

I
A transformação republicana
1910-1926

SERVIÇO DA REPUBLICA



CAIXA GERAL DE DEPOSITOS

E

INSTITUIÇÕES DE PREVIDENCIA

À data da revolução republicana de 1910, a Caixa Geral de Depósitos tinha atingido um lugar de relevo como banco de depósito e instrumento financeiro do Estado português. O caminho para chegar a essa posição fora longo e marcado por problemas de vária ordem e o resultado alcançado não estava de modo algum inscrito nas projecções mais optimistas daqueles que criaram a instituição, no ano de 1876. O desenvolvimento da Caixa ao longo das primeiras décadas de existência derivou em grande medida do consenso gerado entre as principais forças políticas do liberalismo monárquico sobre as vantagens de um banco público deste tipo. O interesse dos sucessivos governos foi secundado pela adesão do público, que encontrou na Caixa uma instituição que dava garantias de alguma estabilidade financeira, juros convenientes e custos compensativos de manuseamento das contas particulares. No dealbar da República, a Caixa era já o maior banco nacional, detendo cerca de um terço de todos os depósitos realizados no país, além do papel essencial que desempenhava no financiamento das contas públicas e da incipiente intervenção do Estado na economia³.

³ Apesar da sua importância, a história da Caixa Geral de Depósitos não tem merecido a devida atenção. As principais excepções são os trabalhos de

A última reforma da Caixa no tempo da Monarquia, em Setembro de 1909, abriu caminho a uma maior autonomia administrativa, mas também a um relacionamento mais estreito com os governos, cientes das prerrogativas do Estado junto da instituição. Com aquela reforma seria criado o lugar de administrador-geral, de nomeação governamental, sendo também constituído um conselho da Caixa Geral de Depósitos e Instituições de Previdência com atribuições deliberativas e fiscais. Esse conselho integrava o director-geral da Tesouraria e quatro vogais eleitos, respectivamente, pela Câmara dos Pares, Câmara dos Deputados, Supremo Tribunal Administrativo e Junta do Crédito Público, sendo o presidente e o vice-presidente escolhidos pelos referidos vogais. Quando chegou a República, a Caixa era, assumidamente, um banco do e ao serviço do Estado.

A mudança de regime provocada pelo golpe militar de Outubro de 1910 não deixou de produzir os seus reflexos na história da Caixa. A instituição tinha conhecido no passado os efeitos das mudanças de governos, mas o golpe de 5 de Outubro trouxe alterações muito mais radicais do que qualquer mudança de governo havida na Monarquia. Ainda que a intervenção dos governos da República mais não tenha sido do que o seguimento de um padrão já conhecido nos tempos passados, os ministros republicanos foram menos temerários — ou menos *prudentes* — do que os seus antecessores monárquicos na gestão das relações entre o Estado e a Caixa. Por isso os efeitos na vida da Caixa, sobretudo na sua administração, foram também mais gravosos. No entanto, mesmo os mais empenhados homens da República, uma vez chegados à administração da Caixa, enfrentaram as investidas dos sucessivos governos. E viriam a deixar uma instituição relativamente próspera

Mathieu Oliveira (1991), Jaime Reis (1997) e Silva Pereira (2007). Para a história bancária deste período, v. sobretudo os trabalhos de Costa Leite (1926), Wallich (1951), Jaime Reis (1995), Anabela Sérgio (1995) e Nuno Valério (org.) (2006). Para o enquadramento da política financeira do período continua a ser relevante a consulta da obra de Oliveira Martins (1988); v. também Pedro Lains (2002).

do ponto de vista da capacidade de angariação de depósitos quando chegaram os novos revolucionários de 1926. O maior impacto dos republicanos acabou por se sentir no alargamento do número de agências da Caixa, que eles quiseram fazer chegar mais perto do povo, uma estratégia ideologicamente compreensível mas com elevados custos financeiros.

O novo regime

Após o golpe republicano de 1910, as administrações das principais instituições financeiras do país com ligação ao Estado rapidamente sentiram os efeitos da mudança de regime. Afinal, a República anunciava-se como a necessária regeneração dos males da Monarquia, que incluíam, segundo o novo poder, a deficiente administração financeira do Estado. Essa crítica fora recorrente ao longo do século que passara e retornava agora com ainda mais rigor e de forma mais radical.

Para ganhar o controlo sobre as instituições financeiras ligadas ao Estado, o novo regime precisava de encontrar um ministro das Finanças que quisesse proceder à profunda alteração do *status quo*. O primeiro homem a ser convidado para a pasta das Finanças foi Basílio Teles, que conjugava as vantagens de ser um dos nomes mais sonantes do republicanismo nortenho e uma das vozes mais autorizadas em assuntos económicos e financeiros. Todavia, como o próprio relataria mais tarde, recusara o convite por não ver reunidas as condições, dando o pretexto habitual, herdado da larga experiência de contas públicas de difícil equilíbrio, de que não havia condições para conduzir uma política orçamental equilibrada, o que não lhe teria sido garantido⁴. Paradoxalmente, perante aquilo que viria a acontecer durante a República, pode afirmar-se que as finanças públicas foram durante a Monarquia um dos poucos bastiões de consenso entre os homens que desempenhavam cargos

⁴ V. Basílio Teles (1912).

de alta responsabilidade política e financeira. A gestão financeira do Estado estava sob escrutínio apertado por parte de deputados, políticos e ensaístas e tinha nos jornais um eco recorrente. Contudo, a verdade é que se pode identificar um grupo de homens políticos e de financeiros privados que comungavam perspectivas mais ou menos semelhantes de como as questões deviam ser geridas e resolvidas, não sem que entre eles houvesse grandes rivalidades e por vezes alguns confrontos⁵. A análise dos primeiros dias do novo regime mostra em que medida os homens da República queriam alterar os dados do jogo do meio financeiro nacional. Porventura, Basílio Teles, um homem que tinha granjeado uma enorme reputação durante a Monarquia e que já tinha alguma idade, não tinha vontade de ajudar nesse lado da revolução.

José Relvas conta-nos que foi convidado a assumir o cargo de ministro das Finanças por Afonso Costa e Bernardino Machado e que estes mostraram uma certa ansiedade em resolver o assunto com rapidez⁶. Conta-nos ainda que aceitou o convite depois de um «exame de consciência» e de ter obtido o apoio de Baltazar Cabral, director do Banco Nacional Ultramarino, que lhe garantiu que intercederia junto dos meios financeiros da capital. A decisão foi transmitida a Afonso Costa e Bernardino Machado, que, no mesmo dia, informaram o Conselho de Ministros, reunido no Ministério da Guerra, onde a nomeação não foi recebida com unanimidade. O ministro tomou posse a 12 de Outubro e, num dos seus primeiros actos, nomeou para secretário-geral do Ministério Inocêncio Camacho, um homem forte da revolução, substituindo Luís Augusto Perestrelo de Vasconcelos, ligado ao regime deposto.

José Relvas cedo mostrou intenções de fazer mudanças no topo da administração das instituições financeiras ligadas ao Estado. José Adolfo de Mello e Sousa, governador do Banco de Portugal, que fora nomeado em 1907, ligado ao Partido Regenerador

⁵ Esta interpretação sobre a administração das finanças públicas durante a Monarquia é desenvolvida em Pedro Lains (2002).

⁶ V. José Relvas (1977-1978), vol. I.

Liberal de João Franco e que havia sido presidente da Associação Comercial de Lisboa, foi afastado pelo decreto de 21 de Outubro de 1910⁷. Em Março de 1911, o governo do Banco de Portugal seria entregue a Inocêncio Joaquim Camacho Rodrigues, um dos fundadores do novo regime e irmão do ministro do Fomento⁸. Enquanto não assumiu funções, o vice-governador e vogal do conselho de administração, Augusto José da Cunha, assegurou a substituição⁹. Ainda em Outubro de 1910, o ministro José Relvas exonerou João Franco, que tinha então um cargo menor de auditor do Tribunal Superior do Contencioso Fiscal, e ainda António Teixeira de Sousa, administrador-geral das Alfândegas, e Eduardo Serpa Pimentel, administrador-geral da Casa Real, todos eles figuras da Monarquia¹⁰.

