



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
Instituto de Economia

OS BANCOS PÚBLICOS FRENTE AO PROCESSO DE
PRIVATIZAÇÃO E INTERNACIONALIZAÇÃO BANCÁRIA
NO BRASIL NOS ANOS 90

Elder Linton Alves de Araujo

Dissertação de Mestrado apresentada
ao Instituto de Economia da UNICAMP
para obtenção do título de Mestre em
Ciências Econômicas, sob a orientação
do Prof. Dr. José Carlos de Souza
Braga.

*Este exemplar corresponde ao original da
dissertação defendida por Elder Linton
Alves de Araujo em 24/04/2001 e
orientada pelo Prof. Dr. José Carlos de
Souza Braga.*

CPG, 24/04/2001

José Carlos de Souza Braga

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL
SEÇÃO CIRCULANTE

Campinas, 2001

i



UNIDADE 82
 N.º CHAMADA: T/UNICAMP
An 15b
 V. Ex
 TOMBO BC/ 46555
 PROC. 76-392/07
 C D
 PREÇO R\$ 11,00
 DATA 11/10/01
 N.º CPD

CM001600B2-4

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELO
 CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO DO INSTITUTO DE ECONOMIA**

Araujo, Elder Linton Alves de
 Ar15b Os bancos públicos frente ao processo de privatização e internacionalização bancária no Brasil nos anos 90 / Elder Linton Alves de Araujo. – Campinas, SP : [s.n.], 2001.

Orientador: Jose Carlos de Souza Braga.
 Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia.

1. Bancos – Brasil – 1990- 2. Bancos – Privatização. 3. Bancos públicos – Brasil. I. Braga, Jose Carlos de Souza. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.

Agradecimentos

A DEUS, pelo Dom da vida
A minha esposa Edinalva
e aos meus filhos Bruna Maria e Leandro Linton,
pela compreensão, incentivo e carinho
Aos meus pais, Linton e Maria Alves (*in memoriam*),
E a Maria Francisca, pelo exemplo e incentivo
Aos meus irmãos
Lucia Inêz, Hélio Mário e Erlinda Maria,
e aos amigos,
pelo auxílio na caminhada
Ao Banco do Brasil (BB),
pelo apoio e incentivo em seu Programa de Formação e
Aperfeiçoamento em Nível Superior - Mestrado
Aos Colegas do BB, que direta ou indiretamente
contribuíram para a realização e sucesso deste trabalho,
em especial a equipe da
Gerência de Assessoramento Econômico: Uilson, José
Cruz, Élcio, Rafaela, Fernando, Gilvan
e Luiz Otávio;
e a Nemésio Altoé, Ilenor, Margareth,
Jaime Herzog, Bernardo,
Rosa Said, Luis C. Moraes e Sr. Almiro
Ao Prof. Francisco H. Wollmann, da Universidade Católica
de Brasília, pelas orientações na Graduação e pelo
encorajamento e apoio no prosseguimento dos estudos em
nível de Mestrado
Aos colegas da Unicamp, em especial Ana Paula, Alex,
Altamiro, Corival, Cláudio, Davi, José Carlos,
Leonardo, Renato e Sideni,
pelo convívio, amizade e salutar debate acadêmico
Aos Professores da Unicamp, pela dedicação e
ensinamentos, em especial ao Prof. José Carlos Braga,
pelas valiosas orientações na elaboração
desta dissertação de Mestrado
Aos Professores Maria Alejandra, Paulo Davidoff,
e João Alfredo L. Miranda,
pelos valiosos conselhos na banca examinadora
Aos funcionários da Unicamp,
em especial Alberto e Cida,
pelo apoio indispensável.

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL
SEÇÃO CIRCULANTE

Pelos prados e CAMPINAS verdejantes eu vou,
É o Senhor que me leva a descansar.
Junto às fontes de águas puras repousantes eu vou,
Minhas forças o Senhor vai animar.

Tu és, Senhor, o meu pastor,
por isso nada em minha vida faltará...

Nos caminhos mais seguros junto d'Ele eu vou,
E pra sempre o seu Nome eu honrarei.
Se eu encontro mil abismos nos caminhos eu vou,
Segurança sempre tenho em suas mãos.

Ao banquete em sua casa muito alegre eu vou,
Um lugar em sua mesa me preparou.
Ele unge minha fronte e me faz ser feliz,
E transborda minha taça em seu Amor.

Com alegria e esperança caminhando eu vou,
Minha vida está sempre em suas mãos.
E na casa do Senhor eu irei habitar,
E este canto para sempre irei cantar.

(Canto do Salmo 22, versão Frei Fabreti, ofm)

ÍNDICE

Abstract	vi
Resumo	vii
Introdução	01
1 - Diagnóstico da crise dos bancos públicos a partir dos anos 80	11
1.1 - Causas da crise	11
1.2 - Conseqüências da crise sobre os bancos públicos estaduais	16
1.3 - Conseqüências sobre os bancos públicos federais	21
2 - O ajuste do SFN, a internacionalização bancária e a reestruturação dos bancos públicos nos anos 90	27
2.1 - O ajuste do setor privado após o Plano Real	30
2.2 - A reestruturação dos bancos públicos estaduais	34
2.3 - A reestruturação dos bancos públicos federais	40
3 - Perspectivas quanto ao futuro dos bancos públicos na economia brasileira	59
3.1 - Breve levantamento de lições de experiências internacionais	59
3.2 - Perspectivas quanto ao novo papel, espaço e forma de atuação dos bancos públicos	69
Conclusões	83
Referências Bibliográficas	90
Anexo Estatístico	96

ABSTRACT

This dissertation analyzes the restructuring of the Brazilian government-owned banks (GOBs) within the context of the broad dynamic process related to the redesign of the National Financial System. This process is closely related to the economic opening, to the reinsertion of Brazil in the international capital markets and to the monetary stabilization after the Real Plan. The study makes an investigation of how the recent changes in the National Financial System — specially in terms of banking privatization and internationalization — is affecting the role, space and organizational structure of the GOBs.

The text is composed of an introduction chapter, where arguments are listed about the presence of GOBs in the economy, other three development chapters and the conclusion. In the first chapter, there is a diagnosis of the crisis of the Brazilian GOBs since 1980. There is also an analysis of the causes of the crisis and its consequences to those banks, both in the federal and state level. In the second chapter, there is an investigation of the process of restructuring of both federal and state GOBs, considering the movement towards banking internationalization and privatization, with special emphasis in the period after the Real Plan when private banks also made its adjustments.

In the third chapter, there is a discussion over the perspectives for the future of the GOBs in the Brazilian economy. It starts with a brief discussion of the international experiences, such as the consequences of banking privatization and internationalization in selected countries of Latin America — Argentina, Chile and Mexico. The case of the presence of GOBs in developed countries, as in Germany, is also studied. The perspectives for the new role, space and organizational structure of the GOBs consider the possibilities of working taking into account the need of economic recovering, the constitution of a new financing standard to the Brazilian economy and the aspects of the competition with both national and foreign private banks. Still in this chapter, there is a proposal for the way of acting of the GOBs as a holding that will be controlling all those banks. In the conclusion there is a proposal of an agenda to build a new standard of financing to the Brazilian economy and the role of the GOBs in this environment.

Key words: National Financial System, government-owned banks, federal banks, state banks, process of restructuring, privatization, internationalization.

RESUMO

Este estudo enfoca a reestruturação dos bancos públicos brasileiros enquanto movimento que se insere em um processo mais amplo, relacionado ao próprio redesenho do Sistema Financeiro Nacional (SFN), devido à abertura econômica, a reinserção do Brasil nos fluxos internacionais de capitais e à estabilização monetária após o Plano Real. Procura-se saber como as mudanças ocorridas no SFN, notadamente quanto à privatização e à internacionalização bancária, estão modificando o papel, espaço e forma de atuação dos bancos públicos.

Além da Introdução – que elenca argumentos quanto a presença de bancos públicos na economia -, o texto é composto de três capítulos e as conclusões. No primeiro capítulo, faz-se um diagnóstico da crise dos bancos públicos brasileiros a partir dos anos 80. Busca-se as causas da crise e suas conseqüências sobre os bancos públicos, estaduais e federais. No segundo capítulo, analisa-se o processo de reestruturação dos bancos públicos, estaduais e federais, nos anos 90, frente ao processo de privatização e internacionalização bancária, com ênfase na fase após o Plano Real, tendo em vista também o ajuste dos bancos privados.

No terceiro capítulo, esboçam-se perspectivas quanto ao futuro dos bancos públicos na economia brasileira. Parte-se de um breve levantamento de lições de experiências internacionais: conseqüências da privatização e internacionalização bancária em países da América Latina (Argentina, Chile e México); e a presença de bancos públicos em países desenvolvidos (Alemanha). As perspectivas quanto ao novo papel, espaço e forma de atuação dos bancos públicos levam em conta os raios de manobra diante da necessidade de retomada do desenvolvimento, a constituição de um novo padrão de financiamento para a economia brasileira e aspectos da concorrência com bancos privados nacionais e estrangeiros. Faz-se a proposta para atuação integrada dos bancos públicos sob a forma de uma *holding*, que atuaria como “mega-banco” público. Por fim, elencam-se as conclusões, com uma proposta de agenda para a constituição de novo padrão de financiamento para a economia brasileira e a atuação dos bancos públicos nesse contexto.

Palavras-chave: Sistema Financeiro Nacional, bancos públicos, bancos federais, bancos estaduais, reestruturação bancária, privatização, internacionalização.

Introdução

Este estudo enfoca a reestruturação dos bancos públicos brasileiros enquanto movimento que se insere em um processo mais amplo¹, relacionado ao próprio redesenho do Sistema Financeiro Nacional (SFN), devido à abertura econômica, a reinserção do Brasil nos fluxos internacionais de capitais e à estabilização monetária após o Plano Real. Procura-se saber como as mudanças ocorridas no SFN, notadamente quanto à privatização e à internacionalização bancária, estão modificando o *papel, espaço e forma*² de atuação dos bancos públicos.

A internacionalização bancária permitirá espaço para atuação - ou mesmo existência - de bancos públicos juntamente com bancos privados nacionais e estrangeiros? Qual o papel a ser desempenhado por eles na economia brasileira, em especial quanto ao financiamento de longo prazo? Na eventual ausência de bancos públicos, os bancos privados (nacionais e/ou estrangeiros) assumirão os riscos do longo prazo ou apenas atuarão, como de praxe, no curto prazo? Há espaço para expansão do crédito interno ao setor produtivo numa configuração estritamente privada? Tendo em vista esses questionamentos, o objetivo geral é, portanto, analisar as conseqüências do processo de privatização e de internacionalização bancária sobre o papel, espaço e forma de atuação dos bancos públicos federais e estaduais no Brasil nos anos 90.

Além desta Introdução – que elenca argumentos quanto a presença de bancos públicos na economia -, o texto é composto de três capítulos e as conclusões. No primeiro capítulo, faz-se um diagnóstico da crise dos bancos públicos brasileiros a partir dos anos 80. Busca-se as causas da crise e suas conseqüências sobre os bancos públicos, estaduais e federais. No segundo capítulo, analisa-se o processo de reestruturação dos bancos públicos, estaduais e federais, nos anos 90, frente ao processo de privatização e internacionalização bancária, com ênfase na fase após o Plano Real e tendo em vista o ajuste do setor privado.

No terceiro capítulo, esboçam-se perspectivas quanto ao futuro dos bancos públicos na economia brasileira. Parte-se de um breve levantamento de lições de experiências

¹ O sistema financeiro, em nível mundial, vem ajustando sua forma de atuação em função das modificações na economia, tais como, a abertura econômica, a concorrência externa, a globalização de mercados e a formação de blocos regionais. Paralelamente a isso, a inovação dos instrumentos financeiros vem permitindo que surjam novas modalidades de financiamento à atividade produtiva, além das operações de crédito tradicionais.

² Em termos qualitativos, é analisada a evolução da atuação dos bancos públicos sob três aspectos: papel, espaço e forma. Como papel, cabe destacar as funções desempenhadas pelos bancos públicos, notadamente a de agente do governo para aplicação de políticas econômicas e sociais. Como espaço entende-se o âmbito de atuação, seja local, regional, nacional ou internacional. Quanto à forma, enfoca-se a institucionalidade em termos de concorrência e regulação.

internacionais: conseqüências da privatização e internacionalização bancária em países da América Latina (Argentina, Chile e México); e a presença de bancos públicos em países desenvolvidos (Alemanha). As perspectivas quanto ao novo papel, espaço e forma de atuação dos bancos públicos levam em conta os raios de manobra diante da necessidade de retomada do desenvolvimento, a constituição de um novo padrão de financiamento para a economia brasileira e aspectos da concorrência com bancos privados nacionais e estrangeiros. Por fim, elencam-se as conclusões.

O ponto de partida deste estudo é a configuração básica do SFN a partir da década de 80, nos termos da Lei 4595/64. Procura-se evidenciar o desvirtuamento da função principal do sistema bancário público, o financiamento do desenvolvimento. Esse fenômeno foi provocado pela “ciranda financeira”³ e agravado pela espiral inflacionária. Vale lembrar que, nos anos 80, no auge da “ciranda financeira” e dos ganhos inflacionários (*float*), a participação do SFN no Produto Interno Bruto (PIB) superava os 15%. Paulatinamente, com o processo de estabilização econômica e redução dos ganhos de *float*, esse percentual vem decaindo para cerca de 6% do PIB (vide Quadro 1), aproximando-se de padrões internacionais.

Quadro 1 – Brasil: Participação do Sistema Financeiro Nacional no PIB

Período	% PIB
1990	17,68
1991	13,94
1992	25,49
1993	32,76
1994	15,90
1995	8,02
1996	6,91
1997	6,45
1998	6,55
1999	6,37
2000	5,39

Fonte: IBGE

Procura-se fazer um levantamento da evolução da atuação dos bancos públicos, a partir das funções clássicas dos bancos em termos de concessão de crédito e financiamento do desenvolvimento, levando-se em consideração, além do próprio ajuste SFN, as mudanças ocorridas na economia brasileira, em especial o processo inflacionário e as alternativas utilizadas para combatê-lo. Considera-se ainda o processo de abertura econômica nos anos 90 e a dinâmica da globalização, com ênfase para a internacionalização do capital e a reinserção do Brasil nesses fluxos.

³ Ciranda Financeira: canalização de recursos - pelas instituições financeiras públicas e privadas - não para o setor produtivo mas para o financiamento do déficit público e “rolagem” da dívida pública interna.

Outro aspecto a ser levado em conta é a orientação ideológica dos governos do país nos anos 90 no sentido de reduzir a presença do Estado na economia, fenômeno que também se reflete no sistema financeiro, com programas de reestruturação e redefinição dos bancos públicos. Esse movimento faz parte de uma agenda de "reformas estruturais" propostas pelos organismos multilaterais, como o FMI e o Banco Mundial, no âmbito do chamado "Consenso de Washington".

Contudo, como observam TAVARES & MELIN (1997)⁴, "a financeirização global tem produzido uma classe de rentistas cosmopolitas e os efeitos sobre a distribuição de renda, o mercado de trabalho e as políticas sociais, para a maioria das populações do mundo, são francamente negativos. (...) As políticas de globalização tendem a elevar as taxas de juros e a pressionar os orçamentos fiscais, o que tem impactos desastrosos sobre o crescimento, o emprego e as políticas públicas, sobretudo nas economias periféricas (como as latino-americanas), embora afetem também as economias mais avançadas, além de ampliarem o hiato que separa as primeiras das últimas"

O processo de reestruturação dos bancos públicos está em curso. LOYOLA *et alli* (1997)⁵ afirmam que "o objetivo do governo é claramente reduzir a participação do setor público na atividade bancária, evitando, assim, que instituições financeiras sejam utilizadas para sancionar o desequilíbrio das finanças públicas estaduais". Há, portanto, uma clara orientação do governo para reduzir a participação do Estado no SFN, já explicitada, desde 1996, no âmbito do PROES⁶, com o objetivo de sanear os bancos públicos estaduais e as finanças dos seus respectivos estados controladores. Para os bancos federais, a reestruturação está no âmbito do Comitê de Coordenação Gerencial das Instituições Financeiras Públicas Federais – COMIF, criado em 1993

Não obstante essa orientação ideológica e verificando-se experiências internacionais, observa-se que, a princípio, não há *trade-off* entre desenvolvimento e a presença de bancos públicos na economia. Países hoje desenvolvidos utilizaram bancos públicos para alcançar o desenvolvimento e não se desfizeram deles ao chegar ao estágio mais avançado, como é o caso da Alemanha.

No Brasil, os bancos públicos foram e podem continuar sendo grandes instrumentos para a implementação de políticas de desenvolvimento econômico e social. Poderão ter papel decisivo para um projeto de retomada do desenvolvimento econômico do país, inclusive para arrefecer a orientação basicamente voltada para o lucro, como seria em caso de um sistema

⁴ TAVARES, M. C. & MELIN, L.E. A desordem globalizada e a nova dependência, in Revista Anpec no. 2, 1997, p.11.

⁵ LOYOLA, Gustavo et alli. A reestruturação em curso dos bancos públicos, in GM, 25/08/97, p. b-7

⁶ PROES - Programa de Estímulo à Redução do Setor Público na Atividade Bancária Estadual, lançado pelo Banco Central do Brasil (MP 1514/96 e

totalmente privado. Argumenta-se ainda que não é a retirada de bancos públicos do SFN que irá torná-lo eficiente e sim a correção dos desvios na atuação dos bancos públicos, seja coibindo gestões temerárias, seja buscando rentabilidade condizente com sua reorientação para o suporte ao desenvolvimento nacional.

A causa da crise dos bancos públicos não está diretamente ligada à sua condição de serem instituições estatais, no sentido de não visarem prioritariamente os lucros e por isso fadadas à ineficiência. Tampouco se resume a problemas de má gestão. Estaria, sim, ligada a falência do padrão de financiamento da economia brasileira vigente até o início dos anos 80, sendo que não foi proposto um modelo alternativo.

O reordenamento do sistema bancário público depende, pois, da definição de um projeto de retomada do desenvolvimento no país, readequando o papel, espaço e forma de atuação dos bancos públicos, como forma de se constituir um novo padrão de financiamento para a economia brasileira.

Como a reestruturação dos bancos públicos no Brasil tem sido levada à frente em um ambiente de questionamento da própria existência e/ou necessidade de o estado ter instituições financeiras, faz-se necessário elencar argumentos *prós e contras* à presença de bancos públicos na economia, buscando-se visões institucionais e visões de autores selecionados.

A ASBACE⁷ – Associação do Bancos Comerciais Estaduais – apresenta argumentos que evidenciam a importância do sistema de bancos públicos, em especial os estaduais, destacando-se: os bancos estaduais são agentes financeiros e de fomento de seus estados; atendem prioritariamente as populações mais carentes e as pequenas e médias empresas urbanas e rurais; atendem os municípios mais carentes; são fatores de desconcentração econômica e financeira; são agentes inibidores da concentração bancária; inibem a transferência de recursos de estados mais pobres para estados mais ricos; são balizadores das taxas de juros; e facilitam a ocupação territorial e do espaço econômico brasileiro.

O Ministério da Fazenda, na Exposição de Motivos para a criação do COMIF, em 1993, reafirma a “existência dos bancos federais como instrumentos do Governo Federal para a execução de sua política creditícia de forma complementar ao sistema financeiro, garantindo a realização de atividades específicas ou atuando em áreas onde a iniciativa privada não tenha estímulo para competir. No caso do Banco do Brasil S.A., é clara também a sua posição de agente financeiro do Tesouro Nacional. Deve ser ressaltado que o Banco Meridional do Brasil

MP 1556/96, conjugadas com a MP 1560/96)

⁷ ASBACE – Associação do Bancos Comerciais Estaduais, foi criada em 1979, passando a atuar efetivamente a partir de 1980 na defesa dos interesses dos bancos estaduais.

S.A. já teve a sua privatização definida na lei que o criou, o que foi reafirmado no Programa de Ação Imediata”.

Nesse sentido, “a redefinição das funções dos cinco bancos federais, que deverá orientar seu ajustamento estrutural e operacional, procurará definir o foco principal de cada instituição com os seguintes objetivos institucionais: a) Banco do Brasil (BB) - principal agente financeiro do tesouro Nacional e cabeça do conglomerado financeiro federal, destinado ao crédito em geral, com ênfase no crédito rural e no fomento ao comércio exterior; b) Caixa Econômica Federal (CEF) - crédito para os setores habitacional, de saneamento e de desenvolvimento urbano; complementarmente, instituição administradora de fundos e programas, com gestão, fluxos financeiros, contabilidade e orçamento segregados; e ainda executora de atividades especiais de interesse da política econômico-social do Governo, tais como, loterias, seguro desemprego e penhores; c) Banco do Nordeste do Brasil (BNB) - atividade de fomento na região Nordeste, concentrando a administração dos fundos constitucionais destinados à região; d) Banco da Amazônia (BASA) - atividade de fomento na região Norte, concentrando a administração dos fundos constitucionais destinados à região; e e) Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) - atividade de fomento em caráter amplo, com ênfase para os setores produtivos e de infra-estrutura, com alcance nacional.”

Em CORREA(1996), encontram-se circunstâncias em que a oferta de crédito através da instituição pública contribui efetivamente para o desenvolvimento econômico: falhas de mercado⁸ no setor financeiro; desenvolvimento econômico (objetivo de maximizar a renda real média de consistente ao longo do tempo); alocação eficiente pelos agentes privados somente ocorre se não existirem falhas de mercado (setor privado é suficiente para maximizar a renda mas não para promover uma distribuição socialmente aceitável); e diferenças entre pessoas, classes, setores, regiões. Para CORREA, “intervenção estatais orientadas para melhorar a alocação de recursos, corrigindo falhas de mercado e para reduzir as desigualdades regionais são economicamente recomendáveis porque podem aumentar a renda ou melhorar a sua distribuição. (...) Informações imperfeitas e mercados de seguros incompletos (...) levam ao contingenciamento do crédito, tornando a alocação de recursos sub-ótima”

COELHO(1997) argumenta que o estado desempenha o papel “da busca do consenso, arbitrando a disputa e imprimindo regras a essa disputa, tanto entre as frações do capital como entre estas e outros setores da sociedade”. O estado cumpre o papel da regulação. Além disso, “o fato de (os bancos estaduais) serem instituições cujo controle majoritário

⁸ Um exemplo de falha de mercado no sistema financeiro é a escassez de crédito para investimento de maior prazo de maturação, num regime estritamente privado.

pertence aos respectivos governos estaduais (...) se fundamenta no desenvolvimento das regiões em que possuem suas redes”

Para BRAGA & PRATES (1998), privatizar e internacionalizar os bancos brasileiros é uma “decisão presidencial”: “vai ocorrendo a privatização de bancos públicos que deverão ser alvo, proximamente, de aquisições por bancos estrangeiros”. Questionam se os “novos” bancos financiarão o desenvolvimento, pois a experiência brasileira, entre as décadas de 50 e 80, revelou que os bancos privados nacionais não se engajaram no financiamento dos investimentos de longo prazo, a não ser através de repasses de financiamentos externos, cabendo essa função aos bancos públicos federais e estaduais. A substituição de privados nacionais por privados estrangeiros não assegura que este problema venha a ser solucionado.

Destacam ainda que “não há evidência de que os países desenvolvidos(...) tenham permitido ou venham a permitir que os grandes bancos líderes em seus países sejam estrangeiros. É igualmente desejável a reversão do processo de privatização de alguns bancos estaduais cuja continuidade faça sentido como agentes de desenvolvimento. (...) Dessa forma, assegura-se que os grandes bancos de alcance nacional sejam públicos ou controlados por capitais brasileiros e, assim, a existência de um segmento bancário nacional sobre o qual o Estado brasileiro pode sedimentar uma política financeira para o desenvolvimento.”

Segundo COSTA(1998), o Banco Mundial (BIRD) vem desde 1987 mantendo diálogos com o governo brasileiro para reformulação do Sistema Financeiro Nacional⁹, inclusive destinando empréstimo específico (cerca de US\$ 500 milhões) para este fim. O Banco Mundial afirmava explicitamente em seu documento¹⁰ que seu objetivo para a reforma do setor financeiro no Brasil era a integração dos mercados de crédito, de forma que as taxas de juros praticadas refletissem apenas o risco de mercado percebido. Para alcançar este objetivo, seria necessário desregular o mercado de crédito e reduzir o porte e o campo de

⁹ Em seu diagnóstico, o Banco Mundial caracterizava o sistema financeiro brasileiro por: programas de crédito oficial e direcionado com taxa de juros e condições de empréstimos administradas que aumentavam as margens sobre as taxas de juros nos empréstimos para investimentos, induzia a uma segmentação do mercado de crédito e afastavam as fontes privadas do crédito a longo prazo; taxas de empréstimos administradas pelo governo para esses programas, que variavam de taxas reais negativas a taxas reais positivas de até 12%; 42 exigências diferentes de reserva legal para os depósitos à vista, que variavam de acordo com o porte e a localização dos bancos, contribuíam para a instabilidade financeira e impediam que o Banco Central exercesse o controle monetário; proibição aos bancos comerciais de pagarem juros sobre os depósitos à vista, o que vinha resultando em amplos e variáveis subsídios ao sistema bancário como resultado da inflação e levou à desmonetização da economia; um grande sistema bancário estadual insolvente, em que os bancos estaduais funcionavam como minibancos centrais para seus estados e cujas funções podiam ser cumpridas pelos bancos privados existentes; um grande sistema financeiro de habitação que era importante fonte de instabilidade financeira, no Brasil, com um perfil temporal para seus ativos diferente do perfil de seu passivo; falta de implementação dos regulamentos para estimular prudência nos empréstimos, especialmente dos bancos estaduais; falta de um amplo esquema de seguro de depósitos; barreiras ao ingresso, baseadas num sistema de cartas-patentes, que contribuíam para a segmentação institucional, não permitindo a consolidação dos grupos bancários; altas margens de taxas de juros para os empréstimos livres — em 1987, em média spread de 12,9% para os grandes bancos privados —, resultantes do alto nível de exigências de reservas, empréstimos obrigatórios de depósitos e lucros relacionados à inflação. (COSTA, 1998)

¹⁰ BANCO MUNDIAL. Brasil – Empréstimo de Ajustamento do Setor Financeiro, *Office Memorandum*, 02/10/88, p.23.

atuação dos bancos oficiais¹¹. O Banco Mundial tinha por base a *Teoria da Repressão Financeira*¹² e defendia, além do controle mínimo do governo sobre a direção do crédito, a liberalização nas regras de operação do mercado financeiro, a liberalização total dos juros e a abertura do sistema financeiro aos bancos estrangeiros.

Em Seminário Internacional promovido pelo Banco Central do Brasil (BCB) em 1992, o Banco Mundial enumerou como argumentos principais dos defensores da existência de bancos públicos: atuação em locais não atrativos ao setor privado; investimentos não atrativos ao setor privado (baixo ou lento retorno); e falta de uma estrutura de crédito de longo prazo. Porém, faz sua contra-argumentação nos seguintes termos: é mais barato abrir linhas de crédito a serem operadas pelos bancos privados; decisões de investimentos do setor público mais ineficientes que a do setor privado; atrativos de curto prazo inviabilizam o crédito de longo prazo; e bancos públicos causam déficit público.

Nessa mesma linha, Horst Köhler, diretor gerente do Fundo Monetário Internacional, durante entrevista¹³ na Reunião FMI/BIRD em Praga, no ano 2000, declarou que existem evidências suficientes de que os bancos estatais não contribuíram, de forma geral, para a eficiência do sistema financeiro na América Latina: “Penso que a privatização deveria ser a direção principal. E isso é bom, porque é mais eficiente, há mais acesso ao capital e tem mais consciência sobre como lidar com recursos escassos.” Por outro lado, admitiu que “não há ideologia que só o setor privado é a resposta. Isso tem que ser decidido pelos países, pelas autoridades dos países”. Lembrou ainda que a reestruturação do sistema financeiro deve ser feita de forma cuidadosa e que podem existir casos em que os bancos estatais podem ter uma contribuição positiva, como no caso do desenvolvimento das pequenas e médias empresas, mas por um curto período.

WERLANG & FRAGA NETO(1995) apresentam os vários argumentos para o processo de reestruturação dos bancos públicos ora em curso. Para os autores, os bancos oficiais teriam problemas de geração e transmissão de déficits: “Um banco oficial sofre de todos os problemas de uma empresa estatal, (...) arca com o custo de ser ineficiente; mas como podem

¹¹ O envolvimento do Banco Mundial nas reformas do setor financeiro no Brasil visava seis áreas: a) eliminação da interferência governamental nos mercados de crédito e desenvolvimento dos mercados de capitais privados e instrumentos de empréstimo a longo prazo; b) nivelamento das exigências de reserva legal para todos os instrumentos e instituições financeiras mediante a redução do nível e da variância dessas exigências; c) fortalecimento do ambiente operacional mediante o aumento da competição entre os bancos e introdução de um sistema de seguro de depósitos; d) apoio das reformas institucionais do Banco Central mediante a melhoria das práticas de supervisão e o aprimoramento da capacidade de pesquisa econômica; e) reestruturação do sistema bancário estadual mediante a liquidação ou a privatização dos bancos estaduais; e f) reforma do sistema financeiro de habitação mediante a eliminação do crédito direto e o desenvolvimento de fontes de recursos no mercado. .”, COSTA(1998), p. 291

¹² Para a Teoria da Repressão Financeira “ o excesso de interferência governamental impedia o desenvolvimento da intermediação financeira e a maior eficiência do processo de poupança e investimento. Taxas de juros artificialmente baixas — abaixo de um suposto nível de equilíbrio de mercado — reprimiriam o sistema financeiro. A sugestão imposta pela promessa de um empréstimo era de reformas que permitissem a livre determinação da taxa de juros pelas forças de mercado. Práticas como créditos subsidiados ou políticas de orientação seletiva do crédito a setores prioritários deveriam ser abandonadas, em nome da eficiência econômica.”, COSTA(1998), p. 291.

¹³ Jornal Valor Econômico, 29/09/2000, p. C4

lançar CDB e utilizar empréstimos de assistência à liquidez do BCB (direta ou indiretamente), os bancos oficiais são geradores potenciais de passivo a descoberto." Mesmo admitindo razões para existência de bancos oficiais, destacam suas limitações¹⁴, pois, para eles, o setor bancário estatal é "potencialmente danoso", (...) "o setor público só deve participar em algum setor da economia quando o setor privado não for capaz de prover todos os mercados por si só".

Especificamente quanto aos bancos estaduais, argumentam que os BEs apresentam uma complicação adicional, pois "são emissores de passivos líquidos e seu descontrole implica na emissão monetária a descoberto". Neste sentido, "todo o déficit do setor público estadual pode ser transformado em déficit do setor público federal, (...) acarretando na transformação de dívida estadual em federal". Fazem ainda prescrições de política econômica, colocando que "os bancos estaduais representam um dos maiores empecilhos ao funcionamento da economia brasileira, por conta da transmissão dos déficits estaduais para o governo federal; há curto horizonte de planejamento dos bancos oficiais; a administração dos bancos oficiais tem que ser isolada da administração pública; a independência do Banco Central poderia forçar a administração dos bancos oficiais a se comportar como se fossem privados; poderia ainda fechar todos os bancos oficiais em situação irregular; mas isso é pouco provável. (...) A única solução possível para o problema é a privatização."

Para a solução dos problemas dos bancos públicos, apresentam duas opções: a) inclusão dos bancos com Patrimônio Líquido (PL) positivo no Plano Nacional de Desestatização (PND); e b) para bancos com PL negativo, a União deveria saneá-los e deixá-los com PL zero e fazer "doação" a seus funcionários, pois "entregar esses bancos a seus funcionários não seria um desserviço ao erário. Muito pelo contrário, seria uma alternativa economicamente viável e com provável boa aceitação". Concluem que "seria mais interessante se o governo federal iniciasse o processo. Um caso interessante seria o da Caixa Econômica Federal".

Em entrevista à revista Conjuntura Econômica, da Fundação Getúlio Vargas (FGV), em junho/99, Roberto Setúbal, presidente da FEBRABAN – Federação Brasileira das

¹⁴ Werlang & Fraga Neto reconhecem que os bancos oficiais, em particular os estaduais, utilizam receita tributária da forma mais eficiente (ganho de escala), mas contra-argumentam que o setor privado teria escala suficiente para administrar esses recursos. Quanto ao argumento de que os bancos oficiais facilitam uma gerência mais eficiente dos recebimentos e pagamentos das entidades do setor público que deles se utilizam, criticam com essa pergunta: "toda empresa holding deveria então ter seu banco? É um contra-senso". Avaliam que não procede o argumento de que bancos oficiais tem importante papel no financiamento de projetos sociais, porque o setor privado avaliaria melhor os riscos e é eficiente na concessão de créditos subsidiados. Quanto ao argumento de que os bancos oficiais tem importante papel na provisão de recursos de longo prazo, rebatem que a poupança de longo prazo no país é reduzida pela instabilidade macroeconômica; o que, em princípio, justifica a provisão de crédito de longo prazo via bancos públicos, mas questionam se o setor privado não seria mais eficiente com crédito subsidiado. Quanto ao argumento de que os bancos oficiais existem para atender às pequenas localidades que ficariam desassistidas num ambiente totalmente privado, criticam utilizando o exemplo da França, onde os correios resolveram esse problema.

