é criada a Caixa de Conversão, com o intuito de emitir notas conversíveis em ouro, para fazer frente ao aumento de divisas que caracterizou o período (*Id.*, 2014b, p. 50). A Caixa de Conversão e o quarto BB serão as principais instituições financeiras do início do século XX até a eclosão da Primeira Guerra Mundial (1914). Esse novo BB, reorganizado em 1905 com a ajuda do Tesouro Nacional, era empresa privada, mas submetida a uma forte ingerência do governo, que passa a ser acionista majoritário apenas em 1923. Sua atuação era concentrada na regulação da circulação monetária, além do suprimento de crédito em momentos de escassez e oferecimento de subsídios ao café e à borracha (*Id.*, 2012, p. 46-47).

Durante o período bélico mundial, o Brasil sofreu com a estagnação das importações, a queda da produção industrial e os níveis de atividade econômica deprimidos. As medidas adotadas pelo governo buscaram equilibrar as contas públicas, ao mesmo tempo em que tentavam dar mais liquidez à economia. Para tanto, a base de incidência da tributação sobre o consumo foi expandida e os gastos públicos controlados, o que reduziu o déficit orçamentário. Quanto à liquidez, foi realizada nova emissão de notas do Tesouro e títulos federais de longo prazo, em parte destinados a expandir a atividade do BB (*Id.*, 2014b, p. 51-52). Ressalta-se ainda o retorno das reclamações acerca da contração da oferta de crédito e moeda, sublinhando a inelasticidade do setor bancário: “isto é, sua limitada capacidade de criação de crédito resultante dos altíssimos encaixes com que operavam especialmente os bancos nacionais e a variabilidade sazonal de sua capacidade de empréstimos *vis-à-vis* às necessidades do setor real” (*Id.*, 2014b, p. 54).

Em síntese, a vida bancária do país era marcada pela “quebra de braço” entre os defensores da pluralidade emissora (papelistas) e aqueles alinhados à tese da unidade (metalistas).⁴ Ainda, não havia um sentido de organização sistemática de longo prazo para o setor bancário, cuja estrutura era sempre alterada ao alvedrio dos grupos ocupantes do poder político, que respondiam de maneiras diferentes às contingências do processo econômico. Nesse sentido, desde a instalação do primeiro BB até o fim da Primeira Guerra Mundial, o setor bancário no Brasil não conheceu um “projeto arquitetônico”, mas foi moldado de acordo com as políticas econômicas de estabilização que se impunham nos diferentes cenários experimentados pelo país durante mais de um século, conferindo-lhe um caráter de forte instabilidade.

4 O embate entre papelistas e metalistas marcou o debate político e econômico do país à época. Importante sublinhar que as duas correntes defendiam a conversibilidade da moeda, preferencialmente em metal, mas “a diferença é que os papelistas aceitavam uma relação mais fraca entre a moeda e o metal, admitindo o lastro em títulos da dívida pública quando houvesse escassez de metal” (GAMBI, 2011b, p. 9).

2 Transições socioeconômicas e políticas na década de 1920

Diversos eventos marcam a década de 1920 no Brasil, entre os quais se destacam, na política, a organização de movimentos grevistas e o Tenentismo; e na cultura, a Semana de Arte Moderna de 1922, conferindo-lhe um caráter de transição. Os dados tratados por Goldsmith (1986) sobre o período permitem traçar um quadro econômico geral sobre a época, dividida pelo autor em dois subperíodos: 1919-21 e 1922-29. Sobre a renda real *per capita*, a década de 20 conheceu uma taxa de crescimento de 3,6% ao ano, uma das maiores do período Entreguerras (1914-1945). Ainda, a taxa de crescimento anual do produto foi de 10,24% para o subperíodo de 1919-21 e de 12,21% para 1922-29, muito embora o autor também ressalte o caráter inflacionário daqueles anos, com aumento do custo de vida a uma taxa de crescimento anual de 5,37% para o subperíodo de 1919-21 e de 5,40% para 1922-29 (GOLDSMITH, 1986, p. 143-145).