Seguindo a importância relativa das instituições financeiras ligadas ao Estado, a Caixa Geral de Depósitos deveria ser o próximo alvo da atenção de José Relvas. Mas, quanto a esta, o processo foi mais complexo, começando pela nomeação de uma comissão encarregue de fazer uma sindicância aos serviços da instituição, alegadamente requerida por um dos administradores, Adolfo Guimarães. A nomeação de uma comissão de sindicância nestas circunstâncias era algo de inaudito, revelando o clima desestabilizador que se vivia. Ela seria composta por José Maria Pereira, António Alves de Matos e Jacinto António da Silva, gente de pouco peso dentro e fora dos meios financeiros nacionais, mas próxima do poder político republicano. Tratava-se, respectivamente, do chefe dos inventários da Companhia dos Tabacos de Portugal, do guarda-livros da Companhia Portuguesa de Fósforos e do director da

⁷ V. *Jornal do Comércio* de 22 de Outubro de 1910, p. 1, e *Diário Popular* de 22 de Outubro de 1910, p. 1. O decreto de exoneração de Mello e Sousa foi publicado no *Diário do Governo* de 26 de Outubro de 1910, p. 174.

⁸ *Diário Popular* de 16 de Outubro de 1910, p. 1, e decreto de 31 de Março de 1911.

⁹ V. *Diário do Governo* de 1 de Abril de 1911, p. 1380.

¹⁰ *Ibid.* de 24 de Outubro de 1910, pp. 154-155, e de 25 de Outubro de 1910, p. 163.

Companhia de Seguros Tagus¹¹. Entretanto, em Março de 1911 foi restabelecido o conselho de administração da Caixa, sendo Estêvão de Vasconcelos nomeado administrador-geral. Para além do administrador-geral, o conselho de administração seria constituído por mais dois vogais, prevendo-se também que a ele fosse agregado, ainda que sem direito a voto, um guarda-livros, cujas atribuições seriam regulamentadas em lei posterior. Os vogais eram Augusto Soares e Raul de Almeida Carmo e Cunha¹². Esta nomeação devolveu a importância ao cargo de administrador-geral, de nomeação directa do governo, já que até então a Caixa tinha também um presidente, que era o presidente do conselho fiscal¹³. No entanto, o relatório da Caixa de 1916 traduzia a insatisfação pela «manutenção do regime a que está sujeita a administração deste estabelecimento do Estado, sem qualquer espécie de autonomia administrativa».

Em relação ao conselho fiscal, que seria composto pelos membros do conselho de administração, ainda que sem remuneração especial por esse facto, mantinha-se o disposto na lei de 26 de Setembro de 1909, devendo este órgão reunir uma vez por mês. O conselho fiscal seria presidido pelo director-geral da Fazenda Pública, sendo o seu voto considerado essencial para as deliberações sobre empréstimos. De forma transitória, e enquanto não ficasse assente doutrina definitiva sobre o vencimento e organização dos quadros, o conselho de administração estava autorizado a desembolsar, dentro dos 5% dos lucros líquidos da Caixa, a quantia necessária para que os ordenados do pessoal fossem equivalentes aos salários das classes que lhes correspondiam na tabela geral do Ministério das Finanças e suas dependências¹⁴. Todavia, este arranjo formal não foi definitivo, faltando ainda aprovar o regimento

¹¹ *Ibid.* de 26 de Outubro de 1910, p. 174.

¹² V. *Livro de Actas do Conselho de Administração*, n.º 1, sessão de 19 de Junho de 1912.

¹³ V. *Diário Popular* de 26 de Outubro de 1910, p. 1. Para as administrações do período da Monarquia, v. Pedro Lains (2002), apêndice 1.

¹⁴ *Diário do Governo* de 29 de Maio de 1911, p. 2272.

do principal órgão dirigente da Caixa, que ocorreria apenas em meados de 1912.

Estêvão de Vasconcelos era membro da direcção do Partido Republicano e muito conhecido junto da opinião pública, mantendo há longo tempo uma intensa actividade na imprensa como director de *A Vanguarda*, colaborador de *O Mundo* e fundador de *A Pátria*. Tinha também sido deputado por Setúbal, eleito em Abril de 1908 e em Agosto de 1910, embora a sua passagem pelo parlamento não tivesse deixado grande marca¹⁵. Esta nomeação revela quanto a Caixa era importante para as finanças do Estado. Pouco dias depois da sua nomeação, na tarde de 28 de Outubro, o ministro José Relvas fez uma visita às instalações da Caixa, no Largo do Calhariz, tendo como cicerone o novo administrador-geral interino. De acordo com um relato do *Jornal do Comércio*, o ministro ficou «bem impressionado» com o que viu e, sobretudo, com a boa ordem em que tudo se encontrava a funcionar¹⁶. E, apesar da sindicância em curso às contas da Caixa, Estêvão de Vasconcelos acabou por assumir as contas da Caixa do ano transacto¹⁷.

A sindicância junto da Caixa não foi a única. Com efeito, José Relvas pediu também uma sindicância à gestão da Casa da Moeda, dirigida por Casimiro José de Lima. Tratava-se de um monárquico e declarado inimigo político da República que fora aconselhado a abandonar o país e que acabaria por cometer suicídio em circunstâncias difíceis de compreender¹⁸. António Maria da Silva, que integrava a comissão de sindicância à instituição dirigida por Casimiro Lima, culpou o ministro por este infeliz episódio, que mostra quão perturbados foram estes primeiros tempos do novo regime. José Relvas viu-se ainda obrigado a controlar o destino de outros documentos relativos à actividade financeira do Estado.

¹⁵ V. *Dicionário Biográfico Parlamentar...* (2006), 1834-1910, vol. III, N-Z, pp. 999-1001.

¹⁶ *Jornal do Comércio* de 29 de Outubro de 1910, p. 2.

¹⁷ V. *Diário do Governo* de 28 de Outubro, 4 de Novembro e 3 de Dezembro de 1910, pp. 198, 285 e 630.

¹⁸ José Relvas (1977-1978), vol. I, pp. 170-177.

Mandou selar o arquivo dos *Próprios Nacionais, Contribuições Directas e Tesouraria* e ameaçou, como nos relata, usar o mesmo procedimento junto da Caixa Geral de Depósitos e da Junta do Crédito Público com o argumento de que, desta forma, ficariam guardados em melhores condições os documentos pertencentes à administração das contas públicas. A sua prioridade política seria a de iniciar quanto antes a verificação de todos os débitos ao erário público¹⁹.

No meio destes acontecimentos desfavoráveis, o ministro esforçava-se por transmitir uma mensagem optimista. Ao redactor do jornal *O Imparcial*, quando interrogado sobre a real situação financeira do país, respondeu que ela era «desafogada», acrescentando: «Pode dizê-lo afoitamente. A República é, de resto, acolhida por todo o mundo com manifestas provas de confiança. Mostra-o o pulso delicado das bolsas estrangeiras²⁰.» Para estes responsáveis políticos, o advento da República não trouxera consigo perturbações nos mercados financeiros ou nos «movimentos económicos». A cotação dos fundos nacionais em Londres tinha mesmo subido, mantendo-se o câmbio praticamente sem alterações de maior. Na imprensa germânica, diz ainda o ministro nas suas memórias, o triunfo dos republicanos não era uma ameaça. Na capital francesa, Martin Weinstein, um alemão ligado à casa bancária Marx Weinstein & C.^a e que tinha iniciado a sua carreira financeira ligado à Companhia Aliança Fabril, sendo agora um dos principais aliados do industrial Alfredo da Silva na CUF, tinha dado boas referências da situação portuguesa e confiava que Portugal iria honrar os seus compromissos, assegurando a solvabilidade dos encargos internos e externos. O Governo Provisório podia apresentar ainda a seu favor o apoio dado pela revista londrina *The Economist* e o crédito que se iria contratar em breve junto da casa bancária C. J. Hambro & Son²¹. De facto, a situação financeira da República viria a agravar-se sobretudo com o início da Primeira Guerra Mundial

¹⁹ V. *Jornal do Comércio* de 15 de Outubro de 1910, p. 1.