Associações de Bancos, expressou a opinião da entidade quanto aos bancos públicos. A pergunta: “Fala-se muito em privatização total do sistema bancário, inclusive com a desestatização da Caixa Econômica Federal e do Banco do Brasil. Qual sua posição a respeito? E o BNDES, deve continuar sendo público?”. Roberto Setúbal respondeu que, “desses bancos, sem dúvida, a Caixa Econômica é um caso à parte, muito complexo. Não antevio a possibilidade de discutir sua privatização seriamente nos próximos cinco anos. A Caixa tem um papel que alguém precisa cumprir, como financiar prefeituras, por exemplo, e que o setor privado ainda não está preparado para assumir. Ela também atende ao público de baixíssima renda. Portanto, a mudança da Caixa Econômica para se transformar numa empresa que rentabilize seus serviços implicaria mudar muito seu perfil. Enfim, é uma instituição muito mais complexa e eu não sei se, privatizada, caberia na estrutura do Brasil de hoje. Daqui a uns 10, 15 anos, pode ser. O Banco do Brasil pode ser privatizado com mais facilidade, embora da mesma forma não seja tarefa simples, por ser uma instituição também complexa. O BB sempre esteve mais próximo de um perfil privado do que a Caixa, como mostram as políticas que ele vem adotando. Também o BNDES é um banco mais complexo. Ainda é importante, por ser o único ente financeiro que dispõe de recursos de longo prazo, em função do FGTS, do FAT. Mas, havendo uma situação econômica estável no Brasil, o papel do BNDES poderá muito bem ser suprido pelo setor privado”.

Uma outra pergunta a Setúbal: “Prevista para junho a venda do Banespa, como ficará o setor bancário depois dessa privatização? Não existe o risco de uma concentração maior, dado o porte da instituição?” A resposta de Setúbal: “O Banespa, sem dúvida, é um marco importante, porque talvez seja a última oportunidade de se garantir uma posição significativa no setor financeiro a curto prazo. A disputa, então, é muito grande, quer seja entre os bancos brasileiros que estão disputando uma hegemonia, quer seja entre os estrangeiros que ainda não tiveram oportunidade de entrar no Brasil ou ainda entre os que já estão instalados e pretendem dar um salto em sua posição de mercado. Quanto ao risco de concentração, ainda não estamos num nível que preocupe. Os bancos privados com maior nível de participação no mercado detém algo abaixo de 15%, de modo que um aumento dessa participação pode até melhorar a competição. Nos Estados Unidos, os 10 (dez) maiores bancos detém 70% do mercado.”

Dos argumentos apresentados, depreende-se que os mesmos envolvem grande peso político. A orientação dos governos, com a ideologia do “estado mínimo”, vem conduzindo o processo para a redução do espaço de atuação das instituições públicas no *vácuo* do debate no âmbito da regulamentação do SFN (Artigo 192 da Constituição Federal) por parte do

Congresso Nacional, não obstante manifestações oriundas de várias entidades representativas da sociedade civil (tais como OAB, ANABB, ASBACE, FEBRABAN, Universidades etc.).

Cabe, portanto, a reflexão quanto ao futuro dos bancos públicos no Brasil. Para isso, utiliza-se uma abordagem histórico-analítica dos bancos públicos brasileiros. federais e estaduais. Os bancos federais sob análise são: Banco do Brasil (BB), Caixa Econômica Federal (CEF), Banco do Nordeste do Brasil (BNB), Banco da Amazônia (BASA) e MERIDIONAL. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), embora com citações a seu respeito, não será objeto direto de análise, por não possuir carteira comercial e por repassar linhas de crédito aos demais bancos oficiais. Os bancos estaduais considerados são os que possuem carteira comercial, mesmo atuando como banco múltiplo ou conglomerado, e que faziam parte do sistema público no período de 1980 a 2000. Parte-se da configuração do sistema público nos anos 80, com recortes temporais em datas relevantes¹⁵.

¹⁵ A título de exemplo: em 1980, configuração inicial de análise do sistema financeiro público; crise do "modelo desenvolvimentista"; criação da ASBACE. Em 1986, Plano Cruzado; fim da "Conta-Movimento" do Banco do Brasil, que deixa de ser autoridade monetária. Em 1987, intervenções do BCB nos bancos estaduais via RAET. Em 1988, a promulgação da nova Constituição Federal e o lançamento de projetos de regulamentação do Artigo 192 (que trata do Sistema Financeiro Nacional); autorização do BCB para criação dos bancos múltiplos. Em 1990, Plano Collor e o bloqueio da poupança financeira. Em 1991, abertura econômica e financeira; reinserção do Brasil nos fluxos internacionais de capital; início do programa nacional de desestatização. Em 1993, criação do COMIF. Em 1994, o Plano Real; medidas de adequação do SFN ao Acordo da Basiléia e à baixa da inflação. Em 1995, medidas de saneamento dos bancos privados (PROER); intervenções via RAET nos bancos estaduais. Em 1996, Incentivo à vinda de bancos estrangeiros para o país; edição de medidas de reestruturação dos Bancos Públicos Federais; implementação do PROES para redução da presença do Estado no sistema financeiro no âmbito estadual. Em 1997, privatização de bancos estaduais (Banerj, Credreal e Bemge); privatização de banco federal (Meridional). Em 1998, privatização de banco estadual (Bandepe). Em 1999, privatização do Baneb. Em 2000, edição do relatório do COMIF/Booz-Allen sobre a reorientação estratégica dos bancos oficiais federais; privatização dos bancos estaduais Banestado e Banespa.

1. Diagnóstico da crise dos bancos públicos nos anos 80

Os anos 80 marcaram mudanças de rumo no comportamento de economia brasileira. É o período considerado como “década perdida”, evidenciando o esgotamento do modelo desenvolvimentista até então vigente. Os bancos públicos, atores de frente nesse modelo, passaram a arcar com as conseqüências da crise que se instalou na economia e no setor público em particular, o que iria motivar questionamentos quanto à própria existência e funcionalidade do sistema bancário público. Procura-se, neste capítulo, realizar um diagnóstico da crise dos bancos públicos a partir dos anos 80, as causas dessa crise e as conseqüências sobre os bancos públicos estaduais e federais.

1.1. Causas da crise

A crise que se instalou no setor bancário público a partir da década de 80 pode ser atribuída a quatro grandes fatores: a) falência do padrão de financiamento e o esgotamento do modelo "desenvolvimentista"; b) desestruturação das Finanças Públicas; c) estratégia de redução da participação do Estado na Economia; e d) problemas oriundos de fatores macroeconômicos, tais como a estagnação da economia, inflação e planos de estabilização. Passa-se a analisar mais especificamente cada um desses fatores.

A “década perdida” não foi apenas um período de forte redução no ritmo de crescimento econômico do país, mas uma mudança de rota, caracterizando o esgotamento do modelo desenvolvimentista, que era capitaneado pelo estado, baseado no tripé setor público / multinacionais / empresas privadas nacionais, na substituição de importações e no endividamento externo.

Em relação ao modelo desenvolvimentista e seu padrão de financiamento desde o pós-guerra, DAVIDOFF CRUZ(1994) observa que “as transformações na base produtiva¹ foram acompanhadas (...) por um significativo desenvolvimento financeiro expresso na proliferação das relações de débito/crédito, na diversificação dos ativos não monetários, na multiplicação das instituições financeiras, etc. Na verdade, transitou-se, e nisso as reformas de 1965/67 foram decisivas, de um sistema pouco diferenciado - apoiado nos

¹ “Na larga fase expansiva, a base industrial do país sofreu profundas transformações, com a implantação e a consolidação do setor de duráveis de consumo e de importantes segmentos do setor de bens de produção. No tocante às inversões industriais, tal processo compreendeu dois momentos privilegiados, a saber: o primeiro, na segunda metade dos anos cinquenta, quando foram fundados os pilares básicos do padrão que se estava internacionalizando através das empresas dos países cêntricos, e o segundo, na década dos setenta, quando, por iniciativa estatal, consolidaram-se determinados segmentos das indústrias metalmeccânica e química, nucleares do padrão antes referido” (DAVIDOFF CRUZ, 1994).

bancos comerciais e em algumas agências públicas de fomento - para um sistema mais complexo que se propunha a modernizar o financiamento das empresas e das famílias. (...) Contudo, (...) não obstante a criação dos bancos de investimento, os incentivos ao mercado acionário, o financiamento privado de longo prazo continuou a ser apontado como a grande lacuna do sistema financeiro nacional. (...) pela manifesta autonomia financeira das grandes empresas industriais privadas. (...) Esse elevado poder de mobilização de fundos, por parte do grande capital industrial, esteve na raiz da fracassada tentativa de articulação das órbitas produtiva e financeira ensaiada pelo governo militar quando das reformas de 1965/67. Por outro lado, o verdadeiro nó górdio do financiamento de longo prazo na economia brasileira esteve associado, historicamente, aos investimentos públicos, particularmente aos das empresas estatais.”

Nessa ótica, DAVIDOFF CRUZ ressalta particularmente a dificuldade das estatais na acumulação de lucros e geração de fundos de autofinanciamento devido às políticas de preços e tarifas ligadas ao controle da inflação. Os fundos fiscais e parafiscais foram insuficientes, acarretando aumento da dívida interna e externa. “O desmesurado endividamento externo contraído por tais empresas Junto aos bancos privados internacionais nos anos setenta, além de constituir uma das peças da administração do balanço de pagamentos promovida pelo governo central, foi o ápice de um processo que atribuiu pesados encargos produtivos ao Estado sem lhe proporcionar bases estáveis de financiamento. O endividamento do período permitiu, é verdade, um novo esforço de inversões das estatais em concomitância à solidarização de um amplo leque de interesses privados receptores de fundos públicos subsidiados. Contudo, significou, também, o acúmulo de passivos denominados em moeda estrangeira, cujo potencial desequilibrador manifestou-se plenamente na virada da década. (...) A elevação das taxas internacionais de juros, a interrupção dos fluxos voluntários de crédito e as políticas de ajuste provocaram, por um lado, uma maciça fuga de capitais privados ao mesmo tempo em que, por outro, destruíram, quase por completo, a capacidade de investimento das empresas estatais.”

COSTA(1998) também observa que “o final do crescimento auto-sustentado da economia brasileira, nos anos 70, ocorreu com o esgotamento do padrão de financiamento. Os constrangimentos financeiros passaram a impedir a continuidade do desenvolvimento. (...) Não se conseguia avançar na estruturação de um novo padrão de financiamento — com menores custos e maiores prazos —, que superasse a ruptura do anterior. Envolvido na crise fiscal e financeira, o gasto público declinava. A instabilização crônica das

expectativas gerava incerteza para decisões privadas de investimento de porte e longo prazo de maturação.”.

Quadro 1.1 - Brasil: Taxa Média de Crescimento do PIB (% a.a.)

Período	% a.a.
1960-1969	6.07
1970-1979	8.75
1980-1989	2.93
1990-1999	1.77

Fonte: Banco Central do Brasil

Nesse modelo, os bancos públicos e as empresas estatais foram agentes importantes de captação de recursos externos, formando *fundings* para linhas de crédito subsidiadas aos governos federal e estadual, bem como ao setor privado. As multinacionais financiavam-se via matrizes e beneficiavam-se de incentivos fiscais. Problemas internacionais nos anos 70, como os choques do petróleo e a grande elevação das taxas de juros no mercado internacional, fizeram com que o passivo externo brasileiro aumentasse de volume em velocidade muito superior à capacidade de atração de recursos ou geração de divisas. Com isso, a dívida externa saltou do patamar. Pelo critério de Dívida Externa Registrada, o montante do endividamento externo brasileiro passou de US\$ 32 bilhões em 1977 para US\$ 53,8 bilhões em 1980, alcançando US\$ 63,9 bilhões em 1982 e superando US\$ 100 bilhões em 1986.

Quadro 1.2 - Brasil: Dívida externa registrada brasileira (US\$ bilhões)

Ano	Setor Público	Setor Privado	Total	Participação (%) do Setor Público no Total
1973	6,497	6,074	12,571	51,7
1977	19,309	12,728	32,037	60,3
1980	37,270	16,577	53,847	69,2
1982	47,402	22,795	70,197	67,5
1986	87,118	14,641	101,759	85,6
1989	89,477	9,807	99,284	90,1
1994	94,920	24,748	119.668	79,3
2000p	106.355	129.796	236.151	45,0

Fonte: Banco Central do Brasil
P = dados preliminares

Ao mesmo tempo, à medida em que foi sendo reduzido o ritmo dos investimentos do II PND², a capacidade produtiva foi atingindo seu limite. Na lógica produtivista do “Modelo de Difusão”, o mercado consumidor passou a ficar saturado pela crescente concentração de renda. Por outro lado, a dependência energética em relação ao petróleo inviabilizou uma política de substituição de importações. Grande parte dos recursos que ingressaram no país retornaram de forma muito rápida sob a forma de pagamento de importações de petróleo ou de juros da dívida externa, além de remessa de lucros das multinacionais. As novas entradas de recursos, portanto, não se constituíram novas fontes de investimento e não geraram nova capacidade produtiva (Formação Bruta de Capital Fixo). Além disso, muitos recursos foram desperdiçados em projetos que não foram concluídos ou que não geraram o retorno esperado.

Nos anos 80, o crescente desequilíbrio em conta-corrente do balanço de pagamentos e a elevação da dívida externa obrigaram o governo a adotar medidas emergenciais para a geração de divisas. No início da década, o estímulo às exportações e a redução de importações foi o caminho adotado. Procurou-se reduzir a demanda interna para gerar excedentes exportáveis.

O Banco Central era o “avalista final” dos empréstimos externos, seja de empresas públicas ou privadas nacionais, na medida em que centralizava o movimento de câmbio no país. Quando as empresas faziam os pagamentos em moeda nacional para o Banco Central, este, que deveria fazer o pagamento ao credor em moeda estrangeira, procurava reescalonar as dívidas e desta forma convertia-as em dívida do setor público. A dívida externa foi estatizada em quase sua plenitude, superando 90% de participação pública em 1989.

Nesse mesmo processo, havia a necessidade de emissão de moeda nacional para compensar a entrada de moeda estrangeira. Para evitar um possível surto inflacionário era necessário esterilizar a expansão da base monetária com a emissão de títulos públicos. Isso causou um duplo efeito perverso: em primeiro lugar, aumentou o nível de endividamento público interno, em todas as esferas, mas sobretudo no âmbito federal; em segundo lugar, inibiu que os recursos ingressantes fossem canalizados para atividades produtivas, alimentando a ótica rentista via “ciranda financeira”.

² O II PND (II Plano Nacional de Desenvolvimento) era uma tentativa do Governo Militar de manter, nos anos 70, o ritmo de crescimento econômico de 10 a.a. (em média) alcançado na fase do “milagre econômico” (1967-73). Os constrangimento oriundos do cenário externa, no entanto, obrigaram a adoção de medidas de ajuste, o que resultou em desempenho “*stop and go*” (política de arrependimentos).

O endividamento de estados e municípios e do governo federal foi paulatinamente comprometendo as finanças dos bancos públicos, que deixaram de receber recursos orçamentários para crédito seletivo ou subsidiado, bem como passaram a arcar com os pagamentos e a rolagem dos títulos públicos.

Quadro 1.3 – BRASIL: Dívida Interna Líquida do Setor Público - % PIB

	Gov. Federal e Banco Central	Gov. Estaduais e Municipais	Empresas Estatais	Total
1981	-0,2	3,3	5,7	8,8
1982	0,0	4,3	7,2	11,5
1983	2,7	4,8	9,1	16,6
1984	5,9	5,2	9,1	20,2
1985	5,5	4,9	9,1	19,5
1986	2,5	4,7	9,0	16,2
1987	1,3	5,2	10,8	17,3
1988	2,5	5,2	12,0	19,7
1989	6,8	4,9	8,6	20,3
1990	0,4	5,5	9,6	15,5
1991	-3,6	5,9	9,7	12,0
1992	-0,6	8,1	9,5	17,0
1993	0,9	8,3	8,6	17,8
1994	3,0	9,5	5,1	17,6
1995	6,6	10,3	4,9	21,8
1996	1,2	11,1	3,9	16,2
1997	12,5	13,0	0,9	26,4
1998	21,6	14,0	1,3	36,9
1999	22,3	15,4	1,3	39,0
2000	23,5	15,3	0,9	39,7

Fonte: Banco Central do Brasil

Um outro fator de grande importância na explicação da crise dos bancos públicos está ligado à mudança de estratégia ideológica adotada pelos governos que se sucederam nos anos 80 e 90. Com a crise da dívida externa, os adeptos do chamado "monetarismo" passaram a adotar políticas de ajuste baseadas no controle e/ou redução de gastos públicos, o que levou a um processo paulatino de redução da atuação direta na atividade empresarial, o que se refletiu também no setor bancário.

A tese liberal do "estado mínimo" voltado apenas para atividades-núcleo como segurança, saúde e educação passou a dominar a orientação dos governos, ditada pelo "consenso de Washington". Com isso, os *police makers* passaram a adotar uma política desestatizante, alegando que as funções dos bancos públicos já poderiam ser perfeitamente desempenhadas pelo setor privado e que, por outro lado, os bancos públicos

estariam descaracterizados, atuando da mesma forma que seus congêneres privados, e, portanto, não haveria necessidade de sua presença específica.

O fato da economia brasileira ter ficado estagnada nos anos 80 fez com que a atividade bancária se voltasse mais para a chamada ciranda financeira do que para o atendimento das demandas empresariais e do público.

O governo, em todos os níveis, passou a ser o grande absorvedor dos recursos da economia devido aos seus desequilíbrios orçamentários, o crescimento da dívida pública e a necessidade de sua rolagem. O descompasso do setor produtivo com o setor financeiro fez com que eclodisse um processo inflacionário crescente no país, aumentando as incertezas e inibindo ainda mais os níveis de investimento produtivo, além de encorajar a especulação financeira.

A incapacidade dos governos em manter seus bancos saudáveis fez com que esses sofressem as conseqüências ao assumir o papel de suporte ao caixa dos tesouros e absorveram as operações de crédito mais problemáticas. Enquanto isso, o setor privado pôde ajustar-se às novas condições e auferir lucros da ciranda financeira.

Na busca da estabilização da economia brasileira, os planos econômicos provocaram medidas drásticas de ajuste. O setor privado procurou adequar-se mais rapidamente ao novo cenário, readequando estruturas e tecnologia, enquanto os bancos públicos passaram a suportar a própria deficiência do setor público, sobretudo na questão do endividamento.

Ainda assim, é possível distinguir respostas dos bancos estatais ao contexto de crise. Seja pelo porte de cada instituição, ou âmbito de atuação, as conseqüências foram sofridas de forma diferenciada. Cabe, em princípio, uma primeira divisão para abordagem mais detalhada: impactos sobre bancos públicos federais e sobre bancos públicos estaduais.

1.2. - Conseqüências da crise sobre os bancos públicos estaduais

A maioria dos bancos estaduais foi criada até a década de 60. Seus objetivos precípuos eram: prestar serviços financeiros ao estado, em relação à gestão do tesouro; realizar serviços de arrecadação de tributos; fomentar, via crédito, o desenvolvimento de atividades produtivas na região. Como agentes do Tesouro, os bancos estaduais prestavam serviços de pagamento de salários do funcionalismo público e o recebimento de débitos em favor do estado.

Nos anos 70, houve um processo de concentração bancária, conglomeração das instituições financeiras e expansão das redes de agências em nível nacional. Enquanto isso, os bancos estaduais viam sua atuação limitada na maioria das vezes à carteira comercial e o âmbito restrito ao estado de origem. Além do acirramento da concorrência direta com os bancos privados, um dos grandes problemas enfrentados pelos bancos estaduais foi o paulatino comprometimento das finanças públicas.

Segundo LOPREATO(1992)³, “a vinculação dos BEs com o governo e as empresas estatais (...) assumiu múltiplas facetas no decorrer do tempo. (...).As raízes do estreito envolvimento operacional dos BEs com os empréstimos aos governos estaduais encontram-se na segunda metade dos anos setenta. A opção de crescimento com endividamento deu oportunidade aos estados de intensificar as relações com seus bancos e de potencializar a alavancagem de recursos financeiros. Entretanto, esse movimento ganhou corpo nos anos oitenta, quando cresceram os empréstimos para atender às dificuldades de financiamento dos governos estaduais e o impacto deles no resultado operacional dos agentes financeiros”.

Uma das principais conseqüências sobre os bancos públicos estaduais (BEs) foi a necessidade de carregamento dos títulos não absorvidos pelo mercado, papéis esses de dívida dos estados controladores. Agregue-se a isso a dificuldade de cada estado em honrar os referidos títulos.

Os BEs se viram tolidos duplamente: foram se escasseando os recursos orçamentários para financiamentos subsidiados e as oportunidades rentáveis de aplicação foram perdidas pela necessidade de financiar o caixa estadual. Além disso, foram obrigados a trabalhar com taxa de captação mais elevada que a do mercado, reduzindo seu *spread* e suas possibilidades de lucratividade. Além disso, o direcionamento de recursos para empresas do estado ou ainda de setores não-dinâmicos da economia ensejou baixos retornos e dificuldades de recebimento desses créditos.

Quadro 1.4 - Empréstimos e Financiamentos Concedidos ao Setor Público Estadual e Municipal - Participação Relativa por Tipo de Instituição

(Participação %)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Bancos Públicos	89,0	90,0	82,9	83,3	85,7	82,1	87,4	64,0	65,3	50,9
- Estaduais Comerciais	11,2	11,8	14,9	27,0	38,8	13,9	8,7	7,5	28,2	45,0
Bancos Privados	11,0	10,0	17,1	16,8	14,3	17,9	12,6	36,0	34,7	49,1

Fonte: Banco Central do Brasil, in OPREATO(1992)

³ LOPREATO, Francisco L. C. “Crise de Financiamento dos Governos Estaduais (1980/1988)”, Tese de Doutorado, Campinas, 1992, p. 123.

Já no final da década de 70, com os sinais de esgotamento do modelo desenvolvimentista e o furor dos choques externos do petróleo e das taxas de juros internacionais, os bancos estaduais procuraram alternativas para minimizar os impactos negativos da redução da atividade econômica no país e o escasseamento de recursos orçamentários.

A criação da Associação Brasileira dos Bancos Estaduais - ASBACE, em 20.07.1979, foi uma tentativa de buscar soluções comuns para as instituições do setor bancário estadual, bem como fortalecer os bancos junto aos governos federal e estadual na negociação de alternativas para os problemas enfrentados. Buscava-se o estabelecimento de estratégias de redução de custos em ganhos de escala, com o intuito de aumentar a competitividade do segmento. A ASBACE⁴ surgiu para congregar os bancos estaduais, "com o objetivo de representar os interesses dessas instituições junto às autoridades monetárias, assim como estudar e apresentar soluções para a promoção de seu desenvolvimento conjunto. (...) Ao todo eram vinte filiados entre os 23 bancos estaduais em operação: os bancos dos estados do Acre (BANACRE), do Amazona (BEA), do Pará (BANPARÁ), do Maranhão (BEM), do Piauí (BEP), do Ceará (BEC), do Rio Grande do Norte (BANDERN), da Paraíba (PARAIBAN), de Alagoas (PRODUBAN), de Sergipe (BANESE), da Bahia (BANEB), de Goiás (BEG), de Brasília (BRB), de Mato Grosso (BEMAT), de Minas Gerais (BEMGE), do Rio de Janeiro (BANERJ), de São Paulo (BANESPA), do Paraná (BANESTADO), de Santa Catarina (BESC)I e do Rio Grande do Sul (BANRISUL). Mais tarde, a totalidade dos bancos estaduais do país se integraria à ASBACE".

Segundo COELHO (1997), "... a ASBACE surge como uma necessidade de congregar esforços de representação do sistema, que até então era feita de maneira isolada, pelos governadores; (...) surge como uma reação dos governadores a duas medidas baixadas pelo CMN, a Res.490, impedindo a abertura de novas agências e outra que impedia os BEs de captarem recursos no Fundo 157."

Com os sinais de crise no setor público estadual, o Banco Central do Brasil (BCB) adotou o Programa de Apoio Creditício (PAC), instituído em julho de 1983 pelo Voto CMN 233/83, como medida para sanear os bancos públicos estaduais. Consistia na consolidação dos débitos dos BEs (referentes a saques a descoberto nas Contas de Reservas Bancárias e na utilização das linhas de Redesconto, através de empréstimos de

⁴ ASBACE(1997), p.12 e 22

Liquidez) junto ao BCB e na rolagem pelos bancos comerciais privados, a taxas favorecidas, com uso de recursos do compulsório e com garantia do BCB, dos RDBs e CDBs emitidos pelos BEs. Os bancos dos Estados de Alagoas, Ceará, Amazonas, Santa Catarina, Goiás, Rio de Janeiro e Pará foram beneficiados por este mecanismo.

Apesar da implantação do PAC, persistiu o quadro de falta de liquidez no Sistema Financeiro Estadual, em função da situação econômica dos Estados controladores, fato que promoveu a extinção deste programa por parte do Governo Federal e a instituição do PROREF.

O Programa de Recuperação Econômica Financeira – PROREF - foi instituído em abril de 1984 com o voto CMN no 446/84. Veio substituir o PAC, que se mostrou insuficiente para sanear as deficiências dos BEs, frente à crise de liquidez aguda que se instalou nestas instituições. Representou um segundo conjunto de tentativas⁵ de modernização e fortalecimento dos BEs., em especial em suas políticas operacionais. Seus principais objetivos foram o redimensionamento do quadro de pessoal; a reestruturação administrativa; a adequação das agências, segundo critérios de eficiência; a recapitalização dos BEs pelos respectivos Governos dos seus Estados; e a recuperação dos créditos e empréstimos duvidosos.

Pelo Voto CMN nº 384/84, de outubro de 1984, ampliou-se o PROREF com a possibilidade de perdão dos custos referentes aos empréstimos de liquidez. Os bancos dos Estados do Paraná, Santa Catarina, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Ceará, Maranhão, Pará, Amazonas, Goiás, Rio Grande do Norte, Bahia e Mato Grosso foram beneficiados. Com o Voto CMN nº 154/85, de abril de 1985, foram criados os empréstimos-ponte, com a finalidade de que os Governos Estaduais capitalizassem seus respectivos BEs.

O que se observou, entre 1985 e 1986, foi que a situação dos bancos enquadrados nos programas de saneamento PAC e PROREF não apresentou melhoria significativa. Ao contrário, os BEs envolvidos, em sua maioria, não demonstraram sinais visíveis de recuperação, sobretudo nas contas de Reserva Bancária que continuavam apresentando saldos inferiores às exigibilidades de recolhimento de depósitos compulsórios, acarretando penalidades e agravando a já debilitada situação dessas instituições. Existem argumentos

⁵ Em suma, o PROREF consistia na concessão de empréstimos de consolidação de custos, penas e multas cobradas pelo BCB por conta das deficiências ostentadas pelas instituições estaduais nas Contas de Reservas Bancárias, e de diferenças entre o montante dos débitos de cada instituição e as respectivas penalidades a elas impostas. O BCB estabeleceu critérios de desempenho para os BEs, com metas firmadas em carta-compromisso. As instituições que executassem, a cada semestre, as metas fixadas ficariam isentas de pagamentos de encargos financeiros pertinentes aos respectivos semestres. Se, ao final do contrato, tivessem atingido todas as metas estabelecidas, fariam jus ao perdão da sua dívida.

de os saques a descoberto eram praticados pelos Estados como forma de resposta à centralização tributária e fiscal, adotada pelo Governo Federal na década de 80.

Muitos bancos estaduais - mesmo após as medidas de saneamento no âmbito do PAC e do PROREF - mostraram-se sem condições de recuperação e passaram por um processo de deterioração financeira, o que os levou o BCB a adotar medidas mais rigorosas.

O processo de Intervenção e Liquidação Extrajudicial, baseado na Lei 6.024, de 13 de março de 1974, foi o mecanismo adotado nos casos mais graves⁶, sendo um instrumento válido para qualquer instituição financeira, pública ou privada, sob supervisão do BCB. Somente no ano de 1989, 9 (nove) BEs sofreram liquidação extrajudicial .

O problema político que acabou sendo gerado pela opção extrema de liquidação extrajudicial de bancos estaduais levou o BCB a adotar o Regime de Administração Especial Temporária – RAET. O objetivo era sanear os BEs e permitir aos governos estaduais medidas para readequação de suas finanças.

A implementação do RAET deu-se em fevereiro 1987, pelo Decreto Lei 2321. Era uma espécie de intervenção mas que não extinguiu as atividades normais da instituição. Haveria a substituição dos seus dirigentes por um conselho diretor nomeado pelo BCB. O objetivo da adoção desta medida seria a busca do retorno destas instituições às atividades normais.

Para o caso das instituições estaduais, o RAET fez com que as dívidas dos BEs fossem assumidas pelos respectivos Governos Estaduais, de forma a liquidá-las junto ao BCB. Isso foi viabilizado através da transferência de recursos via Banco do Brasil, em operações triangulares com os Estados, como acionistas controladores, e suas instituições financeiras. Com o Voto BCB/CMN 548, foram agregadas ao RAET medidas de capitalização dos bancos.

Caso as instituições não atingissem as metas preestabelecidas no RAET, poderiam ser acionados os mecanismos de Intervenção ou Liquidação Extrajudicial, decretados pelo BCB. O Banco do Estado de Alagoas (PRODUBAN) foi o primeiro dos BEs a sofrer a Liquidação Extrajudicial, em 1988, sendo que o processo que foi revogado posteriormente, voltando o banco ao RAET.

⁶ Na primeira fase, a Intervenção, o BCB nomeia um interventor que assume a gestão da instituição, interrompendo suas atividades e substituindo seus dirigentes. Tem caráter cautelar e visa evitar o agravamento da situação de irregularidades e do risco patrimonial capaz de prejudicar os seus credores. Na fase mais adiantada, a Liquidação Extrajudicial, o BCB promove a extinção da instituição, sendo adotado quando há indícios de insolvência irreversível e infrações derivadas de transgressões as regras que regulam a atividade financeira. Na consecução deste instrumento, promove-se a venda dos ativos da instituição para o pagamento dos credores.

Em 1989 havia 6 BEs sob RAET; em 1993 eram 10 BEs. Nesse período, estiveram submetidos ao RAET os bancos dos Estados do Ceará, Pará, Maranhão, Bahia, Mato Grosso, Acre, Alagoas, Minas Gerais, Santa Catarina e o do Rio de Janeiro. Em 1997, os bancos estaduais de Rondônia, Alagoas, São Paulo, Rio de Janeiro e Mato Grosso ainda permaneciam sob RAET.

Segundo LOYOLA (1993), “desde fevereiro de 1987, 60 (sessenta) instituições financeiras públicas estaduais foram submetidas ao RAET ou ao processo de liquidação extrajudicial, ou seja, quase 70% do universo de instituições financeiras estaduais foi submetido a regime de exceção”.

O que se percebe nos anos 80 é que a crise financeira dos estados levou à desestruturação dos bancos estaduais e não uma falta de adaptação dessas instituições ao novo ambiente. As medidas de saneamento adotadas pelo BCB não surtiram o efeito desejado tendo em vista visar somente a recomposição da liquidez dos bancos e não tocar de forma substancial na origem do problema, a perda de capacidade de investimento dos estados controladores.

Quadro 1.5 – Indicadores de Desempenho dos Bancos Estaduais (média)

(%)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
- Operações de Crédito Governo // Operações de Crédito Total	63,4	66,8	71,2	77,0	77,8	64,8	77,4	77,8
- Lucro Líquido/ Patrimônio Líquido	15,3	0,0	-15,3	17,2	15,0	3,8	-27,7	23,6
- Lucro Líquido / Operações de Crédito	1,3	0,0	-1,0	1,5	1,3	-1,3	-3,1	2,5

Fonte: Banco Central do Brasil, in LOPREATO(1992)

1.3. Conseqüências sobre os bancos públicos federais

Diferentemente dos bancos estaduais, que foram analisados em conjunto, as instituições financeiras públicas federais (IFPF), por seu porte e pelas especificidades de seus problemas, ensejam análises específicas acerca das conseqüências sofridas com a crise dos anos 80. Serão analisados os casos do Banco do Brasil (BB), da Caixa Econômica Federal (CEF), do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), do Banco da Amazônia (BASA) e do Meridional (privatizado em 1997).

Quanto ao Banco do Brasil (BB), sua história está intimamente ligada às mudanças no cenário econômico e político⁷ do país desde sua criação em 1808.

