

Reforma dos bancos federais brasileiros: programa, base doutrinária e afinidades teóricas¹

*Carlos Augusto Vidotto*²

Resumo

Este artigo focaliza a reforma dos bancos federais brasileiros ao longo dos anos 1990 e primeiros anos da década atual. Preliminarmente resgatam-se suas principais medidas, associando-as ao comportamento do crédito concedido por essas instituições. Evidencia-se então a existência, até aqui pouco considerada, de um programa condutor da reforma. A seguir identificam-se alguns antecedentes que vêm constituir a base “doutrinária” de tal programa, diferenciando aqueles que se aplicaram ao caso dos bancos estaduais dos que sustentaram o tratamento dos federais. A partir dessa identificação, examinam-se brevemente os fundamentos de teoria econômica associáveis a cada etapa da reforma.

Palavras-chave: Sistema financeiro; Bancos; Empresas estatais; Bancos estatais.

Abstract

This article focuses on the reform of the Brazilian federal banks throughout the nineties. Preliminarily, the measures compounding the reform and their impacts on the credit supplied by those financial institutions are presented. The existence of a program conducting that set of measures, so far insufficiently taken in account, is then put in evidence. Next, the article identifies some antecedents of the “doctrinal” basis of the program and points out the ones concerned with public provincial banks and federal ones. Based on these results, the article recovers the economic theory background associable to each stage of the reform.

Key words: Financial system; Banks; State-owned enterprises; State-owned banks.

JEL G210, G290, H820, N260.

Introdução

Ao final de 2003, o conjunto dos bancos públicos respondia por 40% do estoque total de crédito bancário no Brasil. A expansão observada nessa variável ao longo do ano resultou da liderança exercida por tais bancos, sustentando a tendência monotônica iniciada em julho de 2001, após as reformas dos bancos federais. Entre esses dois momentos, enquanto o crédito das entidades privadas cresceu 14,8%, a oferta dos bancos públicos elevou-se em 58,5%, em termos nominais. Considerando o baixo crescimento do PIB nesse período, pode-se afirmar que os bancos públicos têm exercido um comportamento contracíclico

(1) Trabalho recebido em agosto de 2004 e aprovado em março de 2005.

(2) Do Departamento de Economia da Universidade Federal Fluminense. O autor agradece os comentários de Hugo E. A. da Gama Cerqueira, Luiz Fernando de Paula e Pedro Paulo Zahluth Bastos a uma versão anterior do texto, isentando-os de qualquer responsabilidade sobre este artigo.

tanto em relação ao produto como perante os demais bancos. Ressalte-se que isso não levou ao comprometimento de sua situação patrimonial, visto que os indicadores da solidez da carteira de empréstimos, particularmente, estão próximos daqueles do setor privado.

Ao menos no contexto brasileiro tais fatos recolocam questões importantes sobre a presença do Estado nos mercados financeiros onde, além da ação regulatória, ele se insere sob forma empresarial. Nessa condição, ele atua não só como instrumento de política econômica, mas também enquanto agente movido por critérios tipicamente privados. A interrogação mais geral refere-se à própria manifestação desse fenômeno e suas *rationales*. Ela esteve na base da controvérsia que acompanhou a gestação e implementação do programa de reestruturação dos bancos públicos brasileiros, conduzido em paralelo ao processo mais amplo de reestruturação patrimonial do setor público. Uma vez identificado tal programa, resgata-se sua fundamentação doutrinária para, em seguida, explicitar afinidades que o discurso oficial e o conteúdo das medidas concretas mantêm com argumentos teóricos subjacentes àquela controvérsia.

O controle de instituições financeiras pelo Estado, como é sabido, não se circunscreve às condições locais. Trata-se, ao contrário, de um fenômeno recorrente na experiência internacional e que ingressou há pouco mais de uma década numa etapa de marcantes transformações. Como traço comum das mudanças recentes salienta-se o decréscimo da participação estatal nos sistemas financeiros nacionais. Além disso, observa-se uma crescente incorporação por essas instituições de critérios privados de gestão, por vezes interpretada como ilustrativa da submissão do setor público à disciplina de mercado. Portanto, antes de prosseguir, apresenta-se um panorama sumário da presença estatal conforme a literatura a registra.

La Porta et al. (2000), por exemplo, enfatizam a presença significativa dessas instituições no conjunto das economias menos desenvolvidas. Conforme estudo sobre a reestruturação dos mercados financeiros da região (BIS, 2001), a Europa enquadra-se naquela situação de recuo apontada acima. Além de abrigar um conjunto muito diversificado de instituições, a experiência européia vem acompanhada de mudanças organizacionais e de estratégia operacional já perceptíveis em meados da década passada (Gardener; Williams, 1996). Em países do leste e sudeste asiáticos a privatização de bancos públicos avançou gradualmente a partir do início nos anos 1970 (Arun; Turner, 2002), mas o Banco Postal no Japão, bastante diversificado, constitui um contraponto importante à tendência de declínio observada na região.³ Na Índia, a participação conjunta do

(3) Nesse caso, a presença estatal se ampliou, tendo os depósitos totais no sistema postal aumentado de US\$ 1,8 trilhão em 1996 para US\$ 2,2 trilhões em 2000. “Com 2,2 trilhões em depósitos, o sistema postal do Japão é, na prática, o maior banco do planeta. Os banqueiros formularam um plano para privatizá-lo. Ninguém lhes dá atenção, mas deveriam ser ouvidos, sim.” (*Business Week*, 2001). Esse tornou-se o ponto focal das reformas liberais do atual governo.

State Bank of India e dos bancos nacionalizados mantinha-se em 80% em 1999, sem ter sofrido qualquer variação expressiva nas três décadas anteriores, e, embora conviva com uma estrutura de custos excessivos (Arun; Turner, 2002), só recentemente assiste-se a medidas de estímulo à participação privada no sistema.

Quanto às economias ex-socialistas da antiga URSS e do leste europeu, seria natural que a privatização estivesse inscrita na própria transição para o capitalismo. De fato, num grande número delas constata-se uma trajetória da participação estatal rumo à irrelevância ou completa extinção, num processo combinado com o ingresso do capital estrangeiro nos mercados financeiros domésticos e, em diversos casos, com a preservação de fortes laços entre os bancos privatizados e o setor público, conforme Sherif; Borish e Gross (2003). Na Federação Russa, entretanto, a presença estatal vem aumentando desde a crise de 1998 e a participação nos depósitos alcançava 58% ao final do ano 2000.⁴

Para concluir este panorama menciona-se a China, que preserva um sistema financeiro quase totalmente estatizado e com diferenciações estruturais tardias, do que é exemplo a constituição formal de um banco central somente a partir de 1995. Cull e Xu (2000) sustentam que nos anos 1980, principalmente, os bancos chineses foram mais eficazes que a burocracia estatal no escrutínio de projetos de investimento das empresas estatais. Ao final de 2002, somente os “quatro grandes” bancos estatais detinham 71% dos depósitos (Shih; Zang; Liu, 2004). Apesar de dominantes, esses bancos carregam graves problemas de qualidade de carteira, tendo recorrido a volumosos aportes de capital em 1998 e 2002 (Woo, 2002), assim como em 2004. Além disso, o ingresso na OMC em 2001 implica medidas de liberalização entre as quais sobressai uma abertura parcial ao ingresso do capital estrangeiro, deixando em aberto o rumo desse processo.

Embora breve, o quadro anterior já revela que o processo de recuo da presença empresarial do Estado nos mercados financeiros, longe de ser uniforme ou de ter um horizonte predeterminado, comporta qualificações significativas. Mais ainda, a amplitude e duração apresentada por tal fenômeno contra-indicam caracterizá-lo como uma “intervenção” externa do Estado; em vez disso, ele merece ser considerado como próprio da maior parte das formações capitalistas em alguma das fases de seu desenvolvimento, convivendo com as particularidades apresentadas por formações específicas ou padrões que agrupem várias experiências históricas.

(4) Segundo os autores, “mais de 460 bancos são de propriedade estatal e as instituições públicas (Banco Central incluído) detêm ações ou participam do capital de 679 desses bancos” ao final de 2001 (Sherif; Borish e Gross, 2003, p. 46) e, embora o governo tivesse planos de um grande programa de desinvestimento, seriam preservadas as entidades de crédito especializado e os maiores bancos estatais, entre os quais o maior deles (Sberbank) detinha 45% dos depósitos e 25% dos empréstimos totais do sistema (final de 2000).

Não se trata aqui de resenhar o tratamento dispensado pela literatura específica ao fenômeno dos bancos estatais, mas pode-se apontar o predomínio de estudos empíricos vinculados ao *mainstream economics*. Tais estudos, em geral, salientam uma correlação relativamente fácil de se obter entre a presença estatal e o “atraso” econômico. A correlação é então assimilada a uma causalidade da primeira para o segundo, cuja fundamentação empírica, nas raras ocasiões em que é ensaiada, fica vulnerável pelo grau de simplificação imposto pelos modelos. Incluem-se entre os trabalhos mais representativos dessa vertente o já mencionado La Porta et. al. e ainda Barth; Caprio Jr. e Levine (2000), que sintetizam assim parte de seus resultados:

Fifth, greater state ownership of banks tends to be associated with more poorly developed banks, non-banks, and stock markets. Thus, while state ownership of banks may in theory help overcome informational problems and direct scarce capital to highly productive projects, the data analyzed here tells a different story. On average, greater state ownership of banks tends to be associated with more poorly operating financial systems. (p. 3).