²⁰ *O Imparcial* de 19 de Outubro de 1910, p. 1.

²¹ José Relvas (1977-1978), vol. 1, p. 176.

e com a participação portuguesa no conflito, a partir de 1916. Os primeiros anos da República davam azo a algum optimismo e os verdadeiros problemas financeiros derivavam dos problemas que a economia portuguesa teve de enfrentar por causa do envolvimento na guerra e do agravamento da situação económica e financeira internacional²².

Estêvão de Vasconcelos tornou-se, como lhe competia, o principal porta-voz dos assuntos da Caixa no parlamento. Em Junho de 1911, ainda durante o decorrer das sessões da Assembleia Constituinte, apresentou uma primeira iniciativa legislativa, propondo uma lei sobre acidentes de trabalho na qual se regulavam os direitos e compromissos dos patrões e se estabelecia um tipo de depósitos obrigatórios na Caixa correspondentes a reservas para pensões e indemnizações de que se haviam tornado devedores. No mesmo mês, o administrador-geral fez também questão de lembrar aos seus colegas deputados o facto de que um concurso destinado a preencher vagas existentes no quadro da instituição, e cujos resultados já tinham, inclusivamente, sido publicados no *Diário do Governo*, não tinha ainda dado lugar à contratação dos novos funcionários, cuja necessidade era premente para o bom funcionamento dos serviços²³. Durante o período em que esteve à frente dos destinos da instituição, o administrador-geral José Estêvão de Vasconcelos foi uma das principais vozes reivindicativas em favor da concessão de maior margem de independência na condução da política interna da Caixa, contra a vontade dos sucessivos executivos, que mantiveram a Caixa sob intensa vigilância sob o ponto de vista do seu funcionamento.

Com a Constituição aprovada a 21 de Agosto de 1911 e o início dos trabalhos da legislatura ordinária era chegado o momento de o parlamento providenciar a eleição de dois vogais (um efectivo e

²² Para uma perspectiva da conjuntura económica e financeira do país nestes anos, v. Pedro Lains (2003), capítulo 5; v. também Nuno Valério (1994), Rui Ramos (1994) e Lains e Silva (orgs.) (2005), vol. 3.

²³ *Diário da Assembleia Nacional Constituinte* de 23 e 30 de Junho de 1911.

um substituto) para o conselho fiscal da Caixa. Coube à direcção da instituição lembrar, em ofício remetido à comissão administrativa do parlamento, a «necessidade imediata» de preencher os lugares vagos no conselho fiscal. A urgência da petição sugeria que Estêvão de Vasconcelos estava à espera deste momento para pressionar os deputados a resolverem o assunto. A escolha dos vogais em causa viria a ocorrer a 1 de Setembro. Para vogal efectivo, o jovem médico José Silva Ramos arrecadou 53 votos, contra 36 de Amílcar Ramada Curto, enquanto Henrique Caldeira Queirós se ficou por 2 votos. Para o lugar de vogal substituto seria escolhido o também médico António Amorim de Carvalho, que obteve 51 votos, ficando Afonso Ferreira em segundo lugar com 36. No mesmo dia, o Senado, também seguindo uma recomendação emanada da direcção da Caixa, viria a eleger António da Silva e Cunha como suplente do conselho de administração²⁴.

Poucos dias depois de escolhidos os novos vogais, Estêvão de Vasconcelos deixou o lugar de administrador-geral da Caixa por ter sido chamado a ocupar a pasta do Fomento no primeiro governo constitucional formado por João Chagas e manter-se-ia em funções até 16 de Junho do ano seguinte, sendo substituído pelo vogal Augusto de Castro Sampaio Corte Real. Estêvão de Vasconcelos entrou no governo com ímpeto reformador, como lhe competia, alegando que queria reformar o Ministério do Fomento, do mesmo modo que havia reformado a Caixa. Mas as suas palavras eram mais importantes pelo que revelavam das deficiências da administração pública do que propriamente pelo impacto de medidas que tomasse. No Senado afirmou que não consentiria que os funcionários do seu ministério entrassem na repartição fora de horas, advertindo que pretendia pôr a funcionar um aparelho registador, sistema que ele próprio havia introduzido na Caixa com «excelentes resultados». O ministro apostava também na diminuição do número de funcionários do seu ministério, onde encontrou gente a mais e mal preparada²⁵.

²⁴ *Diário do Senado* de 1 de Setembro de 1911, pp. 1-4.

²⁵ *Ibid.* de 29 de Dezembro de 1911, pp. 21-23.

Em Junho de 1912, Estêvão de Vasconcelos regressou ao seu lugar na Caixa Geral de Depósitos. Entretanto, preparava-se a reforma da orgânica do conselho de administração, que viria a ser consagrada em decreto de 14 de Dezembro de 1912. A lei regulamentava a constituição, as atribuições e as normas de funcionamento da administração da Caixa. A lei definia os poderes da administração, que incluíam os de realizar contratos com o Estado e com particulares, definir e modificar as taxas de juro das diversas operações bancárias, assim com estipular as condições e os limites em que se poderiam abrir as contas correntes, dar parecer sobre propostas do governo, resolver os assuntos de natureza contenciosa, propor ao executivo o aumento do quadro de pessoal e organizar o orçamento anual da instituição. O conselho de administração deveria reunir três vezes por semana, segundo a nova lei. Ao governo continuava a competir, naturalmente, a escolha do administrador-geral²⁶.

Problemas de gestão

O *Relatório e Contas* da Caixa referente ao último ano da Monarquia, 1909-1910, foi publicado, como regularmente, em Junho de 1911. Contrariando a prática seguida nas substituições de administração durante a Monarquia, o novo administrador-geral avisava que não se sentia responsável pelos actos praticados pelas administrações anteriores e que, por isso, se «limitava a tirar dos números as conclusões que eles autorizam», exprimindo opiniões pouco optimistas em relação aos resultados da acção das administrações passadas. Sentimento semelhante estava presente no parecer emitido pelo conselho fiscal da Caixa, presidido por J. Barros Queirós, onde se salientava que o banco, «como importante estabelecimento de crédito», devia merecer «todas as atenções e cuidados da Câmara [dos deputados] e dos Governos»

²⁶ V. *Diário do Governo* de 19 de Dezembro de 1912, p. 4502.

enquanto não se procedesse a uma «reforma radical», que teria de ser estudada²⁷.

O tom de crítica presente na análise das contas revela sobretudo a preocupação de salientar a ruptura que a República pretendia trazer na condução da política do país. Por exemplo, ao analisarem-se as várias actividades em que o banco estava envolvido por iniciativa dos governos monárquicos, colocava-se em especial destaque a situação deficitária do fundo da Caixa de Aposentações para as classes operárias e trabalhadoras criado em Agosto de 1907, o qual deveria ser constituído pelas quotas pagas pelos pensionistas e por uma subvenção estatal anual de 200 contos. Ora, segundo Estêvão de Vasconcelos, a subvenção do governo nunca passara de um «mito», pois, ainda que regularmente inscrita no Orçamento de Estado todos os anos, de tal verba nunca entrara «um centil» na Caixa. Assim sendo, o fundo estava totalmente dependente das quotizações pagas pelos pensionistas, mas, dos 247 pensionistas inscritos em 1910, apenas 49 pagavam regularmente as suas quotas.