Na reforma bancária de 1964 foram criados o Conselho Monetário Nacional e o Banco Central. O BB, por sua vez, firmou-se como principal agente financeiro do Tesouro Nacional (Lei 4595/64). “Com isso, o BB foi liberado de algumas funções oficiais e cresceu rapidamente: de 583 agências, em 1964, saltou para mil, em 1976”⁸. Em 1985, o BB, em sua atuação como agente de transformação, passou a contar com outro importante instrumento: a Fundação Banco do Brasil - FBB⁹.

No ano de 1986, no âmbito do Plano Cruzado, ocorreu uma das principais transformações no BB, que perdeu a condição de autoridade monetária com extinção a Conta Movimento (suprimento de recursos a custo zero, para operações financeiras permitidas aos demais intermediários financeiros). Isso modificou radicalmente sua forma de atuação. Em contrapartida, o Banco foi autorizado a atuar em todos os segmentos de mercado franqueados às demais instituições financeiras, necessitando dedicar-se à conquista de clientes¹⁰ para garantir alternativas de lucratividade e *funding* para suas operações de crédito. No mesmo ano, em maio, o Banco constituiu a BB Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários (BB-DTVM), iniciando sua transformação em conglomerado financeiro.

O BB continuou como principal agente do Tesouro Nacional, mas perdeu grande parte das fontes de recursos orçamentários. Por isso, passou a ter atuação mais agressiva na captação de depósitos. Em 1987 o BB passou a ter a Caderneta de Poupança Rural (Poupança-Ouro), lançada em fevereiro daquele ano. Tinha as mesmas características da poupança tradicional mas seus recursos eram voltados prioritariamente para operações de crédito rural, em vez do habitacional. Neste mesmo ano outras subsidiárias foram criadas, como a BB Adm. de Cartão de crédito - lançando o Ourocard, primeiro cartão de múltiplo uso¹¹ do Brasil - e a BB-Leasing. No ano seguinte foi criado o BB Banco de Investimento.

⁷ No âmbito do modelo desenvolvimentista, importantes funções do BB foram incorporadas nos anos 30 e 40 com a criação da CREAM (Carteira de Crédito Agrícola e Industrial) - que dava apoio financeiro a industriais, agricultores e pecuaristas - e da CEXIM (Carteira de Exportação e Importação), embrião da CACEX, cuja função era estimular a exportação e a importação. De 1945 a 1964 a SUMOC (Superintendência da Moeda e do Crédito), exerceu as funções normativas e controladoras do mercado monetário, e teve a parte dos seus serviços executados pelo BB até a Reforma Bancária de 1964. No bojo do Plano de Metas de JK, em 21 de abril de 1960, o BB transferiu sua sede, mudando-se do Rio de Janeiro para Brasília, com a inauguração da Nova Capital.

⁸ “192 anos de Identidade com o Brasil”, in *Revista BB.com.você*, SET/OUT-2000, Ano 01, no 04, p. 16.

⁹ Sem fins lucrativos e patrocinada pelo Banco, que também lhe empresta suporte operacional, a FBB vem se consolidando como grande parceira nos campos educacional, cultural, social e filantrópico, recreativo e esportivo, e de assistência a comunidades urbano-rurais.

¹⁰ O então presidente do BB, Camilo Calazans, lançou uma ampla campanha de captação denominada “A Grande Virada”.

¹¹ A inovação do cartão Ourocard consistia em reunir as funções de cartão bancário, de garantia de cheques e de cartão de crédito. Mais recentemente incorporou a função de cartão de débito.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, houve a criação do Fundo Constitucional para Desenvolvimento do Centro-Oeste (FCO), sendo que o BB passou a administrá-lo. O BB já administrava o PASEP desde a década de 70. Em 1989, o BB sofreu as consequências da anistia aprovada pelo Congresso Nacional para os devedores do setor agrícola, importante foco de atuação das operações de crédito do BB. Em 1990, no âmbito do Plano Collor, passou a incorporar as contas do então extinto Banco Nacional de Crédito Cooperativo (BNCC).

O BB veio, portanto, perdendo boa parte de suas prerrogativas, inclusive de autoridade monetária. O franqueamento de atuação em conglomerado foi dando-lhe uma feição cada vez mais próxima de seus congêneres privados.

A Caixa Econômica Federal (CEF) foi fundada em 1861, no Rio de Janeiro, por Dom Pedro II, com o objetivo de conceder empréstimos e incentivar a poupança popular e para tentar inibir a atividade de outras empresas que não ofereciam garantias aos depositantes e concediam empréstimos a juros exorbitantes. Ainda no Sec. XIX a CEF expandiu-se para São Paulo, Alagoas, Pernambuco, Paraná e Rio Grande do Sul, mas de forma descentralizada. Em 1969, aconteceu a unificação e padronização das 22 Caixas Econômicas Federais então existentes.

A CEF atua com as carteiras Hipotecária e de Cobrança e Pagamentos, desde 1934, durante o Governo Vargas, quando tiveram início suas operações de crédito comercial e consignação. Outra importante função da CEF é a administração das Loterias Federais, desde 1961. Parte da arrecadação é destinada à Seguridade Social, ao Fundo Nacional de Cultura, ao Programa de Crédito Educativo e entidades de prática desportiva.

Desde os anos 70, com a implantação e regulamentação do Programa de Integração Social – PIS, a administra os recursos oriundos das empresas privadas (PIS) e o BB os originados de empresas públicas (PASEP).

Com a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1986, a CEF assumiu a gestão do Sistema Financeiro da Habitação (SFH). Em 1990, passou a administrar o FGTS, centralizando as cerca de 130 milhões de contas de FGTS que se encontravam distribuídas em 76 bancos. Seu foco de atuação voltou-se para a execução das políticas de desenvolvimento urbano, habitação e saneamento.

Na década de 90, a CEF passou ainda a atuar como banco múltiplo, recebendo não só depósitos de poupança como também depósitos a vista, e atuando em diversas carteiras. A exemplo do BB, a CEF buscou a expansão na área comercial para compensar

o escasseamento dos recursos de fontes orçamentárias e manter a execução de programas de desenvolvimento.

O Banco do Nordeste do Brasil S.A. foi criado em 1952 (Lei nº 1649), com o objetivo de fomentar o desenvolvimento da região Nordeste, em função das constantes secas e pela escassez de recursos estáveis. Pela mesma lei, foi criado o Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste (ETENE)¹², que passou a funcionar na estrutura do Banco do Nordeste e contando com cooperação técnica internacional¹³.

A partir de 1962 o Banco do Nordeste passou a receber os depósitos oriundos do Sistema 34/18, inaugurando o sistema de incentivos fiscais¹⁴ na Região. O 34/18 foi substituído em 1974 pelo Fundo de Investimentos do Nordeste (FINOR). Já nos anos 70, a escassez de fontes estáveis, que até então predominavam na sua estrutura de recursos, levou o BNB à adoção de estratégia voltada para a captação de repasses, internos e externos, e diversificação de suas atividades creditícias, além da expansão da rede de agências. Foram criados diversos fundos de desenvolvimento¹⁵, em especial, em 1974, o FINOR¹⁶.

Na década de 80, persistiram os esforços da direção do BNB no fortalecimento de sua estrutura de recursos, em especial na conquista de fontes estáveis para assegurar o cumprimento de sua função desenvolvimentista. Em 1987 foi realizado aumento do capital social do Banco. Em 1988, a Constituição Federal incorporou dispositivos referentes à redução das desigualdades regionais, dentre eles o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE¹⁷. O Banco passou ainda a adotar postura mais agressiva no mercado, para captar recursos junto ao público, com o lançamento de caderneta de poupança e conta remunerada, mesa própria de "open" e autorização do BCB para emitir CDB (Certificado de Depósito Bancário).

¹² Por proposta do Banco do Nordeste, foi criado 1956 o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), funcionando sob a direção de um representante do Banco junto ao Conselho de Desenvolvimento da Presidência da República. Esse órgão foi transformado no Conselho de Desenvolvimento do Nordeste (CODENO), que ensejou, em 1959, a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE).

¹³ Em 1961, o Banco do Nordeste contratou com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) seu primeiro empréstimo estrangeiro, no valor de US\$ 10 milhões, recursos que possibilitaram o financiamento de atividades diversificadas no setor industrial, contemplando, dentre outros, programa de reequipamento e modernização da indústria têxtil regional.

¹⁴ Ainda na década de 60, o BNB começou a atuar fortemente na execução de programas de financiamento de serviços básicos (água potável e esgotos) nas capitais do Nordeste, além de energia elétrica, telecomunicações e transportes, dentre outros segmentos de infra-estrutura urbana. Iniciou também programa de assistência à pequena e média Indústria, com a participação da SUDENE e governos estaduais do Nordeste.

¹⁵ Fundo de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FUNDECI), o Sistema Regional de Promoção de Exportações, o Fundo de Desenvolvimento Urbano do Nordeste (FUNDURBANO). O BNB atuou ainda nos financiamentos no âmbito do POLONORDESTE (Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste), no Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semi-Árida do Nordeste (Projeto Sertanejo) e o Programa Nacional do Alcool (PROÁLCOOL).

¹⁶ Com o FINOR, o BNB passou a ser expressivo um agente financeiro dos recursos federais para a Região Nordeste. O FINOR abriu espaço no mercado de capitais para as empresas nordestinas. Em 1975, o BNB criou seu Departamento de Operações Internacionais para participação no mercado de câmbio, ampliando as possibilidades de captação de recursos externos.

¹⁷ O FNE foi destinado ao financiamento do setor produtivo regional, com ênfase na região semi-árida, apoiando empreendimentos de cunho econômico e social.

O BNB, desde sua criação, focou-se no fomento à região Nordeste. Sua atuação está ligada à disponibilidade de recursos orçamentários para a execução dos programas. A crise fiscal reduziu seu poder de atuação nos anos 80. Mesmo com os fundos constitucionais, FINOR e FNE, a escassez desses recursos, porém, levou o BNB a disputar mercado com os bancos privados.

O Banco da Amazônia S.A.(BASA) foi criado em 1942, com o nome de Banco de Crédito da Borracha e tinha por finalidade garantir o suprimento de borracha natural aos países aliados, durante a Segunda Guerra Mundial. Após o término da Guerra, o Banco passou a fomentar o desenvolvimento de novas atividades produtivas e a melhoria das condições de vida às populações regionais, com a denominação de Banco de Crédito da Amazônia. A restrição de recursos, no entanto, limitou bastante a ação do Banco¹⁸, nesse período.

No âmbito da estratégia de intensificar a ocupação da região amazônica¹⁹, objetivo principais da chamada “Operação Amazônia”, deflagrada em 1966, o Banco sofreu nova transformação, adotando o nome de Banco da Amazônia S. A. - BASA (Lei 5.122, de 28/071966). O BASA passou a agregar a função especial de agente financeiro da política do governo federal para o desenvolvimento da Amazônia Legal, área geoeconômica constituída pela Região Norte, pelo Estado do Mato Grosso e parcela do Estado do Maranhão. Atuando portanto, numa área que compreende 59% do território nacional e operando como banco comercial e de fomento²⁰. Nesse sentido, foi importante a criação do FINAM (Fundo de Investimentos na Amazônia), que assegurou recursos orçamentários federais ao BASA. Com a Constituição Federal de 1988, a exemplo do BNB, o BASA foi incumbido de gerenciar o Fundo de Financiamento Constitucional do Norte (FNO).

O BASA foi criado para o fomento da região Amazônica e nela vem focando sua atuação. As escassez dos recursos orçamentários, mais uma vez, foi a responsável pela limitação da atuação do banco, inclusive levando-o a buscar recursos junto ao público.

A história do Banco Meridional, por sua vez, remonta a 1858, com a criação do Banco da Província do Rio Grande do Sul, o mais antigo banco privado do País. Em 1972,

¹⁸ O Banco conviveu com um processo de crescimento que, se de um lado gerava pequenos desgastes ambientais, de outro, apresentava reduzido dinamismo para atender às necessidades da crescente população regional.

¹⁹ Com a transferência da capital federal do Rio de Janeiro para Brasília - numa área central do país - e a construção das grandes rodovias, que facilitaram o acesso à região, criaram-se as condições favoráveis à expansão da fronteira econômica, em direção da Amazônia. Dentro desse quadro, mudou, também, a ação do Governo Federal em relação à região, visando a integração da Amazônia à economia nacional e a redução das disparidades regionais.

²⁰ O BASA procurou reforçar sua condição de organismo indutor do desenvolvimento regional atuando como agente financeiro de importantes programas de crédito como Proterra, Polamazônia, Pesac, Probo e Finame, estimulando a implantação e modernização de empreendimentos agrícolas, pecuários e industriais na economia regional.

o Banco da Província do Rio Grande do Sul se uniu ao Banco Nacional do Comércio S.A. e Banco Industrial e Comercial do Sul S.A., dando origem ao Banco Sul Brasileiro S.A.

Em 1985, O Banco Meridional do Brasil S/A foi de fato criado pela Lei nº 7.315 de 24/05/1985, resultante da crise financeira que atingiu duas instituições em dificuldade no RS, o Sul Brasileiro e a Habitasul, ambos sob intervenção do Banco Central.

Diferentemente dos demais bancos públicos, o objetivo da constituição do Meridional não era o fomento regional e sim evitar abalo no SFN com a quebra das instituições privadas em dificuldade. Desta forma, já na sua origem, havia a previsão de privatização, que ocorreria doze anos depois, em dezembro de 1997.

Constata-se que a crise dos anos 80 não é específica do sistema financeiro público e sim uma desestruturação do modelo econômico vigente até então, ou seja, a falência do padrão de financiamento da economia brasileira e o conseqüente esgotamento do modelo desenvolvimentista.

Os bancos públicos, notadamente os estaduais, absorveram grande parte dos desequilíbrios que foram gerados nas finanças públicas e, a partir daí, entraram também em processo de fragilização. Os bancos públicos foram paulatinamente perdendo a capacidade de financiar projetos voltados ao desenvolvimento e voltaram-se para a disputa de mercado com os bancos privados em virtude do escasseamento dos recursos orçamentários.

Observa-se ainda que, nos anos 80, o BCB procurou alternativas para solucionar o problema dos bancos estaduais no intuito de sanear-los. No entanto, a origem do problema era a crise das finanças dos estados controladores, de forma que os desequilíbrios foram se avolumando. No caso dos bancos federais, observou-se uma forte reorientação para busca de *fundings* no mercado para complementar os recursos oriundos de fundos orçamentários constitucionais.

2 - O ajuste do SFN, a internacionalização bancária e a reestruturação dos bancos públicos nos anos 90

Neste capítulo procura-se demonstrar que os problemas vividos pelos bancos públicos nos anos 90, no bojo de sua reestruturação nos anos 90, faz parte de um movimento mais amplo, ligado ao ajuste do SFN e à internacionalização bancária.

Alguns fatos provocaram profundas modificações no sistema financeiro nacional na década de 1990. O primeiro foi a proliferação dos bancos múltiplos¹ após a autorização do banco central para a atuação dessas instituições a partir de 1988. Além das facilidades legais, a ciranda financeira em torno da dívida pública, aliada aos ganhos advindos do *float* em função das elevadas taxas de inflação, permitiu a abertura de inúmeras instituições financeiras sob a denominação de bancos múltiplos, que passaram de apenas 4 (quatro) em 1988 para 212 em 1994.

De acordo com diagnóstico do IBRE-FGV², com a queda da inflação, os bancos perderam cerca de US\$ 5 bilhões em receitas de *float* no segundo semestre de 1994, eqüivalendo a cerca de 50% da receita de intermediação, fazendo com que a participação do setor financeiro no PIB se reduzisse de 15,6% em 1993 para 6,9% em 1995. Num primeiro momento, a perda de rentabilidade com a redução do *float* foi parcialmente compensada pela cobrança e elevação de tarifas. Os bancos passaram também a incrementar as operações de crédito em virtude do grande diferencial de juros entre as taxas de captação e aplicação.

As taxas de juros subiram também em função das instabilidades do ambiente externo (como a crise do México), trazendo a desaceleração da economia e uma crise de inadimplência dos mutuários. Isso enfraqueceu ainda mais os ativos dos bancos, pois boa parte desses créditos logo se revelariam de liquidação duvidosa em decorrência de, além do aperto monetário, a pouca experiência na análise de riscos de crédito por parte das instituições financeiras nacionais, acostumadas com os lucros através de *float* e da carteira de títulos públicos.

O segundo fato foi a redução das taxas de inflação pelos planos de estabilização, em especial, o Plano Real. Começaram a surgir problemas de crises de liquidez no sistema bancário público e privado. Com a liquidez restrita, o mercado passou a ficar mais seletivo em suas operações interbancárias, com escasseamento dos mecanismos de financiamento

¹ Os bancos múltiplos são instituições financeiras que, sob apenas uma personalidade jurídica consolidada, podem atuar, além da carteira comercial, nas diversas áreas autorizadas pelo Banco Central como financeira e arrendamento mercantil (*leasing*).

² Carta do IBRE, in *Conjuntura Econômica*, FGV, Rio de Janeiro, jun/1999.

intrasetorial. Os bancos públicos federais - CEF e BB, foram então induzidos pelo Banco Central a cobrir parte deste mercado.

Os riscos de insolvência e de iliquidez tornaram-se elevados e obrigaram o BCB a adotar medidas regulatórias e prudenciais mais rígidas para fortalecer o SFN, inclusive impondo controles creditícios (limitação de prazo) e elevados recolhimentos compulsórios sobre os depósitos, chegando mesmo a cobrar recolhimento sobre a expansão de operações ativas. Pelo lado do setor privado, o Programa de Estimulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional – PROER vinha nesse sentido, com o objetivo de evitar uma crise sistêmica no sistema financeiro nacional. O Banco Central passou a estimular a transferência do controle acionário do banco em dificuldades para instituições sadias ou exigiu aportes de capital.

Um terceiro fato tem sido a crescente presença de instituições estrangeiras no sistema. A entrada de instituições estrangeiras foi também incentivada, no intuito de promover maior competição e fortalecer o sistema. Devido ao crescente movimento de liberação financeira do país, com a reinserção no fluxo internacionais de capitais, tem crescido a participação de bancos estrangeiros no sistema financeiro. Entre 1994 e 1998, o número de bancos estrangeiros passou de 37 para 58 e suas agências subiram de 446 para 2.142.

O quarto fato, a privatização de bancos públicos, sobretudo os estaduais. Com o crescente déficit fiscal e o descontrole das finanças públicas, o sistema bancário público, em especial o estadual, passou por fortes ajustes, inclusive com privatizações. De forma similar ao PROER, para o setor público foi adotado o Programa de Estímulo à Redução do Setor Público na Atividade Bancária Estadual (PROES).

Segundo estudo do DIEESE(1997)³, o processo de reestruturação em curso no setor bancário brasileiro após o Plano Real tem duas faces e duas motivações: uma institucional e outra mercadológica, com interações entre si para a conformação de um novo perfil do sistema.

No campo institucional, cabe destacar o espaço técnico e político ocupado pelo núcleo da equipe econômica - Ministérios da Fazenda e Planejamento e Banco Central -, na condução da Política Monetária e na definição de um novo desenho para o Sistema Financeiro Nacional. Dentre as medidas adotadas, destacam-se: Resolução CMN nº 2.099 de 17//8/94: o enquadramento das instituições financeiras a partir de abril de 1995 aos princípios do Acordo da Basiléia⁴, estabelecendo que o Patrimônio Líquido não poderá ser inferior a 8% do Ativo

³ Desempenho e Reestruturação dos Bancos após Plano Real, Dieese - Linha Bancários, São Paulo, 1997

⁴ A adoção das regras do Acordo da Basiléia, ao determinar um nível mínimo de capitalização das instituições buscando o enquadramento operacional à capacidade patrimonial de cada uma delas, estimulou os bancos a optar pela capitalização das empresas ou pela redução do número de carteiras

ponderado pelos riscos; Exposição de Motivos Nº 311 enviada pelo Ministério da Fazenda à Presidência da República, com vistas a autorizar, após análise individual, a instalação de bancos estrangeiros no país; criação do Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro (PROER); criação de um programa para “saneamento” dos bancos públicos estaduais (MP 1514) através do Programa de Estímulo à Redução do Setor Público na Atividade Bancária estadual (PROES); a definição da missão estratégica das instituições públicas federais na Nota Técnica Nº 20 (NT-MF 20) da Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda (prevendo inclusive a privatização do Meridional); criação do Fundo Garantidor de Créditos; concessão aos bancos da faculdade de diferir em até 10 semestres, os gastos com processos de reestruturação administrativa e tecnológica; liberação das tarifas bancárias; redução do horário de atendimento; mudanças nas regras de Assistência Financeira de Liquidez do Banco Central, fortalecimento dos instrumentos de fiscalização/supervisão já existentes, tais como a Intervenção, a Liquidação Extra-Judicial, e o Regime de Administração Especial Temporária (RAET); a criação da central de risco de crédito; e a adoção de nova classificação de risco de crédito.

No tocante às estratégias mercadológicas dos bancos, estas tem sido diferenciadas, inclusive aproveitando de incentivos públicos no âmbito do PROER. Pequenos bancos, que haviam se transformado em múltiplos, passaram a buscar nichos de mercado. Bancos de médio e grande porte passaram a desenvolver estratégias de sobrevivência, não por limite patrimonial, mas pelo maior grau de abertura e competitividade do setor, ensejando um processo de fusões e aquisições que, no âmbito do PROER, envolveram financiamentos da ordem de R\$ 21 bilhões.

Ainda segundo o DIEESE(1997), haveria a necessidade de se “repensar as instituições financeiras, descobrir sua vocação, seu nicho de atuação no mercado (de varejo, atacado, de fomento), reduzir seus custos, aumentar sua competência na gestão de riscos, em síntese, preparar a instituição para o novo cenário de transformações no setor financeiro”. Os bancos identificados como “despreparados” para a competição conseqüente do ajuste estrutural são os bancos estaduais e os nacionais de médio porte. Num contexto associado ao acirramento da concorrência, também uma conseqüência do processo de ajuste e reestruturação, os bancos estaduais parecem apresentar as maiores dificuldades e limitações. “Estão mais vulneráveis às pressões por soluções (muito no sentido da privatização ou reorganização, no caso dos públicos e liquidação ou fusão no caso dos privados de médio porte) especialmente por carregarem o ônus das crises financeiras de seus estados”.

com que operavam (ou tinham direito a operar). Como a adoção desse critério por parte do Banco Central veio num momento em que o Plano Real

Procura-se, nos tópicos seguintes, elencar as especificidades dos ajustes das instituições financeiras após o plano Real.: bancos privados (nacionais e estrangeiros); bancos públicos estaduais; e bancos públicos federais.

2.1 - O ajuste do setor privado após o Plano Real

O setor privado procurou sempre adaptar-se rapidamente às mudanças tecnológicas e aos diversos planos econômicos adotados pelos Governos no combate à inflação . Após o Plano Real, ficou nítido o número excessivo de instituições no sistema, ensejando um processo de fusões e aquisições.

Segundo a Consultoria KPMG⁵, os negócios realizados no setor financeiro envolveram 92 instituições de 1994 até julho de 1996, incluindo fusões, aquisições e *joint-ventures*. Esta busca de associações e parcerias, particularmente com bancos internacionais, e a vinda com maior ênfase destes bancos ao Brasil fazem parte de um contexto macroeconômico que tenta conciliar a estabilidade inflacionária com a abertura econômica e tem levado à ampliação das relações comerciais e financeiras do país. A ampliação das relações de comércio do Brasil com o resto do mundo formou um mercado atraente para bancos estrangeiros que vêem a possibilidade de atuar no financiamento destas operações, aproveitando não apenas o *expertise* mas também o acesso a recursos com taxas mais reduzidas e prazos mais longos, grande diferenciais se comparado ao mercado brasileiro de crédito.

Segundo o DIEESE(1997), internamente “percebe-se a necessidade de rompimento de um ciclo de administração da indústria bancária nacional sob uma ótica estritamente familiar, atualmente deslocada do processo de conglomeração e formação de grandes grupos que se iniciou nos anos 70. Para este rompimento, busca-se um maior fortalecimento patrimonial e uma maior presença mercadológica, encontrando nos bancos estrangeiros um parceiro adequado”.

A retomada do crédito no mercado brasileiro após a estabilização incentivou o crescimento de aquisições nesta área, principalmente através de financeiras que detêm operações com pessoas físicas. Parte das justificativas de associações de bancos brasileiros e estrangeiros reside na facilidade de acesso ao mercado internacional, com prazos e taxas mais atraentes, garantindo elevados ganhos quando da internalização desses recursos. Desta forma, as mudanças no sistema financeiro privado tiveram uma motivação estratégica, a partir

trazia muitas incertezas ao setor, desenhando um grau maior de competitividade, muitos bancos passaram a repensar suas estratégias de mercado.
⁵ in Desempenho e Reestruturação dos Bancos após Plano Real , Dieese - Linha Bancários, São Paulo, 1997

das iniciativas de cada instituição, mas também foram estimuladas no campo institucional, quando o Banco Central adotou o PROER.

O PROER - Programa de Estímulo a Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional — foi criado para se evitar uma crise sistêmica, sendo instrumento para dar suporte à atuação do BCB na recuperação⁶ do Sistema Financeiro Nacional. Foi instituído pelo Conselho Monetário Nacional, por meio da Resolução N. 2.208, de 3 de novembro de 1995⁷. Com o PROER, o BCB procurou aparelhar-se com mecanismos voltados para a atuação preventiva e recuperadora⁸ nas instituições financeiras privadas.

Conforme GARCIA(1997)⁹, o PROER teve como objetivo assegurar a liquidez e a solvência ao sistema, resguardando os interesses de seus clientes. Nas instituições financeiras privadas, tal programa implementou a reorganização administrativa, operacional e societária, fato que resultaria na transferência do controle acionário ou modificação do objeto social desta, seja mediante fusões, incorporações, cisões, desmobilização ou qualquer outra forma de reestruturação, permitindo a obtenção de padrões de eficiência e competitividade, a fim de propiciar estabilidade a este sistema.

Foi editada, também, a Medida Provisória N 1.179, de 3 de novembro de 1995, estabelecendo o tratamento tributário a ser dado ao referido programa.

Com a definição das linhas básicas do PROER, o BCB passou a adotar medidas a fim de recuperar o sistema de fiscalização e regulamentação bancária, facilitando a ação das autoridades monetárias de forma preventiva: Medida Provisória N. 1.182, de 17 de novembro de 1995, cedendo ao BCB um amplo poder de intervenção nas instituições e instituindo, também, a responsabilidade penal dos controladores destas organizações financeiras; Medida Provisória N. 1.334, de 13 de março de 1996, que se constituía em responsabilizar as empresas de auditoria contábil em caso de incidência de irregularidades nas instituições financeiras; Resolução N. 2.302, de 25 de julho de 1996, modificando a legislação que trata da abertura de bancos no exterior e consolidação das demonstrações financeiras dos bancos no Brasil e suas participações no exterior.

⁶ O PROER compreendeu as seguintes normas: linha especial de assistência financeira vinculada a títulos ou operações de responsabilidade do Tesouro Nacional ou de entidades da administração federal indireta; as perdas decorrentes do processo de recuperação; a gastos com a reorganização do sistema; e a desmobilização de ativos de propriedades das instituições financeiras participantes desse programa; recursos para o financiamento oriundos do recolhimento compulsório sobre os depósitos à vista, pertencentes as próprias instituições financeiras que integram o sistema; acesso condicionado a uma expressa autorização do BCB, observando-se a concessão caso a caso, sempre condicionada à perda do controle acionário das instituições que a ele aderissem; e diferimento dos gastos relativos aos custos, despesas e outros encargos, referentes a reestruturação geral das instituições financeiras.

⁷ Posteriormente, o PROER foi convertido em Lei no. 9710, de 19.11.98

⁸ Com o PROER, buscou-se eliminar o perigo de insolvência generalizada do SFN. Segundo o IBRE-FGV(1999), “o PROER permitiu verdadeira reestruturação do sistema financeiro nacional. Entre 1994 e 1998, no âmbito desse programa, houve 62 alterações de controle acionário, 33 incorporações e 44 liquidações de bancos. Note-se que, segundo o FMI, em termos fiscais, o PROER teve um custo fiscal moderado, de 4% do PIB, abaixo dos 12% de programa similar no México em 1994-1995, dos 13% na Argentina em 1980-1985 e dos 17% na Venezuela em 1994-1995”.

Todas essas medidas procuravam dar maiores graus de liberdade ao BCB quanto aos instrumentos de intervenção e fiscalização preventiva no Sistema Financeiro Nacional. No passado, o BCB estava mais preocupado na fiscalização do cumprimento da legislação do setor, por parte das instituições financeiras, dando pouca ênfase ao caráter prudencial.

Bancos privados de grande porte e importância, como o Banco Nacional, o Econômico e o Bamerindus submeteram-se ao financiamento do PROER, visando a promoção de seus respectivos saneamentos, resultando mais adiante na incorporação destas organizações por outras instituições. O PROER envolveu a liberação de recursos da ordem de R\$ 21 bilhões (vide Quadro 2.1) para o saneamento do SFN. Não tem havido novas liberações de recursos desde setembro/98 e o saldo remanescente a ser quitado é de R\$ 8,4 bilhões, incluindo encargos.

Quadro 2.1 - BRASIL: Valores das Operações do PROER

Em R\$ milhões

	Liberados	Quitados	Encargos	Transferidos ao DEPAD ¹⁰	Saldo
1995	5608	0	122	0	5730
1996	9379	12193	48	0	2964
1997	5987	518	234	0	9874
1998	50	250	1126	3630	7265
1999	0	0	877	103	8203
2000	0	0	199	0	8402

Fonte: Banco Central do Brasil

A maior abertura da economia brasileira, com a flexibilização da conta de capitais, além da trajetória de estabilização dos preços, tem provocado um movimento intenso de bancos estrangeiros buscando o mercado brasileiro. Estimulam ainda a presença de bancos estrangeiros a baixa participação das operações de crédito e do ativo bancário na renda nacional, quando comparado com outros países, indicando grande potencial de crescimento, sobretudo do varejo bancário, com expectativa de uma maior “bancarização” do mercado brasileiro. Os bancos estrangeiros estão buscando tanto as atividades massificadas quanto para operações mais sofisticadas fora do âmbito da intermediação¹¹. A ampliação das formas de financiamento das empresas por intermédio de operações no mercado de capitais¹², ao

⁹ GARCIA, Leticia. Bancos Públicos Estaduais, Origem e problemática atual, 1997

¹⁰ Esses valores deixaram de fazer parte da contabilização do PROER uma vez que são referentes a processos transferidos ao DEPAD (Departamento de Controle de Processos Administrativos e Regimes Especiais), atual DECIF (Departamento de Controle de Ilícitos Cambiais e Financeiros), ligado à DIFIS (Diretoria de Fiscalização).

¹¹ Os bancos estrangeiros vislumbram um mercado atraente para atuar na intermediação entre a empresa nacional e aquelas fontes de financiamento externo, na medida em que se alarga a abertura da economia brasileira e ocorre sua integração da globalização financeira. Eles passam a utilizar *know how* e recursos como diferencial comparativo e competitivo, uma vez que, em parte, algumas instituições já administram no exterior.

¹² Cabe destacar que o mercado de capitais, onde se realizam operações de captação de recursos através de negociações de papéis das empresas, é ainda relativamente pequeno no Brasil. Nos países desenvolvidos já assumiu grande importância, sendo uma das principais formas de financiamento da economia, principalmente por meio dos aplicadores institucionais como os fundos de pensão. Neste sentido, o mercado financeiro externo

mesmo tempo em que cria um espaço de concorrência para a intermediação¹³, abre possibilidades de atuação dos bancos com perfis diferenciados, que passam a ser prestadores de serviços.

Os bancos brasileiros também estão apostando neste mercado, por isso alguns grandes bancos como o Garantia, Itaú, Bandeirantes, Unibanco, Bradesco, BCN, Banco do Brasil, entre outros, aparecem como ativos em operações de *underwriting*. Parte destes bancos também realiza captações no exterior via mercado de capitais e vem buscando melhores avaliações de empresas internacionais de “rating”, o que se reflete no custo e no prazo das captações

Os bancos estrangeiros, sobretudo os espanhóis BBVA e Santander, têm demonstrado muito interesse na aquisição de bancos nacionais de pequeno e médio porte. Outro atrativo tem sido as privatizações, gerando grande concorrência nos leilões entre os grandes bancos nacionais que não querem perder posição de destaque no *ranking*.

Neste sentido, a concentração do setor financeiro, por iniciativa e incentivo do Banco Central do Brasil, pode se acentuar. No entanto, se de um lado esta ação visa reduzir a instabilidade do sistema, de outro influenciar decisivamente no mercado, alterando a “adequação natural” que se poderia esperar com os ajustes promovidos exclusivamente pelas instituições.

também torna-se atrativo para a economia brasileira a partir do momento em que apresenta mais opções de produtos e serviços com prazos e taxas mais adequados ao processo produtivo. Nesse ponto, apesar da tendência mundial da substituição do crédito pela finança direta, ainda há espaço para o crescimento do mercado de crédito no país, concomitantemente ao avanço do mercado de capitais.