Uma certa condescendência teórica com o papel do Estado na correção de problemas informacionais, compensada entretanto pela afirmação de que isso não ocorre na prática, insere-se numa interlocução que será retomada mais à frente. No momento, é oportuno retornar o foco ao plano doméstico.

No Brasil, a despeito da importância dos bancos públicos dentro do sistema bancário e financeiro, a literatura sobre o assunto permanece um tanto escassa e voltada para recomendações de cunho pragmático. Isso talvez reflita a percepção de que o controle de capital das instituições financeiras, se privado ou estatal, se nacional ou estrangeiro, constitui tema um tanto adverso para a reflexão teórica. A entrega do controle dos bancos de varejo ao capital estrangeiro, por exemplo, seria questão sem resposta científica, seja do ângulo teórico, seja do empírico, segundo Delfim Netto (2000). Em sentido semelhante, a escolha teria que “... ser decidida na prática, já que a teoria ensina que há problemas sérios tanto num mercado financeiro totalmente privado, quanto num dominado pela intervenção pública”, conforme sustenta Bacha (1989, p. 9). De fato, apresentar uma contribuição abrangente sobre o tema não deve ser coisa trivial, como mostra reiterada promessa de Fraga e Werlang (1995, p. 275) de trazer à luz uma “teoria econômica dos bancos públicos”, que infelizmente permanece “em preparação”.

Em lugar de iniciar pela exposição do marco conceitual, a próxima seção apresenta de forma sintética o perfil operacional dos bancos federais e uma síntese das medidas e efeitos da reestruturação, com o propósito limitado de fornecer uma referência de apoio às demais seções. A segunda seção aborda o debate sobre os bancos públicos no período anterior ao Plano Real. Na terceira, examina-se o programa de reforma dos bancos federais e na quarta discute-se sua correspondência no plano da teoria econômica. A última seção recoloca sinteticamente os resultados.

1 Os bancos federais na última década e meia

O núcleo dos bancos públicos federais⁵ é constituído por um conjunto de perfil heterogêneo: o Banco do Brasil (BB), a Caixa Econômica Federal (CEF), o Banco do Nordeste (BNB), o Banco da Amazônia (Basa) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Bndes). Juntos, concentram a quase totalidade das operações das chamadas instituições financeiras públicas federais. Da ótica bancária o Bndes é o único que não participa do processo de criação de moeda, na medida em que não capta depósitos junto ao público. Quanto à forma jurídica e estrutura do capital, a CEF e o Bndes são empresas públicas, com a totalidade do capital aportado pelo Tesouro, enquanto o BB, Basa e BNB são sociedades de economia mista, isto é, sociedades de capital aberto, conforme os bancos são obrigados a se organizar no Brasil, com a particularidade de terem o Tesouro Nacional como controlador principal. Destes três últimos, somente o BB tem uma parcela significativa de seu capital efetivamente movimentada em bolsa. À exceção do Bndes, subordinado ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, os bancos federais encontram-se na alçada do Ministério da Fazenda.

Às dificuldades que esse emaranhado de recortes institucionais coloca ao esforço de sistematização, acrescentam-se aquelas derivadas da heterogeneidade de perfis operacionais, a começar do fato de que cada banco se associa a um subsistema especializado de crédito ou à atuação de âmbito regional. A CEF, por exemplo, atende ao financiamento da infra-estrutura urbana, até aqui uma incumbência de estados e municípios, bem como ao financiamento habitacional e à construção civil, estes desenvolvidos tanto pelo setor público como privado; tal papel foi consolidado após a incorporação do antigo Banco Nacional da Habitação, em 1986. Esse atendimento é feito basicamente com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), dos depósitos judiciais (que as partes em litígio depositam em juízo), sobre os quais ela tem monopólio constitucional, e recursos que mobiliza com a caderneta de poupança. Com o mesmo fim, combinado com propósitos comerciais, a CEF atua na chamada “indústria” de fundos. Ela também concede crédito geral ao público e é o principal agente do governo para um conjunto diversificado de programas de natureza social. Opera as loterias federais e utiliza as agências lotéricas como correspondentes bancários, controlando a maior rede do gênero no mercado brasileiro. A CEF praticamente não capta recursos externos e não opera com câmbio; sua atuação está

(5) Após a liquidação quase completa do sistema de bancos estaduais, as instituições financeiras públicas federais (IFPFs) tornaram-se ainda mais largamente majoritárias no conjunto dos bancos públicos. As IFPFs envolvem, além dos bancos federais, os bancos estaduais federalizados e a Financiadora de Projetos e Pesquisas (Finep), excluídos deste exame ou porque têm pouca relevância no conjunto ou porque, no último caso, escapam à temática propriamente bancária.

concentrada, portanto, no mercado doméstico, embora algumas iniciativas visem a superar essa limitação estratégica.

O Bndes figura como a principal fonte interna de financiamento de longo prazo da economia brasileira, apoiado no repasse de recursos parafiscais e sua reciclagem (os retornos, classificados contabilmente como recursos próprios). Sua estrutura de *funding* complementa-se além disso com recursos mobilizados no mercado internacional. Duas décadas após sua constituição, isto é, a partir dos governos militares, começou a se manifestar um distanciamento das entidades públicas em relação aos recursos do então BNDE (Cruz, 1994). Visto que a mobilização de recursos para os investimentos dos setores público e privado comportou soluções radicalmente distintas, o autor considera aquele distanciamento tão mais grave na medida em que “/.../ o verdadeiro nó górdio do financiamento de longo prazo na economia brasileira esteve associado historicamente aos investimentos públicos, particularmente aos das empresas estatais” (Cruz, 1994, p. 77). Nos anos 1980, ainda, a oferta de crédito do banco deslocou sua ênfase no âmbito do setor privado à atividade exportadora, o que explica sua condição patrimonial mais sólida diante das demais IFPFs.

O Bndes consolidou-se já nos anos 1990 como gestor do programa de privatização do governo federal (exceto quanto a instituições financeiras, conduzido pelo Banco Central), papel estratégico que representou uma nova etapa em sua trajetória (Cintra et al., 2000), ocupando lugar de relevo no projeto de desenvolvimento capitalista que então se ensaiou, segundo os autores. Por outro lado, o banco também diversificou suas fontes de *funding* nesse período, com o ingresso de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Com tais inovações ele se transformou no “banco de negócios” ou de investimentos do governo, jogando papel decisivo no encaminhamento da privatização dos setores de utilidade pública enquanto financiador e gestor, simultaneamente. Mais recentemente, porém, emite sinais de uma reorientação estratégica onde busca retomar o direcionamento de recursos ao setor público e enfatizar seu perfil histórico de banco de desenvolvimento.

O sistema Bndes inclui ainda a agência Financiadora de Máquinas e Equipamentos (Finame) e o Bndespar, pelo qual participa diretamente do capital de um conjunto de empresas. Com essa trílice configuração, o sistema Bndes articula-se estrategicamente com o mercado de capitais e o restante do sistema bancário público e privado que, ao auferir receitas e carregar o risco de crédito do repasse a tomadores finais de recursos das linhas padronizadas, também diversifica seus instrumentos concorrenciais.

Basa e BNB são bancos federais de escopo regional voltados, respectivamente, para a Amazônia e Nordeste. Em escala muito menor que a do Bndes, também combinam o caráter de agência de desenvolvimento, selecionando

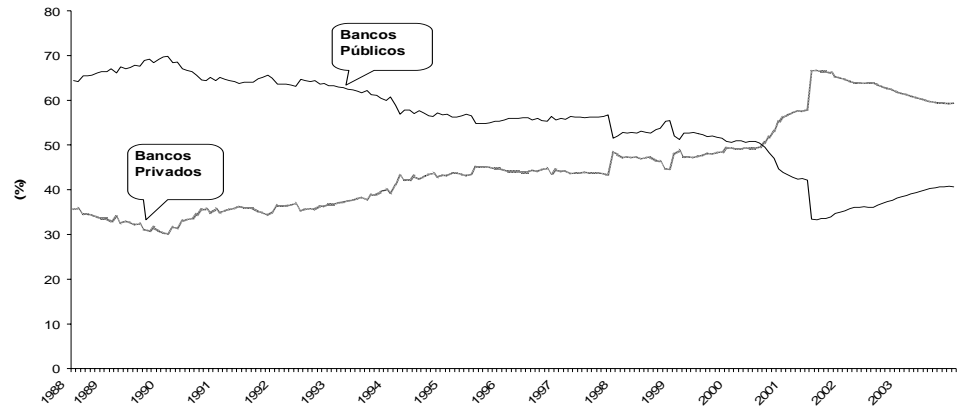
projetos regionais, com a de banco de fomento. Esses bancos direcionam uma parte de seus recursos à micro e pequena empresa, com estrutura específica para seu atendimento, e atuam ainda como bancos comerciais. Os recursos que permitiram sua revitalização financeira a partir dos anos 1990 são oriundos dos Fundos Constitucionais; além disso, operam linhas de repasse internacionais e mobilizam recursos do público.