Por outro lado, segundo se pode ler no relatório, a Caixa mostrava um fraco crescimento dos lucros relativamente ao ano anterior, que Estêvão de Vasconcelos também atribuía ao que para ele era um débil desenvolvimento da Caixa Económica Portuguesa. Havia delegações abertas nas capitais de distrito e noutros 21 concelhos por todo o país, mas cuja selecção não obedecera «a critério algum, razoavelmente justificável», e em certas zonas do país a Caixa Económica não conseguia atrair depositantes. Em Évora, por exemplo, apenas se registava um volume de negócios na ordem dos 295\$000 réis, manifestamente pouco, quando comparado com os 121 contos de Beja. Para compensar a ineficiente distribuição das delegações da Caixa Económica Portuguesa, a administração propunha criar balcões nos bairros operários lisboetas de Alcântara, Belém e Xabregas e ainda em dezenas de outros concelhos do país. No total, o Governo Provisório planeava abrir

²⁷ *Relatório e Contas, 1909-1910.*

85 novas delegações, que se somariam às 48 existentes por alturas do 5 de Outubro.

Tratava-se de uma ideia que se viria a revelar pouco fundamentada do ponto de vista da administração financeira do Estado, mas que traduzia o espírito que se vivia na imprensa portuguesa e em muitos círculos políticos. Segundo um pensamento optimista, o desenvolvimento da poupança popular era crucial para a melhoria das condições de vida dos mais pobres e, por essa via, para a prosperidade económica do país. A Caixa devia ter um papel fundamental nesse campo, fornecendo serviços bancários aos trabalhadores menos abonados, nomeadamente aos operários, permitindo o crescimento da poupança. Isso deveria ser feito através da abertura de balcões junto dos bairros operários. Esses optimistas e a nova administração republicana não conseguiram, todavia, discernir que, se isso não havia sido feito anteriormente, não fora por falta de vontade, mas simplesmente porque as avaliações financeiras da aposta na expansão da rede de balcões mostravam que estes não eram necessariamente rentáveis.

No encerramento de contas do ano de 1910-1911, a Caixa Económica Portuguesa apresentava um saldo negativo de 1094 contos. Os fracos resultados obtidos, porém, foram atribuídos pelo conselho de administração «aos acontecimentos revolucionários que determinaram o advento da República». E, para o conselho fiscal, o saldo negativo explica-se pelo «natural retraimento produzido pelos acontecimentos políticos ocorridos no primeiro período da gerência». A sintonia quanto às causas de um resultado menos conseguido dificilmente poderia ser maior²⁸. O mesmo relatório afirma que a situação política se tinha normalizado e que o resultado da exploração destes novos balcões era positivo, ainda que os lucros líquidos da Caixa no ano de 1911-1912 tivessem registado um ligeiro decréscimo em relação ao ano anterior.

O ministro das Finanças e chefe do governo, Afonso Costa, tinha uma perspectiva mais optimista, mas porventura infundada.

²⁸ *Ibid.*, 1910-1911, p. 4.

Dizia ele no parlamento que a Caixa tinha uma forte saúde financeira, que para o ministro era o reflexo da prosperidade do país. O povo português era o mais tranquilo da Europa, pois, apesar da revolução nas ruas, «não deixou todos os dias, de ir entregar dinheiro ao Estado, já depositando-o na Caixa Geral de Depósitos, já adquirindo bilhetes do Tesouro»²⁹. O ministro procurava inspirar calma junto do público, anunciando que o governo tudo faria para impedir que se perdesse o controlo sobre as finanças públicas. Afonso Costa reconhecia que o executivo «tinha necessidade, de criar grandes medidas de fomento», mas para as realizar não podia agravar as condições de vida das classes operárias. Para além disso, argumentava que nem sequer seria necessário aumentar os impostos «porque a riqueza do país há-de ser proporcionada à riqueza dos indivíduos e das regiões», reconhecendo que os empréstimos contraídos na Caixa eram essenciais para a realização de obras que iriam fomentar a economia³⁰.

Apesar do saldo negativo das novas delegações, a Caixa decidiu prosseguir a política de expansão. De acordo com o *Relatório e Contas* do ano de 1911-1912, tinham sido criadas 151 delegações desde Outubro de 1910, estando ainda projectada a abertura de mais 78 novos balcões no continente. Foi aberta a sucursal de Coimbra e renovada a sucursal do Porto. Esta última era demasiadamente «modesta», oferecendo «pouca comodidade ao público depositante», justificando-se a sua melhoria pelo aumento registado no volume de depósitos. Houve, contudo, no conselho de administração uma voz discordante quanto a este verdadeiro ímpeto expansionista. Tratou-se do vogal Raul Carmo e Cunha, que levantou dúvidas quanto à necessidade de abrir a sucursal em Coimbra, dada a esperada exiguidade dos movimentos³¹. O conselho da Caixa preparava ainda a descentralização dos serviços de liquidação de juros, serviço notoriamente deficiente e que tornava a Caixa me-

²⁹ V. *Diário da Câmara dos Deputados* de 1 de Maio de 1913, p. 6.

³⁰ *Ibid.* de 8 de Maio de 1913, p. 34.

³¹ *Livro de Actas do Conselho de Administração*, n.º 1, sessão de 20 de Maio de 1913.

nos popular junto dos depositantes. Esses serviços funcionavam deficientemente por causa da crónica insuficiência do quadro de pessoal, ainda por cima com problemas na sua distribuição pelas várias delegações.

A administração preparou ainda uma série de medidas que foram remetidas, como competia, ao ministro das Finanças³². A proposta de expansão emanada da Caixa foi levada ao parlamento pelas mãos de Afonso Costa em fins de Maio de 1913. O ministro defendeu a reforma com afinco, argumentando sobretudo que o aumento do movimento da Caixa justificava a sua ulterior expansão. Os depósitos vinham a aumentar «duma maneira consoladora», o que constituía, na sua interpretação, um «desmentido àqueles que pregam a desorientação do regime republicano». Para ele era por isso necessário melhorar os serviços da Caixa para corresponder à confiança dos depositantes. E esclarecia, numa próxima conjugação de argumentos vindos da própria Caixa dizendo que só na sede da Caixa, em Lisboa, havia empregados «privativos», sendo que no resto do país o serviço era efectuado por empregados das finanças, enquanto nas duas cidades preferidas para a abertura das filiais — Porto e Coimbra — o trabalho estava a cargo de funcionários extraordinários. Como se reconhecia, este «serviço não podia ser bem feito, nem rápido, por isso mesmo que está mal instalado, numa das pequenas salas da inspecção das finanças», o que originava perdas de tempo a quem pretendesse fazer depósitos. A abertura das filiais era, portanto, uma vantagem para o público e faria aumentar os lucros e a expansão da instituição³³. A politização desta questão era levada ao extremo e a Caixa esteve durante uns momentos no centro da reforma republicana, para o bem e para o mal.

No parlamento a discussão centrou-se no discurso do deputado Celorico Gil, que defendeu uma reforma mais profunda. Para ele, a Caixa devia passar a ter filiais próprias espalhadas pelo país,

³² *Ibid.*, sessão de 8 de Junho de 1913.

³³ V. *Diário da Câmara dos Deputados* de 20 de Maio de 1913, p. 9.

deixando de depender dos serviços das repartições de finanças, uma ambição quase tão velha como a própria instituição. No último ano haviam sido abertas na zona de Lisboa filiais em Belém, Benfica, Alcântara e Xabregas, precisamente nas zonas industriais e operárias onde os republicanos mais se sentiam porventura apoiados. Mas faltava todo o resto do país, onde as delegações funcionavam na dependência directa das secretarias das finanças. Celorico Gil defendeu por isso a total autonomia financeira da Caixa Económica Portuguesa, separando-a da Caixa Geral de Depósitos, por forma a poder criar-se uma verdadeira caixa económica do povo. Na imprensa, o cronista Artur Belo, do *Jornal do Comércio e das Colónias*, reconhecia que a «Caixa Económica Portuguesa, com as suas sucursais espalhadas por todo o país, é um magnífico instrumento arrebanhador de capitais para tão maravilhosa forma de desenvolver a nossa economia»³⁴. Mas recordava justamente que a multiplicação das delegações e filiais da Caixa era sobretudo uma operação política. E levantava dúvidas quanto à forma como o governo iria empregar as disponibilidades financeiras entretanto obtidas, uma vez que os lucros do banco se destinavam apenas a satisfazer clientelas locais por via do investimento em obras e melhoramentos municipais de eficácia discutível. Para além disso, a dívida flutuante, caracterizada como a «grande loba», absorvia boa parte do capital realizado pela Caixa³⁵. Mas era o governo quem mandava e o plano de expansão foi posto em prática. Em Setembro de 1913, Estêvão de Vasconcelos pôde deslocar-se orgulhosamente às instalações em Coimbra e no Porto³⁶.