¹³ Uma outra forma de medir o potencial de crescimento dos bancos estrangeiros no Brasil é a escassez de financiamentos de longo prazo para projetos empresariais, fora do âmbito das instituições oficiais, particularmente o BNDES. Os bancos estrangeiros parecem mais habituados e dispõem de recursos com perfil mais adequado, inclusive já utilizando-os no financiamento do setor imobiliário. Por outro lado, os bancos brasileiros também estão realizando captações externas fazendo uso mais intensivo das linhas do BNDES. A vantagem comparativa dos bancos estrangeiros fica em parte reduzida nos casos de parcerias de bancos nacionais com instituições internacionais que facilite o acesso ao mercado externo.

2.2 - A Reestruturação dos Bancos Públicos Estaduais

Os bancos públicos estaduais (BEs) representam o segmento bancário que tem passado por mais problemas de adequação ao novo contexto macroeconômico de abertura da economia e estabilização de preços nos anos 90. Os programas de estabilização implementados acentuaram as fragilidades e os estrangulamentos dos BEs, em função dos impactos da queda da inflação sobre os ganhos das instituições e das medidas de política monetária adotadas no período, além dos desequilíbrios oriundos da crise fiscal do setor público desde os anos 80.

Desde o início dos anos 80, o "ajuste" dos bancos estaduais passou a ser uma das prioridades do Banco Central. Até então, a atuação do Banco Central pautava-se na adoção de medidas disciplinadoras e de "socorro". Com a transição para o regime democrático, a fragilidade política do Governo Federal inviabilizava a adoção de medidas mais drásticas com relação aos bancos estaduais. Mas, apesar da importância dada ao saneamento dos BEs, os sucessivos programas elaborados e implementados pelo BCB (PAC, PROREF, RAET) não equacionaram seus problemas estruturais ligados aos desequilíbrios fiscais dos estados controladores.

Os BEs passaram, inclusive, a ser acusados de atuar como bancos centrais ao emitir moeda sem lastro em reservas. Para o Banco Central, tornou-se premente o controle desse "poder de emissão" dos BEs, visando eliminar o financiamento por parte destes bancos aos seus respectivos Governos Estaduais. Neste sentido, o BCB decretou, em 1990, a Liquidação Extrajudicial dos bancos dos Estados da Paraíba e do Rio Grande do Norte, cujos processos foram suspensos após renegociação das dívidas dos Governos Estaduais com a União, obedecendo as regras contidas na Lei No. 4.388, de 30 de dezembro de 1991.

Devido às dificuldades para girar as Letras Financeiras do Tesouro Estadual (LFTE's) no mercado, os BEs enfrentavam problemas crescentes de liquidez, sendo obrigados a recorrer continuamente à assistência financeira do BCB de forma a dar continuidade ao financiamento da dívida mobiliária dos Estados. Diante disso, o BCB, em abril de 1991, autorizou a emissão de Letras do Banco Central (LBCs) para substituírem temporariamente a Carteira de Títulos Estaduais, num prazo de 60 (sessenta) dias prorrogáveis. Os BEs trocavam os títulos estaduais de difícil negociabilidade por títulos federais de ampla aceitação, melhorando sua liquidez. Em contrapartida, o Estado oferecia ao BCB garantias como imóveis, ações e a própria carteira de crédito da instituição financeira estadual beneficiária da

operação. Em outubro de 1991, a criação dos Fundos de Aplicação Financeira (FAF) abriu mercado para colocação dos títulos estaduais, trazendo algum alívio aos BEs.

Com o Plano Real, a queda dos níveis de inflação novamente trouxe à tona os desequilíbrios dos BEs ocultos pelos ganhos de float advindos da alta inflação. Como forma de amenizar as dificuldades de liquidez enfrentadas por algumas instituições, no início de 1995 o Banco Central procedeu à troca de títulos estaduais por federais, com maior aceitação no mercado do que os respectivos títulos estaduais. Nesta linha, encontravam-se o Banespa, Credireal e Banerj, no grupo de instituições com problemas fortemente vinculados à rolagem de dívidas mobiliárias.

Em termos mais gerais, as dificuldades comuns a todo o sistema de bancos públicos estaduais poderiam ser caracterizadas por: baixa qualidade dos ativos, compostos por operações de liquidação duvidosa efetuadas tanto com o setor público como com o privado; descasamento temporal entre captações e aplicações; limitações de ordem operacional tais como custos administrativos e defasagem tecnológica, potencializadas pelo acirramento da competição no setor bancário, com a queda da inflação; dificuldades quanto a viabilização da atuação comercial; e questionamentos quanto ao chamado “papel social” das instituições financeiras estaduais.

Em relação a este último tópico, a possibilidade de ganhos propiciada pela elevada inflação colocou em segundo plano a atuação voltada para o fomento, considerada a função essencial das instituições financeiras estaduais. A composição do *funding* desses bancos, formado quase que totalmente por captações de curto prazo junto ao público, vem colocando obstáculos à implantação de políticas de crédito de longo prazo, características da atividade de fomento ou social.

Segundo o DIEESE, “o dilema posto pela necessidade de viabilização comercial no curto prazo e de definição da atuação de fomento a médio e longo prazos traz problemas adicionais aos processos de reestruturação atualmente em curso em diversos bancos estaduais. Isso porque não se trata apenas de adequar receitas e despesas e de se promover o equilíbrio patrimonial dessas instituições mas também de se definir o papel a ser desempenhado por elas num provável cenário de estabilidade”.

Em dezembro/94, o BCB decretou intervenção nos dois maiores bancos estaduais do país, o Banerj e o Banespa, no âmbito do Regime de Administração Especial Temporária – RAET. No caso do Banerj, foi o início da preparação do banco para privatização, que ocorreria em 1997.

A partir de 1994, a postura do BCB mudou no sentido de forçar o ajuste estrutural do setor financeiro público, com a nítida opção de redução de participação do setor público na atividade bancária estadual, o que levaria, no limite, à extinção dos bancos estaduais. Com discurso contra a existência dos bancos estaduais, pela obsolescência deles frente às mudanças em andamento no sistema financeiro internacional, gerou-se um esvaziamento do papel dos BEs na economia brasileira, principalmente, após a federalização do Banespa e a privatização do Banerj, Credireal e Bemge no ano de 1997, além da privatização do Meridional, no âmbito federal.

Frente às recorrentes dificuldades econômico-financeiras dos bancos estaduais, a posição do Banco Central tem sido a de forçar uma solução a curto prazo para estes problemas, priorizando mudanças na gestão e no controle acionário destes bancos, conforme MP 1.514/96, que criou o PROES.

Não é recente a busca de solução para os bancos estaduais concomitantemente à renegociação das dívidas estaduais, principal causa de desestruturação dos BEs. Ainda em 1991 houve a tentativa do governo federal de se adotar medidas para rolagem das dívidas estaduais com os bancos oficiais federais e em títulos, de acordo com a Lei 8.388/91. Apesar da aprovação da lei, não houve avanços na regularização das relações entre os Governos e os BEs e os órgãos federais, e nenhum contrato chegou a ser assinado.

Em 1993 houve nova tentativa do governo federal de disciplinar as relações dos BEs com os seus respectivos Estados, com a aprovação da proposta de refinanciamento de parte da dívida Estadual pela União. O instrumento do refinanciamento funcionava através da assinatura de contratos de rolagem da dívida, possibilitando a transferência das dívidas de responsabilidade das organizações estaduais, contratadas junto a órgãos federais, com intermediação dos BEs, para os Tesouros Estaduais, tendo com isso a possibilidade de redução do comprometimento das instituições estaduais frente às operações ligadas ao setor público. O avanço do poder do BCB e o mecanismo de rolagem parcial da dívida estadual não alcançaram o sucesso almejado em função da ineficiência das medidas de controle do setor público e a expansão monetária.

Em 1996, o governo federal procurou, através do Programa de Incentivo a Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES), vincular, mais uma vez, o saneamento dos BEs com a renegociação das dívidas dos governos estaduais.

O PROES foi instituído com base na Medida Provisória No. 1514/96, reeditada sob o número 1.556, em julho/97¹. Seu objetivo era disponibilizar linhas especiais de assistência financeira no âmbito na renegociação das dívidas estaduais com o governo federal. Poderia ser utilizado para a reestruturação das carteiras de ativos e passivos das instituições estaduais. O Banco Central examinaria caso a caso os pedidos de assistência no âmbito do PROES, desde que a instituição financeira estadual estivesse em processo de privatização ou transformação em instituição não financeira (agência de fomento). Os bancos federais poderiam ter acesso ao PROES na assunção de passivos dos bancos estaduais.

Haveria duas possibilidades de saneamento dos bancos estaduais com utilização de recursos do Governo Federal: saneamento pelo Governo do Estado. Neste caso, o financiamento seria de 100% para gastos para liquidar, privatizar, transformar em instituição não financeira ou transformar em agência de fomento. O financiamento seria de 50% dos gastos se o estado optasse por sanear o banco e manter o controle acionário, implicando em aporte imediato de recursos por parte do estado.; e saneamento pelo Governo Federal. Neste caso, haveria a Federalização, que redundaria em liquidação, privatização ou devolução ao estado de origem, mediante vultoso aporte de recurso por parte do governo.

Diante das dificuldades fiscais e impulsionados pelo Governo Federal, a grande maioria dos governadores vem adotando medidas com relação a seus bancos que passam pela discussão do controle acionário dos mesmos.

No lançamento do PROES. dentre os estados da federação, apenas Mato Grosso do Sul e Tocantins não possuíam instituições financeiras públicas estaduais e somente três estados não participaram do programa: Paraíba (Paraiban), Piauí (BEP) e Distrito Federal (BRB). Em 2000, o BEP foi incluído na lista de privatização, com leilão previsto para 2001.

Seis estados aderiram à opção de sanear seus BEs: Pará (Banpará), Sergipe (Banser), Espírito Santo (Banestes), Santa Catarina (Besc), Rio Grande do Sul (Barrisul) e São Paulo (Nossa Caixa-Nosso Banco). Dentre estas, em 2000 o BESC entrou para a lista de privatização, cujo leilão também está previsto para 2001. Assim, após a conclusão de todos os processos, devem restar apenas sete instituições financeiras estaduais, dentre as 31 que existiam quando do lançamento do PROES.

Na opção de extinção ou liquidação extrajudicial foram enquadrados cinco BEs do Rio Grande do Norte (Bandern), Alagoas (Produban), Amapá, Mato Grosso (Bemat) e Minas Gerais (Minas Caixa). Cabe ressaltar que a Minas Caixa, o Bandern, além do Caixego, de Goiás, já estavam em situação de liquidação extrajudicial na época do lançamento do PROES.

¹ Em janeiro/2001 a MP do PROES entrou em sua 62ª reedição.

No caso do Rio Grande do Norte, ficou decidido que esse estado teria uma agência de fomento.

Onze unidades da federação optaram por transformar seus BEs em agências de fomento. Foram eles o do Amazonas (BEA), Rio Grande do Sul (BD), Santa Catarina (Badesc), Bahia (Desenbanco), Minas Gerais (BDMG), Pernambuco, Roraima, Amapá, Rondônia, Acre e Alagoas.

No início do PROES, 26 instituições foram enquadradas por seus controladores na opção de deixar de ser bancos estaduais, sendo que 10(dez) sob a forma de privatização: Ceará (BEC), Bahia (Baneb), Goiás (BEG), Maranhão (BEM), Minas Gerais (Credireal e Bemge), Paraná (Banestado), Pernambuco (Bandepe), Rio de Janeiro (Banerj) e São Paulo (Banespa). Até o final do 2000, já tinham sido privatizados os seguintes BEs, por ordem cronológica:

Quadro 2.2 - Brasil - Bancos Estaduais – Privatizações realizadas após o PROES

Banco	Estado	Data da Privatização	Valor da Privatização (US\$ milhões)	Banco Adquirente
Banerj	RJ	Junho/1997	289	Itaú ²
Credireal	MG	Agosto/1997	112	BCN ⇒ Bradesco ³
Bemge	MG	Setembro/1998	494	Itaú
Bandepe	PE	Setembro/1998	153	ABN-Amro Bank
Baneb	BA	Junho/1999	147	Bradesco
Banestado	PR	Outubro/2000	869	Itaú
Banespa	SP	Novembro/2000	3700	Santander

Fonte: BNDES

Das privatizações realizadas, chamam atenção a do Banerj, que foi a primeira, a do Banestado pelo elevado ágio (300%), e a do Banespa, que após meses de “batalhas judiciais”, foi levada a cabo e gerou o surpreendente valor de R\$ 7 bilhões. O Banco Santander (espanhol) pagou um valor muito acima da segunda proposta, demonstrando sua determinação em reforçar sua presença na região sudeste e em especial no estado de São Paulo, coração financeiro do país.

Levantamento feito pela consultoria Austin Asis⁴, levando em conta as privatizações realizadas desde 1997, exceto Banestado e Banespa, constata que os BEs (Banerj, Bemge, Credireal, Baneb e Bandepe) e o federal Meridional saíram de um prejuízo conjunto R\$ 440 milhões em 1997 para lucro de R\$ 1,36 bilhão em 1999, devido a “profundas cirurgias”

² O Banerj foi dividido em duas partes. O “banco bom” foi adquirido pelo Banco Itaú ; o “banco ruim” sofreu liquidação extrajudicial.

³ O Credireal foi comprado pelo BCN, que acabou sendo vendido para o Bradesco em outubro de 1997.

⁴ “Bancos privatizados já apresentam lucros altos”, Gazeta Mercantil, 29/03/2000, p. B-1

realizadas por seus novos controladores e por utilização de benefícios oferecidos pelo governo na venda desses bancos, como os créditos tributários e o perdão temporário de recolhimentos compulsórios e de aplicações obrigatórias no setor imobiliário. Isso permitiu os lucros expressivos, a rentabilidade crescente e melhoria do patrimônio líquido, amenizando, para os controladores, os problemas dos enxugamentos de quadro, planos de demissão voluntária, fechamento de agências e os desembolsos para atualização tecnológica.

Como citado anteriormente, os bancos do Piauí (BEP) e de Santa Catarina (BESC) foram posteriormente incluídos na lista de privatização⁵ e juntamente com os BEs de Goiás (BEG), do Ceará (BEC), do Amazonas (BEA) e do Maranhão (BEM) ficaram para o cronograma de privatização de 2001. É provável que o Paraiban também seja incluído na lista. O Banco Central submeterá essas instituições à avaliação econômico-financeira e a definição da modelagem de venda, contratando consultorias específicas para esse fim.

De acordo com o Diretor de Finanças Públicas e Regimes Especiais do BCB, Carlos Eduardo de Freitas, apesar de serem bancos menores, há grande interesse do mercado devido à administração da movimentação de recursos do governo do estado e ao fato de os bancos estarem líquidos e capitalizados após o saneamento com recursos da União. Além disso, todas as instituições financeiras estaduais têm créditos tributários, o que, na prática, reduz o preço pago na aquisição. A título de exemplo, o Banestado, que foi comprado por R\$ 1,65 bilhões pelo Itaú (ou US\$ 869 milhões), tem créditos tributários da ordem de R\$ 600 milhões (a preços da data da compra em outubro/2000), o que torna o valor “líquido” pago pela aquisição em R\$ 1 bilhão.

O maior problema enfrentado pelos BEs foi, portanto, a falta de liquidez gerada pela perda das fontes de recursos orçamentários, a perda, devido ao carregamento dos títulos das dívidas estaduais, de oportunidades de aplicações de melhor rentabilidade. O efeito negativo era duplo: do lado dos ativos, esses perdiam qualidade; do lado dos passivos, havia a necessidade de financiar-se a custo cada vez mais elevado no mercado interbancário. Ao colocar o saneamento dos BEs no âmbito da renegociação das dívidas estaduais, o Banco Central praticamente inviabilizou a alternativa de manutenção da atividade comercial, adotando uma postura nitidamente de retirada do setor público da atividade bancária comercial no âmbito estadual. Restaria aos estados a manutenção de agências de fomento, sem o poder de alavancagem e dependentes de recursos orçamentários, cuja escassez foi, de fato, o que gerou a crise dos BEs.

⁵ “Mais seis bancos entram no calendário de privatização”, Gazeta Mercantil, 19.10.2000, p. B-4.

2.3 - A Reestruturação dos Bancos Públicos Federais

Em relação ao saneamento do sistema financeiro federal, a estratégia governamental tem sido diferente daquela adotada para o sistema estadual. No lançamento do Plano Real, optou-se pela reestruturação administrativa de cada uma das instituições financeiras públicas federais (IFPF), com medidas específicas. Desde 1993, o governo federal vem procurando, no âmbito da atuação do Comitê de Coordenação Gerencial das Instituições Financeiras Públicas Federais (COMIF), coordenar a ação estratégica do conjunto das IFPFs.

O Ministério da Fazenda, pela Nota Técnica Nº 20 (NT-MF 20), de 03/04/1995, sugeriu a redefinição das funções das instituições financeiras públicas federais, bem como procurou assinalar parâmetros de ajustamento para as mesmas. O diagnóstico levantado era de que as IFPF vinham atuando como instrumentos para execução da política creditícia do Governo Federal, mas realizando funções não estritamente ligadas à intermediação financeira. As estruturas administrativo-financeiras ficaram pesadas, a rede excessiva e ineficiente de agências, além de vir ocorrendo concorrência prejudicial entre as IFPF.

Para a “reorganização eficiente” do setor financeiro federal, foram apresentados três parâmetros básicos no direcionamento das IFPF, em termos de função, custos e resultados:

- a) *atividade comercial* – a referência para os indicadores de rentabilidade seria a mesma dos bancos privados, ou seja, a receita deveria cobrir, no mínimo, os custos mais a formação de reservas e o pagamento de dividendos;
- b) *atividade de fomento* – o retorno financeiro deveria cobrir, no mínimo, os custos mais a formação da reserva necessária à manutenção da integridade patrimonial e ao atendimento de contingências.; e
- c) *atividade de prestação de serviços* – as tarefas deveriam garantir o ressarcimento de todos os custos incorridos efetivamente. A função fiscal, atividade não financeira, delegada pelo Estado aos bancos federais, deveria ser ônus orçamentário do Governo Federal.

Para avaliar e encaminhar soluções no processo de reestruturação das instituições financeiras federais, haveria o suporte de “empresa de consultoria de qualificação indiscutível”. A implementação dessas medidas e seu acompanhamento far-se-ia por intermédio do COMIF.

Segundo o DIEESE(1997), “a determinação governamental quanto ao ressarcimento dos créditos junto à instituições de governo revela que a decisão de efetuar um ajuste nesses

bancos é política mais do que apenas técnica, pois prescreve medidas saneadoras predeterminadas, antes de solucionar as causas do desajuste diagnosticado”.

Pela NT-MF 20, definiu-se para o BB a função de conglomerado financeiro com ênfase na atividade de Banco Comercial apontado para um processo de reestruturação com a implantação de um novo modelo organizacional voltado para segmentos de mercado e estruturado por unidades de negócios, seguindo o caminho dos grandes bancos privados. Com relação a CEF foi destinada a missão de ser agente financeiro federal com atribuição de desenvolvimento urbano; ficando a atividade comercial como suporte. Desta forma a Diretoria da empresa passou a adequar e reformular as estruturas administrativas e operacionais. Já para o Meridional foi explicitado o caminho da privatização. Em relação ao Banco do Nordeste e ao Banco da Amazônia, a NT-MF 20 traçava orientações mais drásticas de redimensionamento da rede de agências e de concentração das atividades no âmbito do fomento.

Desde 1996, várias orientações da NT-MF 20 vem sendo adotadas pelas administrações das IFPF, dentre elas: enfrentamento de problemas patrimoniais do BB, que, em março de 1996, fez uma chamada de capital de R\$ 8 bilhões, e da CEF, que, principalmente através da MP 1.520/96, buscou uma solução ao problema do pagamento das obrigações da União no tocante ao dos saldos de programas habitacionais cobertos pelo Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS); reformulação das estruturas administrativas e funcionais de BB e Caixa, inclusive alterando os Planos de Cargos e Salários dessas instituições.

Em todos os bancos federais, em geral, tentou-se a implementação de uma política salarial que estancasse o crescimento da folha de pagamentos, bem como se promoveram programas de incentivo ao desligamento voluntário; privatização do Meridional, em 4 de dezembro de 1997; redução da rede de agências do BASA fora da Amazônia.

Cabe destacar que, no decorrer do processo de reestruturação dos bancos públicos federais, ocorreram as crises externas do México (1994), da Ásia (1997) e da Rússia (1998), que levaram à mudança do regime cambial e a desvalorização cambial do real em relação ao dólar. Desde 1998, os entendimentos do Governo Federal com o Fundo Monetário Internacional (FMI) levaram em conta a abertura do sistema financeiro brasileiro e a privatização dos bancos públicos, no âmbito do ajuste fiscal em todas as esferas de governo (federal, estadual e municipal).

Em abril de 1999, o Governo Federal iniciou processo com vistas a uma reestruturação dos seguintes bancos federais: Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, Banco do Nordeste e Banco da Amazônia, contratando uma consultoria externa para a realização de um diagnóstico dessas instituições e formulação de uma proposta de remodelagem das IFPF. O BNDES publicou edital que estabeleceu a licitação sob a modalidade concorrência para contratar a consultoria, seguindo a lógica prescrita na NT-MF 20. Em junho, quatro consórcios liderados por empresas transnacionais e uma empresa nacional de consultoria apresentaram propostas: Mckinsey Ltda; Booz Allen & Hamilton do Brasil Consultores Ltda; Deloitte Touche Tohmatsu Consultores S/C Ltda; A T. Kearney Ltda.; e Austin Asis (nacional).

Em outubro de 1999 foi divulgado oficialmente o resultado da concorrência, sendo vencedora a consultoria holandesa Booz Allen, em consórcio com a USP-FIPE. A Booz-Allen elaborou o relatório disponibilizado pelo Ministério da fazenda para audiência pública a partir de julho/2000, recolocando os bancos federais no debate nacional. O relatório está em aberto e o desfecho da reestruturação poderá ser a reorganização do setor, profundas reformulações de suas estruturas e atividades, ou até decisões de privatização, fusão ou liquidação.

Passa-se a examinar a reestruturação de cada uma das instituições federais (BB, CEF, BNB e BASA) e posteriormente a atuação do COMIF. Ressalte-se que, embora o BNDES não seja objeto de análise específica, serão feitas citações a seu respeito,.

No caso do BB, com a implantação do Plano Real em 1994 e a redução da inflação e dos ganhos de *float*, foi obrigado a promover mudanças em sua estrutura de custos, a exemplo dos bancos privados. Na função de agente do Tesouro Nacional, o BB assumiu papel estratégico na substituição da antiga moeda (cruzeiro real) pela nova (real)¹.

A mudança do governo em 1995, com a posse de FHC e a nomeação de Paulo C. Ximenes, trouxeram ao BB a implantação um “Programa de Ajustes”² visando, no curto prazo, eliminar o desequilíbrio financeiro através da elevação das receitas e redução das despesas; e, a médio e longo prazos, adaptar o banco ao plano de estabilização econômica. “Para tornar-se ágil e competitivo, passou por grandes transformações a partir de 1995, com a

¹ Em primeiro de julho de 1994, o BB havia distribuído R\$ 3,8 bilhões às 31 mil agências bancárias existentes no País.

² O programa tinha como objetivo maior a redução dos custos operacionais e tornar o Banco mais competitivo, com prioridade para as empresas subsidiárias. Para adequar o quadro de pessoal, foi lançado o Programa de Desligamento Voluntário, com desligamento de cerca de 13 mil funcionários. Foi também modificado o processo decisório da Empresa, com a adoção da Gestão Colegiada e o desenvolvimento do “Novo Modelo de Arquitetura Organizacional” e a criação das Unidades de Assessoramento (UA), das Unidades de Função (UF) e das Unidades Estratégicas de Negócios (UEN), voltando sua atuação para “foco no cliente”. O BB firmou “parcerias estratégicas” com a iniciativa privada nos segmentos capitalização, previdência e seguros. A primeira parceria foi em 1993, com a criação da Brasilprev, empresa de previdência complementar. Até 1997 já havia sido criadas as empresas Brasilcap, Brasilsaúde, Brasilveículos, Aliança do Brasil e SBCE — Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação. O Banco fez ainda uma revisão da sua rede de atendimento com o fechamento de agências no país e de dependências no exterior. Implementou também um processo de automação para integrar ao sistema *on line* os seus pontos de atendimento.

reorganização de sua estrutura administrativa e a adoção procedimentos mais transparentes e rígidos na concessão de empréstimos, modernização do modelo de gestão e investimentos na profissionalização de seus quadros e em novos mercados”³.

As medidas adotadas em 1995 não foram suficientes para evitar o prejuízo de R\$ 4,2 bilhões. No primeiro semestre de 1996, o BB adotou novas medidas saneadoras⁴ e de regularização de antigas pendências de crédito e com isso fechou o ano com prejuízo de R\$ 7,6 bilhões, mesmo com lucro no segundo semestre de R\$ 254,9 milhões. O resultado de 1996 foi fortemente impactado pelas despesas com provisões para crédito de liquidação duvidosa. No mesmo ano, o Banco realizou chamada de capital no valor de R\$ 8 bilhões. Como não houve interesse substancial da iniciativa privada, o Tesouro Nacional acabou arcando com o maior parte de capitalização e aumentando para cerca de 80% sua participação no capital do banco.

Por outro lado, como avaliou, em 2000, o então presidente do BB, Paolo Zaghen, “com a estrutura de capital adequada ao mercado e a regulamentação do Banco Central, o BB se afirmou dentro do setor, mostrando competência e capacidade de reação”⁵. O BB procurou tornar-se um banco moderno, aprimorando sua linha de produtos e serviços, adaptando-a ao comportamento de consumo de cada segmento; disseminando a cultura de controle; e investindo maciçamente em tecnologia⁶. Somente em 1996, foram investidos R\$ 196 milhões em informática e orçados investimento da ordem de R\$ 1,7 bilhão até o ano 2000 nesta área.

No ano 2000, a Missão Estratégica do BB foi reformulada: “Ser a solução em serviços e intermediação financeira, atender às expectativas de clientes e acionistas, fortalecer o compromisso entre os funcionários e a Empresa e ser útil à sociedade”.

O BB permanece com o papel de fomentador do desenvolvimento do País, embora buscando eficiência no atendimento aos clientes e geração de lucros. Como afirmou Paolo Zaghen: “Sendo polivalente e buscando transformar a dualidade público/privado em aliado mercadológico. Como banco público, administramos programas para os quais só nós temos estrutura e capacidade e, ao mesmo tempo, geramos lucros para os acionistas”.

³ “192 anos de Identidade com o Brasil”, in Revista BB.com.você, SET/OUT-2000, Ano 01, no 04, p. 16

⁴ Em março de 1996, foi lançado o “Plano de Reestruturação”, também conhecido como “A Hora da Verdade”, dando seqüência ou complementando as medidas do anterior. Era composto de sete programas básicos: *Recomposição da Estrutura de Capital, Reformulação da Gestão, Melhoria da Estrutura de Ativos, Revisão das Práticas de Crédito, Modernização Tecnológica, Reestruturação Administrativa e Estratégias Mercadológicas*. O plano deu continuidade à redução do quadro de pessoal com a implementação do Plano de Adequação dos Quadros de Pessoal - PAQ, de cunho permanente, com o objetivo de incentivar transferências para praças de difícil provimento e o desligamento voluntário e incentivado. Foi também criado o Programa de Profissionalização, incluindo parcerias com universidades e centros de treinamento do mercado cursos de especialização, a concessão de bolsas de estudo para graduação e pós-graduação.), com forte adesão dos funcionários, na busca de treinamento e atualização.

⁵ *idem*, p.17

⁶ “Desde a instalação dos primeiros terminais eletrônicos para saque, passando pelo lançamento do Ourocard - primeiro cartão de múltiplo uso do mercado - até os atuais investimentos em Internet, o BB está na vanguarda de tudo o que diz respeito à tecnologia colocada a serviço dos clientes. Hoje, o Banco possui a maior rede de auto-atendimento do País, com mais de 30 mil terminais.”, “192 anos de Identidade com o Brasil”, in Revista BB.com.você, SET/OUT-2000, Ano 01, no 04, p. 17.

Para Dércio Munhoz, “O BB vem conseguindo mostrar-se competitivo, sem deixar de exercer suas responsabilidades como banco público”. Para a professora do COPPEAD — Instituto de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, e consultora na área de marketing Heloisa Leite, “o brasileiro desenvolveu com o BB uma relação diferente da que tem com outros bancos. A imagem da Instituição, que sempre esteve ligada à atuação social, agora vem sendo vista pelos teóricos da Administração como algo que faz a diferença nesses tempos em que o consumidor prefere ser cliente de empresas que assumam responsabilidade social”⁷.

A reestruturação do BB ainda está em curso. Como afirmou o então presidente do BB, Paolo Zaghen, em entrevista à revista Dinheiro⁸: “Estou aqui para continuar o processo de reestruturação do banco. (...) Muita coisa já foi feita. Mas ainda temos muito mais a fazer para que o Banco do Brasil melhore seus resultados. O banco está melhor do que antes da reestruturação. Estamos ganhando dinheiro como banco. A privatização é uma decisão do sócio controlador, no caso, a União. (...) O governo pode decidir se quer ou não ter vários bancos. No caso do Banco do Brasil atuamos em duas frentes. Uma como qualquer banco privado. A outra, prestamos serviços para o governo e somos remunerados por isso. O ponto aqui é que temos que ter uma remuneração compatível com os custos de captação. Acabou a época em que o Tesouro nos pedia para prestar serviços a preços não realistas. Não há espaço para nenhum tipo de subsídio.”

O BB veio fazendo seus ajustes ao Plano Real nos moldes de um banco privado. Isso, em parte, provocou uma certa descaracterização de sua atuação como banco público. Os prejuízos apresentados nos anos 90 e a necessidade de capitalização foram em grande parte devidos ao reconhecimento de pendência do Tesouro Nacional, como a equalização de taxas de empréstimos rurais.

Por outro lado, nos momentos de fragilização do SFN, em especial pelas crises externas, sua marca forte e a condição de maior banco do país e de propriedade do setor público, foi importante no acolhimento de depósitos e no fornecimento de crédito. O BB modernizou-se e passou a ter lucros crescentes, sendo pioneiro em diversas inovações financeiras, como o CDC automático e a disseminação do auto-atendimento, em especial o *internet banking*.

Quanto à Caixa Econômica Federal (CEF), ela veio extrapolando sua atuação para além da captação de depósitos de poupança. Passou a atuar nas áreas de banco comercial,

⁷ “192 anos de Identidade com o Brasil”, in Revista BB.com.você, SET/OUT-2000, Ano 01, no 04, p.17.

⁸ Revista Dinheiro, n. 156, Editora Três, 23/08/00, p. 16-18.

crédito imobiliário e financiamento a saneamento e infra-estrutura, além de prestação de serviços de natureza social, na administração de fundos e programas do Governo Federal, como o PIS e o FGTS.

Em relação aos ajustes ao Plano Real, a CEF, numa primeira etapa, transformou suas Superintendências Regionais em “Escritórios de Negócios” e as agências em “Postos de Venda”. A partir de 1996, entrou em curso o “Projeto 500”, envolvendo a operacionalização dos produtos da instituição e novos conceitos no relacionamentos com os clientes. Quanto à política de *Recursos Humanos*, a CEF realizou processos seletivos externos, para renovação do quadro funcional, e internos, para provimento de funções gerenciais nos Pontos-de-Venda, além do “Plano CEF de Desenvolvimento de Pessoas”, que proporcionou treinamento por um total de 40 horas/empregado em média. Houve ainda Programa de Apoio à Demissão Voluntária (PADV), através do qual houve redução do corpo funcional.

Desde 1996, a CEF passou a atuar fortemente em “Operações com Estados e Municípios”, destacando-se a “atuação da CEF como agente do Tesouro Nacional junto aos Governos estaduais na viabilização de programas de reestruturação administrativa e financeira do setor público”, em colaboração com o Governo Federal e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). A condução da gestão econômico-financeira da CEF deve ser considerada no conjunto das decisões do Governo Federal, em particular o PROER, PROES e o Programa de Refinanciamento da Dívida dos Governos Estaduais e Municipais. Essa política é enfatizada também pelo crescimento das Operações de Crédito para o Setor Público e concomitante pela contração das Operações de Crédito para o Setor Privado.

Para Barros e Almeida Jr. (1997), o ajuste envolve, principalmente, uma mudança no arcabouço jurídico que regulamenta as regras dos financiamentos e de execução das garantias dos contratos imobiliários. Parte dos problemas da instituição está relacionada à falência do Sistema Financeiro da Habitação, o “rombo” no Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e seus créditos com o Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS). Neste sentido, o processo de ajuste está ocorrendo simultaneamente à implantação do Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI).

Na NT-MF 20 o Governo Federal explicita o “modelo” da CEF: como “agente financeiro federal com 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.”, com atribui maior ênfase às duas primeiras, sendo que a de banco comercial seria “de suporte” às demais.