O Banco do Brasil é o maior banco do sistema, em ativos, e a instituição bancária federal mais diversificada, com presença concorrencial ativa e passiva em praticamente todos os segmentos dos mercados bancário, de seguros, de capitalização e previdência, além de operar como principal agente financeiro do Tesouro Nacional. É o principal agente do sistema de crédito rural, respondendo por mais da metade de seus empréstimos; lidera também os empréstimos à pequena empresa e o mercado de câmbio, associado ao financiamento do comércio exterior, e é o maior gestor de recursos de terceiros do sistema. Além disso, tem presença nas principais praças financeiras do exterior. Seu *funding* se constitui de repasses oficiais e de recursos externos e, principalmente, recursos mobilizados concorrencialmente nos mercados doméstico e externo. Na reforma orçamentária de 1986-1988 perdeu a condição de autoridade monetária, que dividia com o Banco Central desde 1964 (Vidotto, 1997) e, após a estabilização, enfrentou uma crise da qual se livrou com um aporte de capital da ordem de R\$ 8 bilhões em 1996, majoritariamente subscrito pelo Tesouro Nacional (Vidotto, 2000).

Para ressaltar o que está sugerido no texto, a novidade substantiva quanto aos bancos federais nos anos 1990 é que, destoando à primeira vista dos demais setores onde havia uma presença marcante do setor público, eles tiveram sua missão institucional reafirmada. Conseguiram obter novas fontes de recursos e foram capitalizados, mesmo no contexto de agravamento do quadro fiscal brasileiro, isto é, eles passaram por um grande reforço patrimonial e inequívoca revitalização financeira. Assumindo a participação na oferta de crédito como uma “variável síntese” da reforma dos bancos públicos, sua trajetória de 1988 até 2003 pode ser acompanhada no Gráfico 1, a seguir.

A crescente participação estatal no crédito até o final dos anos 1980 foi substituída no início dos 90 pelo aumento tendencial da participação das instituições privadas, que se estende até meados de 2001. Desde então, como já foi dito, os bancos oficiais vêm expandindo a oferta de crédito e tomando espaço relativo dos concorrentes primeiro pela recuperação do crédito alocado ao setor privado e, a partir de 2003, com o reforço da reversão da queda no crédito dirigido ao setor público.

Gráfico 1
SFN. Bancos públicos e privados. Participação nos empréstimos

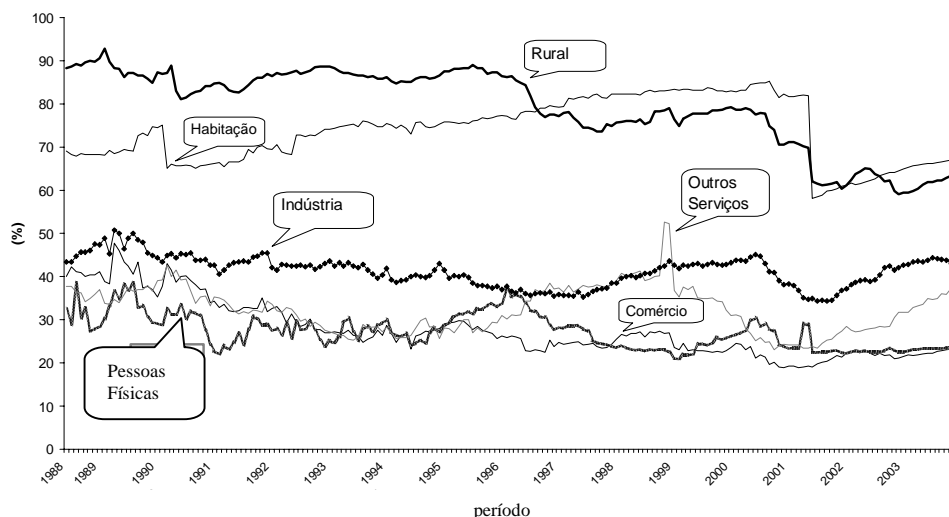


Fonte: Boletim Mensal do Banco Central. Elaboração do autor.

No interior desse largo movimento, os períodos e subperíodos desenham-se em intervalos demarcados por episódios singulares no âmbito das finanças públicas, políticas setoriais, etc. Assim, nota-se um recuo da participação dos bancos estatais quando, ao se concluir a renegociação da dívida externa em 1994, o BB foi liberado do circuito de financiamento doméstico da dívida externa do setor público. Ressalte-se a propósito que, ao longo da década, a queda no estoque de crédito dos bancos oficiais foi liderada pelo recuo particularmente pronunciado do BB. Em 1995-1996, a limpeza em sua carteira de crédito significou o reconhecimento de um prejuízo acumulado de R\$ 12,5 bilhões; em seguida teve início a securitização da dívida dos produtores rurais, que novamente atingiu esse banco. A ligeira recuperação da participação dos estatais que culmina em 1999, por sua vez, relaciona-se prioritariamente ao envolvimento do Bndes no programa de privatização.

A participação na oferta de crédito segundo sua distribuição setorial, retratada no Gráfico 2, oferece indicações adicionais das mudanças operadas na gestão dessas instituições. Os bancos federais dominam largamente alguns segmentos especializados, como o crédito rural e o habitacional. Considerando-se ainda que, ao início, contavam-se entre os bancos públicos as instituições estatais estaduais, quase totalmente extintas ao final da década, conclui-se que a série subestima um pouco a trajetória específica dos federais. A queda do crédito rural, de um lado, e o ciclo de crédito ao setor de serviços, coincidente em grande medida com o programa de desestatização, de outro, compõem o sentido subjacente ao contraste entre as trajetórias do BB e do Bndes, nesse período.

Gráfico 2
SFN. Empréstimos dos Bancos Públicos ao Setor Privado. Participação por atividade



Fonte: Banco Central do Brasil. Boletim Mensal, mar. 2004. Elaboração do autor.

Em 2001, verifica-se queda marcante da participação do crédito rural, habitacional e industrial dos bancos públicos em função de um amplo pacote de medidas direcionadas a essas instituições (sistematizadas de forma sumária no Quadro 1). O estoque de financiamento à habitação, que vinha em crescimento vegetativo ao longo da década, foi desinflado, transferindo-se os créditos problemáticos a uma entidade responsável pela sua gestão e recuperação, a Empresa Gestora de Ativos (Emgea). Em parte esses créditos foram securitizados, além da simples limpeza das carteiras. O Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais (MP 2.196, de 28 de junho de 2001) representa uma continuidade ao saneamento e capitalização do BB, em 1996, e às medidas de saneamento do sistema financeiro da habitação e da própria CEF, na segunda metade da década. As medidas envolvem ainda o BNB e o Basa. O Bndes, com situação patrimonial mais sólida que os demais bancos, não foi incluído naquele pacote; entretanto, a atípica incorporação de 75% do lucro de 2003, o maior de sua história, pode ser considerada a peça que completa tardiamente esse processo.

Como pode-se observar, os bancos federais foram contemplados com mudanças no critério de requerimento de capital, troca de créditos por papéis do Tesouro Nacional, assunção pelo TN de riscos em linhas de crédito oficiais, entre outros benefícios.

Tais medidas não ficaram sem contrapartida. A gestão do crédito incorporou instrumentos mais sofisticados e critérios mais rigorosos de concessão de recursos, refletindo-se nos indicadores de qualidade de carteira (Tabela 1).

Quadro 1
SFN. Programa de Reestruturação Patrimonial e Financeira das IFPFs (Junho de 2001) ⁽¹⁾

	CEF	Banco do Brasil	Banco do Nordeste	Banco da Amazônia
Adequação às Regras de Provisionamento (Res. 2.682)			Reclassificação das operações de carteira própria pré-1995. Provisionamento de R\$ 1.375 mi, Provisionamento adicional de R\$ 375 mi, Enquadramento de operações do FNE pós-1998 no valor de R\$ 300 mi	Reclassificação das operações de carteira própria pré-1995. Enquadramento das operações do FNO pós-1998
Capitalização	R\$ 9,3 bi: Créditos do BC junto à CEF, comprados pelo Tesouro Nacional e convertidos em capital		Aporte de R\$ 2,1 bi	Autorização para capitalização em até R\$ 1.050 mi => elevação do Patrimônio de Referência para R\$ 675 mi
Créditos a Estados, Municípios e Estatais	R\$ 13 bi: Créditos a Estados e Municípios objetos de renegociação em 1993 serão trocados por LFT		Permuta de créditos a Estados e Municípios renegociados em 1993 por títulos do TN; Liberação de provisionamento no valor R\$ 1.375 mi	Permuta de créditos de Estados e Municípios renegociados em 1993 por títulos do TN, no valor de R\$ 311 mi; Quitação de débito com Fundo de Pensão Capaf, no valor de R\$ 257 mi
FGTS e FCVS	Liquidação de passivos junto ao FGTS com títulos de CVS, no valor de R\$ 6 bi			

⁽¹⁾ FGTS: Fundo de Garantia do Tempo de Serviço; FCVS: Fundo de Compensação de Variações Salariais; CVS: títulos federais trocados por crédito contra o FCVS; PROER: Programa de Estímulo à Reestruturação, e Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional; Prodecer: Programa de Desenvolvimento do Cerrado; LFT: Letras Financeiras do Tesouro (TN); APR: ativos ponderados pelo risco; PLE: patrimônio líquido exigido; PR: patrimônio de referência; CAR: requerimento de adequação de capital; FCO: Fundo Constitucional do Centro-Oeste; FNE: Fundo Constitucional do Nordeste.