Apesar de haver sido marcada por “maus períodos” – como a crise dos preços do café (1921 e 22); a revolta de 1924 e a depressão de 1929 –, a década de 20 teve um bom desempenho econômico, como média, expresso pelos seguintes elementos: “grande aumento físico e de valor nas exportações; notável expansão da área plantada dos demais produtos, além da área cafeeira; ‘boom’ de investimento industrial; maior inserção produtiva do capital forâneo; instalação de novos setores industriais mais complexos; e ampliação e diversificação urbana” (CANO, 2012, p. 82). Além disso, o pesquisador ressalta a ampliação do setor de serviços, a expansão do sistema bancário, a consolidação do parque ferroviário e o início do “rodoviarismo”, com o crescimento em extensão da rede de bondes elétricos e da importância do transporte por ônibus (*Id.*, 2012, p. 82).

O autor também destaca que esse cenário econômico levou a consequências no campo político: maior organização da classe trabalhadora; conflitos de interesse entre frações da burguesia, reivindicações por mais direitos sociais e expansão do movimento tenentista (*Id.*, 2012, p. 82). O período foi marcado por maior atuação do Estado, seja no domínio econômico, seja por meio do aparato repressivo. Ao mesmo tempo, os movimentos trabalhistas iniciam um processo de maior organização e passam a integrar em suas pautas também a reivindicação de direitos civis (*Id.*, 2012, p. 83).

Quanto ao movimento tenentista especificamente, Fausto caracteriza o período pelo início da ascensão das classes médias urbanas à condução política do país, com uma tônica marcadamente liberal e com pautas que giravam em torno de uma reforma eleitoral que conseguisse minar o domínio das oligarquias e em defesa dos direitos individuais (1995, p. 305). Ainda que o Tenentismo não fosse um defensor do liberalismo autêntico, seus reclamos encontravam coro entre as classes médias urbanas, uma vez que também atacavam o *status quo* político da época (CANO, 2012, 85-85).

Fausto descreve o movimento tenentista, em seu período anterior à década de 1930, como “um movimento de rebeldia contra o governo da República” (*Id.*, 1995, p. 307). Não é fácil identificar “o sentido” do Tenentismo nos anos 20, uma vez que não havia uma formulação escrita e sistemática de suas pautas, contudo, é possível identificar as seguintes ideias prevalentes: (i) fazer frente ao poder das oligarquias; (ii) educar o povo; (iii) centralizar do poder político em torno de uma nação (*Id.*, 1995, p. 313-315).

Já no âmbito cultural, a Semana de Arte Moderna de 1922 surge como uma manifestação que busca romper com o cenário artístico estabelecido, com o intuito de construir um novo sentido de Brasil: “[...] repensando-o de modo a desvinculá-lo, esteticamente, das amarras que ainda o prendem à Europa” (AJZENBERG, 2012, p. 26). É imerso nesse caldo de cultura que o país passa pela transição do seu modelo de produção e também de sociedade, partindo de um padrão primário-exportador

para o início de um processo de “crescimento para dentro” (CANO, 2012) que se solidifica com o deslocamento do centro dinâmico de sua economia pós Crise de 1929, conforme a seminal contribuição de Furtado: “[...] a economia não somente havia encontrado estímulo dentro dela mesma para anular os efeitos depressivos vindos de fora e continuar crescendo, mas também havia conseguidos fabricar parte dos materiais necessários à manutenção e à expansão de sua capacidade produtiva” (2007, p. 280).

Essas alterações no âmbito político e socioeconômico são o substrato material de uma série de transformações institucionais pelas quais o Estado brasileiro passaria a partir das movimentações importantes do período. As transformações institucionais, por seu turno, para adquirir coercitividade, são efetivadas por meio do Direito. Uma premissa indispensável ao desenvolvimento dessa pesquisa é o entendimento do direito como uma linguagem, nos termos postulados por Eros Grau (2014, p. 57): “o direito não apenas *possui uma linguagem*, mas *é uma linguagem*, na medida em que instrumenta uma modalidade de comunicação entre os homens, seja para ordenar situações de conflito, seja para instrumentalizar políticas”.⁵ O direito como linguagem não se confunde com uma mera *representação* da realidade ou do “todo social”, mas *é uma linguagem constitutiva* desse todo, uma vez que “[...] acolhe as contradições das relações sociais, reproduzindo-as, de sorte que, nele [no direito], os paradoxos não configuram anomalias, porém elementos essenciais do seu discurso” (GRAU, 2014, p. 45).