Dentre as indicações da NT-MF 20, tiveram desdobramentos a reformulação do SFH (em particular através da MP 1520⁹ de setembro de 1996), a busca de superação do descasamento de prazos¹⁰ entre captação e aplicação (novas modalidades de financiamento imobiliário) e a segregação administrativa e financeira da gestão de fundos e programas.

Desde a incorporação do antigo Banco Nacional de Habitação (BNH), a Caixa está estritamente ligada aos rumos e aos problemas da política habitacional do País, que teve no Sistema Financeiro da Habitação (SFH)¹¹ seu principal instrumento para captar recursos e aplicá-los na área habitacional. “A falência do sistema habitacional brasileiro iniciou-se com a desmontagem do SFH - começada em 1983 com mecanismos de oferta generalizada de subsídio e concluída com a extinção do BNH, em 1986 – e continuou agravando-se até os dias de hoje, pela falta de um esquema institucional e de planos que substituíssem o SFH”¹².

A Caixa Econômica Federal herdou um sistema falido e a concessão de subsídios sem nenhuma medida compensatória de receita agravou o déficit do SFH. O Fundo de Compensações de Variações Salariais (FCVS) foi criado em 1967 com objetivo de compensar os eventuais resíduos de financiamentos imobiliários no âmbito do SFH. Em setembro de 1996, foi editada a Medida Provisória n.º 1.520, denominada de MP de securitização das dívidas do FCVS¹³ (ou também MP de novação¹⁴ das dívidas do FCVS). Esses créditos eram classificados como de difícil recebimento por parte dos bancos e negociados com desconto de até 65% entre as instituições financeiras (mesmo tendo já sido valorizados em decorrência da possibilidade de sua utilização como garantia em empréstimos concedidos no âmbito do PROER - Programa de Estímulo e de Fortalecimento do Sistema Financeiro).

⁹ A MP 1.520 estabelece as condições do processo de novação das dívidas do Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS), da utilização dos créditos das instituições financeiras junto ao FCVS. Trata ainda da regularização dos chamados “contratos de gaveta” do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), da quitação antecipada dos contratos do SFH e da criação do Cadastro Nacional dos Mutuários do SFH.

¹⁰ Em 1998, a Lei 9.703 alterou o tratamento dado aos depósitos judiciais e extrajudiciais de tributos e contribuições federais, determinando que os depósitos “serão repassados pela Caixa Econômica Federal para a Conta Única do Tesouro Nacional, independente de qualquer formalidade, no mesmo prazo fixado para o recolhimento dos tributos e contribuições federais (artigo 1º § 2º)”, complicando o problema do descasamento de prazos entre ativos e passivos da CEF. O Tesouro Nacional adotou medidas compensatórias, como a antecipação dos R\$ 13 bilhões de créditos junto aos Estados, relativos às operações refinanciadas (Lei 8.727/93), através da entrega de títulos da dívida mobiliária federal.

¹¹ O SFH foi criado pela Lei 4.380 de 21/08/64.

¹² MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO. “Política Nacional de Habitação”, Brasília, 1996.

¹³ Pela MP 1.520/96, a securitização das dívidas do FCVS junto às instituições financeiras ficou representada por títulos do Tesouro Nacional. Características: prazo máximo de 30 anos; carência de oito anos para juros e de doze anos para o principal; livremente negociáveis; utilizáveis para pagamento do preço de alienação de bens e direitos efetuados no âmbito do Programa Nacional de Desestatização (PND) e de contribuições ao FCVS; remuneração equivalente à Taxa Referencial - TR, acrescida de juros de 6,17% ao ano.

¹⁴ A Caixa optou pela novação das dívidas do FCVS, declarando que “não é intenção da instituição negociar, com deságio ou antes de seus vencimentos, os títulos emitidos pelo Tesouro Nacional, razão pela qual não foi constituída provisão para eventuais perdas”. Implicações dessa opção: a) agravamento do descasamento de prazos entre o Ativo e o Passivo da Instituição, principalmente na medida em que os novos títulos do FCVS não forem negociados antes de seus vencimentos; b) perda de rentabilidade da aplicação quando comparada com a remuneração anterior, sendo que a taxa média dos financiamentos habitacionais é de 9% ao ano, enquanto a dos títulos do FCVS é de 6,17%; c) melhora da qualidade dos ativos (os créditos junto ao FCVS são trocados por títulos do Tesouro Nacional, de risco zero com base na Resolução CMN 2.099/94 - Acordo de Basiléia).

Em 1999, a CEF mudou sua programação visual, buscando fixar como marca seu nome mais conhecido no mercado: “Caixa”. Reformulou sua missão para “promover a melhoria contínua da qualidade de vida da sociedade, intermediando recursos e negócios financeiros de qualquer natureza, atuando, prioritariamente, no fomento ao desenvolvimento urbano”. A Instituição veio buscando oportunidades e nichos de mercado criados em decorrência da ação do Governo, buscando, com isso, firmar uma imagem de “banco social”.

O Banco do Nordeste do Brasil (BNB), por sua vez, procurou, na década de 90, realizar um amplo processo de mudança organizacional¹⁵, com definição da missão e dos focos estratégicos. O objetivo era buscar aliar os conceitos de agilidade, modernidade, parceria e competitividade à marca¹⁶ e focar no desenvolvimento sustentável da Região Nordeste, através da aplicação de recursos dos fundos constitucionais, como o FNE¹⁷.

Com o Plano Real, o BNB foi também obrigado a se reestruturar. No ano de 1995, iniciou o redesenho do processo de concessão de crédito em busca de maior agilidade nas operações, e com a reorientação da rede de agências, que passaram a ter modelos diferenciados em função do mercado¹⁸. Adotou-se o modelo de gestão participativa¹⁹, com atenção especial para capacitação e modernização tecnológica; ampliando-se a rede de comunicação de dados e o parque de microcomputadores. O BNB procurou estender sua presença a todos os municípios do Nordeste. Neste sentido, em 1996, criou o “Agente de Desenvolvimento”²⁰, de modo a viabilizar o aproveitamento das vocações e potencialidades econômicas locais. Passou a ser um de seus focos de atuação o incentivo a iniciativas para geração de emprego e renda²¹ e a captação de recursos externos, bem como a divulgação a investidores estrangeiros de oportunidades de investimento no Nordeste.

¹⁵ Buscou-se eliminar as estruturas hierárquicas e adotar-se novo modelo funcional, com ações para atender às necessidades do cliente, o agente produtivo regional e visando sua inserção competitiva num mercado globalizado

¹⁶ O BNB também fez reformulação de sua marca, buscando reforçar sua imagem no Nordeste e de promotor do desenvolvimento, expandindo sua participação no sistema bancário regional. O planejamento empresarial buscava contemplar ações para reforçar o caráter diferenciador da atuação do Banco, relacionadas com promoção de investimentos, pesquisas científicas e tecnológicas, capacitação dos agentes produtivos em gestão empresarial, consolidação dos pólos agroindustriais e de irrigação, fortalecimento das cadeias produtivas, intensificação das parcerias e expansão do programa de desenvolvimento local.

¹⁷ Em 1993, o BNB lançou o Programa de Fomento à Geração de Emprego e Renda no Nordeste, inicialmente operando com recursos do FNE (Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste) e, a partir de 1994, também com recursos do FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador). Foi também firmado o convênio Banco do Nordeste/PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), para capacitação técnica e gerencial de cooperativas e associações, sob o enfoque do desenvolvimento local.

¹⁸ O Banco vem desenvolvendo articulação com os governos estaduais e classes empresariais da região, ampliando o nível de parceria e incorporando em suas ações as prioridades econômicas estaduais, através de convênios e protocolos firmados em todos os estados.

¹⁹ Possibilidades para que os funcionários se engajassem na construção das mudanças na empresa, discutindo assuntos estratégicos que afetam sua atuação e com o oferecimento de oportunidades de treinamento, interno e externo

²⁰ No BNB, ele atua diretamente junto às comunidades, mobilizando e orientando os agentes produtivos locais, contribuindo para sua organização em entidades associativas.

²¹ Em 1997, foram lançados novos programas, como o Crediamigo - Central de Microcrédito do Nordeste, para atender microempreendedores com crédito rápido e fácil, e o FNE-Verde, de financiamento à conservação e controle do meio ambiente.

O BNB veio, portanto, restringindo seu campo de atuação à região Nordeste e focando no fomento, buscando a maior parte de seus recursos nos fundos orçamentários ou na captação externa.

O Banco da Amazônia S.A. (BASA), por sua vez, tem por finalidade prestar os serviços e realizar todas as operações inerentes à atividade bancária, especialmente aquelas direta e indiretamente relacionadas com o desenvolvimento econômico e social da Região Amazônica²². Sua missão institucional é: “Ser o principal Banco da Amazônia, promovendo o desenvolvimento integrado da região, através de recursos do fomento, produtos e serviços, visando a satisfação da sociedade, clientes e acionistas”.²³

As atividades do banco estão ligadas basicamente a duas áreas: a de fomento e de banco comercial. A principal atividade de fomento do Banco da Amazônia é a operação do Fundo de Financiamento Constitucional do Norte (FNO)²⁴ criado pela Constituição Federal de 1988. O BASA vinha demonstrando significativo nível de retenção de recursos do FNO, com baixa contratação de operações tanto em valores absolutos, quanto em comparação com os demais Fundos Constitucionais (FNE e FCO), sobretudo nos anos de 1992, 1993 e 1997, devido às indenizações pagas pelo BASA ao Fundo e às taxas de risco que expuseram em alto grau o patrimônio do banco. Isso somente foi corrigido com a Medida Provisória 1.727, de novembro de 1998, que determinou a atribuição de metade do risco operacional das aplicações ao próprio Fundo.

O Banco da Amazônia é também o agente operador do Fundo de Investimento da Amazônia (FINAM)²⁵, que aplica recursos oriundos das deduções fiscais do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ) em benefício de empresas da Amazônia, conforme a lei 8.167 de 16/01/1991.

No segmento comercial, o BASA vem trabalhando de forma bastante parecida com os bancos privados. Essa estratégia busca priorizar a lucratividade da instituição, o que responderia às orientações governamentais da NT-MF.20, para a qual “a função social é autárquica e fundeada no orçamento. Banco é banco, seja público seja privado. Deve gerar

²² Também conhecida como Amazônia Legal, que inclui os Estados da Região Norte (Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins), além de partes dos Estados do Maranhão e Mato Grosso.

²³ Balanço Social do Banco da Amazônia S.A. em 31/12/1998

²⁴ O objetivo do FNO é contribuir para o desenvolvimento econômico e social da região Norte. A contribuição se dá através da execução de programas de financiamento aos setores produtivos. Os recursos do Fundo provêm das transferências da União, equivalentes aos 0,6% da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Pela administração do FNO, o BASA recebe uma taxa de administração de 3% ao ano calculada sobre o patrimônio líquido do Fundo. Os recursos do FNO prevêm contrapartidas de recursos próprios, mediamente da ordem de 35%, visando um efeito multiplicador dos recursos de fomento para a ampliação de investimentos produtivos na região.

²⁵ O BASA, em parceria com a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), é responsável pelos recursos repassados pela União. A taxa de administração que o BASA percebe, de 3% ao ano, é calculada mensalmente com base no patrimônio líquido do FINAM.

resultados, lucro, que, no caso dos primeiros, se converte em receita fiscal que o Governo pode utilizar em suas metas sociais”. O BASA, apesar de deter com menos de 11% da rede bancária do Norte, foi responsável em 1999, por cerca de 35% do crédito bancário regional, incluindo recursos de fomento mobilizados pelo Estado.

O BASA veio adquirindo conhecimento e experiência no tocante ao financiamento na Região Amazônica, com particular destaque para a agricultura e os mini e pequenos produtores e empresas. Sofreu um processo de saneamento econômico-financeiro, que o levou a reverter os prejuízos acumulados no início da década para lucros e para um significativo aumento de seu patrimônio líquido. Nesse processo, a gestão visou maximizar o retorno financeiros dos recursos da instituição e minimizar os riscos da atividade bancária. Na atuação recente do BASA detectou-se também a efetiva adoção de uma estratégia de concentrar²⁶ as atividades do banco na Região Amazônica.

O Banco MERIDIONAL, por sua vez, foi incluído no Programa Nacional de Desestatização (PND) pelo Decreto nº 654, de 17/09/1992. Seu Leilão de Privatização foi marcado inicialmente para 14 de maio de 1996, sendo adiado para 11 de junho do mesmo ano mas também não realizado. Somente em dezembro de 1997 o governo federal conseguiu privatizá-lo.

O Meridional era um banco público atípico. Ele não tinha a função de fomento para a região Sul, a exemplo do BNB e do BASA. Veio, nos anos 90, sendo saneado visando a privatização²⁷. Houve enxugamento do quadro funcional, fechamento de agências e intensificação das políticas de reorganização operacional do Banco, incluindo políticas de controle de concessão de crédito e inadimplência, através de novos programas implantados. Uma constante busca por mudanças estruturais²⁸, operacionais, patrimoniais e organizacionais²⁹. No campo da profissionalização do quadro remanescente, foram

²⁶ Além de privilegiar uma atuação de foco regional, o BASA vem ensaiando algumas experiências significativas no sentido de ampliar sua atuação de um âmbito exclusivamente financeiro para o âmbito da promoção do desenvolvimento sustentável da região, através de parcerias com órgãos do Estado e da sociedade no sentido de auxiliar na superação de alguns entraves ao financiamento das atividades produtivas, com iniciativas de natureza diferenciada.

²⁷ Na NT-MF 20 o Banco Meridional do Brasil foi apontado como uma instituição cujo destino explícito seria o da privatização, já que foi considerada como uma “empresa que não pratica funções de governo e que carrega o peso e a inflexibilidade de uma empresa estatal”. O governo registrou que considerava como prioridade a privatização do Meridional, como forma “até de impedir que seu valor de mercado venha a se corromper com o passar do tempo”.

²⁸ Evidenciando essas tentativas de reestruturação o Banco lançou o projeto “Meridional Mais”, implantado em setembro de 1996, objetivando a assimilação e a consolidação de valores como “Foco no Cliente”, “Inovação”, “Espírito de Equipe”, “Aprendizagem Contínua”, “Qualidade e Rentabilidade”. As ações desenvolvidas dentro desse programa buscaram, além do aumento significativo da participação da instituição no mercado, proporcionar aos clientes maior qualidade no atendimento, ao corpo funcional o crescimento profissional, a polivalência e o trabalho em equipe e proporcionar a criação de uma *nova imagem*, frente aos acionistas, de maior competitividade e rentabilidade da instituição

²⁹ No campo das alterações na estrutura organizacional do Banco, houve extinção de departamentos e a criação de áreas de negócios, redução de níveis hierárquicos e decisórios e eliminação de funções comissionadas gerenciais. Em adicional, o fechamento de agências; nova concepção de

implementados programas de treinamento sob a justificativa de manutenção da estrutura funcional condizente com as exigências mercadológicas³⁰.

Depois de avaliar as dificuldades em privatizar o Meridional e a determinação do governo federal de não permitir sua transformação em instituição concorrente do Banrisul, CEE-RS e do BRDE, o governo do Estado do Rio Grande do Sul apresentou a proposta de fusão das quatro instituições públicas. A partir do anúncio da Medida Provisória de saneamento dos bancos públicos no âmbito do PROES (MP 1.514 de 07/08/96) o governo permaneceu reforçando sua posição de incluir o Meridional na fusão que resultaria em um “superbanco”, concentrando esforços na criação de uma só instituição financeira pública gaúcha. Porém, em agosto de 1996 o governador do RS já havia admitido possibilidade de o Meridional não ser incluído na fusão, que ficaria restrita ao Banrisul e à Caixa Econômica Estadual (CEE/RS)³¹.

Com o fracasso da tentativa de fusão dos bancos públicos gaúchos, o Meridional foi privatizado. Em 4 de dezembro de 1997, o Grupo Bozano, Simonsen³², através da empresa Bozano, Simonsen Financial Holdings Ltd., de Grand Cayman, o adquiriu em leilão na Bolsa de Valores do Rio de Janeiro – BVRJ.

Com o objetivo de expansão e solidificação de seus negócios, o Banco Meridional realizou dois aumentos de capital no valor total de R\$770 milhões. Simultaneamente, desenvolveu-se uma reestruturação societária na área financeira do Grupo Bozano, Simonsen, na qual o Banco Meridional adquiriu o controle do Banco Bozano, Simonsen e passou a ser a instituição líder do Grupo Financeiro Meridional. A Assembléia Geral Extraordinária, de 30 de dezembro de 1998, deliberou a alteração da razão social do Banco Meridional do Brasil S.A. para Banco Meridional S.A..

Posteriormente, em janeiro/2000, o Banco Santander (espanhol) adquiriu o controle do Conglomerado Financeiro Meridional (Banco Meridional e Banco Bozano, Simonsen). A operação foi homologada pelos Bancos Centrais do Brasil e da Espanha, respectivamente,

gestão na área de desenvolvimento de produtos e serviços; reestruturação do sistema de avaliação de risco de crédito e centralização, sob um único comando, das atividades de cobrança amigável e judicial.

³⁰ Na linha do aumento da competitividade foi implementado um processo de automação da rede de agências e intensificados os programas de Qualidade Total, Informatização e Treinamento. Os programas de enxugamento do quadro de pessoal foram implementados com o propósito de manter o Meridional competitivo e rentável no mercado em que atua, em razão, principalmente, dos novos padrões de modernização e informatização das atividades bancárias”, conforme relatórios de administração do banco. Em 1995, o “Programa de Demissões Voluntárias” foi implementado em novembro de 1995 obteve a adesão de 914 funcionários. Em 1996 o Meridional implantou um novo programa conhecido como “Plano de Desligamento Orientado” que atingiu um total de 1.399 funcionários.

³¹ A MP 1.514 (PROES) só contemplou os bancos estaduais, o que inviabiliza a proposta original do governo gaúcho que previa envolver além das instituições estaduais, uma instituição federal (o banco Meridional) e outra interestadual (o BRDE). Além disso, havia profundas diferenças jurídico-institucionais: Autarquia Interestadual (BRDE), Banco Público Federal (Meridional), Banco Público Estadual (Banrisul) e Autarquia Estadual (CEE/RS).

em maio e junho/2000. A denominação social do Banco Meridional S.A. foi então alterada para Banco Santander Meridional S.A. Em novembro/2000, o Santander venceu o leilão para aquisição do controle acionário do Banespa.

Percebe-se que, no caso das instituições federais de atuação regional, o governo federal tem procurado reduzir-lhes o campo de atuação, restringindo-as às áreas de fomento (BNB e BASA) ou passá-los à iniciativa privada (MERIDIONAL)..No caso do Meridional, foi cumprido o objetivo de privatização e internacionalização perseguido pelo governo, ainda que em “dois estágios”, movimento que se confirmou com a privatização do Banespa.

Passa-se agora a examinar a atuação do Comitê de Coordenação Gerencial das Instituições Financeiras Públicas Federais (COMIF) e a proposta para reorientação estratégica dos bancos públicos federais.

De acordo com o decreto de sua criação, a função do COMIF³³ é ser o órgão de representação da União Federal como acionista controlador das Instituições Financeiras Públicas Federais (IFPF), com a atribuição de deliberar sobre as políticas econômico-financeiras, administrativas e mercadológicas comuns a essas instituições, compatibilizando-as com os planos e programas gerais de governo.

As IFPF representadas no COMIF são 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). Além dos presidentes de cada IFPF, o COMIF é constituído pelo Secretário do Ministério da Fazenda, que o preside, e pelo secretário do Ministério do Planejamento. Trabalha em articulação com o Banco Central do Brasil (BACEN), a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), a Procuradoria-geral da Fazenda Nacional e o Comitê de Coordenação das Empresas Estatais (CEST).

Desde sua criação, o COMIF vem realizando reuniões periódicas com os representantes das IFPF. Suas principais deliberações têm sido no sentido de adotar medidas de saneamento das instituições, tais como adequação da rede de agências, redução de custos, ajuste aos planos econômicos e constituição de grupos técnicos para resolução de problemas comuns às IFPF, tais como, adaptação ao Plano Real, política de recuperação de créditos, procedimentos uniformes em matérias trabalhistas, adequação ao Acordo da

³²A aquisição do Banco Meridional, com 222 agências instaladas no País e autorização prévia do Banco Central do Brasil para a instalação de outras 199 agências, marcou a entrada definitiva do Grupo Bozano, Simonsen no varejo bancário, após a administração terceirizada no Banco do Estado do Rio de Janeiro S.A. - BANERJ.

³³ O COMIF foi criado em 30/11/93, por Decreto Presidencial, vinculado ao Ministério da Fazenda. Foi uma medida no âmbito do Plano de Ação Imediata do Governo Itamar Franco, lançado em junho/93 para orientar as ações governamentais no período de transição/restante do mandato após o *impeachment* de Collor.

Basiléia, novas sistemáticas de financiamento público, política de dividendos do Tesouro Nacional, e segregação das funções das IFPF.

Em 1999, o COMIF abriu licitação para contratação de consultoria para a reestruturação das IFPF, coordenada por um Comitê Gestor constituído pelo COMIF. Em junho, quatro consórcios foram habilitados, sendo que, em outubro, o consórcio Booz-Allen & Hamilton e USP/FIPE foi selecionado vencedor. As etapas do trabalho consistiam em: a) diagnóstico do contexto atual; b) desenvolvimento de alternativas para a reorientação estratégica; c) apresentação de propostas – divulgação do relatório e audiência pública (90 dias) para coleta de sugestões da sociedade; d) modelagem – detalhamento da alternativa escolhida e preparação dos instrumentos legais; e) desenvolvimento da estratégia de implementação.

No final de junho/2000, o COMIF divulgou relatório da Booz-Allen & Hamilton / USP-FIPE, com diagnóstico e propostas, consolidando “alternativas para a reorientação estratégica do conjunto das instituições financeiras públicas federais”, sendo o mesmo submetido a audiência pública³⁴, em princípio, por 90 dias.

O relatório, intitulado “Instituições Financeiras Públicas Federais – Alternativas para a reorientação estratégica – Audiência Pública”, procura avaliar o desempenho do modelo atual da IFPF, caracterizando as necessidades de aprimoramento a partir do entendimento dos principais objetivos do Estado e suas demandas para as IFPF, da evolução do Sistema Financeiro Nacional e de experiências internacionais. O foco é na visão do conjunto das IFPF e o diagnóstico visa a identificação de lacunas, demandas e oportunidades de ganhos de eficiência e eficácia para definição do novo modelo.

No diagnóstico, identificou que há grande participação das IFPF no SFN (40%)³⁵, mas com “deficiências importantes”³⁶. Os ganhos de produtividade adquiridos nos últimos anos são insuficientes frente aos ajustes que se fazem necessários, em virtude das questões críticas identificadas: Eficácia variada, deterioração dos ativos, baixa transparência, baixa integração e coordenação entre as IFPF, risco moral associado à proximidade com o Estado, deficiências internas e perda de competitividade, além de “características inerentes ao modelo atual”, tais como: descontinuidade administrativa; problemas históricos de concessão de crédito;

³⁴ A opção por uma audiência pública visa apresentar o diagnóstico e as alternativas propostas para coletar sugestões da sociedade a serem incorporadas ao desenvolvimento do novo desenho do conjunto das IFPF.

³⁵ A grande participação das IFPF no SFN é “oriunda do contexto histórico” no qual se desenvolveram: a reestruturação de 1964, cujo objetivo era “fortalecer o funcionamento da economia em um ambiente pouco desenvolvido, promovendo, inclusive, suas bases operacionais. As IFPF detêm ativos importantes e ocupam posição expressiva no cenário nacional, com papel relevante no apoio a diversas funções de estado, em especial: agricultura; habitação; desenvolvimento regional, setorial ou social; comércio exterior; acesso bancário; agente do Tesouro.

³⁶ “Lacunas importantes” no cumprimento de alguns objetivos de estado: inadimplência das carteiras agrícolas, com risco-moral e concentração do crédito; não-resolução do déficit habitacional; alto grau de superposição; “ausência de recursos de longo prazo no mercado”; carência de coordenação; inexistência de um mercado de capitais desenvolvido; concorrência com a iniciativa privada.

subsídios não explicitados; descasamento de prazos; incorporação de atividades fora do foco de desenvolvimento econômico-social; operações, controles e cobranças menos eficazes.

Numa análise da composição dos ativos das IFPF, identifica que “parte importante (cerca de 35%) das atividades hoje executadas estão direcionadas para áreas dissociadas dos objetivos de estado”. Haveria perda de oportunidades e sinergias potenciais oriundas da sobreposição da IFPF: “multiplicidade de instituições, aliada à baixa coordenação entre elas na execução de políticas públicas”.

A crítica ao modelo atual é que ele “prejudica a transparência das ações, tanto das IFPF como do próprio estado”, sem separação clara de responsabilidades, mistura de atividades comerciais e execução de políticas públicas, risco de crédito, descasamento de prazos. Além disso, “o estado não consegue garantir a eficiência micro-econômica da alocação de recursos, uma vez que opera concedendo exclusividade às IFPF”.

A grande “constatação” do relatório é que o modelo atual tem gerado desequilíbrios patrimoniais nas IFPF, demandando grandes aportes de capital por parte do Tesouro nos últimos cinco anos: R\$ 8,7 bilhões. E que as “contingências” (ativos de baixa liquidez, critérios contábeis, riscos potenciais com causas jurídicas) e as “carteiras econômico-sociais” (44% dos ativos em rural, habitacional, desenvolvimento urbano, geração de emprego e renda; desenvolvimento regional; infraestrutura social) das IFPF são fonte de futuros prejuízos.

Segundo o relatório, o sistema atual apresentaria “ineficiência estrutural entre receitas e despesas operacionais”, com custos elevados e necessidade de elevado nível de provisionamento de perdas de crédito. Daí que, “o conjunto das IFPF, mesmo saneado, enfrentará dificuldades inerentes ao modelo, ainda maiores, no contexto de desenvolvimento futuro³⁷ do setor financeiro”: prejuízos a partir de 2003, que exigiriam “reestruturação profunda do conjunto de IFPF”. Haveria ainda a necessidade de maior rentabilidade e solidez, para atender minoritários. Nesse diagnóstico, o novo contexto, com redefinição do papel do estado, do mercado e das características econômicas dos negócios também traria fortes impactos sobre as IFPF.

Como princípios para o novo modelo destaca: eficiência; eficácia; transparência; potencialização do recurso público; minimização do risco; coordenação; flexibilidade; auto-sustentação; e, facilidade para a implementação.

As alternativas apresentadas para “reorientação estratégica” das IFPF levam em conta a modelagem em três estágios: modelo institucional (escopo da atuação do estado), modelo

³⁷ Desenvolvimento futuro do setor financeiro levando em conta: retomada do crescimento econômico, manutenção da estabilidade da moeda, redução das taxas de juros reais e nominais e das margens financeiras, constantes demandas por investimentos em renovação tecnológica, demanda por adequação aos níveis de capitalização do sistema financeiro internacional.

organizacional (conjunto das IFPF) e modelo operacional/jurídico (alternativas de implementação). Destacam cinco questões principais para atuação do estado via IFPF: crédito de longo prazo; apoiar segmentos estratégicos; absorver riscos; coordenar/ catalisar ação de agentes produtivos; cobrir lacunas da iniciativa privada. Deve haver ações de coordenação (planejamento, controle, supervisão) e execução (operacionalização das transações financeiras).

A experiência internacional analisada demonstra a existência de quatro modelos: primeiro, “concorrência” (alto grau de execução operacional e baixo grau de coordenação) – banco comercial atua como um banco privado; segundo, “concorrência/substituição” (alto grau de execução/alto grau de coordenação) – banco comercial atua também com função social; banco de desenvolvimento; banco de acesso; terceiro, “parceria” (baixo grau de execução/alto grau de coordenação) – banco de desenvolvimento; agência de fomento e crédito; e quarto, “complementariedade” (baixo grau de execução/baixo grau de coordenação) – agência de fomento e crédito com atuação mais específica.

Haveria “movimentos e tendências” nos diversos países em direção ao quarto modelo (“complementariedade”), que seria o *mais evoluído* (EUA e Reino Unido). México, Indonésia, Tailândia estariam em “mudança forte” do segundo (“concorrência/substituição”) para o terceiro (parceria). Em “mudança moderada” de “parceria” para “complementariedade” estariam México e Austrália. Em “mudança fraca” de “concorrência” para “complementariedade” estariam Alemanha e França. Sob essa ótica, o Brasil estaria no segundo modelo, “com elevada participação do estado no setor financeiro em comparação com outros países”.

Foram identificadas distintas soluções, em nível mundial, para realizar as atividades que são objetivos do estado em agricultura, habitação, desenvolvimento regional e universalização, com reposicionamento em busca de redução de custo e maximização da contribuição do mercado privado. “Nos países em que o estado continua atuando intensamente, o faz por necessidade de cobrir lacunas históricas da iniciativa privada ou por motivação sócio-política” (Alemanha, França, Tailândia, Indonésia).

De acordo com esse diagnóstico, o estágio atual de desenvolvimento do SFN permitiria adotar “novas alternativas, com maior participação da iniciativa privada e menor custo”, devido à expansão da capilaridade privada e novas formas de capilaridade (correspondentes, Correios, lotéricas, canais tecnológicos).

O relatório assinala que o Brasil vem promovendo mudanças profundas no estado: privatizações, redução do déficit fiscal. No entanto, persistem questões estruturais: riscos não

precificáveis ou transferíveis; ausência de recursos de longo prazo; segmentos em viabilidade econômica e/ou informais; impedimento legal, burocrático e/ou regulatório.

Nesse diagnóstico, o equacionamento dessas questões poderia ser facilitado por “mecanismos aceleradores”: utilização da rede de correspondentes e bônus de subsídios diretos; seguros de créditos, aval com franquias, mecanismos de financiamento com aval de produto; mecanismos de repasse; leilões de recursos e de riscos; incentivos fiscais; mercado secundário de créditos.

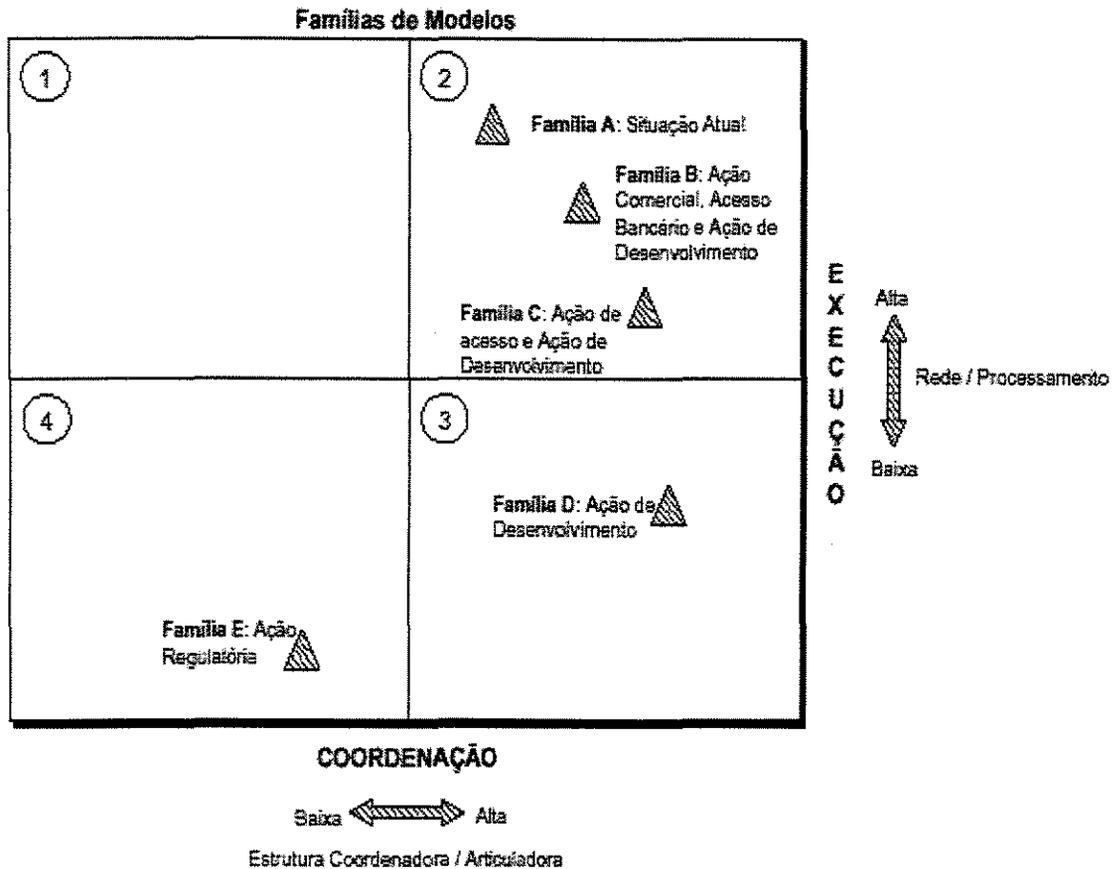
O estudo alia essas alternativas às tendências do setor financeiro (modernização institucional, crescimento da poupança privada, maior participação estrangeira, diminuição do risco-país, novas tecnologias) para justificar a revisão da atuação do estado, com o escopo da IFPF variando alternativamente nas dimensões execução/coordenação, mantendo atenção a todos os objetivos do estado:

- a) modelo execução: agente financeiro;
- b) modelo coordenação/execução: habitação, agricultura, universalização, desenvolvimento regional e setorial, infraestrutura;
- c) modelo coordenação: comércio exterior; e
- d) modelo regulatório: habitação, desenvolvimento social.