Continua...

Quadro 1 – Continuação

	CEF	Banco do Brasil	Banco do Nordeste	Banco da Amazônia
Créditos do PROER	Assunção de dívida R\$ 9,3 bi com BC, pelo TN devido aquisição créditos bancos privados			
Títulos da Dívida Externa Brasileira		Permuta de títulos brasileiros no exterior por títulos do TN, no total de US\$ 3.059 mi		
Securitização das Dívidas Rurais – Recursos Próprios		Extinção da coobrigação (risco de crédito) do BB em R\$ 5.244 mi; Redução APR em R\$ 2.662 mi	Será beneficiado. Não especifica valor	Será beneficiado. Não especifica valor
Securitização das Dívidas Rurais – Recursos de Terceiros		Desoneração de risco, aquisição ou dação em pagto. de operações no valor de R\$ 2.060 mi feitas com recursos Bndes, fundos, TN; mesma redução dos Ativos. Ponderados pelo Risco	Será beneficiado. Não especifica valor	Será beneficiado. Não especifica valor
Fundos Constitucionais		Assunção pelo FCO do risco das operações contratadas até 30/11/98, no valor de R\$ 695 mi. Mesma redução dos Ativos Ponderados pelo Risco (APR)	Assunção de risco pelo FNE das operações até 30/11/98. Quanto às operações pós-nov./98 (50% do risco), o impacto do novo provisionamento é de R\$ 300 milhões	Assunção pelo FNO do risco das operações até 30/11/98; envolvendo operações no valor de R\$ 1.432 mi e desobrigando provisionamento de R\$ 358 mi. Compartilha/o de 50% do risco ops. após essa data cai o provisionamento em R\$ 160 mi

Continua...

Quadro 1 - Continuação

	CEF	Banco do Brasil	Banco do Nordeste	Banco da Amazônia
Funcafé e Prodecer II		Dação em pagamento à União das operações cursadas pelo Funcafé – R\$ 921 mi – e Prodecer II – R\$ 268 milhões. Mesma redução dos APR		
Programa Especial de Saneamento de Ativos (PESA)		Cessão da carteira de ativos do BB p/ o TN em troca de títulos federais. Valor R\$ 4.129 mi, com redução de R\$ 414 mi dos APR		
Enquadramento de Capital		Inclusão do saldo das operações do FCO como capital nível II, no valor de R\$ 2.810 mi	Inclusão do saldo das operações do FNE como capital nível II (não especifica valor)	Inclusão do saldo das operações do FNO como capital nível II. Patrimônio de referência aumenta por volta de 50%
Outros			R\$ 425 mi: Provisão para quitar dívidas cíveis, fiscais e trabalhistas	
Resultado	Redução dos APR em R\$ 6.980 mi e o PLE em R\$ 768 mi. Aumento do PR em R\$ 2.810 mi e readequação do CAR p/ 11,5%		Readequação CAR (requisito de adequação de capital) de 7,7% para 19%	Aumento do patrimônio de R\$ 288 mi p/ 675 milhões

Fontes: Site do Ministério da Fazenda. Fatos relevantes publicados pelas instituições e jornal *Gazeta Mercantil*. Elaboração do autor.

Tabela 1
SFN. Bancos públicos e privados. Risco das operações de crédito ⁽¹⁾

(dezembro/2003)

Segmento	Saldo total (²)	Níveis de risco								
		AA	A	B	C	D	E	F	G	H
Públicos	166.756	47.111	50.741	27.452	14.860	11.710	3.484	1.539	1.202	8.657
(%)		28	30	16	9	7	2	1	1	5
Provisões	13.827	0	258	293	501	1.397	1.067	809	859	8.643
(%)	8,3	-	0,5	1,1	3,4	11,9	30,6	52,6	71,5	
Privados	243.070	67.166	94.412	35.740	23.073	7.264	3.425	2.334	1.599	8.057
(%)		28	39	15	9	3	1	1	1	3
Provisões	16.014	60	701	572	1.144	1.467	1.283	1.444	1.245	8.098
(%)	6,6	0,1	0,7	1,6	5,0	20,2	37,5	61,9	77,9	100,5
Total geral	409.826	114.277	145.153	63.192	37.933	18.974	6.909	3.873	2.801	16.714

⁽¹⁾ Inclui operações de arrendamento mercantil.

⁽²⁾ Saldos em R\$ milhões e participação % .

Fonte: Banco Central do Brasil. *Boletim Mensal*, mar. 2004. Elaboração do autor.

A segmentação contábil das linhas operacionais por origem de recursos aprofundou-se, procurando-se evitar a ocorrência de subsídios cruzados, e os critérios de gestão de pessoal também foram reformulados, impactando principalmente nos bancos com maior número de funcionários.

Se esse conjunto de medidas permitiu uma aproximação dos critérios gerenciais dos bancos públicos daqueles adotados pelas instituições privadas, não parece adequado, contudo, identificar a lógica operacional de um e de outro grupo em seu conjunto, tendo em mente o comportamento do crédito dos bancos públicos e privados nos últimos anos, entre outros elementos. Além disso, essa aproximação não tem sido um processo linear, variando conforme as linhas operadas, instituições específicas e momentos de sua gestão no período em exame.

2 Iniciativas anteriores ao plano Real

Quando a instabilidade macroeconômica encaminhava-se para o auge, no final dos anos 1980, começou a gestar-se no interior do Estado um novo balizamento do sistema bancário e financeiro. No âmbito parlamentar, a Constituição Federal de 1988 determinou que o sistema fosse regulamentado por uma única lei complementar que contemplasse todo o espectro de questões relativas ao sistema bancário, de seguros, capitalização e previdência privada.⁶ Nas legislaturas seguintes o Poder Legislativo tentou definir em lei essa determinação. Sucessivos governos entretanto agiram para impedir que o debate escapasse a seu controle até que, finalmente, o assunto foi suprimido da Constituição, em 2003.⁷ Portanto, ainda que tenha vivido sob holofotes, a via congressual não teve maior autonomia na determinação do processo regulatório.

Na prática, a regulamentação e reestruturação do sistema foram encaminhadas ao amparo de resoluções do Conselho Monetário Nacional (CMN), atos administrativos do Bacen e “medidas provisórias” editadas pelo Poder Executivo. A lei editada à época das reformas de 1964 (a 4.595/64) permaneceu válida como quadro normativo básico, sobre o qual porém fizeram-se inúmeras emendas que modificaram profundamente seu conteúdo original.

Enquanto o tema ainda era examinado na Assembléia Constituinte, o governo brasileiro sinalizou a intenção de redesenhar o sistema financeiro a partir de um projeto de ajustamento junto ao Banco Mundial (Bird), ao qual se acoplava uma linha de empréstimo. Genericamente, suas medidas

(6) Aí incluídos a organização, funcionamento e atribuições do Bacen e demais instituições financeiras públicas e privadas, a presença do capital estrangeiro, a atividade seguradora, resseguro, previdência e capitalização, a distribuição geográfica da poupança nacional, as cooperativas de crédito e o repasse de recursos públicos destinados aos programas regionais.

(7) A tentativa de retirar da Constituição Federal a regulamentação do sistema, pela supressão do artigo 192, e a viabilização de regulamentação “por partes”, foi uma Proposta de Emenda Constitucional apresentada pelo então senador José Serra (PSDB-SP) em 1995, sendo aprovada em 2003 por empenho do atual governo.

- a) eliminarão a interferência governamental nos mercados de crédito e desenvolverão os mercados de capitais privados e os instrumentos de empréstimos em longo prazo;
- b) nivelarão as exigências de reserva legal para todos os instrumentos e instituições financeiras /.../
- c) fortalecerão o ambiente operacional, mediante o aumento da competição entre os bancos e a introdução de um sistema de seguro de depósitos;
- d) apoiarão as reformas institucionais do Banco Central /.../;
- e) reestruturarão o sistema bancário estadual, mediante a liquidação ou a privatização dos bancos estaduais; e
- f) reformarão o sistema financeiro de habitação, mediante a eliminação do crédito direto e o desenvolvimento de fontes de recursos no mercado (World Bank, 1988).