Dessa maneira, a próxima seção deste trabalho se destina a estudar como a linguagem jurídica molda as bases institucionais da formação de um verdadeiro sistema bancário nacional no Brasil, que pressupõe ordem e princípios próprios, além de atores com competências bem estabelecidas e legitimidade perante a ordem econômica e social.

3 Reforma bancária de 1921 e as bases institucionais de um sistema bancário nacional no Brasil

O setor bancário acompanhou esse fluxo de transições na vida do país, de modo que a década de 1920 já se inicia com mudanças significativas na maneira como este se estrutura. Como será argumentado adiante, a década de 1920 será um período de transições também no que diz respeito à organização do setor bancário, que passará a contar com um verdadeiro sistema, experimentando uma redução significativa da instabilidade que o caracterizava nos decênios anteriores. De acordo com Goldsmith: “em contraste aos violentos cataclismas sofridos pelo sistema bancário brasileiro durante a segunda metade do século XIX, o período entreguerras conheceu uma expansão rápida e bastante tranquila” (1986, p. 166).

Essa expansão é expressa pelos seguintes dados: “o número de bancos comerciais aumentou rapidamente de algumas dezenas no início do período [1914], para mais de 200 em 1937 e 500 em 1945, enquanto o número de agências foi ampliado para aproximadamente 600 em 1937 e cerca de 1.600 em 1945” (*Ibid.*, p. 166). Ainda, a taxa de crescimento de empréstimos e depósitos foi de 28,5% e 20,5%, respectivamente, para o período de 1919-21; enquanto, para o período de 1922-29, a taxa foi reduzida, mas ainda assim expressiva, de 9,7% para empréstimos e de 8,5% para depósitos (*Ibid.*, p. 167). Ainda segundo Goldsmith (1986, p. 170), o crescimento do setor bancário no imediato pós Primeira Guerra foi acelerado, performando uma taxa de 17% para empréstimos e de 25% para depósitos.

⁵ Grifos no original.

Outros dados importantes dizem respeito à presença dos bancos estrangeiros, que, apesar de poucos, detinham cerca de 45% dos depósitos e empréstimos em 1913 (*Ibid.*, 172-173). No entanto, já em 1929, a sua participação cai para cerca de um quarto do que antes representava, nas palavras de Goldsmith: “[...] em duas décadas, [os bancos estrangeiros] haviam sido reduzidos de uma posição primordial importância para um papel secundário no sistema bancário do país” (*Ibid.*, 1986, p. 173). Essa posição secundária é demonstrada pelos seguintes números: os bancos estrangeiros possuíam 7% dos depósitos totais do sistema e realizavam somente 5% dos empréstimos, ao passo que suas agências significavam menos de 2% do total de agências (*Ibid.*, 173).

Nesse sentido, este artigo busca a explicação desses números nos fundamentos institucionais da época, que sofreram alterações determinantes para a relativa estabilidade experimentada pelo setor bancário nos anos 20. Os argumentos serão expostos de acordo com os elementos fundamentais que caracterizaram a formação de um sistema bancário nacional no Brasil. Primeiro, o foco recairá sobre o reforço do caráter nacional do setor bancário e como este se relaciona com as reformas institucionais levadas a cabo a partir da Reforma Bancária de 1921. O segundo argumento a ser elaborado versa acerca da assunção de atividades próprias de banco central por parte do Banco do Brasil, com a criação da carteira de redescontos e da câmara de compensação de cheques, especialmente. O terceiro argumento gira em torno da criação da Inspeção Geral dos Bancos, a responsável por gerir a fiscalização das normas recém-criadas para dar uniformidade à atuação bancária no país.