Com esses modelos, foram identificadas quatro formas básicas de atuação:

- a) ação comercial (AC) – concorrência com setor privado;
- b) ação de acesso bancário (AB) – suprir lacunas de mercado;
- c) ação de desenvolvimento econômico e social (AD) – coordenação intensa do estado; e
- d) ação regulatória (AR) – estado não atua de forma direta (vide Quadro 2.3).

Quadro 2.3 – IFPF – Famílias de Modelos para Reorientação Estratégica



Fonte: COMIF – Elaboração: Booz-Allen&Hamilton – FIPE (2000)

As quatro formas dão origem a cinco famílias de soluções básicas (A, B, C, D e E) para modelagem do sistema:

- a) Família A: situação atual com otimização nas instituições;
- b) Família B: AC, AB, AD – ganhos de eficiência e eficácia;
- c) Família C: AB, AD – estado sai da área comercial;
- d) Família D: AD – maximizar a utilização de recursos privados – coordenação do estado; e
- e) Família E: AR – minimizar a presença do estado, ficando apenas com regulação e supervisão. As famílias A e B atuam nas ações: AC, AB, AD; a Família C atua em AB e AD; a Família D em AD; e a Família E em AR.

Das cinco famílias derivam nove alternativas principais (A1, B1, B2, B3, B4, C1, D1, D2 e E1), como propostas para discussão na audiência pública: A1 – situação atual com otimização nas instituições ; B1– Banco(s) comercial(is) (BC), Banco de Acesso (BA), Banco de Desenvolvimento (BD) e Agências Regionais (AReg); B2 – BC, BA, BD e BD “Varejo” (BDV); B3 – BC, Agência de Desenvolvimento Urbano (ADU), Agência de Agricultura (AAg), BD; B4 – BC, Banco de Desenvolvimento Integrado (BDI); C1 – BA, BDI; D1 – ADU, AAg, BD, Areg; D2 – BDI; e E1 – Fundos e Agências de Regulação (F-ARe).

Fazendo uma análise comparativa das propostas, constata-se que: a alternativa A1 é colocada quase que “pró-forma”, uma vez que, de acordo com o relatório, os aspectos positivos são considerados mínimos e até anulados pela continuação dos aspectos negativos; em B1, seria mantida a atuação comercial (BB e CEF ?) e de acesso, BNB e BASA seriam transformados em Agências Regionais, com o BNDES na função de desenvolvimento; em B2, é mantida a atuação comercial e de acesso, BNB, BASA seriam agregados ao BD e ao BDV; em B3, mantém-se atuação comercial, retira-se a atuação em acesso bancário e criam-se agências para atendimento da agricultura e habitação, retirando essas funções do BB e da CEF; em B4, mantém-se os bancos comerciais e as funções de desenvolvimento seriam aglutinadas no BDI.

Em C1 se extingue a atuação comercial; mantém atuação em acesso e desenvolvimento em duas instituições; D1 também não tem atuação comercial, fica apenas o banco de desenvolvimento e criam-se as agências de agricultura (BB), habitação (CEF) e regionais (BNB/BASA); D2 mantém apenas o banco de desenvolvimento (BNDES); E1 – privatização total do sistema - estado sai da atividade bancária, atuando apenas em regulação e supervisão; essa alternativa parece pouco factível, pois o próprio relatório admite que o SFN ainda não estaria “evoluído” o suficiente para essa opção. Nesta opção, o estado cria “fundos específicos”. A crítica é que foi exatamente a escassez de fundos que gerou os desequilíbrios e desvios nas funções dos bancos públicos.

Em resumo, o relatório admite de antemão que A1 e E1 não são ideais pois: A1 é insuficiente para resolver os desequilíbrios das IFPF e E1 ainda não dispõe de ambiente propício. Abriu-se mais o leque na família B, insinuando que uma das alternativas seja aceita pela sociedade com menor resistência. As famílias C e D são alternativas que podem ocorrer no futuro como “evolução natural” da família B. E quando o SFN estiver “evoluído”, poderá ser adotada a família E, a mais radical.

A divulgação do relatório do COMIF ocorreu em um momento em que se percebe uma redução da quantidade de bancos públicos no Sistema Financeiro Nacional, notadamente no âmbito estadual (vide quadro 2.4).

Quadro 2.4 – BRASIL: SFN – Bancos Públicos e Privados – Quantidade de Sedes

	BANCOS PÚBLICOS			BANCOS PRIVADOS			TOTAL GERAL
	Federais*	Estaduais**	Total	Nacionais	Estrangeiros***	Total	
1994	5	31	36	179	40	219	255
1995	5	31	36	169	41	210	246
1996	5	31	36	160	42	202	238
1997	5	20	25	152	46	198	223
1998	4	18	22	141	46	187	209
1999	4	16	20	112	67	179	199
2000	4	14	18	108	72	180	198

Fonte: Banco Central do Brasil e FEBRABAN

Notas:

a = Em 1986 foi extinto o BNH, sendo incorporado pela CEF

b = Em 1990 foi extinto o BNCC, sendo incorporado pelo BB

*Federais - Não inclui BNDES e bancos estaduais "federalizados"

**Estaduais - inclusive bancos estaduais "federalizados"

***Estrangeiros - inclusive bancos privados nacionais com controle estrangeiro

Por outro lado, a colocação do relatório do COMIF em “Audiência Pública” reforça o grau de importância de se formar um debate, na sociedade brasileira, em torno da readequação do papel, espaço e forma de atuação das instituições financeiras públicas no desenvolvimento do país, tema tratado no capítulo seguinte.

3 - Perspectivas quanto ao futuro dos bancos públicos na economia brasileira

Neste capítulo, esboçam-se perspectivas quanto ao futuro dos bancos públicos na economia brasileira. Parte-se de um breve levantamento de lições de experiências internacionais em países selecionados da América Latina (Argentina, Chile e México); e um país desenvolvido (Alemanha). As perspectivas quanto ao novo papel, espaço e forma de atuação dos bancos públicos levam em conta os raios de manobra para atuação dos bancos públicos diante da necessidade de retomada do desenvolvimento, a constituição de um novo padrão de financiamento para a economia brasileira e aspectos da concorrência com bancos privados nacionais e estrangeiros.

3.1 – Breve Levantamento de lições de experiências internacionais

Neste tópico procura-se analisar brevemente experiências internacionais de privatização e internacionalização bancária, levando em conta o processo de globalização financeira, a fragilização dos sistemas financeiros e o enfrentamento de crises bancárias pelos países da América Latina, selecionando-se Argentina, Chile e México. A análise também aborda a experiência da Alemanha como exemplo de país desenvolvido com forte presença de bancos públicos.

A princípio, buscam-se lições acerca do processo de privatização e internacionalização bancária em países da América Latina, selecionando-se Argentina, Chile e México.

Na Argentina, os bancos públicos datam do início de sua existência como nação independente. Ainda que sua forte presença no sistema bancário obedeceu a estratégias e políticas econômicas erráticas no tempo, esteve em geral justificada pela consecução de certos objetivos de bem-estar não satisfeitos pela atividade privada, tal como o financiamento de atividades geradoras de emprego, o fomento de atividades nascentes ou a provisão de serviços financeiros em zonas do país desprovidas de assistência pelo setor privado.

De acordo com BURDISSO *et alli* (1998)¹, a privatização dos bancos públicos foi parte de um profundo processo de reestruturação que teve lugar no sistema financeiro argentino desde a adoção do Regime de Conversibilidade (*currency board*) em 1991, que marcou o

¹ BURDISSO, Tamara D'AMATO, Laura & MOLINARI, Andrea. Privatização de bancos em Argentina: El camino hacia una bancos mais eficiente?, Documento de Trabajo, No. 4, Banco Central de La República Argentina, Buenos Aires, octubre de 1998.

início de um processo de reformas globais, que incluíram a desregulação e abertura da economia e uma redefinição do tamanho e o papel do setor público, trouxe para a economia da Argentina um forte fluxo de capitais estrangeiros, levando a uma Internacionalização do sistema bancário., com importantes privatizações de empresas e bancos públicos.

Entre 1991 e 1996 o produto bancário² cresceu 144%, enquanto que o número de entidades bancárias se reduziu de 167 para 122. No mesmo período, os custos médios³ se reduziram de 9,1% em dezembro de 1991 para 5,5% em finais de 1996, refletindo uma notável melhora na eficiência da indústria bancária argentina. Estas transformações foram impulsionadas por uma profunda reforma financeira que implicou em total abertura do sistema à concorrência, acompanhada da criação de um marco regulatório prudencial voltado para assegurar sua solvência e liquidez.

Um aspecto importante deste processo tem sido a privatização dos bancos públicos provinciais, cujo papel começou a ser considerado anacrônico em uma economia onde o papel e o tamanho do setor público estavam sendo completamente redefinidos. Além disso, o papel dos bancos públicos como bancos de fomento começou a ser questionado em função da estrutura de sua carteira creditícia por tamanho de cliente, que não difere marcadamente daquela dos bancos privados. Quase 60% dos empréstimos dos bancos públicos correspondiam a grandes clientes (empréstimos de mais de 1 milhão de pesos). Além disso, a elevada parcela irregular da carteira refletia uma ineficiente alocação do crédito.

O processo de privatização de bancos se iniciou quase simultaneamente com a reforma financeira e se acelerou ao longo da crise do *Tequila* (crise do México, 1994 e 1995). A Argentina sofreu, pelo chamado “efeito-contágio”, uma crise bancária em consequência da crise mexicana. A reestruturação dos bancos públicos e privados ocorreu em função das evidências de que persistiam certas debilidades no sistema financeiro. Tiveram lugar um número importante de fusões, transferências de ativos e passivos e revogação de autorização de funcionamento de bancos privados. O governo colaborou com a reestruturação do setor privado criando em 1995 o Fundo Fiduciário de Capitalização Bancária (FFCB), que teve como objetivo, precisamente, facilitar os processos de aquisições e fusões de entidades, semelhante ao PROER brasileiro.

Em 1993 começou o processo de privatização dos bancos provinciais. Dos 35 bancos oficiais existentes em 1991, só restaram 20 em 1996, 5 dos quais já haviam iniciado o processo de privatização. Com exceção do fechamento do Banco Nacional de

² Soma de empréstimos e depósitos

³ Relação custos / ativos

Desenvolvimento, esta redução no número de bancos públicos foi produto das privatizações de bancos provinciais.

Em 1995, o processo de privatização foi facilitado através da criação do Fundo Fiduciário para o Desenvolvimento Provincial (FFDP), que, de forma similar ao PROES adotado no Brasil, foi constituído para assistir à privatização dos bancos provinciais e também para fomentar a privatização de empresas provinciais⁴. O processo de privatização acelerou-se a partir desse ano.

Como maneira alternativa de resolver os problemas de informação assimétrica no sistema bancário argentino, o Banco Central de La República Argentina (BCRA) tem desenvolvido políticas ativas orientadas a melhorar a disponibilidade de informação e dar a maior transparência possível aos mercados financeiros, em especial políticas específicas para melhorar a disponibilidade de informação das entidades sobre os devedores.

Como observa BURDISSO (1998), a Argentina tem seguido uma tendência⁵ na administração das políticas financeiras que visa resolver as falhas de mercado através de regulações, buscando fortalecer a solvência e liquidez dos sistemas financeiros, eliminando, ao mesmo tempo, as barreiras à concorrência. Nesta linha, o processo de reestruturação dos mercados tem incluído a privatização de bancos públicos⁶.

A reforma financeira de 1991 trouxe estabilidade de preços e remonetização da economia argentina e implicou na criação de um novo marco regulatório prudencial orientado a assegurar a solvência do sistema. A incorporação de requisitos mínimos de capital, seguindo critérios até mais severos que os sugeridos pelo Comitê de Basileia⁷, de novas normas de provisionamento e também o fortalecimento das funções de supervisão da Superintendência de Entidades Financeiras e Cambiais (SEFyC), são alguns dos aspectos mais evidentes desta reforma. Paralelamente, o sistema foi aberto à competição/concorrência mediante a eliminação das restrições de ingresso de novas firmas, tanto nacionais como estrangeiras.

⁴ Este Fundo pode prestar recursos e adquirir ativos de bancos que atravessem situações de iliquidez transitória ou derivada de excessiva imobilização de suas carteiras. Também pode adiantar recursos às províncias que lhe encomendem a tarefa de privatizar suas empresas ou outros ativos.

⁵ Segundo esta tendência, as crises fiscais que afetaram a muitas economias desenvolvidas e em desenvolvimento nos anos 80, questionaram firmemente o papel produtor e regulador do Estado, levando a uma revalorização dos mecanismos de mercado para a alocação dos recursos. Se iniciaram assim nas economias industrializadas, e mais adiante nos países menos desenvolvidos, importantes processos de privatização e desregulação.

⁶ De acordo com levantamento de HERZOG(1998), em 1994, havia 205 instituições financeiras na Argentina, sendo 33 bancos estatais, 135 bancos privados, dos quais 66 nacionais e 31 estrangeiros. Havia ainda 38 cooperativas de crédito e 37 instituições financeiras não-bancárias. Cerca de 39% dos depósitos se concentravam nos bancos estatais, enquanto 60% nos bancos privados e 1% nas demais instituições. Em 1995, o sistema financeiro foi reduzido para 162 instituições. Houve 10 cancelamentos de autorização de funcionamento e 33 bancos foram envolvidos em 14 processos de fusões e aquisições. Os estatais reduziram em 2, restando 31. Um grande corte ocorreu nas cooperativas, com fechamento de 28, restando apenas 10. Mantiveram-se os 31 bancos estrangeiros e foram fechadas/extintas 7 instituições não-bancárias, restando 30. Observou-se nesse período um forte incremento dos depósitos em dólar, que passaram a representar 54% do total, superando os depósitos em peso.

⁷ Os requisitos de Capital são atualmente de 11.5% na Argentina, 3.5 pontos superiores aos 8% recomendados pelo Comitê de Basileia que em 1988 estabeleceu certos padrões mínimos de capital requeridos para assegurar a solidez dos sistemas financeiros.

Nesse contexto, a atividade bancária se expandiu rapidamente, com forte aumento no tamanho dos ativos do sistema, que cresceram de \$44 bilhões de pesos em dezembro de 1991 para \$107 bilhões de pesos em finais de 1996. Esta recomposição da atividade bancária foi seguida de significativa diminuição nos custos médios do sistema bancário. Houve também uma importante redução no número de bancos. Em dezembro de 1991 o sistema contava com 167 bancos, número que se havia reduzido a 122 ao final de 1996.

Quadro 3.1 – Argentina: Número de Bancos por Grupos

	Bancos Públicos	Bancos Privatizados (*)	Bancos Privados	Total
1991	35	0	132	167
1992	36	0	131	167
1993	35	1	132	167
1994	33	3	132	168
1995	30	5	92	127
1996	20	15	87	122
1997	20	0	95	115
1998	16	4	89	105
1999	15	1	80	93
2000	15	0	75	90

Fonte: Banco Central de la Republica Argentina

Comparando a importância relativa dos bancos públicos *vis-a-vis* os bancos privados, observa-se que, logo após a reestruturação, enquanto os ativos de sistema bancário mais que se duplicaram entre 1991 e 1996, os bancos públicos perderam participação no negócio bancário. Em dezembro de 1991, 61% dos ativos do sistema bancário (\$26.815 milhões de pesos) correspondiam aos bancos públicos, enquanto que, ao final de 1996 os bancos oficiais tinham uma participação de apenas 33,4% (\$35.788 milhões de pesos) nos ativos totais do sistema.

Os dois maiores bancos públicos do sistema (Banco de La Nacion Argentina e Banco de La Provincia de Buenos Aires) conseguiram manter em grande medida sua posição no mercado. Portanto, a diminuição na participação dos bancos públicos deveu-se essencialmente à perda de importância dos bancos públicos provinciais devido à sua

privatização, ainda que também parte desta perda de mercado poderia atribuir-se a uma mudança na percepção do público acerca de seu risco de carteira.

Em 2000, a Argentina contava com 90 bancos em seu sistema financeiro, sendo 75 privados e 15 públicos, dos quais 2 são nacionais e 13 provinciais. Dos bancos privados, 32 nacionais, 2 cooperativos, 22 de capital estrangeiro e 19 filiais de bancos estrangeiros. O sistema contava ainda com 24 entidades não bancárias, totalizando 114 instituições.

A lição que se pode tirar da experiência argentina é que a internacionalização bancária foi uma consequência da adoção do regime de convertibilidade, inclusive para garantir aporte de recursos externos para sua manutenção. Além das medidas de combate da inflação e estabilização dos preços, grande parte da reformulação do sistema financeiro também se deve a “efeito-contágio” de crises externas, em especial a do México (1994/95). A Argentina optou por reduzir a participação pública no sistema financeiro pela privatização de bancos provinciais, mas manteve seus maiores bancos e não extinguiu totalmente o sistema provincial.

O Chile, em geral, costuma ser citado como modelo bem-sucedido nas reformas econômicas que realizou. O pequeno grau de abertura da economia era uma das características do Chile nos anos 70 e apontada como responsável pela baixa produtividade presente em vários setores. O mercado financeiro chileno era considerado muito regulamentado, com barreiras legais à entrada de instituições estrangeiras, com taxas de juros negativas e controles quantitativos à concessão do crédito.

Em 1970 havia um banco comercial público – o *Banco del Estado* – e vinte e sete privados, sendo cinco estrangeiros. Também atuavam outras instituições financeiras públicas e privadas, tais como bancos hipotecários, associações de poupança e empréstimo e cooperativas de crédito. Até 1973, durante o governo do socialista de Salvador Allende, houve aumento da participação do Estado no setor, através de intervenções ou estatização. O número de instituições caiu de 28 para 22, devido a algumas fusões e liquidações e à saída dos bancos estrangeiros. Apenas um desses bancos, que era estatal em seu país de origem, permaneceu no Chile.

A partir de 1974, após o Golpe Militar do General Augusto Pinochet e a implementação de reformas estruturais liberalizantes, buscou-se remodelar o sistema financeiro, em virtude do importante papel que este poderia desempenhar na economia chilena. Gradualmente, as taxas de juros foram sendo liberadas e as restrições à concessão de crédito foram reduzidas ou eliminadas. Os bancos que haviam sofrido intervenção foram devolvidos aos seus donos e os que tinham sido estatizados foram privatizados.

Até 1980, a economia chilena havia avançado nesse processo de reestruturação, tendo consolidado várias reformas, entre as quais a do sistema financeiro, que se fortaleceu. Um dos motivos desse fortalecimento foi, entretanto, as altas taxas de juros praticadas. Em um contexto de manutenção de inflação elevada, o desempenho dos bancos esteve associado a fatores alheios ao seu controle, já que, em geral, mantinham baixos níveis de capitalização.

Por esses motivos é que a crise que atingiu a economia chilena nos anos iniciais da década de 80 foi severa, quer no setor produtivo, quer no financeiro, agravada pela piora das condições internacionais.

O Governo chileno teve papel ativo na preservação do sistema bancário, a partir da metade dos anos 80, adotando medidas bastante semelhantes às que recentemente foram implementadas no Brasil, através do PROER. A atuação da Superintendência de Bancos, que juntamente com o Banco Central é responsável pelo controle das instituições financeiras, foi decisiva tanto na fase de recuperação quanto na manutenção de um sistema sólido.

Essas ações, conjugadas ao desempenho global da economia, resultaram numa estabilização do sistema financeiro chileno, após um período de ajuste, com algumas liquidações e intervenções. Permaneceu o *Banco del Estado* como único banco público.

A lição do Chile é a que opção política é forte determinante da configuração do sistema financeiro. No regime socialista, o modelo era estatizante, enquanto que no governo militar a lógica era de mercado. Em ambos os casos, no entanto, reconheceu-se o importante papel do sistema financeiro na economia e não se abriu mão de se ter pelo menos um banco público de atuação nacional.

Os bancos mexicanos foram nacionalizados em 1982 em função da crise da dívida externa. O sistema foi “re-privatizado” em 1992, mas não havia sistema adequado de supervisão bancária. O processo de venda excluiu investidores estrangeiros. Segundo CARDOSO(2000)⁸, “os leilões resultaram em preços muito acima de seus valores históricos, por causa das exageradas expectativas de lucros”. Houve uma explosão de crédito no período entre 1992 e 1994, levando à fragilidade do sistema, agravada pela crise da moeda mexicana em 1994 e 1995. Neste período, houve crise sistêmica. A partir de então, dentre as medidas saneadoras, houve novas privatizações, com participação de estrangeiros.

A crise bancária no México se iniciou em 1994 devido ao incremento dos índices de inadimplência e casos de má administração de instituições financeiras, levando a autoridade monetária a intervir nesses bancos e submetê-los a regimes especiais de supervisão. A situação se agravou em dezembro daquele ano com a desvalorização do peso.

⁸ CARDOSO, Eliana. “A favor da privatização do BB, da CEF e do BNDES”, *Valor Econômico*, 12/07/2000.

A crise foi precedida de importante aumento da oferta e da demanda por créditos, além de mudanças estruturais - iniciadas em 1988 – que referiam-se a um processo gradual de liberalização do setor bancário e maior autonomia de gestão. As taxas de juros passivas foram liberalizadas e se erradicou o direcionamento do crédito.

Com o agravamento da crise em 1995, o governo adotou medidas no sentido de proteger os poupadores, reestabelecer a confiança no sistema e fomentar a “cultura do pagamento”. Para aumentar a capitalização e solidez financeira dos bancos, foi estabelecido um montante mínimo de provisão para carteira inadimplida. Instaurou-se um programa de capitalização temporal (PROCAPTE) com o objetivo de restaurar a confiança dos investidores através da capitalização dos bancos. Foram flexibilizadas as medidas que limitavam a participação de capital estrangeiro, com o objetivo de aumentar a liquidez do sistema e melhorar a qualidade dos ativos, incentivando que instituições estrangeiras assumissem o controle de bancos nacionais.

Constituiu-se também um fundo bancário de proteção à poupança (FOBAPROA) destinado às instituições com deterioração significativa dos níveis de capitalização.

Foram ainda adotados programas de apoio aos devedores para renegociação de suas dívidas e retorno de sua capacidade de pagamento, como o programa de apoio a devedores de bancos (ADE) que utilizou as chamadas unidades de investimento (UDI) para reestruturar grande parte dos créditos inadimplidos.

Os custos do ajuste ficaram em torno de 11,9% do PIB de 1997. Para custear o programa de ajuste, o governo utilizou o superávit fiscal de 1995. Foram utilizados ainda recursos do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Após a crise de 1994, houve privatização de todos os bancos comerciais públicos. Restaram apenas 3 bancos públicos, todos de desenvolvimento, sem carteira comercial: NAFINSA (indústria), BANCOMEX (exportação) e o BANCOBRAS (infraestrutura). Além deles o governo mexicano passou a utilizar trustes (fundos) voltados para agricultura e habitação.

No processo de privatização, foi criado um fundo para os créditos problemáticos. Posteriormente, o fundo foi transformado em instituto com a função adicional de fazer o seguro do sistema de depósitos.

O México deixa como lição a lógica dos extremos: total estatização x total privatização de bancos comerciais. Nos momentos de crise, há forte interferência do governo sobre o sistema financeiro, mesmo com uma estrutura fortemente privada. O México optou recentemente por não possuir bancos públicos comerciais, mas manteve as agências e fundos de fomento ao desenvolvimento.

Uma constatação geral nas experiências dos países latino-americanos é que um elemento está em comum: a crise dos anos 80 ligada à dívida externa e às dificuldades fiscais, levando à dificuldades nas empresas estatais, inclusive nos bancos públicos.

Quanto a lições da presença de bancos públicos em países desenvolvidos, busca-se o exemplo da Alemanha.

O sistema financeiro alemão é reconhecido como um dos mais prósperos e bem estruturados do mundo e conta com um setor público relevante, cerca de 700 instituições, ou aproximadamente 50% do volume total de negócios do sistema. Os bancos comerciais privados detêm cerca de 30% do volume de negócios do sistema bancário, e as cooperativas de crédito os outros 20%. A participação do setor financeiro no produto nacional bruto chega a ser de 4%.

É composto por uma rede de bancos universais⁹, que realizam, em um único estabelecimento, todo e qualquer tipo de transação bancária, funcionando como verdadeiros “supermercados financeiros”. Em 1988, eles representavam cerca de 94% dos bancos e 73% dos ativos. Em 1995, tais instituições foram responsáveis por quase 80% do volume total de empréstimos e por mais de 90% das aquisições de papéis. Eles estão divididos em três grandes grupos: bancos comerciais privados, bancos públicos e cooperativas de crédito, mas sem qualquer restrição ou distinção no que diz respeito às suas atividades. Há também os bancos especialistas, que atuam em negócios específicos (bancos hipotecários, bancos de crédito imobiliário, bancos postais, instituições para assistência mútua na indústria) e estão presentes nos três grandes grupos. Cerca de 70% do sistema atua como banco universal. A maximização de lucros é objetivo claro dos bancos privados, enquanto os públicos e as cooperativas buscam obter um superávit e condições que garantam o suporte de suas operações.

A Supervisão bancária está a cargo do Escritório Federal para Supervisão Bancária (FBSA)¹⁰. O Banco Central alemão é o Bundesbank¹¹, criado em 1957 e sediado em Frankfurt.

⁹ Dentre as atividades dos bancos universais, destacam-se: captação de depósitos; empréstimos; recebimento de contas; negociação de ações; *underwriting*; negociações de acordos em benefício de seus clientes; custódia; câmbio; títulos bancários; moeda estrangeira; ouro e metais preciosos; assessoria bancária a investidores; poupança e gestão financeira; seguros; corretagem imobiliária; consultoria a pequenas e médias empresas; planejamento financeiro e econômico; sistemas de gestão de fluxo de caixa; administração de portfólio de recursos financeiros; financiamento de longo prazo; acompanhamento de transações bancárias no âmbito internacional. Além destes serviços, é permitido aos bancos universais expandir suas atividades através do investimento em empresas não-financeiras.

¹⁰ Ao Escritório Federal para Supervisão Bancária (FBSA), criado em 1961 como uma autoridade governamental independente, compete assessorar o Ministro da Fazenda nos assuntos que lhe dizem respeito, supervisionar as instituições bancárias, autorizar a sua abertura, cassar-lhes a licença para funcionamento, auditá-las periodicamente e contrapor-se a qualquer medida adotada pelos bancos que possa configurar-se como abusiva. Assim, o FBSA define padrões de liquidez, exposição ao capital estrangeiro, exposição do crédito, cabendo-lhe intervenção no caso de inadequação de capital e risco de depósitos. O Presidente do FBSA é empossado pelo Presidente da República sob indicação do Governo.

¹¹ O objetivo mais importante da política monetária do Bundesbank tem sido o de manter os índices de inflação baixos. Compete ainda ao Bundesbank a emissão da moeda, o controle das reservas bancárias, a função de empregador de última instância e, ainda, em menor escala, as funções de supervisão e regulação. O Bundesbank é considerado um dos bancos centrais mais independentes do mundo, sendo os membros de sua diretoria nomeados pelo Presidente da República.

Ele se desdobra em 9 agências regionais localizadas em cada um dos Estados e cerca de 200 subagências locais. Além das instituições supervisoras, as associações de bancos (privados, públicos ou cooperativistas) mantêm unidades de auditoria com a função de monitorar a liquidez e a situação creditícia de seus respectivos associados, independente da ação das autoridades reguladoras federais. Além do que prescreve a legislação civil, as principais determinações sobre procedimentos e competências de cada instituição de crédito encontram-se estabelecidas na Carta de Normas e Procedimentos Bancários¹².

Acompanhando tendência mundial, a grande quantidade de bancos no país tem levado a um processo de fusões e aquisições, sejam públicos, privados ou cooperativos, principalmente entre os pequenos e médios. Este processo vem acontecendo desde a década de 50, quando existiam na Alemanha cerca de 14.000 instituições bancárias independentes. Os bancos maiores vêm buscando o expandir sua atuação para o mercado internacional.

A rede bancária da Alemanha é uma das mais integradas e bem distribuídas do mundo. Em 1994, havia 331 bancos comerciais (sob a forma de grandes bancos, bancos regionais, bancos privados e bancos estrangeiros), 13 bancos de poupança centrais de giro, 643 bancos de poupança, 4 bancos centrais cooperativos de âmbito regional, 2.660 cooperativas de crédito, 33 bancos hipotecários, 30 sociedades de empréstimo imobiliário, o Banco Postal e várias outras instituições com funções específicas. No total, o setor emprega cerca de 500.000 pessoas, distribuídas por mais de 53.000 dependências, o que representa a média de um escritório bancário para cada 1.500 habitantes. Em 2000, eram 291 bancos comerciais (4 grandes bancos, 200 bancos regionais e 87 bancos estrangeiros), 13 bancos de poupança centrais de giro, 564 bancos de poupança, 4 bancos centrais cooperativos de âmbito regional, 1810 cooperativas de crédito, 31 bancos hipotecários, 32 sociedades de empréstimo imobiliário e 13 instituições com funções específicas, incluindo o Banco Postal. No sistema financeiro alemão havia, no total, 2758 instituições financeiras.

Pela flexibilidade na legislação alemã, pode haver relação dos grandes bancos com segmentos de outros setores da economia, principalmente com a indústria, viabilizando articulação dos bancos com o setor produtivo. As maiores empresas alemãs mantêm pelo menos um representante do setor bancário nos seus conselhos de administração. Isto permite aos grandes bancos influenciar o processo decisório interno das empresas e monitorar melhor seus empréstimos, reduzindo os riscos. Neste contexto, os bancos públicos e as cooperativas

¹² A Carta de Normas e Procedimentos Bancários da Alemanha estabelece as principais regras sobre procedimentos e competências das instituições financeiras, formas de supervisão e auditoria, atividades autorizadas, distribuição de dividendos e normas para liquidação. Ela foi escrita na década de 30 por ocasião de uma crise bancária, tendo sido regularmente modificada e adaptada com a finalidade de atender às necessidades e exigências do setor, visando a um funcionamento harmonioso e com as devidas garantias e defesas contra perdas por parte de investidores.

desempenham um relevante papel ao oferecerem créditos e serviços para segmentos negligenciados pelos grandes bancos comerciais.

Os bancos comerciais privados, públicos ou cooperativistas encontram-se organizados em associações centrais, que representam seus interesses no trato com legisladores, autoridades que regulam o sistema bancário, órgãos federais e com o público em geral. Independentemente da ação das autoridades reguladoras federais, essas associações mantêm unidades de auditoria que visam monitorar a liquidez e a situação creditícia de seus respectivos associados. Os três maiores bancos alemães são privados, com ações negociadas em bolsa. Os grandes desafios têm sido o desenvolvimento de um sistema bancário competitivo e integrado ao leste do país, tendo em vista a reunificação em outubro de 1990, e o Mercado Comum Europeu (em especial a Área do Euro), considerando inclusive a posição estratégica da Alemanha como um elo de ligação entre a Europa Oriental e a Ocidental

Os bancos públicos, originalmente bancos de poupança, evoluíram para assumir as características dos bancos comerciais, como autênticas instituições universais. As cooperativas de crédito atuam nas áreas urbana e rural. Os bancos públicos são instituições de crédito autônomas, descentralizadas e com liberdade de atuação equivalente à dos bancos privados, apesar da diferença de prioridades, pois, em princípio, não buscam o lucro máximo como objetivo principal, mas o atendimento dos anseios da sociedade e a obtenção de superávit capaz de garantir suporte a suas operações. Como bancos estaduais e municipais, eles se dedicam principalmente ao financiamento de atividades regionais, sendo garantidos pelos respectivos estados, municípios e distritos.

As operações de âmbito internacional e de administração de títulos não fazem parte das atividades prioritárias dos bancos públicos. Apesar de a quantidade de instituições públicas ter diminuído nos últimos 30 anos, o número de escritórios e a participação relativa no mercado aumentaram. Em 1996, havia cerca de 600 bancos universais públicos (13% do total), que respondiam por cerca de 36% do total de ativos e 40% do número total de escritórios¹³. Apesar deste crescimento, a privatização dos bancos públicos é um assunto presente, mesmo que com pouca força. Na maioria dos casos, no entanto, a pressão política para manter o papel tradicional e o *status quo* dos bancos públicos tem desencorajado os esforços de privatização. Em geral, os bancos públicos gozam de ampla autonomia. Para a contratação de funcionários, por exemplo, não é exigida a prestação de concurso público. No que se refere aos gastos com produtos e serviços, não é necessária a abertura de licitação.