Bastante abrangente, esse programa de liberalização financeira voltava-se para três alvos básicos, começando pelos instrumentos de política monetária. Outras medidas visavam à organização geral do sistema bancário, como a abertura ao capital estrangeiro e requerimentos rigorosos de adequação de capital. O terceiro grupo incidia precisamente sobre os instrumentos de direcionamento do crédito, onde se concentra a atuação dos bancos federais: “ii) reduzir os programas de crédito oficial direcionado e o crédito subsidiado e sua grande amplitude de taxas de juro”. Além do sistema financeiro da habitação, também as operações crédito rural deveriam praticar taxas de juros reais positivas, o que aliás já era o sentido das mudanças nesse subsistema de crédito, naquela década. Quanto ao propósito de longo prazo, a eliminação da interferência do setor público nos mercados financeiros mediante sua privatização ou extinção, era enunciado com clareza apenas para os bancos estaduais.

A fundamentação subjacente ao projeto governo-Bird apresenta-se enquanto uma versão da hipótese dos mercados eficientes. Como é sabido, coube à chamada “teoria da repressão financeira” constituir o corpo teórico que se firmou como a *rationale* das reformas liberais em diversos países da América Latina.⁸ Na raiz de reduzidas taxas de investimento em países em desenvolvimento, em termos absolutos ou relativos, fenômeno entendido ainda como insuficiência de poupança, o diagnóstico associado a tal abordagem identifica um quadro de ampla intervenção estatal nos mercados financeiros que os manteria “reprimidos”. Ao distorcer a alocação de recursos, no caso o capital, a intervenção o afastaria do nível de eficiência onde sua remuneração, a taxa de juros, ao refletir a escassez relativa do fator, igualaria sua produtividade marginal.

Nessa perspectiva, as variedades de intervenção identificáveis no quadro “repressivo” compõem uma etiologia diversificada, na qual sobressaem os

(8) Para a experiência dos países do Cone Sul e uma crítica dessa teoria, ver Cintra (1999); sugere-se Carneiro (1995) para uma resenha precisa.

mecanismos de direcionamento compulsório do crédito. Determinado por razões extra-econômicas – seja a agenda do desenvolvimentismo na América Latina, sejam as práticas do *crony capitalism* asiático – o direcionamento do capital afetaria a composição risco/retorno que os mercados determinariam na ausência de repressão. Assim, aplicação de tetos às taxas de juros, existência de fundos públicos e bancos estatais contribuiriam para materializar uma configuração alocativa ineficiente.

Decorre desse diagnóstico que as duas faces da liberalização financeira, isto é, a abertura ao exterior e a desregulamentação doméstica, deveriam liderar as reformas liberalizantes; viriam a seguir outras reformas fundamentais como a abertura comercial, privatização, da previdência e flexibilização do mercado de trabalho. Entretanto, após essa experiência ter conduzido à fragilização de diversas economias, resultando em crises bancárias e recessões, o projeto de reformas ancorado na teoria da repressão financeira passou por modificações. Cresceu com isso a importância do “seqüenciamento” das reformas, ganhando vez a prescrição de que a liberalização financeira não abre, e sim culmina as reformas.⁹

No Brasil, com o acordo governo-Bird sofrendo protelações, algumas diretrizes foram antecipadas pelo Bacen na minirreforma bancária de 1988, entre elas o fim do regime de cartas-patente e a regulamentação da figura jurídica do banco múltiplo. De qualquer forma, a importância do projeto reside em que sua agenda foi largamente concretizada na área dos bancos estaduais, entre outros aspectos. Além disso, essa agência multilateral continua irradiando suas políticas e fazendo o balanço-e-continuidade de sua implementação. Demonstrações pontuais desse exercício são o Seminário de Avaliação da Privatização de Bancos Estatais, realizado em Washington ao final de 2003 e, revelando a persistente influência daquela agenda, o fato de a autoridade monetária ainda elencar como primeira medida adicional para diminuição dos *spread* bancários a flexibilização dos direcionamentos obrigatórios do crédito (BCB, 2004).

Na primeira metade dos anos 1990, o destino dos bancos públicos federais foi adquirindo contornos mais precisos dentro do governo. A criação do Comitê Gerencial das Instituições Financeiras Públicas Federais (Comif), em 1993, representou o expediente da autoridade econômica para centralizar o comando de seus instrumentos de política creditícia. Tais instituições ganharam ainda menção tácita ou explícita em diversos planos econômicos. O Plano de Curto Prazo, do ministro Paulo Haddad, por exemplo, registrou que mais da metade do sistema configurava uma participação excessiva do Estado; o Plano de Ação Imediata, lançado após Cardoso tornar-se ministro das Finanças, pretendia o “controle e rígida fiscalização” dos bancos estaduais e o “saneamento” dos federais.

(9) McKinnon (1993), uma das obras mais representativas dessa vertente, contempla essa correção de rota. Nos anos 1990 a visão do seqüenciamento cedeu espaço à proposta de simultaneidade das reformas.

Nesse percurso, os *policy makers* brasileiros viram-se compelidos a forjar uma base doutrinária para sua intervenção. A visão canônica que informou a abordagem oficial da reforma dos bancos públicos foi exposta em Lundberg (1993), onde se estabelece a seguinte disjuntiva: ou os bancos públicos circunscrevem-se ao papel de fomento, prioritariamente incumbidos do repasse de recursos fiscais e sem dispor de autonomia empresarial para deslanchar sua face comercial e concorrencial, circunstância em que se afiguram como caso de finanças públicas; ou se trata de um caso de sistema financeiro, subordinado à alçada regulatória do Banco Central e sem diferenciação que os favorecesse perante as demais instituições bancárias. Evidentemente, essa formulação objetivava reduzir o campo de análise à problemática da separação entre questões fiscais e parafiscais, de um lado, e a gestão da política monetária e creditícia, de outro – subordinadas ambas à abordagem que viria informar o programa de estabilização que se gestava.

Para a autoridade monetária, os bancos públicos federais e estaduais serviam de canal de transmissão tanto de perdas incorridas pelo setor privado como de desequilíbrios orçamentários estaduais, que iam bater finalmente no orçamento da União. A deterioração patrimonial dos estaduais e o saneamento com recursos do governo central levavam o BC a vê-los como “instituições emissoras de moeda” conflitantes com os objetivos da política monetária: “/.../ eles não podem continuar como vinte e cinco virtuais bancos emissores de moeda, em paralelo ao Banco Central”. (BCB, 1993, p. 33). Confundiam-se por vezes os diagnósticos, ao se afirmar que os bancos federais seriam uma “/.../ outra exteriorização de um mesmo fenômeno /.../” sendo que , “/.../ a diferença notável entre os dois segmentos de instituições públicas fica na escala econômico-financeira de cada um” (BCB, 1993, p. 31-32). Estudo semelhante reincide nessa assimilação, como se lê abaixo:

Os bancos oficiais federais funcionam como unidades independentes de geração de gastos do governo federal, observando-se nestes problemas semelhantes aos dos bancos estaduais. Obviamente, estando o controle final destas unidades gastadoras sob o Executivo federal, o problema da descoordenação pode ser mitigado, mas não evitado.” (Fraga; Werlang, 1995¹⁰).

A rigor, a problemática de cada grupo de instituições se diferenciava porque os bancos federais estavam majoritariamente voltados para o financiamento do setor privado, enquanto os bancos estaduais, com suas diferenças internas, chegaram a ponto de servir predominantemente ao financiamento dos respectivos controladores. Além disso, os papéis do Tesouro Nacional presentes na carteira dos bancos federais eram obviamente melhores que seus sucedâneos nos estaduais. Portanto, um hipotético pequeno banco federal não corresponderia prática ou conceitualmente a um hipotético grande banco estadual.

(10) Conforme os autores, o artigo foi escrito em 1992. Acrescente-se que foi publicado em 1993 e em 1995.

Mas àquela altura a tese oficial não era um erro de análise gratuito, considerando sua funcionalidade ao propósito de submeter toda a questão ao mesmo enquadramento convencional.

Por trás da disjuntiva “finanças públicas x mercado financeiro”, era o modelo do financiamento inflacionário do déficit público que pulsava como centro teórico de gravitação para a doutrina bancária oficial. Bacha (1994), em particular, cujo diagnóstico exerceu grande influência na formulação e discurso oficial do Plano Real, apresenta a inflação daquele período como funcional para a cobertura de um déficit “*ex ante*”, na medida em que a defasagem de pagamentos corrói o valor das despesas orçamentárias e as compatibiliza com as receitas.

Resta notar uma inesperada convergência no interior daquela controvérsia, talvez compreensível ao observador contemporâneo. Naturalmente, os projetos de lei que disputaram no Congresso a regulamentação do sistema financeiro tiveram que lidar com a intersecção dos domínios fiscal e bancário. É significativo que a proposta do Banco Central, nesse ponto, tenha incorporado a redação do projeto do Partido dos Trabalhadores,¹¹ estabelecendo para os bancos públicos um princípio da transparência baseado na segmentação contábil dos recursos de origem pública (fossem fiscais, orçamentários ou poupança compulsória) perante aqueles mobilizados e aplicados sob critérios comerciais – o que mais adiante seria implementado pelo governo FHC para os bancos federais.

