

A DÉCADA DE 1920 E AS
ORIGENS DO BRASIL MODERNO

HELENA CARVALHO DE LORENZO
WILMA PERES DA COSTA
ORGANIZADORAS

U^{Editora}
UNESP
FUNDAÇÃO

CRESCIMENTO E CONSOLIDAÇÃO DO SISTEMA BANCÁRIO EM SÃO PAULO NA DÉCADA DE 1920

FLÁVIO AZEVEDO MARQUES DE SAES¹

INTRODUÇÃO

Os estudos mais recentes sobre a História Econômica da década de 1920 situam-na como importante momento de transformações, em contraste com interpretações anteriores que fixavam sua atenção quase exclusivamente nos anos 30. Ampliação e aprofundamento da estrutura industrial, diversificação da produção agrícola, instrumentos mais complexos de política econômica são alguns dos tópicos que têm merecido atenção na historiografia.

Em conexão com essa tendência da literatura sobre a década, pretendemos explorar a evidência relativa ao sistema bancário no Estado de São Paulo. Não se trata, evidentemente, do surgimento do sistema bancário e sim de mudanças que conduzem à sua caracterização como segmento dotado de clara identificação. Além disso, é preciso ressaltar as condições econômicas e institucionais que o cercam e que condicionam sua nova forma de atuação nessa década.

¹ Professor titular da Faculdade de Economia e Administração – FEA – USP – SP.

COMO SE CARACTERIZA O SISTEMA BANCÁRIO EM SÃO PAULO ANTES DE 1920?

O padrão que define a estrutura do sistema bancário em São Paulo começa a surgir nos anos 70 e 80 do século XIX. Algumas instituições bancárias são encontradas antes disso (como a Caixa Filial do Banco do Brasil, a Casa Bancária Gavião Peixoto e a do Dr. Theodoro Reichert), porém articuladas limitadamente ao conjunto da economia paulista.

Ao longo daqueles anos 70 e 80, definem-se dois tipos de instituições bancárias cuja presença é marcante até o fim da Primeira República. De um lado, os bancos estrangeiros que se instalam de início em Santos (e só depois na capital da então província), atraídos pelos negócios (comerciais e cambiais) propiciados pelo café. São dois os bancos ingleses que se estabelecem na Província de São Paulo ao longo dessas décadas: English Bank of Rio de Janeiro e London & Brazilian Bank. De outro, já nos anos 80, consolida-se outro tipo de instituição: bancos nacionais de grande porte (para os padrões da época) cuja matriz era constituída pelo comércio de importação e exportação ou por outras atividades urbanas (como a empresa ferroviária) que mantinham relações, por meio de seus dirigentes, com a grande propriedade cafeeira. O Banco Mercantil de Santos, fundado em 1872 por comissários de café, é um claro exemplo da ligação com o comércio; e a Casa Bancária da Província de São Paulo, fundada nos anos 80 e que, em 1889, é transformada no Banco do Comércio e Indústria de São Paulo, tinha entre seus acionistas diversos dirigentes de companhias ferroviárias.² Este segundo tipo de banco nacional concentra-se progressivamente na capital, refletindo o declínio relativo de Santos no conjunto da economia paulista. Um terceiro tipo de banco aparece em cena nos anos 90 do século passado: são instituições de pequeno porte, localizadas na capital ou em cidades do interior, aparentemente voltadas para o pequeno comércio, para os proprietários locais e mesmo para trabalhadores imigrantes, pois encontramos alguns bancos cujos nomes têm claro apelo à nacionalidade italiana. Por exemplo, no ano de 1901, encontramos o Banco Italo Popular e a Casa Bancária Italiana, ao lado de bancos locais como o de Ribeirão Preto, União de São Carlos, Regional de Mocóca, de Piracicaba, Indústria e Comércio de Piracicaba, Melhoramentos do Jahu e Norte de São Paulo.³

A esses três tipos básicos de instituições bancárias existentes em São Paulo, dos anos 80 até o fim da Primeira República, caberia acrescentar as instituições de crédito hipotecário beneficiadas por privilégios oficiais (Banco de Crédito Real

2 SAES, F. *Crédito e bancos no desenvolvimento da economia paulista, 1850-1930*. São Paulo: IPE-USP, 1986.

3 *O Estado de S. Paulo*, jan./fev. 1902.

e Banco de Crédito Hipotecário e Agrícola) e, com menor expressão, a Caixa Econômica e os Bancos de Custeio Rural.

Embora a estrutura do sistema bancário (com os três tipos básicos de bancos acima indicados) permaneça ao longo de todo o período, dentro de cada estrato (com exceção dos bancos estrangeiros) há grande volatilidade. São inúmeras as instituições que sobrevivem apenas alguns anos, sucumbindo diante da primeira crise que enfrentam. Obviamente, isso reflete a fragilidade dos próprios bancos, mas também a ausência de instituições públicas responsáveis pela gestão monetária e creditícia.

A História Monetária brasileira até os anos 20 deste século praticamente se resume à exposição dos diferentes sistemas de emissão de moeda: monopólio de emissão pelo tesouro ou por um banco semi-oficial, pluralidade emissora por meio de autorização a bancos privados, emissão lastreada em divisas (Caixa de Conversão) são algumas das alternativas verificadas ao longo da história do Brasil Independente. O crescimento do sistema bancário se faz dentro desse quadro institucional, sem uma autoridade monetária que regule sua ação e que também lhe dê suporte nas crises de liquidez.

A atuação do sistema bancário de São Paulo até 1920 responde, portanto, às condições gerais em que se insere: por um lado, a economia dominada por uma atividade agrícola voltada à exportação (a lavoura cafeeira), cercada, é certo, por atividades comerciais e de serviços (transportes ferroviários, porto, serviços urbanos) e pela indústria nascente, cuja relevância não pode ser ignorada; por outro, instituições monetárias relativamente rudimentares que implicam grande instabilidade para o sistema como um todo.

Os instrumentos para captação de recursos junto ao público eram, essencialmente, os depósitos à vista (por vezes remunerados) e a prazo fixo (sempre rendendo juros). Mesmo estes, no entanto, não se faziam por prazos longos (não mais do que seis meses), a delimitar o campo de ação dos bancos na aplicação dos recursos. Apenas os bancos de crédito hipotecário tinham instrumentos de captação de longo prazo (letras hipotecárias), com aceitação relativamente limitada no mercado. Tais recursos eram originários do público em geral e das empresas comerciais e de serviços instaladas no meio urbano. Com o crescimento da indústria, também estas empresas passam a manter relações com o sistema bancário. De qualquer modo, pode-se dizer que o sistema bancário de São Paulo, antes de 1920, se alimenta principalmente do meio urbano, em particular da capital (e em menor proporção de Santos e de Campinas), mantendo limitadas relações com o setor rural. A distribuição geográfica dos bancos (e de suas agências) permitiria sustentar essa hipótese.

No ano de 1918, por exemplo, os depósitos no sistema bancário de São Paulo assim se distribuíam: bancos estrangeiros – 66,5%; bancos nacionais da capital – 32,3%; bancos nacionais do interior – 0,3%. O grupo dos bancos estrangeiros

incluía: London & River Plate Bank, London & Brazilian Bank, British Bank of South America, Banco Frances para o Brasil, Banca Francese e Italiana per l'America del Sud, Banco Nacional Ultramarino, Brasilianische Bank für Deutschland, First National City Bank of New York, cujas agências, nesse momento, concentram-se na capital e em Santos. Os bancos nacionais da capital registrados nesse ano eram: Banco de São Paulo, Banco Comercial do Estado de São Paulo, Banco Comércio e Indústria de São Paulo, Banco de Crédito Hipotecário e Agrícola do Estado de São Paulo, Banco de Crédito Internacional, Banco de Crédito Popular, Casa Bancária Leônidas Moreira, vários com agências em Santos e com raras agências em Campinas ou em outras cidades do interior. Finalmente, os bancos nacionais do interior agrupavam o Banco Campineiro, o Banco Melhoramentos do Jahu e o Banco Popular de Guaratinguetá, cujos nomes já indicam sua localização. Estes anos em torno do fim da Primeira Guerra são aqueles em que se verificam a máxima participação dos bancos estrangeiros e a menos expressiva presença de pequenos bancos do interior, ao mesmo tempo que na capital já se processou a consolidação em torno de pequeno número de instituições de grande porte (eliminados inúmeros bancos de reduzidas dimensões e de existência efêmera ao longo do período republicano).⁴ Ainda assim, esses dados não chegam a alterar a posição relativa dos grupos de bancos ao longo dos primeiros trinta anos da República, nem apresentam imagem distorcida do que foi o sistema bancário antes de 1920.

O mesmo se pode dizer em relação aos empréstimos realizados pelo sistema bancário de São Paulo: caracterizados, no plano contábil, como desconto de letras e adiantamentos em conta corrente, tratava-se de empréstimos de curto prazo dirigidos ao comércio e a outras atividades urbanas. Evidentemente, uma parte desses recursos podia financiar, secundariamente, a atividade agrícola, pois sabe-se que os comissários de café, clientes do sistema bancário, atuavam eles próprios, informalmente, como banqueiros dos fazendeiros. É inegável, no entanto, que o peso das empresas urbanas como clientes dos bancos tenderia a ser dominante. Um exemplo típico dessa importância nós é dado pela relação entre a Companhia Mogiana de Estradas de Ferro e o London & Brazilian Bank ao longo da segunda década deste século. O banco foi agente da Companhia em dois empréstimos lançados em Londres, em momento em que o controle acionário da empresa estava nas mãos de um grupo estrangeiro. Por estas relações, admite-se que a conta da Mogiana na agência do banco em São Paulo respondia por 50% de seu movimento de depósitos e empréstimos.⁵

4 SAES, op. cit., 1986, cap.IV e apêndice.

5 JOSLIN, D. *A Century of Banking in Latin America*. London: Oxford University Press, 1963. p.165-6.

Este exemplo provavelmente repetia-se em tantos outros casos de bancos e grandes empresas nacionais e estrangeiras que por meio de ligações financeiras, relações de propriedade ou mesmo laços familiares estabeleciam fortes vínculos de interesse. Assim, embora não houvesse linhas regulares de crédito agrícola (exceto o hipotecário de reduzida amplitude), o grande fazendeiro (em geral também empresário urbano) poderia ter acesso a recursos do sistema bancário por suas relações pessoais ou empresariais com a instituição financeira.

Convém ainda notar que a ausência de instituições monetárias condicionava adicionalmente o comportamento dos bancos. Captando recursos por prazos limitados, não podiam os bancos comprometer seus recursos por prazos alongados. Não encontramos evidências que permitam afirmar a existência de renovação quase automática de empréstimos de curto prazo (como era comum no sistema bancário alemão), tudo indicando que os bancos (que sobrevivem às freqüentes crises financeiras) crescem com base no crédito comercial. Além disso, a ausência de um emprestador em última instância reafirmava a necessidade de precaução na aplicação dos recursos, não só quanto ao prazo, mas também quanto ao comprometimento das reservas. A relação caixa-depósitos para os grandes bancos gira em torno de 50% como reflexo dos riscos inerentes à postura mais arrojada.

Delineamos, assim, ainda que de forma superficial e imperfeita, as principais características do sistema bancário de São Paulo até 1920. Entendemos que na década de 1920 mudanças substanciais ocorrem na política monetária brasileira e na economia paulista, implicando também alterações no perfil do sistema bancário.