Os anos seguintes da República mostraram-se positivos para a Caixa, que apresentava disponibilidades financeiras «bastante avolumadas por causa da crescente afluência de depositantes na sede,

³⁴ *Jornal do Comércio e das Colónias* de 23 de Maio de 1912, p. 1, e também de 2 de Novembro de 1912, p. 1.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ V. *Livro de Actas do Conselho de Administração*, n.º 1, sessão de 23 de Dezembro de 1913.

nas filiais e nas delegações»³⁷. Para justificar o desenvolvimento dos negócios, a administração salientava o cumprimento da obrigação imposta por lei às corporações do Estado de depositarem as suas disponibilidades na Caixa. Também a Caixa Económica alcançava o melhor resultado desde a sua entrada em funcionamento, em 1881, emitindo-se 9628 novas cadernetas em apenas um ano, acabando o saldo dos seus depósitos por sofrer um acréscimo de 35% em relação ao verificado em 30 de Junho de 1913³⁸. O número de depositantes da CEP no Porto aumentou de cerca de 19 000 em Janeiro de 1914 para aproximadamente 26 000 em Outubro do ano seguinte. No mesmo período, em Lisboa, o número subiu de 17 000 para cerca de 24 000. Paralelamente, também se assistiu a um crescimento das operações de desconto de *warrants* industriais, de transferências por intermédio da Caixa Económica e de empréstimos ao Estado e a câmaras municipais.

Mas a expansão das actividades da Caixa agravou os problemas de gestão e de relacionamento com os depositantes, já que tardou o aumento do quadro de pessoal. Os problemas com o pessoal são mencionados recorrentemente nas actas do conselho de administração. Em 1916 colocava-se adicionalmente o problema da mobilização para a guerra na Europa³⁹. A administração não tinha autonomia para contratar pessoal, dependendo do Ministério das Finanças. Naquele mesmo ano pediu ao governo que lhe permitisse aumentar o quadro do pessoal na sede de Lisboa e na filial do Porto, argumentando com uma detalhada exposição dos problemas. Por exemplo, era referido que a prática demonstrara não ser conveniente manter a antiga forma de provimento dos empregados dos serviços de tesouraria, os quais eram nomeados pelo governo, sob proposta da conselho de administração. Também se revelara inconveniente manter o sistema de promoções por antiguidade para

³⁷ *Ibid.*, sessão de 8 de Abril de 1914.

³⁸ V. *Relatório e Contas*, 1912-1913 e 1913-1914.

³⁹ *Livro de Actas do Conselho de Administração*, n.º 1, sessão de 3 de Agosto de 1914, e n.º 2, sessão de 5 de Junho de 1916.

os lugares de chefe de serviço e de primeiro-oficial, pois, desde que se tinha tornado necessário fazer sucessivos aumentos de pessoal, a aplicação daquele princípio produzira automaticamente, e num prazo relativamente curto, o acesso a lugares superiores por funcionários que não possuíam as necessárias competências⁴⁰.

O problema da falta de funcionários e o crescente aumento dos serviços foram ainda referenciados como causa do atraso na recolha dos elementos a serem coligidos para a elaboração do *Relatório e Contas* referente ao ano de 1915-1916. No ano de 1917, o documento, que era normalmente apresentado no decorrer do mês de Janeiro, só viu a luz do dia em finais de Fevereiro. Estêvão de Vasconcelos recebeu novo mandato dos seus colegas para insistir junto do ministro das Finanças de modo que a tutela solucionasse o problema do pessoal. A evidenciar a premência da resolução da questão, juntou-se, por esta altura, a descoberta de um processo de falsificação de documentos na filial do Porto da CEP, facto que foi atribuído à «falta de pessoal para o bom desempenho do serviço». A Caixa acusou então o poder político de imobilismo total, pois a tutela não procedera sequer de imediato à transferência da verba necessária para a realização de um inquérito que esclarecesse o ocorrido na cidade nortenha. Em Abril de 1917 foram enviados ao Porto sete funcionários da sede, em Lisboa, para procederem à conferência da escrita da filial da Caixa Económica, mas a saída desses empregados, conjuntamente com a partida dos que tinham sido mobilizados para a guerra, agravou ainda mais a regularização dos serviços da Caixa em Lisboa. A administração encarregou o presidente do conselho fiscal, Manuel Bruschy, de solicitar uma audiência com o ministro para lhe expor a gravidade da situação⁴¹.

Não obstante os problemas de gestão derivados da falta de pessoal, a Caixa continuou a crescer durante os primeiros anos que mediaram entre a implantação da República e o fim da Primeira Guerra Mundial, reforçando o seu papel capital no ordenamento da

⁴⁰ V. *Livro de Actas do Conselho Fiscal*, n.º 2, sessão de 26 de Novembro de 1916.

⁴¹ *Ibid.*, sessão de 28 de Fevereiro de 1917.

paisagem financeira do país, tornando-se o seu controlo, por parte do Estado, um instrumento essencial para assegurar a estabilidade do sector.

A actividade creditícia

Quando os homens da República tomaram conta da administração da Caixa Geral de Depósitos encontraram também uma instituição com fortes investimentos em empréstimos ao Estado, incluindo órgãos da administração central e local. No ano de 1909-1910, a Caixa tinha celebrado empréstimos a longo prazo com diversas câmaras municipais, num valor conjunto que ascendia a 180 000 contos, e abonado ainda ao governo mais de 4000 contos para várias obras públicas. A curto prazo tinham também sido negociados empréstimos com a Imprensa Nacional e o Arsenal do Exército, sendo uma quantia significativa relativa aos descontos dos vencimentos dos servidores e pensionistas do Estado. A mudança de regime político não trouxe rupturas quanto às orientações tradicionalmente seguidas na concessão de crédito às entidades públicas, pois nos anos seguintes esta foi uma área que continuou a pesar significativamente nas actividades de financiamento da Caixa.

Uma parte importante dos empréstimos concedidos ao sector público dizia respeito às câmaras municipais, que eram, com bastante frequência, autorizadas a contrair empréstimos para melhoramentos públicos. Isso podia gerar problemas ao equilíbrio financeiro da instituição, uma vez que as câmaras muitas vezes não cumpriam os compromissos por causa de dificuldades de tesouraria ou por serem os meios desviados para outros fins considerados mais prementes. A título de exemplo, refira-se o caso da Câmara Municipal de Oliveira de Azeméis, que, em Julho de 1912, comunicou à administração da Caixa o facto de não se encontrar em condições de saldar as suas contas, e o conselho resolveu enviar ao

ministro das Finanças a conta do débito em causa para ser ressarcido através dos impostos municipais da câmara devedora⁴². Para além disso, muitas vezes as câmaras fugiam à lei e não aplicavam junto da Caixa os depósitos obrigatórios destinados ao Fundo de Viação Municipal. O número de edilidades que não cumpriam a lei ascendeu a 65 em 1910-1911 e a 90 no ano seguinte⁴³. Sentindo a necessidade de regularizar esta situação, a gerência da Caixa viu-se obrigada a enviar uma circular a todas as câmaras do país no Verão de 1912, alertando-as para a necessidade de cumprirem a lei em vigor. Significativamente, apenas um município respondeu ao pedido. Pior do que isto, as poucas edilidades que contribuíam, dado o aperto financeiro sentido pelos seus cofres, por vezes chegavam a tentar retirar verbas daquele mesmo fundo. A situação chegou a ser afluída no parlamento, tendo o deputado Celorico Gil, a propósito da discussão, em Maio de 1913, de uma série de melhoramentos para Faro e Portimão, recomendado o máximo de cuidado nas negociações com a Caixa, «porque é bom não abusar do levantamento de dinheiros desse estabelecimento de crédito»⁴⁴. Apesar da debilidade de que se revestiam as operações de crédito às câmaras municipais, o facto é que a administração da Caixa não podia deixar de realizar esses contratos.