¹³ HAUSTCHILD (1996), Tese de Doutorado, mimeo.

Anualmente, elaboram-se planos para despesas com pessoal e para outras despesas administrativas, que são aprovadas pela Diretoria e homologadas pelo Conselho de Administração de cada uma daquelas instituições.

Como lição do sistema financeiro alemão está a relação forte entre grandes bancos privados e grandes empresas de setores selecionados. Os bancos públicos entram complementando a lacuna, seja para os setores desassistidos, seja para as empresas “fora do círculo de relacionamento” dos bancos privados, como as pequenas e médias. Os bancos públicos atuam regionalmente, de forma descentralizada, com grande autonomia e sob a forma de bancos universais, em sua maioria. Mesmo com processos de privatização e fusões/aquisições os bancos públicos não vêm perdendo participação no total do sistema.

3.2 - Perspectivas quanto ao novo papel, espaço e forma de atuação dos bancos públicos

Na reestruturação dos bancos públicos não se deve esquecer aspectos da concorrência com bancos privados, sejam nacionais ou estrangeiros. O movimento de redesenho atinge todo o sistema financeiro nacional e é preciso tornar claro o papel, espaço e forma de atuação de cada um dos atores.

Segundo TROSTER (2000)¹⁴, “o setor bancário brasileiro está mudando ... Os sinais da transformação são diversos: novos participantes, regras diferentes, padrões de concorrência mais acirrados, maior diversidade de produtos e serviços, canais de distribuição mais rápidos, padrão de publicidade agressivo e grande atenção à gestão e controle de riscos. E uma transformação importante, o sistema está se tornando mais dinâmico, aberto e competitivo.”

Haveria “tendências importantes” que explicariam boa parte da transformação, analisando a evolução do sistema bancário sob três óticas: Porte, Concentração e Participação. Quanto ao porte, destaca-se que o sistema bancário historicamente tem apresentado um viés concentrador¹⁵. Em relação à concentração, tomando como base o grau de participação das maiores instituições no sistema, essa tendência não é observada. Em

¹⁴ Troster, Roberto Luis. Tendências na Reestruturação do Setor Bancário Brasileiro, Carta ABBC - Numero 06-Ano III - Maio/2000.

¹⁵ O Banco Central assumiu implicitamente, com a Resolução 2.607 - que elevou os valores de capital mínimo dos bancos - que bancos maiores são mais eficientes. TROSTER, porém, identificou que, no período 1993-1998, há uma clara relação direta entre porte e grau de imobilização e uma relação direta entre alavancagem e porte, ou seja, os bancos grandes se apresentaram como os menos rentáveis. A rentabilidade das instituições menores se apresenta relativamente melhor que a das maiores. No período 1993-1998 houve uma elevada volatilidade nos resultados mas, enquanto os bancos grandes só tiveram resultados acima da média do setor em 2 anos, os bancos médios superaram a média em 4 anos, os pequenos em 3

patrimônio líquido houve uma diminuição na participação das instituições maiores e em ativos totais uma tênue elevação na participação das maiores, em parte explicada pela sua maior alavancagem. Um ponto importante a destacar é que no período houve uma mudança na composição do sistema devido às fusões e aquisições, ou seja, houve mudança na composição das instituições que integram o grupo das maiores.

Tem havido uma duplicação da participação dos estrangeiros¹⁶. Os estrangeiros deslocaram os bancos privados na captação, estes perdendo uma fatia proporcionalmente maior de sua captação que os bancos públicos. Por outro lado, os bancos privados (com controle nacional) aumentaram sua oferta de crédito. Ou seja, a diminuição de oferta de crédito dos bancos públicos foi maior que o deslocamento provocado pelos estrangeiros. Um destaque é o crescimento do setor de cooperativas, que quintuplicou sua participação no sistema.

Analisando-se o patrimônio líquido total das maiores instituições, a queda da participação foi proporcionalmente maior para os bancos grandes¹⁷. Houve uma maior internacionalização do sistema bancário nacional. Os bancos com controle estrangeiro têm apresentado um crescimento em depósitos, operações de crédito e patrimônio líquido, sendo que sua participação dobrou nos cinco anos entre 1993 e 1998.

A recente expansão do número de instituições financeiras estrangeiras no País tem gerado polêmicas acerca dos benefícios e ameaças advindos de uma eventual desnacionalização do sistema financeiro. Há argumentos de que as vantagens competitivas dos bancos estrangeiros sobre os nacionais acabaria fragilizando o sistema como um todo, com reflexos sobre a vulnerabilidade da economia, inclusive em função da defasagem dos atuais métodos de fiscalização, bem como para o risco de perda da eficácia dos tradicionais instrumentos internos de política monetária.

A participação dos bancos estrangeiros no Brasil ainda é menor do que a observada em alguns países como Argentina e Chile, bem mais longe ainda de níveis alcançados por Cingapura e Hong Kong. Mas não há evidências de se estar próximo de atingir um suposto nível ótimo de participação, algo ligeiramente inferior a 50%, para evitar a desnacionalização do sistema.

anos e os micros em 4 anos. A tendência em rentabilidade não é tão definida, pois os bancos médios apresentaram a rentabilidade mais elevada do período, entretanto, a rentabilidade dos pequenos e micros supera a dos bancos grandes.(idem)

¹⁶ O desempenho dos bancos estrangeiros mostrou uma mudança de perfil. No período inflacionário mostrou um desempenho aquém do setor privado nacional e após 1996 os bancos estrangeiros tiveram um desempenho melhor que o dos privados nacionais. Por sua vez, os bancos privados nacionais tiveram no período um desempenho melhor que a média do setor bancário, com exceção de um ano. O fato dos bancos privados e estrangeiros estarem acima da média se deve ao fraco desempenho das instituições financeiras oficiais. (ibidem)

¹⁷ Ao longo de 1993 até 1998, constata-se que das 3 maiores caíram de 43,77% em 1993 para 32,46% em 1998; a queda das 10 maiores foi de 64,24% para 59,89% e a das 20 maiores foi de 75,88% para 74,41%. (ibidem)

Para os que defendem a liberalização dos mercados como forma de incentivar a competição e modernização do sistema, o sistema financeiro, quando submetido a uma maior concorrência, seria forçado a modernizar-se, diminuir custos e melhor atender à demanda dos agentes econômicos, oferecendo maior variedade de produtos e serviços. Em contrapartida, há argumentos de que a competição entre as instituições locais seria o bastante para estimular a modernização do setor e que a abertura às instituições estrangeiras, mais capitalizadas e tecnologicamente mais avançadas, poderia gerar concorrência predatória no sistema nacional, contribuindo para agravar problemas estruturais já existentes.

Há ainda a idéia de que, sendo o setor bancário estratégico para a boa condução da política econômica e na ausência de instrumentos modernos e eficazes de supervisão desta atividade, no mínimo não seria prudente deixar a participação estrangeira se tornar muito expressiva. Uma provável consequência poderia ser o aumento do grau de vulnerabilidade macroeconômica em relação a acontecimentos exógenos, causando transtornos para a economia local, principalmente em termos de eficácia dos instrumentos de política monetária tradicionalmente utilizados.

Em nível macroeconômico, o argumento é de que a entrada de bancos estrangeiros contribuiria para o fortalecimento do sistema financeiro doméstico. Fortalecido, o sistema ficaria com maior capacidade de absorção de choques macroeconômicos e reduziria o risco de crises bancárias. Uma crise bancária tem fortes efeitos adversos sobre a economia e em geral envolve altos custos para sua solução. A abertura excessiva, por sua vez, sem um monitoramento efetivo por parte da Autoridade Monetária, poderia gerar uma concorrência predatória entre as instituições e provocar desnacionalização do sistema financeiro, com perda de eficiência dos instrumentos governamentais de controle prudencial e fragilização da economia.

AMARAL(2000)¹⁸ argumenta que o sistema bancário brasileiro passará ainda por um segundo movimento de reestruturação dentro dos próximos dois ou três anos. As instituições estrangeiras que adquiriram bancos brasileiros vão precisar “digerir as compras” e o ágio pago pelo Santander na aquisição do Banespa valorizou os ativos dos bancos nacionais. O ajuste, após a acomodação, “será deflagrado principalmente pela competição, redução de margem e pela dificuldade de gerar receitas”.

A competição crescente e as margens das taxas de juros decrescentes são os maiores desafios para o sistema bancário público. Para melhorar sua posição e capacidade de

¹⁸ AMARAL, Alcides. In “Lance pago pelo Santander eleva preço dos bancos”, Gazeta Mercantil, 01/12/2000, p. B-1.

competição, os bancos públicos vêm adaptando suas atividades às principais tendências de modificações que vem ocorrendo no setor financeiro, no Brasil e no exterior.

Destacam-se com tendência de crescimento a atividade econômica interna, a população, o volume de intercâmbio comercial. Há também o crescimento de produtos não bancários, como os fundos mútuos de aplicação e os cartões de crédito. Na atividade bancária, vem crescendo a produtividade, bem como o número de instituições não financeiras mas que exercem forte concorrência, como as financeiras.

Com tendência de redução têm-se as taxas de inflação e de juros. Com isso, reduzem-se também os *spreads* bancários e intensifica-se a concorrência, o que leva a um movimento de redução do número de instituições através de fusões e aquisições para obter ganhos de escala e escopo.

A redefinição do papel dos bancos públicos não pode estar dissociada do apoio ao desenvolvimento do país e da constituição de um novo padrão de financiamento para a economia brasileira.

Os anos 80 foram considerados como “década perdida” devido ao descontrole inflacionário, então colocado com obstáculo a retomada do desenvolvimento, Os anos 90 seguiram a mesma trajetória pois, embora com controle dos índices inflacionários, não se conseguiu “engrenar a máquina” do desenvolvimento.

O Brasil tem convivido com taxas baixas de crescimento econômico em relação às necessidades do país, o que não tem permitido, por exemplo, a absorção da força de trabalho que a cada ano ingressa em idade ativa no mercado de trabalho, levando a um aumento do nível de desemprego. Esse fato é potencializado quando se leva em conta as políticas de ajustes adotadas, de cunho austero e recessivo, o que, apesar dos superávits primários apresentados a partir de 1998, têm aumentado o estrangulamento das finanças públicas em vez de resolvê-lo, devido às altas taxas de juros internas e o crescimento da dívida pública, inibindo investimentos produtivos e incentivando a “ciranda financeira”.

É um ciclo vicioso de crescimento econômico a taxas módicas e aumento das desigualdades e problemas sociais, não permitindo ao país a retomada do desenvolvimento. Evidencia que o “modelo desenvolvimentista” que vigorou até o início dos anos 80 chegou ao seu esgotamento. Não foi estabelecido, nessas duas últimas décadas de crise, um padrão de financiamento substituto que permitisse a retomada do desenvolvimento em sentido amplo, ou seja, conciliando crescimento econômico sustentado, distribuição mais eqüitativa da renda e da riqueza gerada, estabilidade e melhoria da qualidade de vida.

Continua, portanto, o desvirtuamento da função principal do sistema financeiro, seja público ou privado, vale dizer, quanto ao financiamento do desenvolvimento, causado pela “ciranda financeira”, ou seja, a canalização de recursos das instituições financeiras, não para o setor produtivo, mas para o financiamento do déficit público e a “rolagem” da dívida pública, retirando a capacidade de atuação do Estado em termos de políticas econômicas e sociais. seja de forma direta (gastos públicos e investimentos em infra-estrutura básica), indutora (potencializadora de investimentos privados) ou reguladora/fiscalizadora. No âmbito privado, as altas taxas de juros desencorajam projetos de investimento e ensejam os ganhos financeiros.

Para BAER(1993)¹⁹, há três razões para crise “ primeiro, na raiz dessa crise estaria a ruptura do padrão de financiamento internacional e maneira como este choque foi tratado; (...) segundo, a dificuldade de implementar-se um novo modelo de desenvolvimento e de fazer os ajustes estruturais em função de seus objetivos, o que se poderia denominar de falta de um projeto de desenvolvimento; (...) por último, diante da retração da economia, a crise dos anos 80 não seria de falta de poupança, mas de dificuldades de financiamento do setor público, especificamente de *funding*”.

Nos anos 80, a justificativa para a não retomada do desenvolvimento era que a inflação inibia ou não permitia o cálculo no horizonte de longo prazo. Nos anos 90, com a inflação em níveis mais comportados, a tônica do ajuste liberalizante, com suas reformas estruturais e a redução da participação do estado na economia, tem deixado as expectativas presas ao horizonte de curto prazo, uma vez que não se vislumbra um projeto nacional voltado ao desenvolvimento do país.

De outro lado, nesse mesmo período, o contexto internacional veio se modificando. inclusive quanto à forma de financiamento externo, passando-se de uma economia de crédito para uma predominantemente de finança direta, com a interligação instantânea, via telecomunicações e informática, das principais praças financeiras, fenômeno conhecido como globalização financeira.

Esse movimento, aliado às políticas internas de ajustamento da economia, em especial as de combate a inflação, resultaram em estagnação do crescimento econômico, dado o caráter recessivo dos ajustes. Além disso, estimularam a “ciranda financeira” via taxas de juros elevadas para “rolagem” da dívida pública.

¹⁹ BAER, Mônica. O Rumo Perdido, 1993, p. 41.

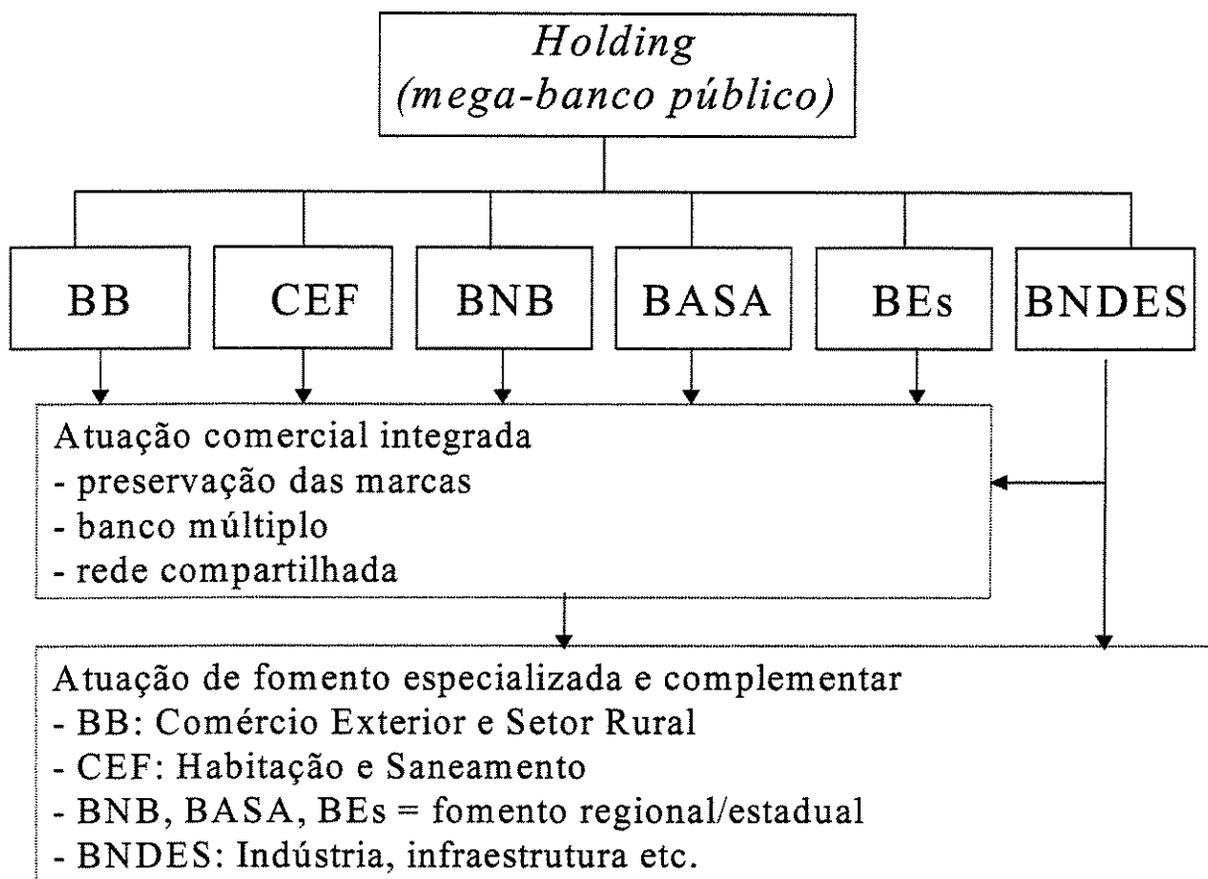
Como observa BRAGA(2000)²⁰, “o Sistema Financeiro Nacional segue como sempre aficcionado do rentismo, praticado pelos próprios bancos, pelos donos de grandes fortunas e pelas grandes empresas que se apropriam de polpidos rendimentos da dívida pública, dolarizada ou não. No plano das reformas, a privatização e a desnacionalização implicam que as decisões de investimento encontram-se externalizadas e descompromissadas com a nação, com a territorialidade econômica brasileira, com a integração nacional, alijando a participação do setor público e do empresariado nacional. A liberalização e desregulamentação financeiras ainda não foram radicalizadas a ponto de levar-nos à dolarização mas vai ficando claro que os interesses já se aglutinam nessa direção como demonstram nossos países vizinhos” .

Adotando-se o cenário de que a globalização financeira intensifica o processo de internacionalização bancária, deve-se redefinir o papel dos bancos públicos, dos bancos privados nacionais e dos estrangeiros para a constituição de um novo padrão de financiamento da economia brasileira, que permita conciliar desenvolvimento, estabilidade e distribuição mais eqüitativa dos resultados.

Neste sentido e levando em conta as dificuldades de mudança sem a constituição de um novo padrão de financiamento, uma hipótese seria a reestruturação dos bancos públicos (federais, regionais e estaduais) de forma a torná-los uma *holding*, que funcionaria como um “mega-banco público” (vide Quadro 3.2). A prosseguir a tendência atual de fusões e incorporações, haveria também a constituição de mega-bancos privados nacionais. Com isso, os bancos brasileiros atingiriam escala suficiente para disputarem espaço interno e no exterior com os mega-bancos estrangeiros.

²⁰ Braga, José Carlos. Cronicamente Inviável. Mimeo, 2000.

Quadro 3.2 – Esquema do Mega-Banco Público



A atuação em *holding* seria mais vantajosa do que um processo de fusão de bancos públicos, pois seriam potencializadas as vantagens comparativas e competitivas de cada instituição, como sua rede de atendimento, a especialização em determinadas carteiras e o reconhecimento de suas marcas. A atuação seria como banco múltiplo, sendo a carteira comercial integrada mas com a preservação das marcas. Os clientes de cada instituição teriam à sua disposição um verdadeiro “mega-banco público”. As carteiras de fomento focalizariam as especializações de cada instituição, como por exemplo, BB no comércio exterior e setor rural, CEF no saneamento e habitação, BNB no Nordeste, BASA na Amazônia, bancos estaduais em seus respectivos estados ou regiões, e BNDES na indústria. Desta forma, a holding atenderia integralmente as atividades de fomento ao desenvolvimento do país.

A *holding* centralizaria os processos de infra-estrutura e ampliaria a rede de atuação pelo compartilhamento dos pontos de atendimento. Nesse sentido, seria válida a experiência

da ASBACE/ATP com os bancos estaduais em sua “Rede Verde-Amarela”, que buscava integrar os BEs para atuação em âmbito nacional. Outra experiência seria a dos bancos públicos alemães e sua atuação hierarquizada.

Na seqüência, deveria haver o alongamento do perfil de financiamento da economia brasileira através do alongamento dos prazos da dívida pública. Uma alternativa seria a captação de recursos externos de longo prazo pelo “mega-banco público”. A condição banco governamental e a apresentação de bons projetos de desenvolvimento poderiam permitir alcançar prêmio de risco próximo ao dos títulos de emissão do Tesouro. Acordos com organismos multilaterais e governos poderiam auxiliar também na redução dos *spreads*. A internalização dos recursos seria compensada pela emissão de títulos públicos de longo prazo em igual medida, evitando-se pressões sobre a base monetária. Ao mesmo tempo, seria paulatinamente quebrada a “ciranda financeira” do financiamento da dívida pública de curto prazo. As entidades governamentais passariam a ter maior raio de manobra na execução de políticas econômicas e sociais, uma vez que seria retirada a pressão dos juros de curto prazo sobre as finanças públicas.

Seria criado um mercado secundário para os títulos públicos de longo prazo. Na falta dos títulos de curto prazo, os bancos privados seriam então induzidos a financiar a atividade produtiva e a incentivar as empresas privadas a lançarem títulos de longo prazo, no país e no exterior, o que permitiria articulação dos mercados de crédito e de capitais, tanto no âmbito interno quanto externo, com títulos públicos e privados de longo prazo

Quanto aos raios de manobra dos bancos públicos na atual conjuntura, especificamente para os bancos estaduais após a edição da MP 1514/96 instituindo o PROES, o governo federal reduziu o escopo de opções para redefinição do sistema. Com o objetivo explícito de reduzir a participação do setor público na atividade bancária, as alternativas encaminham para a extinção dos bancos estaduais ou sua privatização, uma vez que as demais opções de saneamento ou capitalização foram colocadas em um momento de grave dificuldade dos estados, sendo a reorganização do sistema um dos itens da renegociação das dívidas estaduais.

Diante disso, a própria ASBACE vem modificando sua estratégia de atuação devido à reformulação do setor bancário estadual. Seguindo orientação da Consultoria alemã WestBC²¹ (Westdeutsche Bank Consult GmbH), a ASBACE vem apostando na atuação regional a partir

²¹ Em 1997, a WestBC foi contratada pela ASBACE para analisar o sistema de bancos estaduais brasileiros e propor um novo modelo institucional para o segmento. Segundo Ozias Monteiro Rodrigues, então presidente da ASBACE, o trabalho teve como objetivo “criar uma nova posição estratégica para o segmento de bancos estaduais, procurando reposicionar e promover o prestígio dessas entidades, definir uma estratégia comercial básica e elaborar uma nova estrutura econômica para o setor, contribuindo para o debate consistente e sereno, em relação ao sistema de bancos estaduais”.

das experiências positivas dos bancos públicos da Alemanha. Conforme divulgado em documento de 1997, “para os bancos estaduais brasileiros, a WestBC recomenda, dentre outras medidas, a adoção de um conjunto de mudanças e o estabelecimento de atividades comuns que se baseiam em uma missão, princípios empresariais e estruturas estratégicas e organizacionais aceitáveis e acordados pelos integrantes desse mesmo setor”.

Não obstante a redução dos raios de manobra após o PROES, a proposta da WestBC ainda seria viável no sistema bancário estadual, podendo inclusive ser extrapolada para o segmento federal, uma vez que “a evolução, no sentido de não haver bancos estaduais como propriedade pública, poderá trazer as seguintes dificuldades para o Brasil, enquanto federação: uma competição reduzida no setor bancário poderá provocar preços mais elevados nos serviços; a concentração da participação no mercado, em mãos de poucos agentes, traz o perigo de crises bancárias decorrentes da concentração do risco de crédito; a privatização dos bancos estaduais deixará muitas regiões sem quaisquer serviços bancários; o financiamento de projetos de desenvolvimento de maior envergadura, como os de infra-estrutura regional, por exemplo, dependerá de poucos participantes no mercado, que não dispõem de afinidade alguma com as regiões; as hipóteses de atuar com alta flexibilidade, tomar decisões rápidas e de atender ao cliente, de modo justo, serão reduzidas em face do processo de concentração”²².

A maioria dos BEs foi criada nos anos de 40 e 50, pois os governos estaduais necessitavam de um agente financeiro cuja função seria de arrecadar impostos e fomentar projetos regionais. Em 1964, havia 21 BEs “com os objetivos precípuos de : 1) prestar serviços financeiros ao estado, no que se refere à gestão da conta do tesouro; 2) realizar serviços de arrecadação de tributos; 3) fomentar, através do crédito, o desenvolvimento de atividades produtivas na região”²³. A Reforma Tributária que ocorreu nos anos 60 acrescentou um papel a mais aos BEs, além das operações tradicionais, de canalizadores, para os planos de desenvolvimento, de recursos de repasses de fundos parafiscais (PIS/PASEP, FGTS) e de captação no mercado externo (Resolução 63).

Com a crise da dívida externa e modificações na política econômica no final dos anos 70 e início dos anos 80, os estados passaram por dificuldades quanto à arrecadação de impostos, restrições orçamentárias e endividamento crescente. Os BEs, que eram 23 em 1979, passaram a atuar como instrumentos de suprimento de recursos para os estados e, na condição de principais fiadores, obrigados a honrar as dívidas acumuladas, em especial as de

²² ASBACE(1997), “Redimensionamento e definição do novo papel dos bancos estaduais no Brasil – Proposta elaborada pela WestBC”, p.11.

²³ ASBACE(1997), ASBACE 18 ANOS, P. 14

âmbito externo. “Isso inoculou, nas estruturas dos tesouros estaduais e dos BEs, desequilíbrios de difícil reversão (...) É no financiamento ao déficit dos tesouros estaduais que se encontra a origem dos mais graves problemas com que mais tarde viriam a se defrontar os BEs brasileiros.²⁴”

Ao procurarem opções de lucratividade para compensar a perda de fontes orçamentárias, os BEs passaram a atuar de forma muito similar ao sistema privado, descaracterizando seu papel de fomento do desenvolvimento. Gerou-se certa “crise de identidade”. Isso contribuiu para os argumentos privatistas. Por outro lado, as dificuldades fiscais dos estados têm dificultado a volta dos BEs para sua vocação precípua.

Os BEs ainda teriam espaço para atuação no próprio estado e/ou em sua região geoeconômica, desde que devidamente saneados e capitalizados, como braços financeiros e instrumentos de auxílio na execução de políticas públicas. O que tem inviabilizado essa alternativa é a crise fiscal que impossibilita o saneamento/ capitalização dos bancos e o direcionamento de recursos orçamentários para as linhas de créditos voltadas para o fomento do desenvolvimento no âmbito estadual.

Uma alternativa poderia ter sido a fusão de bancos estaduais em bancos regionais, como foi tentado na região Sul, com o Bannrisul, a CEE-RS, BRDE e o Meridional, mas sem sucesso pela não abrangência da proposta no âmbito do PROES. O BRB (Banco de Brasília) também, havia proposto a constituição de um banco para o Centro-Oeste, mas também foi negada pelo BACEN a possibilidade de absorção do BEMAT de Mato Grosso e inviabilizada a fusão com o BEG de Goiás no âmbito do PROES.

O que se percebe é que o governo federal tem colocado dificuldades legais para uma solução de manutenção de bancos públicos estaduais, concentrando-se a atividade pública no âmbito federal. As medidas possíveis no âmbito do PROES permitiriam, em tese, que os BEs continuassem com sua atuação em todos os ramos possíveis²⁵ da atividade bancária, desde que seu controlador tivesse condição de sanear-lo. O que se tem visto é a dificuldade desse ajuste, o que tem levado a uma federalização seguida de privatização. Ou ainda, redução do escopo de atuação, restringindo-se a uma agência de fomento ou instituição não-financeira. No caso da privatização, ela reforça a posição dos grandes conglomerados nacionais ou intensifica a presença de bancos estrangeiros no sistema.

²⁴ ASBACE(1997), ASBACE 18 ANOS, P. 19

²⁵ Os bancos brasileiros, em sua maioria, foram criados especializados. Bancos comerciais, caixas econômicas, bancos de desenvolvimento. Passaram por um processo de Conglomeração nos anos 70 e transformados em bancos múltiplos a partir de 1988.

No âmbito da ASBACE, os BEs funcionavam como uma rede integrada de alcance nacional, embora cada instituição pudesse focar sua atuação em seu estado de origem. Compartilhavam tecnologia e rede física, proporcionando uma visão sistêmica para o cliente desses bancos. Com a privatização e liquidação da maioria dos BEs, a rede ficou esvaziada, mas restando a alternativa de integrar ainda mais os bancos remanescentes para atuação em âmbito regional e a possibilidade de compor a *holding* juntamente com os bancos federais, dando origem ao “mega-banco público”.

Quanto aos bancos federais ainda não há uma posição definida do governo quanto à sua reorientação estratégica. No âmbito do COMIF, a contratação de consultoria externa para propor alternativas resultou no relatório apresentado em junho/2000 pelo Ministério da Fazenda.

A manutenção de bancos públicos tem uma importância estratégica na condução de políticas e programas governamentais, bem como na estabilização do sistema financeiro. No caso do BB e da CEF, em função da imagem solidez, tradição e a existência de um garantidor – o Governo federal, transmitem credibilidade ao público, podendo amenizar eventuais crises bancárias que se iniciem, a exemplo do que ocorreu após o Plano Real. A extensa rede de agências das duas instituições por todo o País possibilita que muitos programas e políticas governamentais sejam implementados com sucesso²⁶. Os bancos públicos sempre tiveram papel crucial na condução de políticas públicas, agente do tesouro nacional e suporte ao próprio sistema financeiro, em virtude de seu porte e credibilidade.

O Banco do Brasil vem passando por um amplo processo de ajuste às novas condições econômicas. Sua estrutura física revela vocação para atuar no mercado de varejo, inclusive pela boa percepção de sua marca junto ao público. Seu desempenho tem se aproximado dos seus concorrentes privados. A Caixa Econômica Federal, por sua vez, tem se aproximado cada vez mais de atividades típicas de empresa pública. O Governo parece ter “escolhido” a CEF como “banco público” e vem especializando-a para desempenhar as funções associadas a este papel. Caso se mantenha essa tendência, em algum momento o BB seria privatizado e que a CEF seria o único banco público, considerando a manutenção do BNDES na área de fomento. BNB e BASA seriam transformados em agência de fomento regional.

De acordo com CARNEIRO(2000)²⁷, a desnacionalização de parte do sistema vem exacerbando a articulação do sistema doméstico com os ciclos de crédito externo, levando uma “imperiosidade de se preservar o sistema financeiro público, ainda mais quando se

²⁶ Um exemplo foi a rápida substituição das notas de cruzeiro real para real executadas pelo banco do Brasil em todas as praças bancárias do país, ou ainda o recebimento das declarações de imposto de renda pela CEF e o BB durante a greve da Receita Federal.

²⁷ Carneiro, Ricardo. O debate sobre os Bancos Públicos, 2000, mimeo.

considera a necessidade de financiar atividades que envolvem maior risco – agricultura, inovação tecnológica, PMEs -, prazos de retorno dilatados – habitação -, elevados investimentos e prazos de maturação – infra-estrutura. Isto posto, a discussão desloca-se para o âmbito da amplitude do sistema público de crédito e do peso das suas instituições”.

Os bancos públicos federais atuam no âmbito nacional e internacional. Têm condições manter e expandir essa esfera de atuação. Os bancos federais, sobretudo BB e CEF, vem mantendo posição firme no *ranking* de bancos, seja por ativos, operações de crédito ou depósitos. O avanço dos bancos estrangeiros tem sido na aquisição dos bancos privados em dificuldade ou através da privatização dos bancos públicos estaduais.

Como observa CARVALHO(2000)²⁸, é necessária a manutenção e o aprimoramento da atividade dos bancos públicos na área comercial de varejo - como bancos múltiplos, com firme inserção no mercado, marcas fortes e confiáveis e amplas redes de agências - para assegurar a disponibilização de crédito especializado para o fomento da produção e para as políticas sociais.

As razões seriam garantir oferta de serviços financeiros ao governo a custos razoáveis, moderar as práticas oligopolistas dos bancos privados no crédito e ampliar a eficácia das políticas de estabilização e de defesa da moeda e do sistema financeiro. Desta forma, “propor a redução da atividade de varejo dos bancos públicos é retirar do governo importantes instrumentos de política econômica. É também aumentar os espaços de atuação e as margens de lucro dos bancos nacionais e estrangeiros”.

A exemplo dos bancos privados, os bancos federais vem se modernizando e explorando canais alternativos de atendimento bancário, com maciços investimentos em tecnologia para “auto-atendimento” e *internet*.

Com a aprovação pelo BCB do uso dos correspondentes bancários, BB e CEF tem buscado parcerias alternativas para redução de custos. O BB tem firmado acordos com os Correios e cadeias de supermercados, bem como vem desenvolvendo um projeto de franquia²⁹ para venda de produtos financeiros não bancários, como seguros e títulos de capitalização. A CEF já contava com a rede de casas lotéricas e vem intensificando o repasse de operações de atendimento menor valor. Vem procurando também fechar acordos com padarias e farmácias.

²⁸ CARVALHO, Carlos Eduardo. “Um instrumento de política econômica”, *Gazeta mercantil*, 17/11/2000, p. a-3

²⁹O BB está investindo em uma forma inédita de acesso a serviços bancários. Trata-se de um canal alternativo para ampliar mercado e que está em fase Piloto: as franquias. O BB é pioneiro em adotar o sistema. Por meio das franqueadas, serão oferecidos produtos não bancários, como seguros, capitalização, previdência, cartão de crédito e turismo.