TRANSFORMAÇÕES ECONÔMICAS E INSTITUCIONAIS NA DÉCADA DE 1920

O pós-guerra apresenta vários indícios de que, no nível do governo federal, a atividade bancária passa a ser vista sob nova perspectiva. Pode-se afirmar, talvez com algum exagero, que até então os bancos haviam sido encarados sob dois prismas. Por um lado, como órgãos emissores quando dotados desse poder e sujeitos, portanto, a normas específicas; no período republicano foram poucos os bancos (além do Banco do Brasil) que desfrutaram do poder emissor (e isto apenas nos anos iniciais da República). Por outro, os bancos eram encarados como sociedades (anônimas, em geral) e, como tal, submetidas às regras inerentes a esse tipo de empresa. Não se observa nem legislação, nem instituições específicas para tratar dos bancos. Certamente, isto decorre do fato de que, até então, os bancos não teriam desenvolvido de forma mais evidente sua característica peculiar, qual seja, a de *criadores* de meios de pagamento. Sendo obrigados a manter elevadas relações caixa-depósito, os bancos teriam limitada capacidade de *multiplicar* os

meios de pagamento, de modo a, talvez, dispensar controle mais severo das autoridades governamentais.

Nos anos seguintes ao fim da Primeira Guerra, no entanto, começam a surgir indícios de que os bancos passam a preocupar as autoridades sob nova ótica, ou seja, como elementos importantes na definição do volume de meios de pagamento da economia.

Um primeiro indício a ser mencionado é a criação do serviço de compensação de cheques. Seus estatutos foram aprovados em 1919, mas a Câmara de Compensação só entra em funcionamento em junho de 1921. Fazendo parte do Banco do Brasil, a Câmara foi instalada primeiro no Rio de Janeiro e, a seguir, em São Paulo, Santos, Porto Alegre, Recife, Bahia, Pará e, ainda na década de 1920, em Ribeirão Preto.⁶ Pelo depoimento de Whitaker, ao aceitar a presidência do Banco do Brasil em 1921, ele teria apresentado, como condição, a proposta de instalação da Câmara de Compensação. Como se sabe, Whitaker era banqueiro em São Paulo, o que sugere as razões de seu empenho para implantar um órgão que facilitaria sobremaneira o cotidiano bancário. Mais importante nesse evento, no entanto, é reconhecer que o cheque já assumia, então, o papel de instrumento relevante para a movimentação dos saldos bancários. Por outro lado, a Câmara de Compensação permite reduzir a proporção de caixa dos bancos, uma vez que grande parte do movimento em espécie deixa de se realizar como tal, figurando agora apenas como lançamentos contábeis. Nesse sentido, é provável que tenha havido significativo aumento da capacidade de criação de moeda pelos bancos a partir de então.

Outro indicador significativo da nova perspectiva sob a qual os bancos passam a ser encarados na década de 1920 é o estabelecimento da Carteira de Redescontos do Banco do Brasil. Instituída pelo decreto n.4.182, de 13 de novembro de 1920, a Carteira de Emissão e Redescontos podia operar dentro de um limite preestabelecido, fazendo o redesconto de títulos pelo prazo máximo de quatro meses e à taxa de 6% ao ano. Os bilhetes entregues pela Carteira pelo redesconto tinham pleno poder liberatório (podendo mesmo ser idênticos aos emitidos pelo Tesouro Nacional, acrescidos da inscrição da lei que autorizou o redesconto e do carimbo do Banco do Brasil) e deveriam ser recolhidos quando do resgate dos títulos. Posteriormente, a lei n.4.230, de 3 de dezembro de 1920, alterou e complementou a anterior, simplificando o processo de concessão do redesconto, definindo o Tesouro como emissor dos recursos e estabelecendo que, para concorrer ao redesconto, os bancos deveriam ter capital não inferior a cinco mil contos de réis. O mesmo banqueiro, José Maria Whitaker, atribuía à sua insistência a implantação

⁶ VIEIRA, D. T. Evolução do Sistema Monetário Brasileiro. *Boletim n.24 da Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas da Universidade de São Paulo (São Paulo)* FCEA-USP, 1962; WHITAKER, J. M. *O milagre de minha vida*. São Paulo: Hucitec, 1978.

da Carteira de Redescontos que deveria atender ao conjunto do sistema bancário, dotando-o de maior elasticidade e reduzindo a necessidade de manter reservas (já que se podia contar agora com os recursos do redesconto).

Nessas duas medidas, portanto, é possível identificar dois aspectos: de um lado, o empenho de um banqueiro em criar instrumentos que facilitassem o desempenho dos bancos em sua atividade cotidiana; de outro, o reconhecimento pelo governo federal da importância do sistema bancário como elemento da circulação monetária.

Este último aspecto também está presente num terceiro elemento legal, este aprovado em 1921: o regulamento para a fiscalização dos bancos e casas bancárias (decreto n.14.728, de 16 de março de 1921). Este regulamento reconhecia a atividade bancária como dotada de certas especificidades e, por isso, devia ser objeto de atenção particular. Ou seja, as normas gerais aplicáveis às sociedades seriam insuficientes para definir o regime de funcionamento das instituições bancárias. Antes de mais nada, o regulamento definia as atividades entendidas como específicas de bancos ou casas bancárias, a saber, o comércio, por conta própria ou de terceiros, de: ouro ou prata em moeda, pó ou barra; títulos da dívida pública nacional ou estrangeira e títulos de empresas de qualquer natureza, efeitos do comércio e outros valores negociáveis; empréstimos de qualquer espécie; operações de câmbio, depósitos de valores de qualquer natureza, abertura de contas correntes, descontos e redescontos, quaisquer operações bancárias atinentes ao movimento de crédito. Embora este rol de atividades não chegue a surpreender, naquele momento ele devia abranger certo número de empresas ou pessoas que as exerciam sem o caráter formal de instituição bancária. A seguir, o regulamento distinguia bancos e casas bancárias a partir de critério exclusivamente quantitativo: os estabelecimentos com capital superior a 500 contos de réis seriam denominados bancos e os demais, casas bancárias. O funcionamento de bancos e casas bancárias, nacionais ou estrangeiros, passava a depender de autorização do governo (por meio de carta patente do ministro da Fazenda), e para os bancos estrangeiros e aos bancos de crédito real seria emitido decreto. Cumpre notar que o regulamento impunha condição adicional para os bancos estrangeiros: suas sucursais no Brasil não poderiam ter capital inferior a nove mil contos de réis.

A fiscalização da atividade bancária ficava sob a responsabilidade da Inspeção Geral dos Bancos: além do registro das instituições (com os dados de sua constituição e administração), a Inspeção deveria receber mensalmente os balanços dos bancos e casas bancárias (que também deviam ser publicados na imprensa), assim como o balanço anual e o relatório da administração à assembleia de acionistas. As operações cambiais eram objeto de normas especiais e as instituições estavam sujeitas ao pagamento de uma quota de fiscalização.

A Inspeção tinha amplos poderes para fiscalização dos estabelecimentos bancários; no entanto, o regulamento limita-se mais aos aspectos formais (se o

banco se comporta de acordo com os dados do registro) do que com os operacionais (exceto no que se refere às operações cambiais em que indica procedimentos específicos de fiscalização). Apesar desta limitação, o regulamento de fiscalização dos bancos atende à tendência de considerar a atividade bancária de caráter especial, ou seja, ela diz respeito não apenas aos sócios do estabelecimento, mas ao conjunto do público. Por isso, suas contas devem ser publicadas na imprensa e o próprio governo (em nome do *interesse geral*) deve fiscalizar essas empresas.

É provável que o texto da lei seja mais abrangente do que seus resultados concretos. Sabemos que a Carteira de Redescontos do Banco do Brasil, enquanto ativa, dirigiu a maior parte de seus recursos para o Tesouro, usufruindo os bancos privados de pequena parcela do montante dos redescontos. Ao opor-se ao aumento da taxa de redescontos para 7% ao ano, no correr de 1921, Whitaker expunha ao ministro da Fazenda essa situação:

As operações com outros bancos montam, apenas, a 17.839:500\$419; as operações com o Banco do Brasil elevaram-se a 140.113:855\$153. Assim, a grande expansão a que V. Excia alude não é provocada por necessidade do comércio, mas por necessidade do próprio governo. A elevação da taxa não poderá, portanto, ter por efeito restringir as operações de Carteira que nascem, todas de uma situação irremediável do Tesouro; mas prejudicará aos Bancos que a ele tem recorrido em justa medida e prejudicará ao Banco do Brasil que será obrigado a redescotar a 7% os títulos com que, a 6%, tem dedicadamente servido ao Governo. Acresce, e é de toda a evidência, que se o Tesouro pudesse solver ao menos a terça parte do seu débito, o Banco do Brasil não só não necessitaria recorrer à Carteira de Redescontos, como poderia fazer por sua própria conta todos os redescontos que lhe fossem oferecidos.⁷

O mesmo tipo de qualificação talvez deva ser feito em relação à fiscalização bancária: talvez sua eficácia fosse reduzida nesses anos iniciais de seu estabelecimento.

De qualquer modo, esses elementos legais sustentam a hipótese de que, na década de 1920, a atividade bancária passa a ser vista de modo específico, ou seja, como atividade capaz de criar *meios de pagamento*. Por esse motivo, e por suas implicações mais gerais, os bancos deviam ser objeto de apoio, controle e fiscalização. Mais adiante, procuramos mostrar de que modo esta nova perspectiva influi no desenvolvimento do sistema bancário em São Paulo nos anos 20.

Há, no entanto, outro conjunto de elementos típicos da década de 1920 que também se vincula às transformações por que passa o sistema bancário de São Paulo: trata-se agora da própria base econômica do Estado de São Paulo que, sem perder seu vínculo fundamental com o café, adquire novas dimensões.

7 WHITAKER, op. cit., 1978, p.106-7.

Cano ressalta a diversificação da economia paulista que, inerente ao desenvolvimento do complexo cafeeiro, ganha expressão ao longo dos anos 20. Diversificação da agricultura, investimentos urbanos em indústria, comércio e serviços fazem parte desse processo que, embora não seja observado apenas nos momentos de crise cafeeira, aí se mostra de forma acentuada. Isso teria ocorrido no período da Primeira Guerra Mundial, mas também no pós-guerra:

Desta etapa em diante, o complexo cafeeiro acelera a sua diversificação e, como o plantio só cresce de modo expressivo a partir de 1922, quando os preços retomam seu antigo patamar, o capital cafeeiro continua a promover a diversificação e expansão dos segmentos urbanos.⁸

Tratando especificamente da indústria (embora não só da indústria paulista), Suzigan também ressalta o crescimento e a diversificação que a caracterizam ao longo da década de 1920. O investimento cresceu nos setores industriais mais antigos, como têxtil, calçados, moagem de trigo, açúcar; e novos setores foram estabelecidos, como cimento, aço, máquinas agrícolas pesadas e outras máquinas industriais, papel, borracha, química, farmacêutica e perfumaria, entre outras.⁹

Esse mesmo fenômeno pode ser observado sob outra perspectiva: no pós-guerra, as estradas de ferro de São Paulo passam a apresentar pauta de transportes bem mais diversificada, reduzindo a parcela correspondente ao café. Cresce tanto o transporte de passageiros quanto o de outras mercadorias (que não o café): algodão, cereais, madeiras, gado são os principais itens que se avolumam no transporte ferroviário a indicar a diversificação da própria economia paulista.¹⁰

Estas transformações indicam, a um tempo, o fortalecimento da economia urbana da capital (pela expansão industrial e de atividades comerciais e de serviços) e a maior complexidade da atividade econômica do interior (diante de produção mais diversificada).

Evidentemente, a atividade bancária, por situar-se, em especial nesse momento, na órbita da circulação, não poderia deixar de sentir os reflexos de tais transformações.

No tópico seguinte procuramos, portanto, evidenciar de que modo os novos elementos institucionais referentes à atividade bancária e à nova conformação da economia paulista nos anos 20 estão associados às mudanças quantitativas e qualitativas por que passa o sistema bancário do Estado de São Paulo.