A Caixa continuou a financiar largamente o sector público, mostrando-se favorável à concretização de vários outros pedidos, de que são exemplos o significativo empréstimo de 800 contos concedido em Março de 1913 à administração dos caminhos de ferro do Estado e as elevadas quantias empregues em contratos feitos durante o ano de 1914 e destinados a instituições de ensino, como a Faculdade de Farmácia da Universidade do Porto (20 contos), a Universidade de Coimbra (30 contos) e o Liceu Alexandre Herculano (30 contos). Porém, e evidenciando um certo desconforto no conselho de administração quanto ao intensivo recurso por

⁴² V. *Livro de Actas do Conselho de Administração*, n.º 1, sessão de 26 de Julho de 1912.

⁴³ V. *Relatório e Contas*, 1910-1911, pp. 3-4.

⁴⁴ *Diário da Câmara dos Deputados* de 28 de Maio de 1913, p. 12.

parte do Estado ao crédito da Caixa, a votação destes empréstimos nem sempre foi alvo de unanimidade entre os vogais. Quando o governo solicitou um novo empréstimo de 400 contos para a construção do edifício destinado ao Instituto Superior Técnico, a administração julgou inconveniente a realização imediata de uma operação daquela envergadura, depois de se considerar a conjuntura económica do momento então vivido, não sendo decerto alheio à decisão tomada o facto de se começarem a fazer sentir receios da parte dos depositantes perante os efeitos da situação de guerra que se instalara na Europa. Apesar disso, o negócio acabou por vir a ser aprovado em Novembro de 1914 porque, após negociações, a verba pedida para o Instituto Superior Técnico foi reduzida para 100 contos.

A ilustrar o facto de na administração da Caixa se começar a registar uma progressiva vontade de não ceder perante todas as pressões para financiar o aparelho de Estado está a forma como foi debatido, no início de Agosto de 1914, o pedido do Ministério das Colónias de um empréstimo de 200 contos destinado a liquidar alguns pagamentos em Angola e que o governo apresentou como sendo «inadiável»⁴⁵. Os administradores, após demorada discussão e troca de impressões, considerando as incertezas do momento e principalmente o que era «a angustiada situação de Angola», mostraram-se, em princípio, favoráveis ao negócio, que tivera já votação favorável do conselho fiscal na sua sessão de 31 de Julho. Todavia, a decisão não era fácil porque, por aquela altura, se tinha decidido recusar pedidos de empréstimo a algumas câmaras municipais (como as do Cartaxo e de Peniche para melhoramentos vários) e ao Ministério da Instrução Pública (para aquisição de um terreno e construção do edifício para o Liceu Central do Porto, entre outros edifícios escolares)⁴⁶. A questão foi objecto de vários debates no conselho de administração, que, entretanto, se viu confrontado com o pedido feito em princípios de Setembro pelo

⁴⁵ *Livro de Actas do Conselho de Administração*, n.º 1, sessão de 3 de Agosto de 1914.

⁴⁶ *Livro de Actas do Conselho Fiscal*, n.º 2, sessão de 31 de Julho de 1914.

Ministério do Fomento para um empréstimo de 1000 contos com destino à construção e reparação de estradas.

Num primeiro momento, as opiniões dividiram-se, até porque havia outros negócios pendentes à espera de resolução final. Estêvão de Vasconcelos advogou a redução do empréstimo para as estradas a 300 contos, em vez dos 1000 solicitados, enquanto o crédito pretendido para Angola não deveria sequer ser considerado não só por atenção às disponibilidades de caixa, mas principalmente, de acordo com o seu entender, porque se deviam privilegiar os empréstimos ao continente, por forma que os depositantes pudessem observar directamente a aplicação que a Caixa fazia dos seus capitais. Já Raul Carmo e Cunha defendeu a concessão integral do valor solicitado pelo Ministério do Fomento, desde que o mesmo fosse levantado gradualmente em séries de 100 contos mensais. No conselho fiscal, no entanto, prevalecia a opinião de que não era justo serem estes empréstimos aprovados quando outros anteriormente haviam sido recusados, apesar de todos reconhecerem a urgência das medidas solicitadas. Estêvão de Vasconcelos, demonstrando a sua preocupação com o estado das contas da instituição, lembrou ainda a conveniência de se fazer uma exposição dos empréstimos já concedidos e ainda não levantados, enviando-a aos respectivos ministros, para que o governo tomasse consciência da impossibilidade de aprovar todos os pedidos. E, assim, em 15 de Setembro, em reunião dos órgãos de gestão do banco, foram rejeitados ambos os empréstimos, a Angola e ao Ministério do Fomento.

Em 1915, quando chegou a altura de fazer o balanço de empréstimos que tinham sido concedidos às edilidades de Lagos e de Reguengos destinados à construção de caminhos de ferro, verificou-se que esta última câmara estava com sérias dificuldades financeiras e impossibilitada de satisfazer o pagamento da primeira prestação, que se vencia em Maio de 1915, em virtude de a respectiva linha ainda não se encontrar aberta à exploração, «para o que muito concorreu a guerra europeia». A Caixa aconselhou então as câmaras a dirigirem-se com a maior urgência ao governo para que os direitos e as obrigações dos referidos contratos fossem transferidos

para a administração da empresa de transportes, por forma a aliviar os cofres municipais. E, quando, no início de 1916, as Câmaras de Braga e de Évora solicitaram também pedidos de empréstimo, a Caixa fez depender a sua aprovação da apresentação no parlamento de um projecto de lei para que as câmaras não pudessem cobrar directamente as suas contribuições, precavendo assim uma fonte de receitas que poderia vir a ser necessária à liquidação das obrigações contraídas⁴⁷. Também o conselho de administração da Exploração do Porto de Lisboa solicitou um empréstimo no valor de 1000 contos para aplicar à execução de vários trabalhos que considerava indispensáveis ao desenvolvimento do mesmo porto, mas, usando de precaução, Estêvão de Vasconcelos e os seus colegas deliberaram adiar a concessão de tal negócio até que um diploma legal do governo assumisse a plena responsabilidade pelo seu pagamento.

Apesar de não possuir grande autonomia em relação ao poder central, a administração da Caixa tentava usar todas as possibilidades ao seu alcance para moderar o apetite do Estado em relação às suas disponibilidades financeiras. Mas este continuou a exigir dinheiro à Caixa para as suas realizações. Em Março de 1917, o Ministério do Fomento solicitou um novo empréstimo a realizar até à importância de 5000 contos para a construção e reparação de estradas. A administração do banco, por iniciativa de Estêvão de Vasconcelos, recusou por a verba destinada ao pagamento dos juros e amortização do empréstimo não estar inscrita no Orçamento de Estado.

Em meados do ano de 1917, a Caixa viu-se a braços com vários pedidos de empréstimos destinados à aquisição de subsistências, especialmente de cereais, por parte de dezenas de edilidades de todo o país, com vista ao abastecimento das populações, ao abrigo de legislação especial recentemente publicada⁴⁸. A Caixa enviou às

⁴⁷ *Ibid.*, sessão de 7 de Janeiro de 1916.