3 O programa de reestruturação, sob o Real

A reestruturação dos bancos públicos comportou dois programas distintos, um para os estaduais e outros para os federais.¹²

Em 1994 o BC colocou o maior banco estadual, o Banespa, sob intervenção,¹³ e no ano seguinte foi lançado o Programa de Apoio à Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados (Parafe),¹⁴ que estabeleceu condicionalidades e metas de equilíbrio em troca de linhas de ajuda financeira para os Estados e respectivos bancos. O passo definitivo viria em 1996, com o

(11) O chamado “projeto do Banco Central”, elaborado pelo mesmo Eduardo Lundberg e outros, não teve chancela oficial, mas teve divulgação autorizada como de “um grupo de funcionários”. O Projeto de Lei 117/91, considerado principal projeto da esquerda, foi apresentado pelo deputado José Fortunatti (então PT/RS) e redigido pelo atual secretário executivo do Ministério da Fazenda, Bernard Appy.

(12) Para uma análise mais geral do endividamento dos governos estaduais nos anos 1990, onde se insere a privatização desses bancos, ver Lopreato (2000). Ness Jr. (2000) analisa a privatização dos estaduais da ótica oficial e, se tem o mérito de destacar a diferenciação de tratamento entre estaduais e federais, não apresenta para ela qualquer hipótese explicativa.

(13) Intervenção se traduzia em afastar a diretoria e colocar a instituição sob Regime de Administração Especial Temporária (RAET); ainda em 1995 outros três bancos estaduais foram postos sob Raet: o Bemat, de Mato Grosso, o Beron, de Rondônia, e o Produban, de Alagoas.

(14) Cf. Voto CMN 162/95 e sucedâneos, depois ampliados pela MP 1.560, de 19 de dezembro de 1996, convertido em Lei 9.496/97.

Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (Proes),¹⁵ cujo principal objetivo era a privatização, extinção ou transformação dos bancos estaduais em agências de desenvolvimento, não bancárias, prevendo aporte de recursos para o Estado refinar suas dívidas com seu banco. Em conjunto, o Parafe e o Proes significaram um resgate financeiro dos Estados que alcançou R\$ 103,3 bilhões; a participação declinante dos bancos estaduais no sistema financeiro atesta seu êxito na esfera bancária.¹⁶

Quanto aos federais, a centralização de comando foi menos traumática. A chegada de Cardoso à Presidência da República foi seguida de uma disputa com sua base de apoio para nomear os dirigentes desses bancos; vencido o obstáculo, a autoridade econômica passou a comandá-los diretamente dos respectivos conselhos de administração, presidida por seus representantes, secundarizando o papel do Comif. A partir desse ponto, o conteúdo e a base doutrinária sobre a qual assentaram a reforma desses bancos diferenciaram-se do caso dos estaduais.

A evidência documental do programa de reforma dos bancos federais encontra-se na Nota Técnica MF-020,¹⁷ que engloba um feixe abrangente de diretrizes visando a estabelecer “as missões estratégicas dessas empresas, seus objetivos, parâmetros de ajustamento e de linhas de ação”. Identificam-se no documento quatro blocos de questões, cuja seqüência pode ser reordenada como segue: razão de ser e caráter empresarial, eficiência, identidade e missão de cada banco e, por fim, diagnóstico e recomendações.

3.1 Razão de ser e caráter empresarial

A novidade de maior alcance diante da posição anterior ao Plano Real foi o reconhecimento explícito de um papel estratégico para os bancos federais. Ali se afirmou que

.../ as agências financeiras do governo federal, no contexto atual e no horizonte previsível, justificam-se como instrumentos para a execução de sua política creditícia e como agentes do Tesouro Nacional, complementarmente ao sistema financeiro, por segurança estratégica (NT-020).

Tal reconhecimento pode ter sido facilitado pela crise bancária de 1995, quando os grandes bancos federais acolhiam depósitos em fuga dos pequenos e médios bancos privados e supriam liquidez a grandes bancos em dificuldades. E foi atenuado pela caracterização de complementaridade atribuída à condição

(15) Originalmente MP 1.514, de 7 de agosto de 1996, depois regulamentado em fevereiro de 1997.

(16) Somente no biênio 1997-1998, o peso relativo desse segmento no total de depósitos recuou de 20,2% para 11,6%, principalmente em função das privatizações (Banco Central do Brasil).

(17) A Nota Técnica 020 da Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda, de 23 de julho de 1995, é um sucinto documento firmado pelo secretário executivo com o “de acordo” do ministro da Fazenda, respectivamente Pedro Parente e Pedro Malan. Originalmente um documento interno de governo, tornou-se público ainda em 1995, quando foi divulgado e submetido a debates no Congresso Nacional. Doravante referido como NT-020 ou Nota; nesta seção, os trechos destacados são citações do documento.

estratégica – a rigor inadequada, seja porque as IFPFs respondem por parcela muito expressiva da oferta de crédito, seja porque existe uma relação orgânica e dinâmica entre as IFPFs e o restante do sistema.

O entrelaçamento entre a ação de fomento das IFPFs e a ação comercial dos privados – seja a articulação no plano microeconômico via repasse de linhas do Bndes pela rede bancária pública e privada, seja no plano macro, via efeito multiplicador das atividades financiadas pelo BB e CEF na criação de demanda para os demais bancos – impõe o reconhecimento da centralidade que as IFPFs exercem no sistema. Sua ação contra ou pró-cíclica afeta a liquidez no conjunto da economia de forma a tornar pouco compreensível a evolução do crédito privado visto isoladamente. Doutrinariamente, seria mais adequado reconhecer o caráter misto do sistema em termos de propriedade do capital, origem dos recursos e canais de intermediação. De qualquer forma, o contexto e a atenuação são acessórios diante do reconhecimento da condição estratégica das IFPFs.

Sobressai ainda na Nota a afirmação de que as políticas de crédito do governo federal seriam conduzidas pelos bancos públicos, assumindo a manutenção de tais políticas que, por sua vez, só fazem sentido se em condições financeiras distintas das praticadas no setor privado. Também aí portanto a posição oficial destoava do receituário da “repressão financeira”.

Por outro lado, era renegado o “banco social, figura inexistente na doutrina e na prática”. Ou ainda: “Função social é autárquica, fundeada no orçamento fiscal. Banco é banco, seja público ou privado. Deve gerar resultados, lucro, que no caso dos primeiros, se converte em receita fiscal, que o governo pode utilizar em suas metas sociais”. Assim, na interlocução com alguma versão sorrateira do populismo econômico, reaparece a tese da disjuntiva entre finanças públicas e sistema financeiro; agora, entretanto, a segmentação contábil dos recursos e linhas operadas no interesse do governo se transpõe ao interior da própria estrutura do banco estatal.

É fácil perceber que a questão apenas se deslocou para a política de dividendos e investimento. Embora o raciocínio funcionalista do documento não seja adequado à apreensão da contradição entre as dimensões pública e privada do banco estatal, o importante é que não escapa a ele o sentido público indireto da atuação concorrencial: o banco estatal gera lucro, mas a destinação desse excedente obedece a determinações não necessariamente derivadas do impulso de acumulação “privada”. Outra passagem vai no mesmo sentido:

Assim, a redefinição das funções dos bancos federais e a sua implementação de fato, *deixando dominante a missão estratégica*, e seus conseqüentes ajustes e reformatação /.../.
(Grifo do autor).

Portanto, caráter público, missão estratégica e expressões correlatas indicam que a propriedade do capital, estatal ou privado, ao contrário de ser um dado anódino, tem conseqüências efetivas sobre a racionalidade que marca o perfil operacional, o desempenho e a dinâmica expansiva dessas entidades.

3.2 Eficiência microeconômica

A Nota MF-020 se detém ainda no estatuto que a eficiência microeconômica assume nesse espaço conceitual. Contrapondo-se ao caráter social dos bancos públicos, o documento enfatiza a exigência de resultados compatíveis com a atividade financeira privada. Mas tal requisito aparece como *condição* para existência do banco estatal: “Sem se perder de vista o fator político que tangencia naturalmente essas instituições, para que elas cumpram os objetivos que lhe são destinados, é essencial sua solidez enquanto empresas”.

Essa exigência se traduz em critérios para o desempenho de cada segmento de atuação dos bancos: comercial, de fomento e prestação de serviços. No segmento comercial, a Nota preconiza que os indicadores de rentabilidade devem equiparar-se aos da média dos bancos privados; logo, impõe-se a valorização. No caso da ação de fomento, devem no mínimo preservar o patrimônio; não se sujeitariam portanto ao imperativo empresarial. Quanto à prestação de serviços, “a função fiscal que seja praticada, a interesse do acionista controlador, deve ser ônus orçamentário do governo”.