8 CANO, W. *Raízes da concentração industrial em São Paulo*. Rio de Janeiro, São Paulo: Difel, 1977.

9 SUZIGAN, W. *Indústria brasileira, origem e desenvolvimento*. São Paulo: Brasiliense, 1986. p.86-7.

10 SAES, F. *As ferrovias de São Paulo (1870-1940)*. São Paulo, Brasília: Hucitec, INL, 1981. cap. II.

O SISTEMA BANCÁRIO DE SÃO PAULO NA DÉCADA DE 1920

Em primeira aproximação, podemos indicar as principais mudanças por que passa o sistema bancário de São Paulo a partir de alguns dados gerais sobre sua composição. Tomemos, a título de marco de comparação, o ano de 1918 que, apesar de ser o ano final da guerra, não apresenta, em relação à estrutura do sistema, substanciais diferenças diante dos anos da década de 1910.¹¹

Tabela 1 – São Paulo – Sistema bancário – depósitos – 1918.
Valores em milhares de contos de réis

Bancos estrangeiros			
1 Banca Francese e Italiana	148,4		
2 Banco Nacional Ultramarino	72,5		
3 London & Brazilian Bank	41,3		
4 Banco Italo-Belge	24,0		
5 The National City Bank of N. York	18,4		
6 The British Bank of S. America	14,3		
7 London & River Plate ank	7,2		
8 Banco Frances para o Brasil	5,1		
9 Brasilianische Bank	2,6	333,8	66,5%
Bancos nacionais – capital			
1 Comércio e Indústria do E. S. Paulo	92,5		
2 Comercial do Est. S. Paulo	46,9		
3 de S. Paulo	13,4		
4 Crédito Hip. e Agr. E. S. Paulo	7,3		
5 Outros (Crédito Internacional, Crédito Popular, C. B. L. Moreira	1,9	162,0	32,3%
Bancos nacionais – interior			
1 Melhoramentos do Jahu	3,5		
2 Campineiro	1,4		
3 Popular de Guaratinguetá	1,2	6,1	1,2%

Fontes: *Diário Oficial do Estado de S. Paulo*, *O Estado de S. Paulo*, *Correio Paulistano*, jan. 1919.

11 SAES, op. cit., 1986, apêndice.

Nesse ano, observa-se participação maior dos bancos estrangeiros com a Banca Francese e Italiana per l'America del Sud à frente de outras instituições estabelecidas anteriormente em São Paulo. Este banco ítalo-francês mantinha dois tipos de vínculos importantes para sua expansão em São Paulo: estabelecido em 1910, o fora como desdobramento das atividades da Banca Commerciale Italiana di São Paulo, instituição ligada ao banco de mesmo nome com sede em Milão, mas com diretores italianos residentes no Brasil (como Matarazzo, Puglisi, Falchi, Gamba) cuja importância no comércio e na indústria é conhecida. Por outro lado, principalmente por seu sócio francês – Banque de Paris et des Pays Bas –, vinculava-se ao grupo de Percival Farquhar que desde 1906 e até o final da Primeira Guerra controlou grande número de empresas no Brasil (entre as quais, as principais estradas de ferro de São Paulo: Paulista, Mogiana e Sorocabana). Essas relações certamente viabilizaram a rápida expansão dos negócios da Banca Francese e Italiana, suplantando os tradicionais bancos ingleses e alemães. O norte-americano The First National City Bank of New York, estabelecido apenas em 1915, mantinha posição secundária, ao contrário do Banco Nacional Ultramarino, de Portugal, que apresentava significativo volume de depósitos.

Do lado dos bancos nacionais com sede na capital, o quadro já está consolidado em torno de pequeno número de instituições: Banco do Comércio e Indústria de São Paulo, Banco de São Paulo (ambos fundados em 1899), Banco Comercial do Estado de São Paulo (de 1912) e o Crédito Hipotecário e Agrícola do Estado de São Paulo (estabelecido em 1909 por um grupo francês, mas com favores especiais do governo do Estado de São Paulo para fornecer crédito à agricultura). Os demais bancos são de pequeno porte ou vida efêmera. Quanto aos bancos com sede no interior, seu número e participação são reduzidos, cabendo apenas ressaltar o Melhoramentos do Jahu por sua longa existência.

Essa estrutura sugere a concentração do sistema bancário na capital, pois o número de agências dos bancos em cidades do interior é relativamente pequeno.

Se repetirmos o mesmo quadro para dez anos depois – 1928 –, encontramos resultado substancialmente diferente. O grupo de bancos estrangeiros incorpora novas instituições (The Royal Bank of Canada, Banco Germânico para a América do Sul, Banco Português do Brasil, Banco Holandês da América do Sul, Crédit Foncier e o Bank of London & South America; este, fruto da fusão do London & Brazilian e do London & River Plate Bank), mas reduz substancialmente sua participação no mercado bancário de São Paulo. Este resultado reflete o crescimento do número de estabelecimentos bancários nacionais (da capital e do interior) e também o fortalecimento dessas instituições financeiras. Os dados contidos na Tabela 2 sintetizam os principais resultados.

Tabela 2 – São Paulo – Sistema Bancário – Depósitos – 1928.
Valores em milhares de contos de réis

Bancos estrangeiros			
1 Banca Francesa e Italiana	200,6		
2 Bank of London & South America	114,1		
3 British Bank of South America	77,6		
4 National City Bank of N. York	69,9		
5 The Royal Bank of Canada	65,4		
6 Brasilianische Bank	26,0		
7 Banco Alemão Transatlântico	24,8		
8 Banco Italo-Belge	23,2		
9 Outros Bancos (Germânico da América do Sul, Nacional Ultramarino, Português do Brasil, Holandês da América do Sul, Credit Foncier)	33,2	640,3	24,4%
Bancos nacionais – capital			
1 Banco do Estado de S. Paulo	653,2		
2 Comércio e Indústria do E. S. Paulo	334,9		
3 Banco do Brasil	326,6		
4 Comercial do Estado de S. Paulo	270,1		
5 de S. Paulo	91,3		
6 Noroeste do Estado de S. Paulo	52,3		
7 Hipotecário e Agr. Minas Gerais	9,9		
8 Casa Bancária Rodolfo Crespi	61,5		
9 Casa Bancária F. Matarazzo	34,2		
10 Outros (23 bancos e casas bancárias)	45,8	1.879,8	71,6%
Bancos nacionais – interior			
1 Melhoramentos do Jahu	15,2		
2 Casa Bancária F. Barreto	15,3		
3 Outros (44 bancos e casas bancárias)	74,5	105,0	4,0%

Fonte: *Anuário Estatístico de S. Paulo*, 1928.

O crescimento numérico dos bancos nacionais (da capital e do interior) não deve ser exagerado em relação a seus efeitos. Por exemplo, o fato de encontrarmos 46 bancos e casas bancárias com sede em cidades do interior não tem contrapartida proporcional no aumento da participação desse segmento no sistema bancário:

trata-se, obviamente, de grande número de instituições de pequeno porte cuja atividade não pode ser comparada à dos grandes bancos nacionais e estrangeiros. Mesmo assim, o aumento de sua participação não pode ser considerado desprezível.

Quais as razões para essa expansão numérica dos bancos do interior? Por um lado, pensamos que o Regulamento de Fiscalização Bancária deve ter produzido alguns efeitos: ao caracterizar a atividade de crédito (sob diversas formas) como inerente aos bancos e casas bancárias, o regulamento deve ter induzido um conjunto de agentes (comerciantes, industriais, *capitalistas*) a regularizarem suas atividades creditícias (empréstimos pessoais, crédito em conta corrente etc.) sob a forma de bancos ou casas bancárias. Por outro, o movimento já identificado de diversificação da produção agrícola também responde, em parte, pelo resultado em exame: a circulação mais intensa de mercadorias no interior – em circuito claramente distinto do antigo esquema cafeeiro – certamente abriu possibilidades de novos negócios no plano comercial e financeiro. Para tais negócios, é provável que pequenas instituições de crédito de âmbito local fossem mais adequadas do que os grandes bancos nacionais e estrangeiros, uma vez que eram capazes de realizar uma *avaliação* informal da capacidade de endividamento de pequenos clientes do interior.

Portanto, esse grande número de pequenas instituições de crédito do interior, embora de pouca expressão no panorama global do sistema bancário, deve ter respondido às necessidades de maior fluidez da circulação no interior do Estado. Convém lembrar, é provável que boa parte dessas instituições preexistisse aos anos 20 sob formas ocultas, por exemplo de comerciantes que forneciam crédito a seus clientes. Mas é preciso insistir, as condições peculiares dos anos 20 devem ter estimulado a institucionalização e o crescimento dessas atividades sob o rótulo de bancos e casas bancárias.

O aumento do número de instituições financeiras também aparece na capital do Estado. Em parte, isso resulta do mesmo fenômeno observado no interior: grande número de pequenas instituições – algumas delas provavelmente já exercendo a atividade creditícia de modo informal anteriormente – formalizam sua condição com casas bancárias. Dois exemplos marcantes – e, neste caso, de porte razoável – são as casas bancárias de F. Matarazzo e de Rodolpho Crespi, cuja atividade financeira deveria decorrer, em sua maior parte, da atividade industrial e comercial dessas empresas.

Há, porém, outras razões para a expansão dos bancos nacionais da capital: primeiro, além dos tradicionais bancos da década anterior, verifica-se a presença do Banco do Brasil (cuja agência em São Paulo só havia sido instalada em 1917), do Banco do Estado de São Paulo (que resulta da transformação do Banco de Crédito Agrícola e Hipotecário do Estado de São Paulo, antes uma concessão do governo do Estado a grupo francês, em banco estatal), do Banco Noroeste do Estado de São Paulo e do Banco Hipotecário e Agrícola do Estado de Minas Gerais.

Os dois primeiros são de particular importância não apenas no plano quantitativo – os dados mostram claramente esse fato –, mas também por sua posição estratégica no sistema de crédito. Embora o Banco do Brasil tenha perdido, a partir de 1924, suas funções de redesconto e de emissão, continuava a ser instrumento fundamental na gestão monetária e creditícia; já o Banco do Estado tem especial importância por seu papel na definição de novas formas de crédito para a agricultura. Situadas ao lado dos tradicionais bancos paulistas, essas duas instituições mostravam suas características peculiares no sistema de crédito.

É inegável, no entanto, que ao conjunto dos bancos nacionais – e não apenas a essas duas instituições estatais – se deveu o aumento significativo da participação desse segmento no sistema bancário, à custa dos bancos estrangeiros. Para tanto, parece ser fundamental a própria característica da economia paulista nos anos 20: ao criar novos circuitos comerciais, mais voltados para o mercado interno, favorecia os bancos nacionais mais afeitos a esse tipo de crédito e menos presos ao circuito internacional e das grandes empresas, como os bancos estrangeiros. Note-se, quase como contra-exemplo, que o banco estrangeiro que se destaca na década – ainda uma vez Banca Francesa e Italiana – criou ampla rede de agências em vários Estados e no interior de São Paulo, a demonstrar sua atenção para o novo mercado que emergia: Rio de Janeiro, São Paulo, Santos, Curitiba, Porto Alegre, Recife, Rio Grande, Araraquara, Barretos, Bebedouro, Botucatu, Caxias, Espírito Santo do Pinhal, Jaú, Mocóca, Ourinhos, Paranaguá, Ponta Grossa, Ribeirão Preto, São Carlos, São José do Rio Pardo e São Manuel dispunham, em 1924, de sucursais ou agências da Banca Francesa e Italiana. O mesmo se verifica em relação aos bancos nacionais mais dinâmicos que também ampliam sua rede de agências no interior do Estado (embora mantendo, tipicamente, sua demarcação como bancos de âmbito estadual).