O primeiro fator é o responsável pelo adjetivo “nacional” que acompanha a expressão intencionalmente utilizada por este trabalho: sistema bancário nacional. Conforme defende Goldsmith, a redução da relevância dos bancos estrangeiros na conformação do setor bancário tem estreita ligação com a Reforma de Bancária de 1921, que “limitou suas atividades em várias formas, fazendo com que vários deles encerrassem suas atividades no Brasil” (1986, p. 173). Essas limitações são encontradas por meio da análise do próprio texto de lei que regulamentou a atividade bancária no Brasil e instituiu a Inspeção Geral dos Bancos: o Decreto 14.728, de 16 de março de 1921. Eram diversas as exigências normativas para a atuação de bancos estrangeiros no país, concentradas entre os arts. 8º e 23 do referido Decreto. Para este trabalho, serão ressaltadas aquelas que impuseram os ônus mais significativos, desencorajando a instalação de bancos estrangeiros em território brasileiro e ensejando o encerramento de grande parte daqueles já existentes.

São quatro as principais alterações quanto à atuação de bancos estrangeiros no Brasil previstas no texto legal (BRASIL, 1921): (i) maior ingerência do governo brasileiro sobre os estatutos dos bancos estrangeiros, que poderiam ver negada sua instalação no país em caso de inconveniência ao interesse público ou de incompatibilidade com a lei brasileira, além da necessária aprovação do governo em caso de reforma estatutária (arts. 13 e 17); (ii) proibição de bancos estrangeiros que vedassem a participação de brasileiros em suas gerências, conselhos ou qualquer outro cargo e exigência de que metade dos empregados sejam brasileiros (arts. 14 e 15); (iii) maior proteção ao credor brasileiro e ao capital do banco no país, pelas seguintes disposições: a) o capital geral do banco estrangeiro responderá pelas operações da sucursal no Brasil (art. 18); b) sentença estrangeira de falência não compreenderá as sucursais do banco existentes no Brasil (§1º); c) credores locais terão preferência em relação aos credores estrangeiros em caso de falência de sucursal brasileira (§2º); (iv) exigência de instituir um capital mínimo de 9.000 contos de réis (art. 20), que deveriam ser depositados no Tesouro ou no BB na proporção de 50%, que seriam devolvidos após a autorização de funcionamento (art. 21 e parágrafo único), além da obrigação de provar que realizaram o seu capital dentro do prazo de dois anos, a contar da data de sua autorização de funcionamento (art. 21, 22 e 23).

Chavantes (2004, p. 88-89) afirma que o montante de 9.000 contos de réis não representava uma soma alta, que inviabilizasse o funcionamento dos bancos estrangeiros no Brasil, tendo em vista que outros bancos nacionais, que não estavam submetidos à mesma exigência, apresentavam capital inclusive superior ao exigido. Para a autora, o fato de que, entre 1921 e o final da Primeira República, nenhuma nova instituição bancária estrangeira tenha se instalado no país, seria decorrência da sua falta de disposição de integralizar montantes significativos de capital no Brasil (CHAVANTES, 2004, p. 90). Em razão disso, os bancos nacionais souberam ocupar esse espaço, multiplicando-se na década de 1920, ao passo que também aumentavam o seu capital social, conferindo maior credibilidade e solidez ao sistema (*Ibid.*, p. 92).

O segundo argumento tem como cerne a atuação do Banco do Brasil de acordo com atribuições típicas de banco central. Esse aspecto da formação do sistema financeiro nacional tem papel primordial para a sua estabilização, tendo em vista que significou uma espécie de acordo entre papelistas e metalistas. Nas palavras de Franco e Lago (2011, p. 41): “É curioso que ambos os lados [...] aludissem a bancos centrais, e ambos usassem a mesma linguagem – ‘moderno’ – eis que, efetivamente, vinham sendo criados ou reorganizados bancos centrais em vários países nas últimas duas décadas [...]”. Ainda que permaneça a divergência quanto à expansão monetária e, principalmente, em relação ao atendimento dos interesses cafeeiros, é certo que a ideia de um banco central – ou, ao menos, de uma instituição que desempenhasse funções parecidas – encontrava ressonância nas duas vertentes do debate, seguindo a tendência dos países centrais pós Primeira Guerra.