⁴⁸ O Decreto-Lei n.º 3216, de 28 de Junho de 1917, estipulava as condições em que se poderiam efectuar empréstimos aos corpos administrativos para aquele fim.

câmaras requerentes um inquérito onde perguntava quais os produtos e quantidades que pretendiam adquirir, qual a capacidade de consumo dos respectivos concelhos, a produção e a quantidade que se presumia ficar em reserva por iniciativa particular, solicitando ainda todo o tipo de documentos (cópias das contas de gerência, orçamentos e informações sobre a forma de cobrança dos adicionais às contribuições do Estado) de modo a elucidar os serviços do banco sobre a real situação financeira das câmaras⁴⁹. Depois de alguma discussão interna, acertou-se nas condições a exigir para se efectuarem os empréstimos: o capital a emprestar poderia ir até ao dobro das receitas anuais das câmaras; abertura de uma conta corrente pelo período de um ano; o juro seria de 5%; exigência de um seguro dos géneros a adquirir; responsabilidade assumida pelos vereadores de acordo com a lei; depósito do produto das vendas efectuadas em conta corrente; caucionamento dos empréstimos com o produto dos adicionais sobre as contribuições directas do Estado; obrigação da remessa de um balanço mensal respeitante às operações efectuadas com os géneros. Nestas condições, ao longo dos meses seguintes, a Caixa aprovaria pedidos de empréstimos a várias autarquias justamente para fazer face às carências alimentares vividas na época.

Uma nova reforma

Em Março de 1917, Estêvão de Vasconcelos suspendeu a sua actividade na Caixa por motivo de doença, vindo a falecer em 17 de Maio. A título provisório, as funções do administrador-geral ficariam a ser desempenhadas pelo vogal Raul Carmo e Cunha, uma vez que o governo não colocou de imediato a questão da sucessão do administrador falecido. A 15 de Outubro de 1917, Daniel José Rodrigues, até então a exercer funções de vogal no conselho

⁴⁹ *Livro de Actas do Conselho Fiscal*, n.º 2, sessão de 23 de Julho de 1917.

fiscal, tomou posse do lugar de administrador-geral da Caixa. O novo administrador era formado em Direito pela Universidade de Coimbra, fora juiz consultor da Junta do Crédito Público, além de que pertencia às fileiras do Partido Republicano. No entanto, Daniel Rodrigues não chegou a desenvolver o seu trabalho, pois pouco tempo depois seria afastado do lugar de administrador-geral da Caixa na sequência das alterações da conjuntura política. Com efeito, a 5 de Dezembro de 1917, ainda com o grosso do Exército a combater na Flandres e em África e Afonso Costa, chefe do governo, em missão fora do país, algumas unidades militares de Lisboa, apoiadas por elementos populares e pelos cadetes da Escola do Exército, revoltaram-se sob a chefia do ex-embaixador em Berlim, o major e professor de Matemática da Universidade de Coimbra, Sidónio Pais. A revolta, efectuada com o apoio político do Partido Unionista, de que Sidónio era membro, chegava em nome da retirada portuguesa da guerra e para colocar um ponto final na «ditadura» do Partido Democrático. O ministério, interinamente presidido pelo general Norton de Matos, demitiu-se, enquanto o presidente da República, Bernardino Machado, recebeu uma intimação para abandonar o país, refugiando-se em Espanha e França. Já Afonso Costa foi preso quando regressou a Portugal. Sidónio Pais instaurou então uma ditadura militar, concentrou o poder nas suas mãos, dissolveu o Congresso, introduziu um regime presidencialista e fez-se eleger presidente da República, por eleições directas e sufrágio universal, em Abril de 1918. Mas rapidamente os unionistas, descontentes com a faceta ditatorial da «República Nova», como o regime se intitulava, retiraram-se do governo e passaram à oposição. Os três principais partidos políticos recusaram-se a concorrer às eleições legislativas de Abril de 1918, ficando o Congresso preenchido maioritariamente pelo recém-criado Partido Nacional Republicano e por uma minoria católica e monárquica. Sendo Daniel Rodrigues um adepto do Partido Democrático, em Fevereiro de 1918 foi afastado temporariamente do cargo de administrador-geral e substituído por Eurico Máximo Cameira Coelho de Sousa, um capitão do Exército tido como um

dos mais fiéis colaboradores de Sidónio Pais. Eurico Cameira, que também foi ministro do Trabalho, seria nomeado por decreto de 2 de Fevereiro de 1918, vindo a tomar posse a 5 de Março.

A reforma da orgânica da Caixa viria a concretizar-se em pleno sidonismo, por via do Decreto n.º 4670, de 14 de Julho de 1918. Mantinha-se a obrigatoriedade de a Caixa contratar com o governo a colocação de títulos ou qualquer empréstimo legalmente emitido ou de outros valores na posse do Estado, bem como a capacidade para administrar os depósitos realizados por intermédio da Caixa Económica Portuguesa. O banco ficava, igualmente, autorizado a comprar e a vender títulos por conta própria e a levantar por empréstimo quaisquer quantias sob penhor de títulos, sendo, porém, dispensável a autorização do executivo. Ao Estado cabia assegurar a restituição de todos os depósitos, bem como garantir as operações realizadas pela Caixa Económica Portuguesa.

Na composição e atribuições do conselho de administração introduziram-se algumas alterações importantes. O administrador-geral passou a ser acompanhado por seis administradores vogais, cuja nomeação competia ao governo e que exerceriam uma comissão de serviço por cinco anos, podendo haver recondução. De acordo com a legislação em vigor, os administradores eram de livre nomeação do governo e só poderiam ser exonerados ou demitidos das suas funções nos termos e pela forma por que o podiam ser os demais funcionários civis. A administração da Caixa passou a ser formalmente autónoma e independente, embora o executivo continuasse a deter poder de fiscalização da escrita e do movimento de fundos, tornando os administradores responsáveis perante os tribunais pelos abusos ou faltas que viessem a praticar. Esta medida era importante porque as deliberações do conselho de administração que negassem a autorização de quaisquer contratos não eram alvo de recurso. Contudo, de outras resoluções sobre operações a realizar, emprego de fundos de reserva, aplicação a dar às disponibilidades, ou outras que pudessem importar em prejuízos para a Caixa ou para o Estado, previa-se o recurso para o Estado, interposto pelo conselho fiscal ou por um terço dos membros presentes à reunião

em que o assunto tivesse sido tratado. O conselho fiscal, por seu lado, passava a ser presidido pelo director-geral da Fazenda Pública, mas o parlamento, o Supremo Tribunal Administrativo e a Junta do Crédito Público perdiam a capacidade de nomear os seus representantes junto deste órgão⁵⁰.

A legislação de 1918 vinha também dar resposta a reivindicações antigas muito especialmente porque o conselho de administração adquiriu com ela a autoridade para criar filiais, delegações ou agências com pessoal próprio onde julgasse necessário. Para além disso, poderia fixar os quadros e contratar o pessoal julgado conveniente para o serviço da sede, filiais, delegações ou agências. Foi igualmente alargado o rol de operações que a Caixa podia efectuar, de que se podem destacar: fazer empréstimos ao Tesouro Público nos termos das condições regulares para a dívida flutuante do mesmo Tesouro, preferindo sempre este a outro cliente; comprar títulos da dívida pública; descontar letras das operações de desamortização; cooperar financeiramente na construção de casas económicas para habitação das classes menos abastadas; realizar operações de crédito agrícola ou hipotecário; alugar cofres para a guarda de valores ou objectos particulares e realizar operações de redesconto. Desta forma, ficava consagrado o crédito a sectores tão importantes como a agricultura e a construção. A taxa de juro dos depósitos voluntários podia ser alterada pela administração da Caixa, ouvido o conselho fiscal e precedendo aviso publicado no *Diário do Governo* com dez dias de antecedência⁵¹.

Durante o curto período do sidonismo, a Caixa manteve um quotidiano praticamente sem alterações. Os negócios e as preocupações da gestão mantiveram-se dentro do quadro habitual e a nova administração limitou-se a discutir a possibilidade de transferência da sede do Largo do Calhariz para um novo edifício à Boa Hora, bem como a avaliar a exequibilidade dos constantes pedidos de empréstimo que continuavam a ser enviados por câmaras muni-

⁵⁰ V. apêndice 2.