Alguns testemunhos dos anos 20 permitem qualificar melhor as razões desse crescimento dos bancos nacionais nesses anos em virtude das transformações por que passa a economia paulista (além do aspecto formal do Regulamento da Fiscalização Bancária). Assim, em relatório referente ao ano de 1927, a diretoria do Banco do Comércio e Indústria de São Paulo registrava:

No ano de 1927 foi particularmente notável a massa de numerário remetido para o interior pelos bancos de São Paulo, em virtude das avultadas compras de café ali realizadas pelo comércio de Santos. Grande parte desse dinheiro fica em poder do colono, mas uma porção considerável aos poucos se vai empregando na compra de mercadorias indispensáveis à vida, aumentando, assim, o volume das operações comerciais com os centros distribuidores. Esse fenômeno de volta do numerário já começava a fazer-se notar nos últimos meses do ano e agora está francamente manifesto.¹²

12 *Diário Oficial do Estado de S. Paulo*, 24.2.1928, p.1735.

Mais expressivo da tendência de os bancos voltarem-se crescentemente às operações de crédito vinculadas ao mercado interno é o comentário da diretoria do Banco do Brasil que, datado de 1916, já indica o mecanismo que vimos de caracterizar:

Entre os efeitos comerciais oferecidos a desconto nos bancos aparecem em grande cópia, títulos a seis meses de data e de vista, emitidos por compra ou venda de ferragens, fazendas e algodão, em rama ou manufaturado, sendo os relativos a este gênero em maior número e de avultado valor. Tais títulos são considerados de primeira ordem e são, de fato, plenamente garantidos por serem, em um caso, os coobrigados as casas importadoras do artigo e as fábricas de tecidos e, no outro, estas fábricas e os intermediários que negociam nessa espécie.¹³

Observa-se, desse modo, o circuito mercantil que passa a caracterizar a economia paulista, de modo mais acentuado após a Primeira Guerra Mundial. Ao mesmo tempo, identifica-se como os bancos, por meio do desconto de letras, vinculam-se a esse movimento. Admitia-se, no entanto, certa limitação do sistema bancário para atender aos momentos de expansão do comércio. O mesmo relatório do Banco do Brasil, após indicar o grande volume de títulos que procurava desconto em seu caixa, advertia:

Está o banco inibido de efetuar essas operações ainda que asseguradas por firmas de alto conceito na praça. Desse modo, não tem ele entrado em competição com outros bancos, obrigado a recusar propostas que, em termos semelhantes, lhe tem sido apresentadas, daí resultando que, além da diminuição dos lucros, em período de escassez de negócios, não tem podido contribuir para que tivessem a devida eficácia os auxílios que os nossos estabelecimentos fabris tinham o direito de aqui encontrar.¹⁴

Por outras razões, os bancos privados viam-se também limitados em sua capacidade de efetuar descontos de títulos. O já referido José Maria Whitaker, diretor do Banco Comercial de São Paulo e na referência abaixo na qualidade de presidente do Banco do Brasil, reclamava da necessidade de os bancos privados manterem elevada proporção de Caixa ante os riscos de corridas bancárias. Assim, os bancos

Por esta forma agravavam, em vez de dirimir, as nossas dificuldades, podendo-se em verdade afirmar que, por uma fatalidade da nossa desorganização financeira, os nossos estabelecimentos de crédito nunca exerceram fielmente a sua função de distribuição de riquezas, não passando de ganhadores de juros, verdadeiras casas

13 *Relatório da Diretoria do Banco do Brasil*. 1916, p.18.

14 *Ibidem*.

de prego, como acertadamente as denominava a clarividente malícia do nosso público.¹⁵

Admitia, ainda, Whitaker, que esse fato prejudicava de modo especial os bancos nacionais:

Dessa cautela ruinosa, todavia, não resultava a desejada tranqüilidade, nem para o público nem mesmo para os próprios estabelecimentos bancários. A desconfiança do público traduzia-se numa humilhante preferência pelos bancos estrangeiros, cujas matrizes fazem parte de organizações bancárias que lhes dão apoio completo. A intranqüilidade dos bancos manifestava-se principalmente por ocasião das crises que, com mortificante regularidade, todos os anos nos atormentam.¹⁶

Tais argumentos procuravam justificar a instalação da Carteira de Redescontos do Banco do Brasil, que se fizera em 1920, e que, para Whitaker, permitira repor volumosa quantia de dinheiro em circulação, quantia essa que antes "se conservava improdutivamente nas caixas dos bancos".

Pensamos que este conjunto de elementos acima arrolados permite visualizar a nova posição dos bancos na economia paulista nos anos 20. Trata-se, evidentemente, de processo que se inicia anos antes, mas que culmina nessa década pelas razões já apontadas. Cabe, no entanto, explorar as relações do sistema bancário de São Paulo com o sistema monetário para avaliar, enfim, a hipótese de significativa expansão dos bancos.

OS BANCOS DE SÃO PAULO COMO PARTE DO SISTEMA MONETÁRIO E BANCÁRIO NACIONAL

Embora nosso interesse particular seja em relação ao sistema bancário de S. Paulo, as transformações que tentamos delinear até aqui não ocorrem apenas nesse Estado. Trata-se de fenômeno mais geral que pode ser observado, no nível nacional, a partir de alguns dados agregados.

A primeira evidência de interesse diz respeito ao crescente uso do sistema bancário pelo público em geral: as estimativas referentes à relação entre papel moeda em poder do público e papel moeda emitido são indicativas dessa tendência, já que ela declina do começo do século até 1930, embora não de forma acentuada, como se observa na Tabela 3.

¹⁵ Relatório da Diretoria do Banco do Brasil. 1921, p.8.

¹⁶ Ibidem.

Tabela 3 – Brasil: relação entre papel moeda emitido e papel moeda em poder do público (%)

Período	Média Anual
1900-1904	77,8
1905-1910	80,9
1910-1914	75,9
1915-1919	70,1
1920-1924	66,6
1925-1930	70,6

Fonte: IBGE, *Estatísticas históricas do Brasil*. Séries estatísticas retrospectivas, v.3, Séries econômicas, demográficas e sociais, 1550 a 1985. Rio de Janeiro: IBGE, 1987. Seção 10 (Moeda e sistema bancário).

Mais expressiva da ampliação do uso do sistema bancário é outra relação, aqui também indicada no nível nacional: a relação entre depósitos (à vista e a prazo) e o papel moeda emitido, apresentada na Tabela 4.

Tabela 4 – Brasil: relação entre depósitos e papel moeda emitido (%)

Período	Média anual
1900-1904	35,0
1905-1909	43,1
1910-1914	71,5
1915-1919	84,2
1920-1924	129,4
1925-1930	147,4

Fonte: IBGE, op. cit., 1987.

Os dados são bastante nítidos e indicam o crescimento relativo dos depósitos bancários (à vista e a prazo) a partir de certo volume de papel moeda emitido. Evidentemente, isso indica a crescente utilização do sistema bancário pelo público em geral (indivíduos e empresas), fortalecendo sua posição no conjunto da economia e ampliando sua função de *criador* de meios de pagamentos.

Outro dado importante para se entender a possibilidade de exercer esta função é a relação entre encaixe dos bancos e depósitos, como expressa na Tabela 5.

Tabela 5 – Brasil – relação entre encaixe e depósitos nos bancos (%)

Período	Média anual
1900-1904	64,6
1905-1909	45,0
1910-1914	33,9
1915-1919	36,5
1920-1924	25,8
1925-1930	20,2

Fonte: IBGE, op. cit., 1987.

Mais uma vez, a variação é tão nítida que dispensa comentários alongados: a proporção de caixa (sobre depósitos) reduz-se de uma média de cerca de 65%, nos anos iniciais do século, para cerca de 20%, no final dos anos 20. Cabe apenas lembrar o efeito potencial que essa redução relativa do encaixe bancário propicia em termos de multiplicação de empréstimos e depósitos.

Se esse é o quadro geral do sistema bancário brasileiro, cabe indicar agora alguns dados a respeito do sistema bancário de São Paulo, levando em conta que as tendências gerais deviam expressar, em grande medida, o que se processava em São Paulo.

Parece possível admitir o crescimento relativo do sistema bancário de São Paulo no conjunto do sistema bancário brasileiro. Uma indicação nítida dessa tendência é dada pela relação entre depósitos bancários (à vista e a prazo) nos bancos instalados em São Paulo, diante do total dos bancos instalados no Brasil. Essa relação é indicada na Tabela 6.

Tabela 6 – Relação: depósitos nos bancos de São Paulo/sobre depósitos nos bancos do Brasil (%)

Período	Média anual
1900-1904	23,9
1905-1909	24,0
1910-1914	25,0
1915-1919	30,6
1920-1924	33,0
1925-1930	43,4

Fontes: IBGE, op. cit., 1987; São Paulo, Departamento Estadual de Estatística, *Boletim do Departamento Estadual de Estatística*, julho de 1939.

Percebe-se que a participação de São Paulo no sistema bancário nacional (medida pelo volume de depósitos) quase duplica do começo do século até a

década de 1920, sendo o incremento particularmente acentuado no segundo quinquênio dessa década. Tal incremento deve expressar, no entanto, as condições próprias da economia paulista, uma vez que a redução da proporção de caixa dos bancos de São Paulo, embora significativa, se fez menos acentuada do que a do conjunto dos bancos brasileiros. Este fato pode ser verificado pela comparação dos dados da Tabela 5 acima com os da Tabela 7 que mostram a proporção de caixa para os bancos de São Paulo.

Tabela 7 – São Paulo: relação entre caixa e depósitos (%)

Período	Média anual
1900-1904	61,4
1905-1909	56,6
1910-1914	54,6
1915-1919	46,4
1920-1924	37,4
1925-1929	27,8

Fonte: *Boletim do Departamento Estadual de Estatística*, op. cit., 1939

Apesar de reduzir-se menos do que para o conjunto do Brasil, a proporção de caixa em São Paulo apresenta redução expressiva, indicando o potencial de multiplicação de meios de pagamentos que agora se criava.

Estes poucos dados parecem-nos suficientes para reiterarmos nossa proposição: ao longo da década de 1920, o sistema bancário ampliou (ou talvez mesmo adquiriu) o poder de *criar* meios de pagamentos, deixando de ser mero apêndice do sistema monetário (fundado em determinadas regras de emissão). Exatamente por esse motivo, passa a ser objeto da preocupação do governo (por exemplo, por meio do Regulamento da Fiscalização Bancária), mas também por isso obtém deste algumas medidas de seu interesse (como a compensação de cheques e o redesconto, embora isto tenha tido curta duração e se voltado mais para títulos do governo do que do setor privado).

CONCLUSÃO

Triffin,¹⁷ ao comentar as razões do sucesso do padrão ouro (de 1879 a 1913), indica que a liquidez monetária européia ampliou-se menos pelo crescimento das reservas metálicas e mais pela expansão dos depósitos bancários, já vistos então como meios de pagamento. Acreditamos que a evidência indicada ao longo do

17 TRIFFIN, R. *Our International Monetary System*. New York: Random House, 1968.

texto permite afirmar que a década de 1920, no Brasil, é o momento em que os depósitos bancários passam a ser reconhecidos como meios de pagamento. Conseqüentemente, as autoridades governamentais devem encarar os bancos sob nova perspectiva, tanto no sentido de estabelecer controles mais rigorosos, quanto no de fornecer suporte em caso de necessidade. As discussões dos anos 20 sobre a constituição de um Banco Central, embora centradas no problema da emissão, não ignoravam sua função de prestador em última instância. A experiência da Carteira de Redescontos do Banco do Brasil, apesar de sua orientação para títulos do governo e sua existência efêmera, confirma a tendência aqui indicada.