De acordo com Fritsch (2014b, p. 58), em outubro de 1920, o governo encontra uma solução imediata para o problema de liquidez que infligia o sistema bancário brasileiro e autoriza, de início, emissão de notas do tesouro a título de “alívio emergencial” e, depois, autoriza a criação da Carteira de Redesconto do Banco do Brasil, após, regulamentada pelo Decreto 14.635, de 1921. Para o autor, essas medidas atenderam aos interesses do setor privado, que reclamavam a existência de um “emprestador de última instância” e, além disso, conseguiu contemplar a demanda do setor cafeeiro, ao tempo em que implementava “um instrumento considerado fundamental para maior estabilidade do sistema bancário” (*Id.*, 2014b, p. 58). Ao assumir o papel de emprestador de última instância, o BB solidifica-se como a instituição bancária mais importante à época, posição que vai ser corroborada com a criação da câmara de compensação de cheques: “seção criada no Banco do Brasil que contribuiu para maior confiança na circulação dessa ordem de transferência de depósitos bancários” (COSTA, 2012, p. 49).

Chavantes defende que foram três as principais consequências da criação da Carteira de Redesconto do Banco do Brasil: “(i) tranquilidade da vida financeira para os bancos e para o público; (ii) diminuição dos encaixes e aumento do crédito em benefício ao setor produtivo; (iii) equidade das condições de competição entre bancos nacionais e estrangeiros” (2004, p. 106-120). De início, a Carteira de Redescontos não era autorizada a descontar títulos do Tesouro, contudo, com a brusca queda dos preços do café no final da década de 1920, foram realizadas alterações em seu regulamento para permitir que o Estado então atuasse em mais um socorro ao setor cafeeiro. O efeito colateral da utilização pelo Tesouro de redescontos junto ao BB foi o aumento da dívida pública, de modo que, já em 1923, com a eleição de Artur Bernardes, inicia-se uma grande reforma financeira que encerrou as atividades da carteira de redesconto e conferiu ao BB o monopólio de emissão da moeda, retirando-lhe do Tesouro (CHAVANTES, 2004, p. 40-42; COSTA, 2012, p. 49; FRITSCH, 2014b, p. 61).

O último fator que compõe as bases institucionais de um sistema bancário nacional no Brasil foi a criação da Inspeção Geral dos Bancos em 1921. Nos termos do art. 53 do Decreto 14.728, eram

três as principais competências desse órgão, vinculado ao Ministério da Fazenda: (i) verificar se o capital social está compatível ao previsto em lei; (ii) verificar se o banco tem seu fundo e reserva; (iii) verificar se os bancos estrangeiros realizaram pelo menos dois terços de seu capital no país e se estão funcionando de acordo com as exigências legais e com as cláusulas dos decretos de sua autorização (BRASIL, 1921). A criação desse órgão de fiscalização foi imprescindível para garantir a efetiva observância às normas bancárias previstas no mesmo decreto de sua criação, de modo que “[...] o sistema bancário estava mais bem-estruturado, havia um incipiente controle governamental, mais senso de liquidez e maior experiência empresarial no setor. Não se verificaram tantas corridas bancárias ou fechamentos de bancos” (COSTA, 2012, p. 190).

Em síntese, o entrelaçamento destes três elementos forma a base institucional necessária para que o Brasil pudesse, finalmente, contar com um verdadeiro sistema bancário e não somente com um setor esparso, instável e pouco organizado. Essas experiências institucionais ensaiadas na década de 1920 formam a gênese de um sistema que seria aperfeiçoado nas décadas seguintes, com a criação da Sumoc (1945) e, posteriormente, do Banco Central, em 1964.

Considerações finais

A hipótese ora defendida é a de que o Brasil formou um verdadeiro sistema bancário nacional a partir da década de 1920, pela articulação de três ingredientes fundamentais: (i) diminuição da participação dos bancos estrangeiros; (ii) existência de um banco “emprestador de última instância”, atuando como uma espécie de banco central; (iii) criação de regras jurídicas que uniformizaram o sistema e de instituição responsável por fiscalizar a efetiva aplicação das normas.