Essa divisão estanque entre os três segmentos seria inteligível somente como uma aproximação aos objetivos de conferir transparência ao fluxo interno de recursos e coibir a possibilidade de subsídio cruzado, impedindo que o banco estatal utilizasse o retorno de operações comerciais naquelas de interesse supostamente social. E, por conseqüência, esvaziar o poder discricionário da burocracia empresarial. Sem recorrer a questionamentos de fundo, caberia apontar a limitação de tal princípio perante a possibilidade de combinarem-se aqueles instrumentos (linhas comerciais, de fomento, serviços diversos) em operações mais complexas. O resultado disso poderia ser até oposto ao que o discurso oficial alegava evitar: a instrumentalização das linhas e recursos sociais para *augmentar* o resultado comercial; o resumo da trajetória dos bancos federais na seção 2 deste artigo não incorpora essa hipótese, embora teses como a da “privatização oculta” (Cecon-Unicamp, 2000) guardem proximidade com ela.

3.3 Identidade e missão

Quanto à identidade ou missão institucional de cada um dos bancos federais, o BB permaneceria segundo a NT-020 como “conglomerado financeiro federal, com atribuições específicas de fomento agroindustrial, de fomento ao comércio exterior, de relacionamento com o mercado financeiro internacional e de principal agente financeiro do Tesouro Nacional”. A CEF, por sua vez, seria mantida como “agente financeiro federal com a atribuição de desenvolvimento urbano, fomento à habitação, saneamento e infra-estrutura; prestação de serviços, inclusive a administração de fundos e programas; e, ainda, banco de varejo voltado

para o suporte às suas atividades essenciais”. O Bndes continuaria como “agência de desenvolvimento, de alcance nacional, com ênfase no fomento a setores produtivos e de infra-estrutura”. Porém, o Banco do Nordeste e o Banco da Amazônia seriam convertidos em agências de desenvolvimento, suprimindo-se sua face comercial e respectivas estruturas operacionais – o que foi abandonado em face das resistências enfrentadas.

O programa oficial pretendia, portanto, renovar a configuração preexistente dos bancos federais, com exceção do Banco Meridional, privatizado em 1999. O marco definido por suas proposições é suficiente para estabelecer uma nítida diferença em face das propostas reservadas aos bancos estaduais. Certo que a renovação da “missão estratégica” atribuída a eles condicionava-se a fortes ajustes; não obstante, a privatização e a substituição de algumas de suas incumbências por instituições privadas foram contempladas quando muito secundariamente.

3.4 Diagnóstico e prescrições

Por fim, estaria configurado um quadro de múltiplas disfunções: superposição de papéis, concorrência prejudicial entre as IFPFs, rede de dependências autofágica e ineficiente, pesadas estruturas administrativas e funcionais, etc. A Nota recomendava, além da segregação contábil entre funções bancárias e fiscais, a modernização da gestão, particularmente do sistema de custos, e o esforço de recuperação de crédito, agregando a criação de uma central de risco interna às IFPFs, *rating* dos tomadores e a inibição do fator político na concessão de recursos. A rede superdimensionada, com agências deficitárias em cidades de pequeno e médio portes, deveria ser revisada e flexibilizada, explorando a complementaridade entre as IFPFs. Deveriam ser eliminados os tratamentos excepcionais para a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro e para operações duvidosas.

Chega-se então a um ponto crucial, o relacionamento financeiro e o acerto patrimonial com o Tesouro. Primeiro, afirma-se que o financiamento explícito ou não do controlador seria sustado; ora, dado que esses bancos são legalmente impedidos de emprestar ao controlador (o BB, desde 1964), tratava-se basicamente de remunerar a utilização de recursos próprios dos bancos em operações de interesse do governo. Reciprocamente, os créditos dos bancos contra o Tesouro Nacional e outras entidades seriam submetidos a um acerto dos valores essencial ao saneamento financeiro das IFPFs, a ser feito somente após a redefinição de papéis e os ajustamentos apontados.

Em conclusão, com a Nota Técnica MF 020/95, o próprio governo expunha uma justificativa “estrutural” para a existência dos bancos federais brasileiros e antevia medidas para sua futura capitalização, condicionadas à

aplicação de uma dose maciça de racionalidade empresarial ao *modus operandi* desse conjunto de instituições. Ali se apontava ainda que aquelas diretrizes deveriam ser aprofundadas por estudo de empresa de consultoria preferentemente internacional.¹⁸ Vista em perspectiva, a Nota confirmou-se como “tese guia” do processo de reestruturação dos bancos federais ao longo da última década. Ainda que sua implementação tenha enfrentado as vicissitudes do período, ela antecipou com razoável precisão os aspectos mais relevantes de tal processo.

4 Afinidades teóricas do programa: a “intervenção eficiente”

No que se refere aos bancos estaduais, o debate teórico e prático convergiu para sua virtual supressão. Quanto aos federais, o programa que se cristalizou em meados dos anos 1990 reafirmou sob vários sentidos a necessidade dessas instituições, condicionada a critérios de eficiência microeconômica. Mais do que um documento, a relevância do programa reside em ter efetivamente pautado o processo de reestruturação e saneamento dos bancos federais na última década. Assim, na ausência de referências explícitas sobre a fundamentação teórica desse processo, parece lícito começar pela assunção de que as teses sobre os federais se distanciariam do enfoque teórico que norteou a minimização dos bancos estaduais.

Por um lado, a “economia do setor público” da reestruturação dos bancos estatais, regida por um enfoque monetário do déficit, apoiava-se numa “economia política” e federativa segundo a qual os bancos estaduais seriam menos controláveis e, daí, potencialmente mais lesivos ao ajuste fiscal tido como imprescindível à estabilização. A hipótese dos mercados financeiros eficientes contida na teoria da repressão financeira apresentava-se então solidária àquele enfoque, ancorando uma proposta de liberalização que suprimisse os instrumentos distorcivos da taxa de juros e da alocação eficiente do capital.

Por outro, no caso das IFPFs, a manutenção das instituições e instrumentos estatais, o papel estratégico, os fundos de poupança compulsória, o direcionamento de crédito, etc., preservados no projeto oficial, foram decisões de política econômica que pedem correspondência em outro campo teórico. Seu pressuposto tácito é que os mercados financeiros brasileiros distanciam-se da condição de eficiência a ponto de exigirem a presença do Estado sob forma empresarial, embora a atuação do setor público deva ser ela própria submetida a critérios de eficiência. Trata-se, portanto, da *tese da intervenção eficiente*, e se algum corpo teórico deve ser apresentado como seu substrato, o candidato natural

(18) Somente realizado em 1999 pelo consórcio Booz Allen & Hamilton – Fipe-USP –, aqui desconsiderado porque no âmbito da pesquisa deste artigo não se detectou resultado relevante associado a ele. Costa (2000) critica o estudo a partir de sua metodologia.

é a abordagem das falhas de mercado, especificamente a agenda fundada no conceito de assimetria de informação.

A teoria econômica convencional considera a intervenção governamental em casos como oferta de bem público, monopólio natural e mesmo falhas de mercado. A vertente da literatura que parte da assimetria informacional amplia o escopo desta última possibilidade, enriquecendo as formas teoricamente legítimas sob as quais o Estado deve atuar em diversos espaços econômicos até incluir, no limite, a intervenção estatal direta, quando os requerimentos de desenvolvimento se defrontam com mercados inexistentes ou incipientes. Embora nem todas as falhas requeiram intervenção do Estado, elas são sua justificativa fundamental. E, à contracrítica ortodoxa das “falhas de governo”, a réplica-padrão é de que não basta qualquer intervenção, ela tem de ser bem concebida e implementada.¹⁹

Stiglitz (1994), em sua crítica à hipótese dos mercados financeiros eficientes, assume que a posse de informações implica custos, daí que estejam assimetricamente distribuídas entre agentes econômicos. Por consequência, os mercados informação-intensivos não são perfeitamente competitivos, mas inerentemente falhos. Como os mercados financeiros dependem de informação em sentido qualitativamente superior aos demais, são acometidos endemicamente de falhas; além disso, como correspondem ao “cérebro” do sistema econômico, *locus* decisório principal sobre investimento, produção, etc., dos demais mercados, a economia como um todo não pode operar eficientemente. Assim, microfundamentando convencionalmente um equilíbrio subótimo na hipótese dos custos informacionais, Stiglitz pode avançar nas prescrições de uma atuação estatal diversificada onde, cabe frisar, a presença empresarial direta é invocada em papel muito subsidiário e eventual.

Stiglitz também faz carga contra a incapacidade de os adeptos da “repressão financeira” distinguirem em termos teóricos e nas suas consequências práticas uma repressão moderada, em geral desejável, de um grau deletério de repressão financeira. À repressão em alguns segmentos – o financiamento imobiliário num ciclo que ameaçasse valorizar perigosamente esses ativos, por exemplo – poderia corresponder o estímulo creditício a outros setores produtivos, ressaltando que a ação estatal contracíclica pode incluir tanto o fomento como uma repressão preventiva.