Por outro lado, esse mesmo processo parece repercutir sobre a própria classe dos banqueiros. A consolidação do sistema bancário leva-os a definir mecanismos e ações que os destacam das atividades de que se originavam. Exemplo nítido está na formação, já em 1924, da Associação dos Bancos de São Paulo, ainda como seção da Associação Comercial. Faziam parte da Associação dos Bancos as seguintes instituições nacionais e estrangeiras: Banco do Brasil, Comércio e Indústria de S. Paulo, Comercial do Estado de S. Paulo, Banco de São Paulo, Hipotecário e Agrícola do Estado de Minas Gerais, Noroeste do Estado de São Paulo, London & South America, Francese e Italiana per l'America del Sud, City Bank, Italo-Belge, British Bank of South America, Brasilianische Bank für Deutschland, Royal Bank of Canada, Alemão Transatlântico, Holandês da América do Sul e Português do Brasil.¹⁸ Ao se agruparem numa entidade de classe, essas instituições certamente tinham em mente os interesses específicos dos bancos que ganhavam contornos cada vez mais nítidos.

Alguma evidência adicional pode ser indicada em apoio a essa hipótese: a crescente presença dos banqueiros – em particular de banqueiros paulistas – em cargos políticos ligados à gestão econômico-financeira. Já nos referimos a José Maria Whitaker como presidente do Banco do Brasil nos anos 20, mas caberia lembrar sua atuação como ministro da Fazenda no início dos anos 30. Numa de Oliveira, do Banco Comércio e Indústria, foi secretário da Fazenda do Estado de São Paulo nessa mesma época. Um pouco mais tarde, quando da montagem do governo Dutra, admite-se que a escolha do ministro da Fazenda se deu entre três nomes: ainda uma vez J. M. Whitaker, J. C. Macedo Soares (sócio de Whitaker numa companhia de seguros paulista) e Gastão Vidigal (fundador do Banco Mercantil de S. Paulo nos anos 30) que foi, afinal, o escolhido. Estas indicações são reconhecidamente precárias, mas sugerem a crescente ascendência dos banqueiros na esfera política, sem que se possa atribuir tal fato apenas à sua capacitação técnica. A consolidação do sistema bancário e a ascensão política dos banqueiros são fatos interligados cujas raízes se prendem ao observado ao longo dos anos 20.

18 FONTENLA, V. P. *História dos bancos no Brasil*. Rio de Janeiro: s.c.p., 1965. p.48.

A POLÍTICA ECONÔMICA NA DÉCADA DE 1920

FAUSTO SARETTA¹

INTRODUÇÃO

É um truísmo afirmar a importância dos anos 20 para a história brasileira. Ao longo desse período, marcantes e decisivos acontecimentos foram contribuindo, aos poucos, para, ao mesmo tempo, configurar uma etapa da vida brasileira e apontar as contradições nas quais estava imersa. Os dez anos finais da Primeira República foram pródigos em manifestações e eventos que singularizam este período, tornando-o, portanto, fundamental para a explicação do Brasil contemporâneo.

Ao mesmo tempo que expõe as dificuldades crescentes do regime surgido após a queda do Império (expresso na Constituição de 1891), a década de 1920 revela também, na sua melhor expressão, o arranjo de poder que dominou boa parte da história política da República Velha. Assim, a despeito dos melhores predicados da autonomia federativa, conforme rezava a Constituição de 1891 (um suposto avanço ante o exagerado centralismo do Império), praticou-se exemplarmente nos anos 20 a criação política de Campos Salles no começo do século, isto é, a política

1 Professor do Departamento de Economia – Faculdade de Ciências e Letras – UNESP – Araraquara.

dos governadores.² Do ponto de vista da economia e do sistema econômico, logrou-se chegar ao limite, tanto de um sistema produtivo vulnerável por depender crucialmente de um produto de exportação, quanto de uma política econômica que buscava conciliar esta inerente fragilidade a um sistema que se diversificava e crescia a favor de atividades urbano-industriais.

Associada à diversificação da produção expandia-se a camada média da sociedade, gerando demandas que, pouco a pouco, colocavam em xeque o arranjo politicamente dominante. Não poderia ser diferente, dado o crescimento da indústria ao longo dos anos 20, embora este não tenha ocorrido linearmente ao longo da década. Mas houve um inegável e marcante processo de expansão e, cumpre salientar, diversificação do setor industrial, justamente no período que pode ser considerado de apogeu da economia agrícola exportadora.³

Não havia incompatibilidade entre o desenvolvimento da indústria e o setor dinâmico, representado pela agricultura cafeeira, e menos ainda uma oposição de interesses entre os dois setores. O percurso da indústria estava fortemente condicionado à situação do café, pois, constituindo a produção e exportação deste produto as atividades dinâmicas da economia, este era, em grande medida, responsável pelo nível de renda interna, do qual dependiam importantes setores de atividade. Deve-se também destacar seu papel como gerador de capacidade de importar por meio da arrecadação de divisas, questão igualmente crucial para o próprio desenvolvimento da indústria.

Os anos da década de 1920, citados como os de auge da economia exportadora, assistiram a importantes manifestações que indicavam, crescentemente, as incompatibilidades entre o exercício do poder político e econômico tal como era feito, e o surgimento de novos atores no cenário político decorrente da acentuada urbanização e dos novos interesses. Desta forma, apesar das limitações impostas à expressão destes novos interesses, dada a singular estrutura partidária existente, ocorreu eventos bastante significativos que exprimiam esta incompatibilidade. Boa parte destes eventos ocorreu a partir da atuação do Exército e alguns deles, como por exemplo o movimento sedicioso de 1922, conhecido como "Os 18 do Forte" para alguns analistas do período, constitui-se mais do que um ato de protesto ao poder constituído, sendo de fato a expressão do próprio fim da Primeira República. No dizer de Raymundo Faoro:

2 Sobre este assunto, ver: SOUZA, M. do C. C. de. O processo político-partidário na Primeira República. In: MOTA, C. G. (Org.) *Brasil em perspectiva*. São Paulo: Difel, 1984. p.162-226.

3 Ver SUZIGAN, W. *Indústria brasileira - origem e desenvolvimento*. São Paulo: Brasiliense, 1986. p.85-8.

Na madrugada de 5 de julho de 1922, governando Epitácio Pessoa e já eleito Arthur Bernardes, os disparos do Forte Copacabana anunciam o fim da República Velha. Os jovens militares antecipam, em dois quadriênios, uma data necessária, embora não irremediável nos termos em que aconteceria. Esse ciclo, que começa com pólvora, com pólvora se fechará, depois que um tiro paralisar o coração de um presidente - presidente, ex-chefe revolucionário e ex-ditador.⁴

A citação vai muito além do período que aqui se quer tratar, mas exprime adequadamente as dificuldades de manutenção do quadro vigente na República Velha na década de 1920 e o próprio desenrolar da história brasileira que se seguiu à queda de Washington Luís, em 1930. Outras irrupções militares marcaram os anos 20 e foram importantes para além dos anos que aqui serão objeto de análise. Destaca-se o movimento armado de 1924 em São Paulo, que, longe de partir de um ideário revolucionário, pretendia, na verdade, reformar, dentro do quadro vigente, o funcionamento do Estado e dos seus aparelhos para assegurar uma correção, que se acreditava necessária, para a legitimidade da própria Constituição em vigor. Não menos importante é considerar que do movimento de 1924, originou-se a Coluna Prestes, de conhecidas repercussões na vida brasileira.⁵

Os reclamos contra a ordem vigente foram se avolumando e se tornando mais significativos ao longo dos anos 20. Se as chamadas eleições "a bico de pena" - para usar uma expressão corrente à época - já haviam provocado reprovações nos setores médios da sociedade durante os anos 10, mais fortes ficaram na década seguinte. Não apenas os setores médios ou grupos sociais autônomos repudiavam crescentemente a farsa eleitoral, expressão da cada vez maior falta de legitimidade do regime. As oligarquias mais importantes que constituíam o cerne, a base do regime, como a de São Paulo, também apresentaram cisões importantes que contribuiriam para dificultar a permanência e mesmo a sobrevivência do regime.⁶

Ao longo dos anos 20, outras importantes questões ganharam corpo e foram, pouco a pouco, comprometendo a estabilidade do regime. O chamado movimento tenentista, cuja primeira manifestação foi o Levante do Forte de Copacabana, passara a criticar os usos e métodos políticos vigentes, insurgindo-se, em 1922, contra a posse do presidente eleito. Existem questões específicas da conjuntura política a explicar as ações militares de julho daquele ano, mas é inegável que o tenentismo tem uma importância muito maior, pois representava o descontentamento do Exército com os rumos da República que ele havia ajudado a fundar.

4 FAORO, R. *Os donos do poder - Formação do patronato político brasileiro*. Porto Alegre: Globo, 1958. p.663.

5 Ver CORREA, A. M. M. *A Rebelião de 1924 em São Paulo*. São Paulo: Hucitec, 1976.

6 Ver CASALECCHI, J. Ê. *O Partido Republicano Paulista (1889-1926)*. São Paulo: Brasiliense, 1987.

O debate político também foi ganhando outra dimensão, escapando do limitado quadro partidário vigente. Como reflexo da vaga conservadora que atingia o continente europeu no pós-guerra, e com o avanço dos regimes fascistas na Itália e em Portugal, fundaram-se no Brasil entidades de orientação direitista contrárias ao liberalismo, tido como superado para a solução dos problemas do país. Em março de 1922, foi criado o Partido Comunista Brasileiro. Houve, portanto, e de forma crescente, um extravasamento dos limites e bases em que estava assentado o regime vigente desde 1889.

Existem, evidentemente, inúmeros outros aspectos decisivos que aqui não foram cotejados, para explicar as crescentes tensões políticas e sociais dos anos 20. Não está nos objetivos deste trabalho tratar exaustivamente estas questões, mas apenas estabelecer as linhas gerais, o pano de fundo em que problemas e tensões foram se avolumando e tornando cada vez mais complicada a manutenção do esquema de poder – o chamado *pacto das oligarquias* –, que tinha um caráter vital para a sua sustentação política.

A partir do entendimento destas questões é que devem ser analisadas, no plano mais geral, a economia e, mais particularmente, a política econômica efetivada ao longo da década. Na verdade, além dos anos da década propriamente mencionados, a análise deve alcançar aqueles imediatamente anteriores e incluir os do imediato pós-Primeira Guerra Mundial, pois, como não poderia deixar de ser, há questões cruciais decorrentes do impacto da guerra que se refletem de maneira muito importante sobre a economia e a política econômica dos anos 20. A perspectiva deste trabalho – a política econômica encetada na última década da República Velha – é a de tomá-la como expressão do conflito que necessariamente se estabeleceu na gestão estatal concernente à economia.

Esta perspectiva, por certo algo pretensiosa, é de qualquer forma a mais adequada para que se possa buscar convenientemente o entendimento do que foi a política econômica naqueles anos tão problemáticos quanto importantes para a sociedade e economia brasileiras. Desta forma, é preciso centrar o estudo, por força da economia depender em boa medida da exportação de café, no desempenho da sua demanda e oferta e nas implicações daí decorrentes que se refletem no câmbio. Como a economia brasileira no período aqui considerado é fortemente especializada na produção de produtos primários de exportação, notadamente o café, e portanto dependente do mercado externo tanto para gerar a maior parte da renda interna como para o abastecimento de insumos e produtos de consumo corrente, o câmbio e o preço do café têm importância decisivas.

O valor do mil-réis trazia implicações importantíssimas para a arrecadação e, portanto, para a política fiscal. A política monetária, em boa medida, decorria também dos fluxos de renda originários da atividade cafeeira, uma vez que boa parte da renda nacional era devida à atividade de exportação, o que evidentemente implicava políticas de crédito consistentes com este fato. Café, taxa de câmbio e

as políticas fiscal e monetária sumarizam o quadro da política econômica nos anos 20. As medidas tomadas e os resultados obtidos exprimem boa parte da história econômica brasileira daqueles anos.