⁵¹ V. Lei Orgânica (anotada) e Decreto com força de lei n.º 4670, de 14 de Julho de 1918.

capais e pelo poder central para realizações várias, desde obras nos edifícios escolares, abertura de estradas, até à questão das subsistências, que continuava na ordem do dia. A grande novidade residia agora na discussão em torno das bases das operações para o fornecimento de capitais à lavoura, sob a forma de empréstimo individual, suprimindo as deficiências das instituições de crédito agrícola⁵². Entretanto, o assassinio do presidente Sidónio Pais teve implicações directas na estrutura administrativa da Caixa, uma vez que o fim do sidonismo ditou, em Março de 1919, o regresso de Daniel Rodrigues ao cargo de administrador-geral.

A situação interna da Caixa no início do pós-guerra era algo animadora. O *Relatório e Contas* referente a 1917-1918 seria publicado apenas no início de Janeiro de 1920, porque a sua conclusão estava dependente de elementos fornecidos por algumas delegações a cargo do pessoal das finanças que não se encontravam directamente subordinados à administração. O serviço encontrava-se «extraordinariamente retardado» devido aos acontecimentos que perturbavam a «vida administrativa do país»⁵³. Os lucros, porém, continuaram a aumentar, o que era um sinal evidente da confiança do público e do crédito de que gozava a instituição, apesar dos percalços gerados pelas conjunturas políticas. No ano económico de 1917-1918 tinham sido emitidas 34 383 cadernetas quando no ano anterior esse número se tinha ficado pelas 20 418 cadernetas. O número de depósitos efectuados também subira. A aplicação dos capitais do banco, segundo o parecer de Alberto Xavier, o novo presidente do conselho fiscal, obedecia a uma política «patriótica» de auxílio a tudo o que concorria para o desenvolvimento das indústrias nacionais, para a protecção à agricultura e para o fomento dos melhoramentos locais.

Poucos meses mais tarde, em Agosto de 1920, foi publicado o *Relatório e Contas* do ano económico de 1918-1919. Não tinha sido possível apurar as contas mais cedo porque algumas delega-

⁵² Livro de Actas do Conselho de Administração, n.º 4, sessão de 9 de Setembro de 1918.

⁵³ *Relatório e Contas*, 1917-1918.

ções da Caixa na província, servidas pelo pessoal das Finanças, só tardiamente forneciam os elementos que lhes eram solicitados para a elaboração dos mapas de actividades. Além disso, subsistia um enorme volume de trabalho na liquidação dos juros dos depósitos na Caixa Económica, para além de se terem verificado algumas greves do funcionalismo e uma paralisação dos próprios serviços da Imprensa Nacional. No entanto, os indicadores do grau de confiança do público mantinham-se num nível elevado. Apesar de o número de cadernetas emitidas ter baixado para as 32 002, o número de depósitos em efectividade passou dos 98 929 do ano anterior para os 117 548. Os planos de expansão dos serviços da Caixa prosseguiram, desta feita através da criação da Casa de Crédito Popular, organismo que se destinava a auxiliar as classes mais pobres, fazendo empréstimos sobre penhores, procurando com ele oferecer um benefício aos grupos mais desfavorecidos da população, «libertando-os do flagelo da usura».

No início da década de 1920, a Caixa manifestava-se empenhada em resolver um dos seus principais problemas de funcionamento: o da falta de pessoal. A admissão de funcionários indispensáveis ao desenvolvimento dos serviços sofreu um aumento em 1919-1920, acompanhado de uma melhoria nos vencimentos. E, apesar de o número de cadernetas emitidas continuar a regredir lentamente, chegando agora aos 31 226 documentos, o número de depósitos já atingira os 133 954. Por outro lado, o desenvolvimento dos serviços viria a materializar-se na abertura de 15 novas agências da Casa de Crédito Popular, que se somavam às 13 formadas no momento do seu arranque. Simultaneamente, verificou-se um investimento na abertura de mais 4 filiais e 6 agências da Caixa. No final do 1.º semestre de 1920, a Caixa tinha empregue cerca de 71 000 contos em operações de crédito, ou seja, mais 29 000 contos do que o verificado no ano anterior, colocando-se em realce no *Relatório e Contas* «a obra realizada pela Caixa no desenvolvimento das instituições públicas, da indústria e comércio nacionais». Como concluía Daniel Rodrigues, em nome do conselho de administração, «assim, a Caixa não representa actualmente um sorvedouro

da economia particular funcionando por conta da dívida flutuante, mas, pela aplicação cuidadosa e reprodutiva das quantias que lhe são confiadas, é o verdadeiro banco do Estado em Portugal, fonte de receita e de riqueza pública e fomento nacional»⁵⁴.

O funcionamento da Caixa voltaria a ser objecto de atenção por parte do governo, que, através da publicação do Decreto n.º 8162, de 29 de Maio de 1922, aprovaria um extenso regulamento para a instituição (300 artigos), assinado pelo ministro das Finanças, Albano Durão. Este regulamento estabeleceu um conjunto de normas pormenorizadas para a execução das tarefas consignadas no decreto de 1918.

Os anos que decorreram desde o final da Primeira Guerra Mundial assistiram a uma grande turbulência bancária, marcada pelo fecho de alguns bancos ou casas bancárias e pela abertura de novas instituições financeiras⁵⁵. A Caixa também sofreu de algum modo por causa da instabilidade, mas foi muito menos afectada pela crise, para que foi importante o facto de ser o banco do Estado com as associadas garantias para os depositantes. A turbulência bancária decorria, acima de tudo, da instabilidade monetária e financeira que o país atravessava, reflexo dos sucessivos desequilíbrios das contas públicas e das dificuldades nas relações económicas e financeiras com o resto do mundo. Mas a instabilidade no sistema bancário era ainda uma consequência do desajustamento das leis bancárias, nomeadamente quanto às exigências de capitais próprios. A instabilidade mostrou a urgência da revisão das leis que regiam o mercado financeiro, em particular as regras quanto aos mínimos para o capital e reservas do sistema bancário. A inflação e a depreciação da moeda viriam a diminuir em Portugal a partir de 1924, o que esteve intimamente associado à melhoria das condições dos mercados financeiros e monetários internacionais no seguimento do Plano Dawes de 1924 e também uma série de reformas leva-

⁵⁴ *Ibid.*, 1919-1920.

⁵⁵ V., entre outros, Jaime Reis (1995), Nunes e Valério (2005) e Nuno Valério (org.) (2006).

das a cabo pelo governo em Portugal. Em 1925 foi promulgada a nova lei bancária, que redefiniu o papel do Banco de Portugal como banco central, obrigou ao aumento dos capitais dos bancos e casas bancárias e reforçou o papel do Ministério das Finanças na supervisão do sistema bancário. A nova lei levou também a um maior controlo por parte do Estado das reservas cambiais, no que a Caixa teve um papel importante, uma vez que lhe foi entregue a administração da Agência Financial do Rio de Janeiro. Essa agência era um importante instrumento para a canalização das remessas dos emigrantes portugueses no Brasil. A Caixa passou também a ter um lugar no então criado Conselho Bancário, juntamente com o Banco de Portugal, o Banco Nacional Ultramarino, e outros representantes do Estado e dos bancos. Estas alterações levaram, todavia, tempo a surtir efeito, o que só viria a acontecer já com Salazar nas Finanças⁵⁶. Para compreender estes momentos de retoma nos finais do período republicano é preciso ter em atenção que esses anos da década de 1920 assistiram a alguma recuperação económica em Portugal e noutros países europeus, como, por exemplo, a França e a Grã-Bretanha.

Estas tendências positivas, nem sempre recordadas na historiografia, ajudam a compreender o desenvolvimento relativamente favorável da Caixa Geral de Depósitos ao longo do período republicano⁵⁷.

⁵⁶ V. *Reforma Bancária...* (1925); v. também Lima Simões (1930) e Ramos Pereira (1956).

⁵⁷ Para uma análise da evolução da economia portuguesa e internacional, v. Pedro Lains (2003), capítulo 5; v. também Lains e Silva (orgs.) (2005), vol. 3.