Mas parece situar-se próximo a esse ponto o limite propositivo da agenda novo-keynesiana. Isso recomenda, em primeiro lugar, que se relativize o exercício de extrair desse corpo teórico uma fundamentação exaustiva do processo de reestruturação dos bancos federais. Em segundo, a visão de uma intervenção corretiva ou supletiva das falhas e incompletudes do mercado dificilmente se prestaria à defesa teórica de um conjunto de empresas que, uma vez ajustadas aos

(19) Competente resenha dessa interlocução, da ótica evolucionista, encontra-se em Chang (1994).

parâmetros da intervenção eficiente e atualizado o conteúdo de seu caráter público, apontassem para a adequação do Estado ao papel de grande banqueiro ou financista da economia brasileira. Antes disso, esse instrumental talvez subsidie uma crítica cerceadora dessas instituições, enfatizando uma suposta suscetibilidade estatal aos problemas de seleção adversa, *moral hazard* e outros.

Assim, o exame de como uma “gestão eficiente” dos bancos públicos poderia tornar o sistema bancário menos proclive ao racionamento de crédito, por exemplo, tenderia a pressionar os limites daquela agenda. Mais ainda, pesquisar os desdobramentos do exercício do “papel estratégico” dessas instituições nos mercados financeiros e na economia brasileira, entre outras questões pertinentes, certamente demandaria reconstruir tal problemática sob outro enquadramento conceitual.

Observações finais

Mostrou-se neste artigo que a abordagem da questão dos bancos públicos pelo governo brasileiro esteve inscrita, inicialmente, no marco de uma ampla reforma do sistema financeiro concebida ao final dos anos 1980, informada pela teoria da repressão financeira. Na primeira metade da década, a doutrina bancária oficial banhou-se na problemática macroeconômica das relações entre política fiscal e monetária, caracterizando-se como um subproduto da visão dominante sobre essa questão. Foi essa justamente a visão que informou a reestruturação dos bancos estaduais após o Plano Real. A reestruturação dos bancos federais, parcialmente tributária daquela mesma abordagem, rompeu entretanto com a hipótese da eficiência dos mercados financeiros. Seu programa atribuiu caráter estratégico à existência de bancos públicos, concebendo-os como instrumentais às políticas de direcionamento de crédito. Assim, pode-se identificar uma relação entre a condução do processo e uma vertente da abordagem novo-keynesiana, à luz de uma tese implícita aqui chamada de “intervenção eficiente”.

Ressalve-se que se identificaram apenas “afinidades teóricas” ou distanciamentos entre a política de reestruturação bancária empreendida pelo governo brasileiro e diversas matrizes de teoria econômica. Naturalmente, nenhum conjunto de propostas oficiais reivindica tais vinculações nem espelha, em forma pura, as hipóteses teóricas subjacentes; tampouco realizou-se uma investigação da produção acadêmica dos *policymakers* e outros tópicos de política econômica. Para a eleição daquelas afinidades, este trabalho optou por privilegiar os traços dominantes a cada momento do processo da reestruturação dos bancos públicos, de fins dos anos 1980 ao início da década atual.

Referências bibliográficas

- ARUN, T. G.; TURNER, J. D. Public sector banks in India: rationale and prerequisites for reform. *Annals of Public and Cooperative Economics*, Oxford, v. 73, n. 1, p. 88-109, 2002.
- BACHA, Edmar L. *Alguns princípios para a reforma do sistema financeiro nacional*. Rio de Janeiro: PUC. Departamento de Economia, 1989. (Texto para Discussão, n. 227).
- _____. O fisco e a inflação: uma interpretação do caso brasileiro. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 14, n. 1, p. 5-17, 1994.
- BAER, W.; NAZMI, N. Privatization and restructuring of banks in Brazil. *The Quarterly Review of Economics and Finance*, v. 40, p. 3-24, 2000.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL – BCB. *Bancos Públicos Estaduais – Origens da “Questão BE’s” e perspectivas do setor*. Comunicação do Presidente do Banco Central do Brasil – Gustavo Loyola. Brasília, 1993. 40p. (Série Pronunciamentos, n. 6).
- _____. *Economia bancária e crédito*. Avaliação de 4 anos do projeto Juros e Spread Bancário. Brasília, 2004.
- BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS. *BIS Report on Consolidation in the Financial Sector*. Basileia: Group of Ten, 2001.
- BARTH, J. R.; CAPRIO JR., G.; LEVINE, R. *Banking systems around the globe: do regulation and ownership affect performance and stability?* Washington, DC: World Bank, 2000. (Working Papers, n. 2325).
- BUSINESS WEEK Um plano para o correio japonês deixar de ser banco. *Valor Econômico*, coluna Business Week, São Paulo, p. 13, 14 fev. 2001.
- CARNEIRO, Ricardo. Liberalização, ajustamento e estabilização (Notas sobre o argumento neoliberal). *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 5, 1995.
- CECON-UNICAMP. Dinheiro curto. Bancos estrangeiros são mais seletivos nos empréstimos. *Carta Capital*, São Paulo, 13 set. 2000.
- CHANG, Ha-Joon. *The political economy of industrial policy*. New York: St. Martin’s Press, 1994.
- CINTRA, Marco A. M. *Uma visão crítica da teoria da repressão financeira*. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 1999.
- _____; FREITAS, M. C. P.; PRATES, D. M. O papel desempenhado pelo BNDES e diferentes iniciativas de expansão do financiamento de longo prazo no Brasil dos anos 90. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 15, p. 85-116, 2000.
- COSTA, Fernando N. *Por uma alternativa para a reorientação estratégica das instituições financeiras públicas federais: uma crítica construtiva ao Relatório Booz Allen & Hamilton – Fipe/Usp submetido à audiência pública*. [s.l.: s.n.], 2000. Mimeografado.
- CRUZ, P. R. D. C. Nota sobre o financiamento de longo prazo na economia brasileira do pós-guerra. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 3, p. 65-80, 1994.

CULL, R.; XU, L. C. Bureaucrats, State Banks, and the efficiency of credit allocation: the experience of Chinese state-owned enterprises. *Journal of Comparative Economics*, v. 28, n. 1, p. 1-31, 2000.

DELFIN NETTO, Antonio. Neocolonizados ou neobobos? *Carta Capital*, São Paulo, ano VI, v. 118, 5p. 2000.

FRAGA NETO, Armínio; WERLANG, Sérgio R. Os bancos estaduais e o descontrole fiscal: alguns aspectos. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 2, p. 265-275. Também publicado em FARIA, Lauro V.; FIORAVANTE, Moacir (Org.). (1993). *Ensaio da FGV sobre o desenvolvimento brasileiro nos anos 90*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1995.

GARDENER, Edward P. M.; WILLIAMS, Jonathan. Public banks in Europe: organizational models and strategies. In: ANNUAL SEMINAR OF THE EUROPEAN ASSOCIATION OF UNIVERSITY TEACHERS OF BANKING AND FINANCE, University of Malta, 4-8 September 1996.

LA PORTA, R.; LOPEZ-DE-SILANES, F.; SHLEIFER, A. *Government ownership of banks*. Cambridge: National Bureau of Economic Research, 2000. (NBER Working Paper Series n. 7.620).

LOPREATO, F. L. C. O endividamento dos governos estaduais nos anos 90. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 15, p. 117-158, 2000.

LUNDBERG, Eduardo. Bancos oficiais: problema de finanças públicas ou sistema financeiro. *Informações FIPE*, Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, São Paulo, n. 148, p. 6-9, jan. 1993.

MCKINNON, R. I. *The order of economic liberalization: financial control in the transition to a market economy*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1993.

NESS JR., Walter. Reducing government bank presence in the Brazilian financial system. Why and how. *The Quarterly Review of Economics and Finance*, v. 40, p. 71-84, 2000.

SHERIF, K.; BORISH, M.; GROSS, A. *State-owned banks in the transition: origins, evolution and policy responses*. Washington, DC: World Bank, 2003. (Report n. 25.832).

SHIH, V.; ZANG, Q.; LIU, M. *Comparing the performance of Chinese banks: a principal component approach*. Working Paper 8/2004. Disponível em: <<http://pubweb.northwestern.edu/~vsh853/ccb.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2004.

SICSÚ, João. Keynes e os novos-keynesianos. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 19, n. 2, 1999.

STIGLITZ, Joseph E. The role of the state in the financial markets. In: ANNUAL WORLD BANK CONFERENCE ON DEVELOPMENT ECONOMICS, 1994. *Proceedings...* Washington, DC: The World Bank, 1994.

VIDOTTO, C. A. Dimensão pública e privada de uma estatal financeira: o Banco do Brasil no auge e declínio cíclicos. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, Rio de Janeiro, p. 159-187, 1997.

Carlos Augusto Vidotto

VIDOTTO, C. A. Crise e reestruturação de uma estatal financeira: o Banco do Brasil do Cruzado ao Real. *Revista de Economia*, Instituto de Economia da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, ano 26, n. 24, 2000.

WOO, W. T. Some unorthodox thoughts on China's unorthodox financial sector. *China Economic Review*, Davis, v. 13, p. 388-393, 2002.

WORLD BANK. Brasil – 1º empréstimo de ajustamento do setor financeiro. Memorando de Iniciação. Washington, DC: The World Bank – International Finance Corporation, 1988. 58 p. Versão em português. Mimeografado.