Na seção seguinte, analisar-se-á a política econômica das três administrações que tiveram lugar ao longo desta década, seguido de um item com as conclusões.

O GOVERNO EPITÁCIO PESSOA

O paraibano Epitácio Pessoa assumiu o governo em julho de 1919, por força do falecimento do presidente eleito para o período 1919-1922, Rodrigues Alves, e dos dispositivos constitucionais então vigentes, que previam novas eleições para casos como este. Apesar de não ser originário de São Paulo ou Minas Gerais – os dois Estados mais importantes – para sua eleição foi de fundamental importância o apoio do Partido Republicano Mineiro. Desta forma, a eleição de Pessoa estava condizente ao esquema de dominação corrente que privilegiava os dois Estados mais importantes da federação.⁷

A análise da economia e da política econômica destes anos deve levar em conta os efeitos decorrentes da Primeira Grande Guerra. Após o final do conflito, a economia brasileira apresentou, nos anos que se seguiram, um acentuado crescimento das exportações, sobretudo em 1919 e nos seis primeiros meses de 1920. As importações também cresceram, mas o fizeram mais acentuadamente quando as vendas ao exterior já davam mostras claras de arrefecimento. Como natural decorrência destes movimentos, a balança comercial, crescentemente superavitária ao longo de 1919 e nos primeiros três meses de 1920, começava a apresentar déficits crescentes, acompanhada de acentuada perda de valor do mil-réis.

O pós-Primeira Guerra Mundial foi descrito por Joslin “como uma trilha de devastação para as economias latino-americanas”.⁸ A economia internacional apresentou no imediato pós-guerra, e especialmente nos Estados Unidos e na Inglaterra, um agudo processo de crescimento que repercutiu favoravelmente nos países exportadores como o Brasil. Diante da reconstrução dos estoques nos países mais importantes, o país pode se beneficiar do natural efeito que isto teria sobre suas exportações. Entretanto, mais um fator teria um papel relevante neste

7 Para uma breve biografia de Epitácio Pessoa, ver: BELOCH, I. *Guia dos arquivos privados relevantes para o estudo da história da política econômica no Brasil – 1822-1964*. Rio de Janeiro: IPEA/ANPEC/PNPE, 1986. p.193. (Mimeog.) Para uma descrição da história deste período bem como dos outros analisados neste trabalho, ver BELLO, J. M. *História da República*. 8.ed. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1983.

8 Apud FRITSCH, W. *External Constraints on Economic Policy in Brazil – 1889-1930*. London: The Macmillan Press, 1988. p.53.

quadro: o preço do café já vinha apresentando tendência à elevação desde a segunda metade de 1918, por conta das perdas verificadas na sua lavoura em virtude das fortes geadas daquele ano. A elevação nos preços foi expressiva: o café tipo Rio 7 passou de 10,7 cents/libra-peso para 22,8 cents/libra-peso, entre novembro de 1918 e julho de 1919.⁹

Com os saldos comerciais positivos houve apreciação cambial, o que explica, em parte, o crescimento das importações. A valorização do mil-réis, originária da melhora da posição externa, responde parcialmente pelo aumento das compras externas, mas estas não cederam em ritmo condizente quando a moeda nacional começou a se depreciar. Assim, a partir do momento que as exportações começaram a perder fôlego, a moeda também passou a perder valor mais acentuadamente. Mas as importações não se ressentiram tão rapidamente e demoraram um pouco mais para iniciar a queda, dificultando portanto o ajuste do balanço de pagamentos quando as exportações começaram a declinar no final de 1920.

A queda nas exportações brasileiras já era percebida em fins do primeiro semestre de 1920 e se acentuou nos seis meses posteriores, sobretudo ao final deste período, por conta da recessão nos Estados Unidos e na Inglaterra. As perspectivas para o setor externo da economia não pareciam promissoras, já que a safra de 1920 se apresentava como extremamente positiva, o que traria conseqüências ainda piores à precária situação das contas externas brasileiras. O próprio balanço de pagamentos apresentava situação complicada em virtude das remessas compulsórias de capitais, além da procura cada vez maior por câmbio em razão da queda do mil-réis.

Dadas as características estruturais da economia brasileira, a queda no valor da moeda, associada à diminuição das importações, apresentava-se como um problema para as contas públicas, já que a principal receita do Estado era constituída pelo imposto sobre as importações. Esta estava deprimida justamente pela desvalorização do mil-réis e a evidente ligação entre o choque externo adverso e o desequilíbrio interno. Ademais, este era reforçado pela importância do café na geração da renda nacional.

O quadro recessivo internacional, com as principais economias centrais protegendo ou tentando se proteger, por meio de políticas comerciais discriminatórias, repercutiu, como não poderia deixar de ser, sobre o país. Além das questões atinentes à diminuição das receitas provenientes da desvalorização cambial, esta implicava inflação, queda do salário real e pressão sobre os custos das empresas extremamente dependentes das importações. A este quadro problemático deve ser acrescido que o sistema bancário atuava com encaixes relativamente elevados e

⁹ Cf. DELFIM NETO, A. *O problema do café no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1979. p.70.

era extremamente restritivo na concessão de créditos, o que agravava ainda mais o quadro recessivo interno.¹⁰ A situação econômica apenas tornava mais clara a impropriedade do sistema bancário ante as necessidades da economia.

Havia dentro do sistema produtivo quase que um consenso de que o setor bancário deveria ser reformado, abolindo-se o papel de emissor do Tesouro Nacional, passando este poder ao Banco do Brasil pela criação da Carteira de Redesconto. Em linhas gerais, esta seria criada por meio do aumento do capital do Banco do Brasil pelo aporte de ouro ou moedas estrangeiras, contra as quais seriam emitidas notas bancárias inconvertíveis, em até três vezes este aporte.¹¹

A despeito do consenso existente quanto à necessidade de reforma do sistema bancário e da criação de um *emprestador de última instância*, a recessão no final de 1920 passou a exigir da política econômica medidas de cunho mais pragmático, mais afinadas a questões conjunturais. Com o preço do café em queda, e com a grande safra chegando aos portos, o que evidentemente, significaria perdas ainda maiores, o governo federal se viu obrigado a uma nova política de defesa do café. As opções de política econômica, de fato, pareciam limitadas: a renda auferida pelas exportações do produto havia caído, entre 1919 e 1920, em torno de 20 milhões de libras esterlinas.

Apesar da necessidade de aliviar tanto os efeitos da recessão quanto da grande safra de café e suas conseqüências deletérias sobre a economia brasileira – e daí a urgência de um plano de defesa e valorização do produto – não havia consenso por parte do governo central quanto à sua realização. A razão mais importante era a de que a política de defesa inviabilizaria o plano de reforma bancária que o Executivo havia prometido e, de fato, estava se empenhando em executar.

Na verdade, a urgência da intervenção estatal existia, mas outras questões estavam em jogo. Importantes políticos paulistas ligados ao café se batiam por um esquema permanente de defesa do produto, sob a alegação de que as flutuações na demanda internacional significavam ganhos para os especuladores e importadores, em detrimento dos produtores nacionais. O relativo desinteresse do governo federal com um plano desta natureza levou a algumas fricções políticas deste com o principal Estado produtor, o que exigiu a interferência do próprio presidente.

Quando, finalmente, houve o acordo para o plano de defesa, o Tesouro comprometeu-se a endossar as letras do café sacadas por uma corretora, podendo o Banco do Brasil, por meio da recém-criada Carteira de Redesconto, financiar as operações em caso de necessidade. Cumpre observar que a solução encontrada

¹⁰ Sobre o sistema bancário na Primeira República, ver: FRITSCH, op. cit., 1988, cap.III; e NEUHAUS, P. *História monetária do Brasil*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais, 1975. cap.II.

¹¹ Cf. FRITSCH, op. cit., 1988, p.7

revelava já um certo descomprometimento do governo federal com a defesa, ao mesmo tempo que evitava um confronto com os interesses da poderosa cafeicultura paulista. Por força da intervenção, o preço do café, de fato, parou de cair, mas persistiam grandes dificuldades na gerência da política interna doméstica.

As dificuldades na área interna se deviam a duas ordens de fatores interligados. De um lado, a depreciação da moeda nacional – do começo de 1920 até julho do ano seguinte, o mil-réis perdeu cerca de 60% do seu valor – o que teve papel relevante na decisão de amparar os preços do café. De outro, as crescentes dificuldades para o financiamento do déficit público levaram o Tesouro a se endividar junto ao Banco do Brasil, o que, por sua vez, inviabilizava a própria defesa do café através da Carteira de Redesconto.¹²

A solução encontrada para amenizar o desequilíbrio foi a tomada de empréstimo externo em Londres. No final de 1921, os preços do café começam a apresentar altas significativas, o que, aliado à expectativa de pequena safra para o ano seguinte, possibilitou a tomada de um empréstimo de curto prazo, da ordem de 5,5 milhões de libras esterlinas, que seria consolidado em maio de 1922. Aqui deve ser observado que o plano de defesa e valorização do café, de 1921, foi, de fato, um sucesso. Os preços do café subiram consideravelmente por força da recuperação da economia mundial, bem como em virtude da acentuada queda na produção, pois o estoque mundial do produto passou de 19 milhões de sacas, em 1919, para cerca de 5,5 milhões, em 1923.¹³

Se, do ponto de vista da política econômica de relações externas, houve uma sensível melhora, com o empréstimo servindo para deter a queda do mil-réis, no plano doméstico continuava-se vivendo um quadro de dificuldades. Por conta do déficit do governo central, o Tesouro se via obrigado a emitir títulos de curto prazo que, obviamente, acabavam na Carteira de Redesconto, o que obrigava o governo a propor o redesconto de títulos federais da ordem de 500 mil contos de réis. A política monetária expansionista significou um acréscimo da ordem de 31,8% no estoque de moeda e 12,8% na base monetária, que explicam, em parte, a taxa de crescimento do produto – da ordem de 7,8% – em 1922.¹⁴

A despeito do grave desequilíbrio das contas públicas, 1922 marcou a recuperação da economia, como os dados aqui citados demonstram. Além da relativa liberação da política monetária, explicam a reversão nas taxas de crescimento a política de valorização do café e os efeitos da queda da taxa de câmbio sobre a atividade doméstica. Desta forma, a política de defesa do café minorou os efeitos da recessão mundial sobre a renda da economia, ao passo que a desvalorização cambial protegeu e estimulou a produção interna de alguns produtos. Mas

12 Para maiores detalhes, ver: *Ibidem*, p.68-9.

13 Cf. DELFIM NETO, op. cit., 1979, p.80-1.

14 Cf. *Ibidem*, p.69.

no final do governo de Epitácio Pessoa, a expressiva recuperação da atividade econômica, depois de uma breve mas severa recessão, deveu-se, em boa parte, ao aumento do crédito e do desequilíbrio das contas públicas.

O aumento do crédito deveu-se sobretudo às operações da Carteira de Redesconto que possibilitaram ao próprio sistema bancário nacional aumentar a confiança nas operações e diminuir seus elevados encaixes e, portanto, aumentar a concessão de empréstimos. A expansão das operações bancárias era uma das propostas da reforma bancária, e minorava os efeitos da grande sazonalidade existente na oferta creditícia. Entretanto, a expressiva expansão monetária estava associada ao déficit público, que foi financiado pelo Banco do Brasil mediante desconto pela Carteira de títulos do Tesouro. O desequilíbrio era originário da política de valorização e do aumento inesperado das despesas públicas decorrentes da queda da arrecadação do imposto de importação, além de certa falta de disciplina fiscal.