Para tanto, este trabalho percorreu o seguinte trajeto: primeiro, estudou a configuração do setor bancário brasileiro nos decênios anteriores às reformas bancárias institucionais dos anos 20, a partir da instalação do primeiro Banco do Brasil, em 1808. Em seguida, fez uma breve incursão no contexto político e socioeconômico que marcou o período, identificando os elementos que lhe conferem um caráter transitório. Por último, voltou sua atenção aos três ingredientes fundamentais que decorreram da Reforma Bancária de 1921, que previu normas de conformidade do setor bancário e criou órgão específico para fiscalizar o seu cumprimento.

Esse percurso foi imprescindível para alinhar as seguintes considerações: (i) antes de 1920, o Brasil não possuía um sistema bancário propriamente dito, mas tão somente um setor bancário esparso, instável e pouco organizado; (ii) o debate entre papelistas e metalistas era o motor da instabilidade da organização bancária no século XIX, de modo que o arrefecimento dos embates e o relativo consenso em torno da necessidade de um banco central pós Primeira Guerra, seguindo os países centrais, corroborou os esforços de estabilização da vida bancária do país; (iii) o problema crônico de liquidez do setor bancário brasileiro necessitava de um “emprestador de última instância”, de modo que a criação da Carteira de Redescontos do Banco do Brasil veio como resposta a um reclame antigo do setor privado.

Nesse passo, o esforço de pesquisa deste estudo foi no sentido de apontar de que maneira as instituições erguidas na década de 1920 emergiram como resposta às mazelas enfrentadas pelo Brasil por mais de um século, desde a instalação do primeiro Banco do Brasil, já em 1808. O país conseguiu sair de um setor bancário guiado de acordo com necessidades de estabilização de curto prazo e ao sabor da teoria prevalente entre os grupos políticos governantes (papelistas ou metalistas), para a construção das bases de um sistema bancário que conseguisse sustentar-se a

longo prazo. O estudo da história bancária do Brasil permite entender os debates atuais ao redor do tema, atualizados para o embate entre ortodoxos/fiscalistas *versus* heterodoxos/expansionistas e nos previne de repetir os erros do passado.

Referências

- BRASIL. **Decreto 14.728, de 16 de março de 1921**. In: Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-14728-16-marco-1921-504798-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 15 out. 2020.
- CANO, W. Da década de 1920 à de 1930: transição rumo à crise e à industrialização no Brasil. **R. Pol. Públ.**, n. 1, v.16, São Luís, p. 79-90, jan./jun. 2012.
- CHAVANTES, A. P. **Consolidação do setor bancário em São Paulo na década de 1920**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, pp. 152, 2004.
- COSTA, F. N. da. **Brasil dos Bancos**. São Paulo: Edusp, 2012.
- FAUSTO, B. **História do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Edusp, 1995.
- FRANCO, G. H. B. A Primeira Década Republicana. In ABREU, M. de P. **A ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil**. 2. ed. pp. 29-44, Rio de Janeiro, Elsevier, 2014a.
- FRANCO, G. H. B. **Reforma monetária e instabilidade durante a transição republicana**. Rio de Janeiro: BNDES, 1983.
- FRITSCH, W. Apogeu e Crise na Primeira República 1900-1930. In ABREU, M. de P. **A ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil**. 2. ed., pp. 45-77, Rio de Janeiro, Elsevier, 2014b.
- FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
- GAMBI, T. F. R. Banco do Brasil: estatutos comparados (1808, 1833, 1853). **Revista de Economia Política e História Econômica**, v. 25, p. 27-71, 2011a.
- GAMBI, T. F. R. **O segundo Banco do Brasil e o debate entre papelistas e metalistas**. In IX Congresso Brasileiro de História Econômica e 10ª Conferência Internacional de História de Empresas, 2011b.
- GOLDSMITH, R. W. **Brasil 1850-1984: desenvolvimento financeiro sob um século de inflação**. São Paulo: Harper & Row do Brasil, 1986.
- GRAU, Eros Roberto. **O direito posto e o direito pressuposto**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.
- JZENBERG, E. A Semana de Arte Moderna de 1922. **Revista Cultura e Extensão USP**, v. 07, p. 25-29, 2012.
- LEVY, M. B.; ANDRADE, A. M. R. de. Fundamentos do Sistema Bancário no Brasil: 1834-1860. **Estudos Econômicos**, n. 15, São Paulo, p. 17-48, 1985.