Nos meses finais do governo de Epitácio Pessoa, a par da recuperação da economia, cresceu o desequilíbrio orçamentário do governo. Este desequilíbrio passou, por força da forma como era financiado, a pressionar negativamente a Carteira de Redesconto e mesmo as outras operações de concessão de crédito do Banco do Brasil. Alguns arranjos institucionais foram feitos para possibilitar o desconto de títulos do Tesouro pela Carteira, o que, de acordo com a lei que a criou, era proibido. Assim, no final do governo iniciado em 1919, a economia estava em recuperação apresentando expressivas taxas de crescimento, mas com pesado desequilíbrio orçamentário e inevitáveis pressões inflacionárias.

O GOVERNO ARTHUR BERNARDES

A administração Bernardes, iniciada a 15 de novembro de 1922, deparava-se com um quadro econômico cuja principal preocupação era o desequilíbrio das contas do governo. Assim, não seria novidade esperar de suas propostas de política econômica a redução deste desequilíbrio. Da mesma forma, intentava-se a melhoria da posição externa, ou seja, a redução da vulnerabilidade da economia aos condicionantes da demanda mundial sobre a exportação de café e seus perversos efeitos sobre o câmbio. Condizente a esta meta, tinha-se como objetivo diversificar as exportações para que fosse possível evitar os percalços semelhantes aos vividos no pós-guerra, de forte instabilidade cambial. Havia também a proposta de reforçar a produção interna de produtos importados e para tanto buscava-se desenvolver a produção nacional de carvão e a criação da indústria siderúrgica, aproveitando as reservas de minério de ferro existentes em Minas Gerais.¹⁵

15 Para um sumário das propostas de política econômica de Arthur Bernardes, ver: FRITSCH, op. cit., 1988, p.76-8.

O enfrentamento do desequilíbrio externo obviamente passava pela questão do café. A política a ser seguida em relação ao principal produto das exportações brasileiras era de um plano permanente de defesa. Esta plataforma da gestão que se iniciava fazia parte do acordo político que garantiu a eleição de Arthur Bernardes, pois o estado de São Paulo teve papel decisivo na sua eleição. Não por outra razão, o ministro da Fazenda escolhido foi o líder da cafeicultura paulista – Rafael de Abreu Sampaio Vidal – que defendia tanto o esquema permanente de defesa do café como a recorrentemente citada reforma do sistema bancário. Para a presidência do Banco do Brasil, foi escolhido o também paulista José Maria Whitaker.

Antes de tratar das questões da política econômica do período, convém observar o quadro político da época. Na introdução deste trabalho fizemos referência a alguns eventos importantes que marcaram historicamente o ano em que Arthur Bernardes tomou posse. Já se observou anteriormente que existem opiniões que apontam os acontecimentos de 1922, antes mesmo da posse de Bernardes, como uma antecipação do final da República Velha, que ocorreria oito anos mais tarde. De qualquer forma, sua administração teve problemas políticos graves antes mesmo do seu início efetivo e, ao longo do período que vai até novembro de 1926, outros eventos importantes marcariam o quadriênio, legando dificuldades cada vez maiores para a sobrevivência do próprio regime. Da posse até o final de seu governo, o país viveria sob o estado de sítio com problemas junto aos militares, a expansão do movimento tenentista, revoltas armadas como a de São Paulo em 1924, além de graves problemas políticos em importantes Estados da federação.¹⁶

Dentro de um quadro político instável e problemático, Bernardes propunha, junto à defesa permanente do café, tratar também das questões internas combatendo o grande desequilíbrio orçamentário herdado da administração anterior. A principal preocupação com relação a este desequilíbrio derivava da dívida de curto prazo do Tesouro com o Banco do Brasil e das obras públicas originárias da administração anterior. A reforma bancária proposta consignava a criação de um Banco Central independente e era um ponto crucial das promessas de campanha quanto à economia. Agiria para garantir o retorno ao padrão ouro à taxa de 12d apreciada em relação ao câmbio corrente. Era consensual naqueles anos a necessidade de um Banco Central e a proposta do governo para tal era consistente aos objetivos mais gerais da política econômica. Assim, seria dado ao Banco do Brasil o poder de emissão que seria lastreado – uma terça parte – em ouro transferido

16 Sobre o quadro político no período 1922-1926, ver SOUZA, op. cit., 1984, p.213-6. Para uma boa descrição do período, ver: IGLÉSIAS, F. *Trajectoria política do Brasil: 1500-1964*. São Paulo: Cia das Letras, 1993. p.221-31.

do Tesouro, amortizando, portanto, parte da dívida deste para com o Banco. A outra parte dos fundos seria lastreada em títulos comerciais.¹⁷

A criação do Banco Central era adequada à nova forma de valorização do café, que a partir de agora seria feita obedecendo a outra sistemática. A inovação consistia em eximir, ou, mais corretamente, diminuir a participação do governo federal no esquema, uma vez que agora a compra e a venda dos estoques e, portanto, o preço não seriam mais controlados pelo governo federal. Este seria determinado pelo café, obrigatoriamente retido em armazéns especiais, construídos em entroncamentos ferroviários estratégicos, e pelo controle do volume embarcado, ou seja, pelo controle da oferta. Assim, não seria mais o governo a perder ou lucrar com a operação, mas sim o produtor que, dispondo do conhecimento emitido pelo armazém, obteria o crédito junto ao sistema bancário ou junto à casa exportadora, até que seu café fosse, de fato, exportado. Este ponto era muito importante, pois tais certificados, isto é, os conhecimentos, poderiam ser trocados por notas no Banco do Brasil, o que dava base para uma defesa permanente do café.¹⁸

A liquidação da dívida de curto prazo do Tesouro com o Banco do Brasil, tida e havida como essencial pelas autoridades econômicas, comprometia as metas da política econômica tanto no que dizia respeito ao café quanto à valorização do câmbio. O resgate dos títulos emitidos pelo Tesouro em poder do Banco levaria a uma política fiscal extremamente contracionista, que repercutiria sobre a atividade econômica e possivelmente desgastando ainda mais o governo federal. A valorização cambial, como já foi mencionado, era uma das bases da política econômica, mas sua efetivação dependeria também de uma evolução favorável da balança comercial, questão que dependia exclusivamente de uma evolução favorável dos preços, já que as importações encontravam-se em níveis baixos.

Ao longo do primeiro ano da administração de Bernardes, procedeu-se a severos cortes nos gastos do governo que, associados a uma melhoria dos níveis de produto e aumento de impostos, logrou diminuir o déficit real em 25% dos níveis do ano anterior. A despeito deste bom resultado, permanecia o problema da dívida de curto prazo com o Banco do Brasil. Apesar das declarações oficiais de que não haveria tomada de empréstimos estrangeiros para resgatar o compromisso do Tesouro com o Banco do Brasil, o aporte de recursos externos era, de

17 Para uma breve descrição do projeto de criação do Banco Central, ver: FRITSCH, W. 1924. *Pesquisa e planejamento econômico (Rio de Janeiro)*, v.3, n.10, p.713-74, dez. 1980.

18 Para uma breve, mas completa descrição do novo mecanismo de defesa, ver: FRITSCH, W. Apogeu e crise na Primeira República. In: ABREU, M. de P. (Org.) *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1989. p.31-72. Ver, também GUARNIERI, L. *Alguns aspectos sócio-econômicos do planejamento na cafeicultura*. Campinas, 1979. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas. (Mimeogr.)

fato, a única opção disponível, ainda mais porque já havia alguma pressão sobre a taxa de câmbio em meados de 1923.

Já no segundo semestre de 1923, o governo consultou formalmente os banqueiros em Londres com vistas à obtenção de um empréstimo da ordem de 25 mil libras, que seriam utilizadas para o pagamento da dívida do Banco, que teria sua posição de prestador reforçada e aliviaria as pressões desvalorizadoras sobre o mil-réis. Não houve concessão de crédito automática como era esperado pelas autoridades brasileiras. Alegando que a dívida brasileira já era elevada e que os títulos do país estavam com as cotações reduzidas, os banqueiros da Casa Rothschild impuseram, para que o crédito fosse concedido, que o Brasil seguisse as recomendações que seriam feitas por uma missão inglesa de financistas, que localmente faria uma análise dos principais problemas econômicos.

Assim foi formada a Missão Montagu, chefiada por Edwin Samuel Montagu, ex-secretário das Finanças do Tesouro, e composta por membros importantes e influentes do mundo financeiro de Londres.¹⁹ A missão trabalhou durante os meses de janeiro e fevereiro e propôs uma série de modificações, que deveriam ser feitas para que o empréstimo pudesse ser concedido, que iam de melhoria nas técnicas da feitura do orçamento até a venda das empresas públicas como o Lloyd, ou parte de algumas, como por exemplo o Banco do Brasil. Houve também a sugestão de que um representante de Londres supervisionasse permanentemente a política econômica e que fosse temporariamente suspenso o projeto de construção da usina siderúrgica em virtude da pressão sobre os gastos públicos que tal construção demandaria.

A história da Missão Montagu revela aspectos expressivos do choque dos interesses e de como eram feitas as negociações em questões tão importantes e relevantes. Muitas propostas foram ditas como aceitas pelas autoridades brasileiras e a Missão recomendou a cessão do empréstimo. Entretanto, depois de contínuas negociações entre o governo brasileiro e os bancos ingleses, e algumas modificações feitas ou propostas como havia sido acertado quando da estada da Missão no Brasil, o governo inglês vetou qualquer empréstimo para governos estrangeiros.

O embargo britânico comprometia toda a política econômica proposta e mesmo efetivada por Arthur Bernardes. O Banco do Brasil como autoridade monetária estava encarregado de proceder à apreciação cambial. Esta meta, bem como a consolidação da dívida do Tesouro com o Banco se viam inviabilizadas diante da ausência do empréstimo externo. O quadro econômico interno, por sua vez, estava longe de exprimir uma situação positiva, pois a inflação persistia

¹⁹ Um estudo detalhado da Missão Montagu e de sua importância na política econômica de Arthur Bernardes está em FRITSCH, op. cit., 1980.

elevada, em boa medida por conta da liberalidade da política monetária. Com a valorização do café e o crescimento das exportações, as importações também se expandiram, resultando, portanto, em um valor do mil-réis 50% abaixo do que desejava o governo.

Como se não bastassem os problemas na gestão da política econômica, nos primeiros dias de julho de 1924 ocorreu o levante militar de São Paulo, em que se juntavam questões específicas do relacionamento problemático de Arthur Bernardes com o Exército, originárias ainda da campanha eleitoral de 1922, e o crescente ressentimento das classes médias urbanas. O desdobramento de ordem política, posterior ao movimento de julho, foi justamente reforçar o poder do presidente. Por força do conflito, houve o bloqueio das transações econômicas com São Paulo e um aumento dos encaixes do sistema bancário, bem como do entesouramento. Com os problemas de liquidez daí decorrentes, emitiu-se até o limite permitido pelo lastro disponível, que no entanto mostrou-se insuficiente, sobretudo por conta do aumento das despesas militares. Desta forma, o governo se viu compelido a ultrapassar o limite em cem mil contos de réis.²⁰

A partir do final de 1924, a política econômica sofreria uma acentuada reversão. A pasta da Fazenda era até então comandada por Sampaio Vidal, sendo presidente do Banco do Brasil Cincinato Braga, que substituíra José Maria Whitaker. Braga e Vidal eram paulistas e defensores da cafeicultura e da defesa permanente do café com créditos do Banco do Brasil. Contra o comando da política econômica batia-se um grupo político de Minas Gerais com franco acesso ao mineiro Arthur Bernardes, grupo este cuja principal expressão era o ex-ministro da Fazenda Antonio Carlos, de franca orientação ortodoxa em termos de política monetária.

A concepção ortodoxa saiu vitoriosa e Sampaio Vidal junto com Cincinato Braga foram afastados dos respectivos cargos. Esta alteração necessariamente repercutiria sobre a política de defesa do café, tida como a responsável pelas pressões sobre o Banco do Brasil e as emissões monetárias, como ocorreu no ano anterior de 1923. De outro lado, havia a expectativa de que se normalizassem as operações no mercado financeiro de Londres, para que o governo pudesse concretizar a tomada de recursos. Entre as recomendações da Missão Montagu, havia uma que propunha o afastamento do governo central da defesa do café. Com a ascensão do grupo mais ortodoxo na condução da política econômica e com o objetivo da tomada de empréstimo externo em futuro breve, o governo transferiu a defesa do café para a responsabilidade do Estado de São Paulo por meio do recém-criado Instituto Paulista de Defesa Permanente do Café.²¹

²⁰ Dados mais completos estão em NEUHAUS, op. cit., 1975, p.74-5.

²¹ Para maiores detalhes sobre este assunto, ver: DELFIM NETO, op. cit., 1979, p.88 s.

A política econômica passou a ser francamente deflacionista. O novo ministro da Fazenda, Anibal Freire, ligado ao grupo do deputado Antonio Carlos, impôs políticas fiscal e monetária rígidas. Aumentou a taxa de redesconto diminuindo a base monetária sistematicamente, chegando mesmo a suspender as operações de redesconto entre julho e outubro de 1926, portanto já no final do governo. Dadas as características da economia brasileira, o plano de estabilização implementado repercutiu pesadamente sobre a atividade produtiva, como demonstram os dados disponíveis. A taxa de crescimento do produto foi de 1,4%, em 1924, e nula no ano seguinte, sendo expressivos os números de falências nas praças do Rio de Janeiro e São Paulo.

A política econômica deflacionista logrou alcançar seus objetivos. Houve apreciação cambial e a inflação caiu em torno de 10%, em 1926. A despeito da diminuição do ritmo da atividade econômica, os investimentos na indústria aumentaram nesse período, sendo crescentes até 1929, em boa parte estimulados pela valorização do câmbio decorrente da política deflacionária.²²

Finalizando a análise da política econômica da administração de Arthur Bernardes, devem ser observadas as questões atinentes ao café. Os preços cresceram ao longo de 1924 e os estoques eram baixos tanto na Europa como nos Estados Unidos. Além disso, havia expectativa de safra muito produtiva para 1923-1924, justamente quando o Brasil estabeleceu um plano de defesa com sucesso. A safra de fato foi expressiva, mas o plano foi bem-sucedido e melhorou ainda mais com a diminuição da quantidade colhida no ano seguinte. Os preços mantiveram-se elevados até 1927, em razão do plano executado pelo Instituto Paulista que tomou um empréstimo de 10 milhões de libras esterlinas em Londres. Importa considerar que a ligação entre a política de estabilidade macroeconômica, centrada na deflação, e a transferência do comando da política quanto ao café para o Estado de São Paulo eram consistentes às metas estabelecidas, e, mais do que isso, exprimiam conflitos importantes na gestão da política econômica.

O GOVERNO WASHINGTON LUÍS

A despeito dos graves problemas políticos da presidência de Arthur Bernardes, sua sucessão foi tranqüila, assumindo o Executivo o ex-governador paulista. A proposta de política econômica quanto às questões cambiais e monetárias diferia do quadro anterior deflacionista. Observaram-se, no item anterior, os efeitos deletérios sobre a atividade interna decorrentes da política econômica encetada

²² Sobre os efeitos da política econômica 1924-1926, ver: NEUHAUS, op. cit., 1975, p.78-80; SUZIGAN, op. cit., 1986, p.85-7.

e seria natural esperar os reclamos da indústria. De fato não havia razões concretas para persistir no aperto fiscal e monetário dos últimos anos do governo Bernardes, até porque, como já foi observado anteriormente, o preço do café melhorara consideravelmente e havia disponibilidade de crédito no mercado internacional.

Uma das marcas da administração de Washington Luís foi o seu projeto de reforma monetária que buscava uma volta ao padrão ouro à taxa de 6d, desvalorizada em torno de 25% quanto à do segundo semestre de 1926, ou seja, uma taxa estável e baixa. Buscava-se com o plano atingir a conversibilidade do total da oferta monetária. Para tanto, foi criada a Caixa de Estabilização, que emitiria notas conversíveis contra depósitos em ouro. Esperava-se acumular um estoque de ouro suficiente para chegar em breve à conversibilidade plena. Esta postura diante da política econômica de relações externas era condizente às necessidades da economia, já que havia disponibilidade de crédito internacional e os investimentos estrangeiros na economia brasileira vinham já crescendo desde o ano de 1926, o que, de acordo com a proposta da Caixa de Conversão, significaria aumentos no estoque de moeda e no crédito.²³ Completavam o projeto a transferência do poder de emissão para o Banco do Brasil e a nova denominação da moeda, que passaria a se chamar cruzeiro.

A maior liberalidade na política monetária e as condições favoráveis do mercado de café, em que os recursos externos garantiram a operação pelo novo instituto paulista, reverteram o curso da economia ante os dois anos de deflação. As próprias condições políticas eram outras. Em fevereiro de 1927, o estado de sítio foi suspenso e a própria economia parecia refletir este quadro virtuoso. A renda interna cresceu 10,8%, em 1927, chegando a se expandir 11,5%, no ano seguinte, com preços estáveis ou mesmo em queda.²⁴

Se o quadro da economia era virtuoso, nem por isto estava assentado em bases sólidas, pois era extremamente dependente de dois fatores fora do controle da política econômica e que estavam associados. O preço do café e os fluxos positivos de recursos internacionais estavam correlacionados, ou seja, os empréstimos eram positivos se a renda da exportação também se apresentasse crescente. As políticas de valorização, que o Brasil já praticava com sucesso havia duas décadas, dependiam crucialmente destes mesmos recursos em moedas estrangeiras. Além do mais, como já foi observado ao longo destas linhas, ao aumentarem as exportações, as importações também se expandiam, mas não se revertiam no mesmo ritmo quando diminuía a renda das vendas externas. Assim, evidenciado um desequilíbrio no balanço comercial e funcionando o padrão ouro, haveria pressões quase que automáticas sobre o crédito e, é claro, sobre a atividade econômica.

²³ Sobre o projeto da reforma monetária ver: FRITSCH, op. cit., 1988, p.116-27. Ver, também, BELLO, op. cit., 1983, p.266-7.

²⁴ Cf. NEUHAUS, op. cit., 1975, p.88.

A recuperação da atividade econômica refletiu-se positivamente sobre a cafeicultura. A safra de 1926-1927 produziu 21,7 milhões de sacas para um consumo praticamente igual – 21,3 milhões. Já no período seguinte, o consumo aumentou em torno de dois milhões de sacas, ao passo que a produção da safra 1927-1928 logrou atingir nada menos que 34,1 milhões de sacas.²⁵ Não é difícil intuir os caminhos que a economia percorreu, não apenas por conta da grande produção de 1928, mas pela repetição, em 1929, de uma produção considerável dentro do quadro mais geral da extrema dependência do sistema econômico de recursos externos.

A partir do início de 1929, a política monetária passou a ser mais restritiva e o Banco do Brasil passou a aumentar seus encaixes, no que foi seguido pelos outros bancos. Crescia também a desconfiança quanto ao câmbio, já que desde o segundo semestre de 1928 crescia o déficit comercial, ao passo que diminuía o fluxo de empréstimos em moeda estrangeira. No contexto em que funcionava a Caixa de Estabilização, os problemas citados levariam, necessariamente, à queda das emissões com as costumeiras dificuldades para os bancos e empresas. Entre as primeiras reações do Banco, destaca-se a tentativa de acomodar as pressões contracionistas da Caixa de Estabilização, liberando crédito para o sistema bancário e empresas importantes.

A liberação creditícia agia contra os pressupostos da reforma monetária. Ademais, já há algum tempo o Banco se preparava para se transformar em Banco Central, o que levou o governo a aumentar os encaixes e a reduzir o prazo de vencimento e risco dos ativos. Cumpre lembrar, também, que desde meados de 1928 havia crescido o número de falências, das quais o Banco era credor em torno de um terço, o que o levou a ser mais rigoroso na concessão de crédito. Esses fatores levaram a uma postura ortodoxa por parte da principal instância creditícia que se espalhou por todo o sistema bancário, levando, através da Caixa de Estabilização, à contração tanto no crédito quanto na renda interna.

Outros fatores agiram para aprofundar a crise que, na verdade, teve uma repercussão muito além da economia e da política econômica. A grande safra de 1929 comprometia todo o esquema de sustentação que o Estado de São Paulo vinha desempenhando adequadamente. Outro problema que comprometia ainda mais o esquema de defesa do preço do café foi o virtual fechamento das operações de empréstimo inglês na segunda metade de 1929. Como o governo federal não atendeu ao pedido de crédito solicitado pelo Banco do Estado de São Paulo, os preços entraram em queda livre. Em Nova York o preço do café Santos tipo 4 caiu de 22,4 cents/libra-peso, em setembro de 1929, para 15,2, em dezembro, atingindo um ano depois 10,5.

25 Cf. DELFIM NETO, op. cit., 1979, p.91.

Diante deste quadro, a Caixa de Conversão passava por dificuldades adicionais, dado o grau de desconfiança que tomava conta do mercado e que levava à retirada de ouro e divisas. O colapso dos preços levou consigo a própria Caixa de Estabilização e, é claro, o balanço de pagamentos, bem como o câmbio. Mesmo com o aprofundamento da crise mundial em outubro de 1929, o governo agarrou-se aos pressupostos iniciais de sua política econômica por razões de natureza política, uma vez que o reconhecimento do fracasso de sua política econômica poderia trazer complicações para aquele que seria escolhido seu sucessor. Ao longo de 1930, a recessão significou a queda de 4,7% no produto industrial, e da ordem de 46% na importação de bens de capital, aprofundando a crise fiscal do Estado. Em outubro de 1930, chegava ao fim a República Velha.

CONCLUSÃO

Neste trabalho procurou-se explicar os principais condicionantes das propostas e da execução das políticas econômicas nos anos 20. Ao longo dessa década, foi ficando cada vez mais difícil conciliar a fragilidade inerente de uma economia que dependia crucialmente de recursos estrangeiros e da exportação de café com as necessidades de diversificação e crescimento da economia urbana industrial. Por outro lado, isto foi se refletindo no estreitamento dos horizontes para a feitura da política econômica, como a crise final do sistema demonstrou. Deve ser considerado, também, que o estudo da política econômica – não apenas neste longo e decisivo período da vida brasileira – não permite a associação imediata de suas propostas e, especialmente, de sua efetiva realização com algum grupo hegemônico específico.

Não se pode concluir que a gestão da política econômica estivesse permanentemente associada aos interesses do café. Se na condução da economia estão refletidos a pugna de diversos setores da economia, os anos 20 e as alterações da política econômica revelam isto adequadamente. Se a cafeicultura foi importante na definição de propostas condizentes aos seus interesses, não menos importantes foram os interesses e pressões dos banqueiros internacionais e de grupos voltados para o mercado interno, que sofriam com os ajustes recessivos efetivados, no mais das vezes para garantir a estabilidade do câmbio.

Não foram apenas as demandas da cafeicultura, especialmente de São Paulo, que foram atendidas na política econômica dos anos 20. Outros também lograram a imposição dos seus interesses. Finalmente, cabe considerar que, como em tantos outros momentos da história da política econômica do Brasil, esses anos revelam que mais importante que a boa doutrina na condução da economia é o pragmatismo.