Segundo o Prof. Marcelo Cherto, da Fundação Getúlio Vargas e presidente do Instituto Franchising, buscar formas não tradicionais de captação e clientes é fundamental: “É preciso criar novos canais de marketing, e todos os bancos vão partir para isso mais cedo ou mais tarde.³⁰(...) Não há como fugir. É um caminho realmente promissor. O BB saiu na frente, mas essa é uma tendência de mercado³¹.” As novas alternativas de atendimento tem inclusive levado os Correios a repensar seu projeto de Banco Postal e fazer convênios com outras instituições financeiras além do BB, inclusive privadas.

A grande discussão no âmbito da reorientação estratégica proposta pelo relatório do COMIF é como ficará o sistema público federal, se individualizado ou atuando em *holding*, atuando somente no fomento ou ainda privatizado, no todo ou em parte³².

Como observa CARNEIRO(2000)³³, “embora não se possa atribuir ao Governo, ou ao relatório (da Booz-Allen), um posicionamento prévio quanto ao destino do sistema, é inegável a insatisfação com a sua estruturação atual.

Por sua vez, o viés privatista do relatório é evidente, sobretudo quando avalia o desempenho do segmento público através de critérios estritamente privados. De qualquer modo o documento evita assumir uma postura definida quanto ao futuro do sistema e propõe diversas alternativas de reestruturação, que vão desde a simples racionalização até a extinção das instituições com a manutenção apenas da função reguladora do setor público”.

A forma de atuação dos bancos públicos ainda está, portanto, indefinida. Ainda segundo CARNEIRO(2000), as chamadas “correntes liberais” somente aceitam a presença estatal no sistema financeiro sob a forma de agências de fomento/desenvolvimento, repassadoras de recursos fiscais e para-fiscais, ou bancos de desenvolvimento, atuando nos limites de seu capital próprio (vide quadros 3.2 e 3.3).

³⁰ “BB – Novos Horizontes”, in *Revista BB.com.você*, SET/OUT-2000, Ano 01, no 04, p. 19.

³¹ Os dados da Associação Brasileira de Franchising (ABF) também são favoráveis. Ao longo dos cinco anos do Plano Real, o número de franquias cresceu 170% - mesmo em meio às incertezas provocadas pela crise cambial, no ano passado o sistema conseguiu a expansão de 6,6%. Em termos de faturamento, a estimativa é de que, em relação a 1999, o setor apresente, em 2000, crescimento de 10%.

³² O governo parece ter optado por encaminhar o BB para uma futura privatização, haja vista sua atuação nos moldes dos bancos privados. A CEF parece ter sido escolhida como o banco público. Um indicio dessa constatação são os endereços eletrônicos dos bancos na Internet, onde a CEF é www.cef.gov.br, o BNB www.bnb.gov.br, o BASA www.basa.gov.br e o BNDES www.bndes.gov.br. Já o BB é www.bb.com.br.

³³ Carneiro, Ricardo. O debate sobre os Bancos Públicos, 2000, mimeo.

QUADRO 3.2 - BRASIL – SFN – Agências de Fomento ou Desenvolvimento

Dez/2000

Em Funcionamento: 7

- Agência de Fomento de Goiás S.A.
- Agência de Fomento do Estado de Roraima S.A.
- Agência de Fomento do Estado do Amapá S.A. - AFAP
- Agência de Fomento do Estado do Amazonas S.A.
- Agência de Fomento do Paraná S.A.
- Badesc - Agência Catarinense de Fomento S.A.
- Caixa Estadual S.A. - Agência de Fomento do Estado do Rio Grande do Sul

Autorizadas: 1

- Agência de Fomento do Rio Grande do Norte S.A.

Fonte: Banco Central do Brasil

QUADRO 3.3 - BRASIL – SFN – Bancos de Desenvolvimento

Dez/2000

Em Funcionamento: 5

- **Federal**
 - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
- **Estaduais**
 - Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais S.A.
 - Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo S.A.
 - Banco de Desenvolvimento do Estado da Bahia S.A.
 - Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul

Cancelados: 5

- Banco de Desenvolvimento do Estado do Maranhão S.A. (Em Liq. Ordinária)
- Banco de Desenvolvimento do Ceará S.A - (Em Liq. Ordinária)
- Banco de Desenvolvimento do Estado de São Paulo S.A. (Em Liq. Ordinária).
- Banco de Desenvolvimento do Estado de Goiás S.A.
- Banco de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul S.A.

Fonte: Banco Central do Brasil

Desta forma, como observa CARNEIRO(2000), “excluem a existência de instituições financeiras públicas com perfil comercial ou captadoras de recursos de terceiros. Neste formato, estas instituições perderiam o acesso ao *fundings* de custo nulo, os depósitos à vista, e a capacidade de alavancagem”.

Conclusões

Este estudo analisou as conseqüências do processo de privatização e de internacionalização bancária sobre o papel, espaço e forma de atuação dos bancos públicos federais e estaduais no Brasil nos anos 90.

No diagnóstico das causas e conseqüências das crises por que passaram os bancos públicos federais e estaduais a partir dos anos 80, constatou-se que a razão não está diretamente ligada à sua condição de serem instituições estatais, no sentido de não visarem prioritariamente os lucros e por isso fadadas à ineficiência. Tampouco se resume a problemas de má gestão. As principais causas da crise foram: a falência do padrão de financiamento e do modelo desenvolvimentista da economia brasileira, sendo que não foi proposto um modelo alternativo; a desestruturação das finanças públicas; a estratégia governamental de redução da participação do estado na economia e os problemas macroeconômicos enfrentados (em especial, estagnação econômica, inflação e os planos de estabilização).

Como conseqüência para os bancos estaduais (BEs), ficou o carregamento das dívidas dos estados controladores. Os BEs organizaram-se em torno da ASBACE para defesa de interesses e busca de soluções. Receberam ajuda financeira do Banco Central em programas como o PAC e o PROREF. Com a intensificação das crises de liquidez, enfrentaram situações de intervenção e liquidação extrajudicial, bem como foram submetidos ao RAET.

Os bancos públicos federais (IFPFs), por sua vez, passaram por grandes transformações, como foi o caso do BB, com a perda da Conta-Movimento e sua transformação em Conglomerado. A CEF assumiu o extinto BNH e o SFH. BNB e BASA passaram a atuar em função dos fundos constitucionais para o Nordeste e o Norte, respectivamente. Diferentemente dos demais, o Meridional foi criado no intuito de se evitar crise sistêmica em função de bancos privados gaúchos em dificuldade, sendo, desde a origem, preparado para privatização.

Na análise do processo de reestruturação dos bancos públicos brasileiros nos anos 90, frente ao processo de privatização e internacionalização bancária, com ênfase na fase pós-Real, depreendeu-se que o mesmo fez parte de um ajuste maior em todo o Sistema Financeiro Nacional. Os bancos privados ajustaram-se mais rapidamente às mudanças, inclusive com apoio governamental no âmbito do PROER, cujo objetivo era evitar fragilidades no SFN. Nesta mesma linha, foi incentivada a entrada de bancos estrangeiros e o

conseqüente aumento da internacionalização do sistema. Os bancos estaduais entraram em fase de grande dificuldade e os bancos federais passaram a fazer fortes reestruturações administrativas. Constatou-se também a nítida opção governamental de retirar-se da atividade bancária estadual e colocar as soluções para os BEs no âmbito da renegociação das dívidas dos estados, limitando as opções dentro do PROES e conduzindo basicamente à privatização, liquidação ou transformação em agência de fomento. Poucos estados tiveram condições de sanear seus bancos e continuar com o controle dos mesmos.

No breve levantamento de lições quanto à atuação dos bancos públicos em países selecionados (Argentina, Chile e México, como exemplos de países periféricos; e Alemanha, como exemplo de país desenvolvido com forte presença de bancos públicos), identificou-se que, em situações de crise financeira, os governos dos países latinos procuraram intervir no sistema privado, chegando a casos extremos de total estatização do setor. Quando o sistema voltou à normalidade, houve um processo de “re-privatização”. Com o movimento de globalização financeira, os organismos multilaterais, como o FMI e o BIRD, têm incentivado a maior internacionalização dos sistemas financeiros, em especial nas chamadas “economias emergentes”. Nesse sentido, constatou-se forte redução da presença estatal no setor financeiro nesses países. No caso da Alemanha, constatou-se boa saúde de seu sistema financeiro e forte presença de instituições públicas, que têm um papel-chave, cobrindo as lacunas deixadas pelos bancos privados, como o atendimento a micro, pequenas e médias empresas. Outro ponto importante é que os bancos públicos alemães não são considerados ineficientes, embora não visem prioritariamente o lucro. Essas experiências indicam que não é ausência de bancos públicos que garante um sistema financeiro sadio e eficiente.

Feito o diagnóstico da crise, o levantamento das medidas de saneamento e das lições internacionais procurou-se esboçar - em função das mudanças ocorridas, em especial aquelas referentes à privatização e à internacionalização bancária - perspectivas quanto ao novo papel, espaço e forma de atuação dos bancos públicos no financiamento do desenvolvimento sustentado do país.

Os planos de estabilização, em especial o Plano Real, reduziram os ganhos de *float* dos bancos, sejam públicos ou privados, forçando a reorganização do setor. Além disso, medidas prudenciais, como critérios rígidos de capital mínimo e liquidez, tem sido adotadas pelo BCB para evitar fragilidades no SFN. O PROER foi adotado para o ajuste dos bancos privados, enquanto que o PROES para os bancos públicos estaduais. Os bancos federais foram objeto de profundas reestruturações administrativas e ainda estão, no âmbito do COMIF, em processo estudos para reorientação estratégica.

Aumentou a internacionalização bancária, após o Plano Real, para mais de 20% de participação nos ativos do SFN com a vinda de novos bancos estrangeiros para o país, a ampliação das atividades dos já instalados e a aquisição de bancos nacionais públicos e privados. No entanto, se a maior presença dos estrangeiros ainda não ameaça a existência, vem paulatinamente reduzindo o espaço de atuação de bancos públicos e até mesmo de bancos privados nacionais. Estes têm reagido na defesa de seu espaço participando ativamente dos leilões de privatização de bancos estaduais e buscado fusões, aquisições e associações com outros bancos privados, nacionais e estrangeiros.

O que se observa, portanto, é que, após o Plano Real, a estabilização monetária e a busca da retomada do crescimento econômico têm aberto espaço para expansão do crédito. Esses fatores levaram à intensificação do processo de reestruturação e concentração bancária. Os bancos privados em dificuldade foram absorvidos por bancos privados nacionais de médio/grande porte. Esses depois foram absorvidos por bancos estrangeiros (exemplo: Banco Econômico, comprado pelo Excel e depois adquirido pelo BBVA).

Do lado dos bancos públicos, a privatização ocorreu com a aquisição por um banco nacional de grande porte ou por um banco estrangeiro. No caso do Meridional, ocorreu uma seqüência “em dois estágios”: privatização, sendo comprado por um banco nacional (Bozano, Simonsen); e internacionalização, depois adquirido por um banco estrangeiro (Santander). Frente à expansão do capital externo no sistema financeiro nacional, o setor privado nacional tem feito alianças estratégicas com bancos estrangeiros para não perder espaço, alcançar expressão internacional e evitar uma possível desnacionalização do sistema.

Além da retirada dos bancos públicos da atividade comercial, o governo vem incentivando, na privatização, a aquisição por bancos estrangeiros, de forma direta ou indireta, via associação com bancos brasileiros. Este movimento reforça o anterior já iniciado no PROER, em que bancos estrangeiros compraram bancos privados nacionais em dificuldade ou de menor porte, resultando na maior participação estrangeira no sistema.

Com a perda dos recursos orçamentários - pela crise fiscal dos estados controladores - e ao buscar alternativas de rentabilidade no mercado, os bancos estaduais de fato se aproximaram da atuação nos moldes privados. Vêm, com isso, tendo seu papel precípua substancialmente reduzido e muitas vezes até desconfigurado, ensejando serem tratados pelo Banco Central nos mesmos moldes de seus congêneres do setor privado. Com o PROES, as alternativas dadas aos governos estaduais reduziram bastante o espaço de atuação dos BEs, inviabilizando a permanência da maioria deles no sistema enquanto de propriedade do setor público, conduzindo à opção de desestatização.

Os bancos federais também vêm sendo atingidos pelo mesmo processo, inclusive quanto à dicotomia de atuação pública x privada. Todavia, por seu maior porte, as alternativas de reorientação estratégica têm demandado estudos mais cautelosos para redefinição / adequação de seu papel no sistema. O espaço de atuação vem sendo restringido ao tempo em que as IFPFs vêm perdendo prerrogativas passam a atuar moldes da iniciativa privada.

Na visão de organismos multilaterais, como o FMI e o banco Mundial, os bancos públicos deveriam ser fechados ou privatizados. Para eles, os bancos privados poderiam absorver e executar suas funções mais eficientemente. As operações governamentais poderiam ser realizadas com a alocação prévia de recursos orçamentários. No entanto, é exatamente a escassez de recursos orçamentários e as dificuldades fiscais do Estado que deram origem à crise dos bancos públicos, uma vez que foi inviabilizado o mecanismo de financiamento de projetos de cunho social. Uma vez que os recursos captados pelas instituições públicas foram carregados para a suplementação dos orçamentos governamentais, inverteu-se a lógica do mecanismo.

Contudo, mesmo com a intensificação do processo de privatização e de internacionalização bancária, uma configuração absolutamente privada não deve ocorrer no setor bancário brasileiro. Vem se confirmando a forte redução da participação pública, notadamente no âmbito estadual. Os bancos públicos federais, por sua vez, acabaram ganhando espaços com a reestruturação dos bancos privados e dos bancos estaduais. No caso das crises do Econômico, Nacional e Bamerindus, houve uma “corrida” para depósitos no BB e na CEF. Além disso, eles absorveram as contas dos BEs extintos ou transformados em agência de fomento. Contribuíram ainda com o BCB no fornecimento de liquidez ao sistema nos momentos mais críticos, como no caso da crise do México em 1994 e 1995.

A menos que se mude a opção política de ajuste no SFN, a tendência em curso continua de diminuição do espaço de atuação para os bancos públicos. No âmbito do PROES, o ajuste dos BEs passa pelo saneamento. Sendo feito pelo governo estadual, eventualmente o BE pode continuar público. Mas quando é feito pelo governo federal, na renegociação da dívida do estado controlador, há a “federalização” do BE e sua preparação para privatização, que consiste na divisão do banco público em “banco bom”, destinado ao leilão de privatização, e “banco ruim”, a ser liquidado.

Quanto aos bancos federais, o caminho deve ser o mesmo, mas com o agravante do porte das instituições, líderes do ranking do sistema. O futuro da reorientação estratégica das IFPFs levará em conta os encaminhamentos dados ao relatório da consultoria Booz-

Allen/USP-FIPE, apresentado em 2000 para “audiência pública”. Não estaria descartada nem a manutenção nem a privatização do sistema.

Em função do porte das IFPFs, a privatização poderia ser por blocos, ou seja, as partes dos conglomerados e suas carteiras, como *Leasing*, administradora de cartão de crédito, financeira etc. Em 1999, o BB realizou estudos para privatização de sua DTVM. No início de 2001, a CEF privatizou sua seguradora, a SASSE. Outra possibilidade seria a subdivisão em empresas menores, como foi caso do sistema Telebrás. Em ambas as alternativas, as carteiras de depósitos e de empréstimos do “banco bom” seriam repassadas ao setor privado, restando ao Estado a gestão do “banco ruim” - com “créditos de liquidação duvidosa ou de difícil recuperação” - e das atividades cuja lucratividade não atrai os bancos privados, como o atendimento a praças de menor porte.

Os exemplos no Brasil demonstram que a privatização, mesmo com ágio elevado - como foi o caso da venda do Banerj, do Banestado e do Banespa -, envolve quantias mais elevadas ainda no saneamento do banco antes do leilão. Se o governo brasileiro possuía recursos para o saneamento e preparação para a privatização, porque não poderia sanear o banco e continuar com ele e obter os lucros após o ajuste? Uma resposta é a clara intenção de retirar-se da atividade bancária, seguindo orientação dos organismos multilaterais. Outra é o uso da privatização do banco estadual para abatimento da dívida pública. O que se verifica é que a privatização não tem revertido em redução da dívida pública. Ao contrário, nos últimos anos, com a intensificação do processo, a dívida veio crescendo. Em muitos casos, o que houve foi a troca de dívida estadual por dívida federal. Portanto, não é a extinção ou privatização dos bancos públicos que irá resolver os problemas de caixa do estado.

A explicação, portanto, está mais ligada à lógica de redução da participação do estado na atividade bancária como decisão estratégica de “Estado mínimo” voltado apenas às funções básicas. Nesse sentido, o Brasil vem seguindo os passos do Chile (que privatizou todo seu sistema financeiro, exceto, o banco federal), da Argentina (que vem se desfazendo de seus bancos provinciais, equivalentes aos BEs brasileiros) e do México (que privatizou seus bancos comerciais e ficou apenas com agências de desenvolvimento/fomento e fundos orçamentários).

Por outro lado, é uma atitude em que se “abre mão” de importantes instrumentos de execução de políticas públicas e que poderão ter papel decisivo para um projeto de retomada do desenvolvimento econômico do país, inclusive para arrefecer a orientação basicamente voltada para o lucro, como seria em caso de um sistema totalmente privado. Mesmo países de orientação mais liberal não abriram mão inteiramente da utilização de bancos públicos, como

é o caso do EUA que mantém o EXIMBank para apoio ao setor exportador e do Chile, que mantém um banco público federal em seu sistema.

Na reformulação do sistema bancário público e correção dos desvios na atuação dos bancos públicos e sua reorientação para o suporte ao desenvolvimento nacional, haveria ainda alguns raios de manobra para que os bancos públicos passassem a ter um papel diferente do que está sendo imposto atualmente, com privatização ou transformação em agência de fomento/empresa não financeira.

Aos bancos estaduais remanescentes, caberia atuação regionalizada e a opção de se juntarem aos bancos federais na criação de uma *holding* para o setor bancário público. Partindo da hipótese de que os bancos públicos não deixarão de existir, mesmo com o forte processo de ajuste que estão passando, pode-se vislumbrar que a atuação em *holding* seria mais vantajosa do que um processo de fusão, pois seriam potencializadas as vantagens comparativas e competitivas de cada instituição, como sua rede de atendimento, a especialização em determinadas carteiras, o reconhecimento de suas marcas. A *holding* centralizaria os processos de infra-estrutura e ampliaria a rede de atuação pelo compartilhamento dos pontos de atendimento. Os clientes de cada instituição teriam à sua disposição um verdadeiro “mega-banco público” mas preservando as especificidades de cada instituição, a exemplo da estrutura do sistema financeiro público alemão (bancos universais e centrais de giro) e da experiência da ASBACE/ATP com a integração dos bancos estaduais em sua “Rede Verde-Amarela”. A atuação como banco múltiplo daria a capacidade de alavancagem aos bancos públicos e reduziria a necessidade de fontes exclusivamente orçamentárias, o que inclusive reduziria o ônus da sociedade para manter o sistema de bancos públicos.

Quanto ao papel a ser desempenhado pelos bancos privados (nacionais ou estrangeiros) na economia brasileira, observa-se que eles vêm ocupando o espaço dos bancos públicos, via privatização, mas não seu papel de fomento do desenvolvimento. Além disso os estados tem buscado nos bancos federais a compensação da perda do braço financeiro. Os bancos privados estão, portanto, voltando-se para suas estratégias específicas de mercado, o que pode gerar lacunas de atendimento, como as dimensões de acesso ao serviço bancário e pessoas físicas e de micro, pequenas e médias empresas. Na eventual ausência de bancos públicos, os bancos privados (nacionais e/ou estrangeiros) parecem que não estão dispostos a assumir os riscos do longo prazo, atuando a princípio nas operações de curto prazo. Mesmo os bancos estrangeiros ainda não demonstraram interesse em alongar os prazos de seus financiamentos. Quanto ao espaço para expansão do crédito interno ao setor

produtivo numa configuração estritamente privada, esta somente ocorrerá se não houver riscos de descasamento de prazos ou de retornos demorados/duvidosos. Com isso, as empresas preferirão as emissões diretas, ao invés do crédito. Os bancos buscarão espaço de atuação no assessoramento dessas operações.

Apesar de avanços na consolidação de fundamentos internos, a maior fonte de incerteza para decisões privadas de investimento de porte e longo prazo de maturação, continua sendo a fragilidade do setor externo brasileiro, notadamente a necessidade de atração de capitais para o financiamento do passivo externo líquido.

Nesse sentido, ainda continua em aberto a definição de um projeto de retomada do desenvolvimento no país, como forma de se constituir um novo padrão de financiamento para a economia brasileira. Caberia, portanto, a formulação de uma agenda para a constituição do novo padrão de financiamento, levando em consideração: a retirada dos constrangimentos financeiros que passaram a impedir a continuidade do desenvolvimento; a resolução da crise fiscal e financeira para que o gasto público possa ser efetivo no apoio ao desenvolvimento; o desenvolvimento dos mercados de crédito e de capitais para preencher a lacuna dos financiamentos, em especial os de longo prazo, ao setor produtivo; a regulamentação do Artigo 192 da Constituição Federal de 1988, para redefinição do papel do Sistema Financeiro Nacional na economia brasileira; e a readequação do papel, espaço e forma de atuação dos bancos públicos no suporte ao desenvolvimento sustentado do país, função precípua e razão de existência das instituições financeiras públicas.

Referências Bibliográficas

1. ANABB-DIEESE. "Banco do Brasil: Missão institucional e situação econômico financeira", in Cadernos ANABB, Brasília, nov/1999.
2. ARAUJO, Elder Linton A. "A Evolução do Setor Bancário na Economia Brasileira: 1964/91", Monografia de Graduação em Economia, FICB, Brasília, 1993.
3. ASBACE. "Redimensionamento e redefinição do novo papel dos bancos estaduais no Brasil", in Cadernos ASBACE, Brasília, maio/1997.
4. ASBACE. "ASBACE- 18 anos", Brasília, set/1997.
5. ASBACE. "Coletânea de artigos: Ozias Monteiro Rodrigues – Presidente da ASBACE e da ATP-AS", in Cadernos ASBACE, Brasília, jan/1998.
6. ASSIS, José Carlos de. Análise da crise brasileira: da internacionalização bancária com Castelo à capitulação externa com Sarney, Forense, Rio de Janeiro, 1988.
7. BAER, Mônica. *A Internacionalização Financeira no Brasil*, Vozes, Petrópolis, 1986.
8. BAER, Mônica. *O rumo perdido - a crise fiscal e financeira do Estado brasileiro*, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1993.
9. BANCO CENTRAL DO BRASIL, Bancos Estaduais: experiências e perspectivas, in Seminário Internacional, Brasília, 14 e 15/05/1992.
10. BANCO CENTRAL DO BRASIL, Boletim Mensal, vários números.
11. BANCO CENTRAL DO BRASIL. O Sistema Financeiro Nacional e o Plano Real, in Evolução do Sistema Financeiro Nacional - Relatório Semestral, mimeo, Brasília, dezembro de 1998.
12. BANCO CENTRAL DO BRASIL. Relatório Anual, vários números.
13. BANCO MUNDIAL - Brasil: Análise dos Sistemas Financeiros, IBMEC, Rio de Janeiro, 1985
14. BARROS, José Roberto Mendonça de & ALMEIDA Jr., Mansueto Facundo de. Análise do ajuste do sistema financeiro no Brasil, mimeo, Ministério da Fazenda-SPE, Brasília, 1997.
15. BARROS, José Roberto Mendonça de et alli. Reestruturação do setor financeiro, mimeo, Ministério da Fazenda-SPE, Brasília, 1998.
16. BOEKER, Paul H. Transformações na América Latina: privatização, investimento externo e crescimento, trad. Eduardo D'Almeida, Zahar, Rio de Janeiro, 1995.

17. BRAGA, José Carlos de Souza. A Financeirização da Riqueza. *Economia e Sociedade*, Campinas, (2): 25-57, agosto/1993.
18. BRAGA, José Carlos de Souza & PRATES, Daniela. Todos os bancos do presidente?, in *Revista Praga*, no. 6, 1998.p. 33-43.
19. BRAGA, José Carlos de Souza. Os orçamentos estatais e a política econômica, in *Desenvolvimento Capitalista no Brasil*, vol. 1, Brasiliense, São Paulo, 1982.
20. CARVALHO, Fernando Cardim. Sistema Financeiro Nacional: um setor em ritmo de mudança, in *Revista Rumos*, jul/1997, p. 21-23.
21. CEPAL. La inversion extranjera en America Latina y el Caribe - informe 1995, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1995.
22. CERVO, Amado Luiz & BERVIAN, Pedro Alcino. Metodologia Científica, 4ª Edição, Makron Books do Brasil, São Paulo, 1996.
23. CHESNAIS, François. *A Mundialização do Capital*. 1a. Edição, São Paulo: Xamã, 1996.
24. CHICK, Victória. "A Evolução do sistema bancário e a teoria da poupança, do investimento e dos juros", in *Ensaio FEE*, Porto Alegre, (15) 1, 9-23, 1994.
25. COELHO, Jaime Cesar. Bancos Comerciais e organização de interesses - a ASBACE - um estudo de caso, in *Cadernos Asbace*, Brasília, setembro, 1997.
26. CORREA, Paulo Guilherme, Desenvolvimento econômico e mercado financeiro: considerações sobre o papel dos bancos públicos e implicações normativas, in *Revista do BNDES*, no. 5, Rio de Janeiro, 1996, p. 235-246.
27. COSTA, Fernando Nogueira da. *Economia Monetária e Financeira*, Makron Books, São Paulo, 1999.
28. COSTA, Fernando N. da . Mecanismos de transmissão monetária: interação e iteração. *Economia e Sociedade*, Campinas, (5): 159-180, dezembro/1995.
29. COSTA, Fernando N.. Circuito de financiamento da economia brasileira. *Economia e Sociedade*, Campinas, (9): 69-94, dezembro/1997.
30. CRUZ, Paulo DAVIDOFF Chagas. Notas sobre o financiamento de longo prazo na economia brasileira. in *Economia e Sociedade*, Campinas, (3): 65-80, dezembro/1994.
31. CYSNE, Rubens P. & COSTA, Sérgio G. S., Reflexos do Plano Real sobre o sistema bancário brasileiro, in *Revista Brasileira de Economia*, FGV, v. 51, n. 3, jul-set/1997, p. 325-+-346.
32. DIEESE. Instituições Financeiras Públicas Federais: Anotações Sobre Sua Atuação No Período Pós-Real", Brasília, jul/1997.
33. DIEESE. Conjuntura do Setor Bancário, São Paulo, jul/1998.

34. DIEESE. Desempenho e reestruturação dos bancos após o Plano Real, São Paulo, 1997.
35. DIEESE. Banrisul, Brde, Cee/Rs e Meridional: Um Quadro Comparativo Dos Bancos Públicos "Gaúchos, São Paulo, fev/1997.
36. DIEESE. Bancos Estaduais: a atualidade do debate, São Paulo, ago/1998.
37. DIEESE, Banco do Brasil: Plano de Reestruturação e posição no mercado (contribuição para o debate, in Estudos Setoriais Dieese, no. 8, São Paulo, agosto de 1997.
38. DIEESE, Bancos Públicos Estaduais: notas sobre a crise e propostas de reestruturação, in Estudos Setoriais Dieese, no. 9, São Paulo, dezembro de 1997.
39. DORNBUSCH, Rudiger & FISCHER, Stanley. *Macroeconomia*. 2ª Edição, São Paulo: Mc Graw Hill, 1982.
40. DYMSKY, Gary et alli. *Transforming the U.S. financial system - equity and efficiency for the 21st century - Part II: Banking and financial regulation*, ME SHARPE, London, 101 - 249, 1993.
41. ECO, Umberto. *Como se faz uma Tese*. 10ª Edição, São Paulo: Perspectiva, 1993.
42. FERREIRA, Carlos Kawall Leal & FREITAS, Maria Cristina Penido de. Mercado Internacional de Crédito e Inovações Financeiras, in estudos de Economia do setor público, no. 1, FUNDAP, São Paulo, 1989.
43. FORTUNA, Eduardo. *Mercado Financeiro - Produtos e Serviços*. 2a. Edição, Rio de Janeiro: Qualitymark, 1992.
44. FRANCKE, Hans Hermann & HUDSON, Michael, Banking and finance in west germany, Croom Helm, Sydney, 1984.
45. FREITAS, Cristina Penido de. A natureza particular da concorrência bancária e seus efeitos sobre a estabilidade financeira. *Economia e Sociedade*, Campinas, (8):51-84, junho/1997.
46. FREITAS, Maria Cristina P. & FERREIRA, Carlos Kawall L. Bancos de desenvolvimento: um perfil em busca de redefinição, in Revista Rumos, jan/1997, p. 20-22.
47. FREITAS, Maria Cristina Penido de & CINTRA, Marcos Antonio Macedo. (org.) Transformações Institucionais dos sistemas financeiros - um estudo comparado, FUNDAP/FAPESP, São Paulo, 1998.
48. FREITAS, Maria Cristina Penido de. *Bancos brasileiros no exterior: expansão, crise e ajustamento*, dissertação de mestrado, mimeo, Unicamp
49. FUNDAP, O formato institucional do sistema monetário e financeiro - um estudo comparado, São Paulo, sem data.

50. FUNDAP, O Novo formato institucional do sistema financeiro brasileiro, mimeo, FUNDAP, São Paulo, 1993.
51. FUNDAP - Abertura Externa e sistema financeiro, São Paulo, 1998.
52. FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, Conjuntura Econômica, vários números.
53. GARCIA, Letícia C.F. Bancos Públicos Estaduais: origens e problemática atual, monografia de graduação, Universidade Estadual de Feira de Santana, Bahia, 1997.
54. GIL, Antônio Carlos. *Técnicas de Pesquisa em Economia*. São Paulo: Atlas, 1988.
55. GLADE, William (org.). Privatization of public enterprises in latin america, ICS Pres, San Francisco, sem data.
56. HAUSMANN, Ricardo & ROJAS-SUAREZ, Liliana., Banking crisis in latin america, IAD Bank, Washington, 1996.
57. HILFERDING, Rudolf. O Capital Financeiro, Trad. de Reinaldo Mestrinel, Nova Cultural, São Paulo, 1985.
58. HIRANO, Sedi (org.) *Pesquisa Social - Projeto e Planejamento*, T.A. Queiroz, São Paulo, 1979.
59. IBCB, *Os Bancos em Cenário de Estabilidade Econômica*, São Paulo, 1994.
60. KALECKY, Michal. Teoria da Dinâmica Econômica - Ensaio sobre as mudanças cíclicas e a longo prazo da economia capitalista, Trad. de Paulo de Almeida, in Coleção Os Economistas, Nova Cultural, São Paulo, 1977.
61. KEYNES, John Maynard. A teoria geral do emprego, do juro e da moeda, trad., Mário R. da Cruz, Atlas, São Paulo, 1992.
62. KREGEL, Jan A. Riscos e implicações da globalização financeira para a autonomia de políticas nacionais. *Economia e Sociedade*, Campinas, (7):29-50, dezembro/1996..
63. LOPREATO, Francisco Luiz. Crise de Financiamento dos governos estaduais (1980/1988), Tese de Doutorado, IE-UNICAMP, Campinas, 1992.
64. LOPREATO, Francisco Luiz. Dificuldades e perspectivas dos bancos estaduais, in Texto para Discussão no. 43, IE-UNICAMP, novembro de 1994.
65. LOYOLA, Gustavo J. Laboissiere. Bancos Públicos Estaduais - origens da Questão BE's e perspectivas do setor, in Série Pronunciamentos, no. 06, Banco Central do Brasil, Brasília, 03.02.1993.
66. LOYOLA, Gustavo et alli. O sistema financeiro nacional - a reestruturação em curso dos bancos públicos, in Gazeta Mercantil, 25/08/1997, pag. B-6.
67. MACEDO, Mônica. Financiamento do desenvolvimento: uma questão em busca de resposta, in Revista Rumos, fev/1997, p. 10-13.

68. MADI, Maria Alejandra Caporale & MELETI, Patrícia Magaldi de F. Tendências estruturais dos bancos privados no Brasil: dinâmica da relação entre bancos e empresas não-financeiras, in Texto para discussão IESP, n. 25, São Paulo, 1995.
69. MAYER, T. et alli . *Moedas e Bancos e a Economia*, trad. de Luiz Carlos do Nascimento Silva, Rio de Janeiro: Campus, 1993.
70. MEDEIROS, Cezar Manoel de. Banco do Brasil: o momento exige novas estratégias empresariais e novas missões como banco de governo, in Boletim de Conjuntura, IE-UFRJ, vol. 16, no. 1, Rio de Janeiro, abril de 1996.
71. MINELLA, Ary Cesar. *Banqueiros: Organização e poder político no Brasil*, Rio de Janeiro, Espaço & Tempo, 1988.
72. MINSKY, Hyman, *Stabilizing an Unstable Economy*, New Haven, 1986.
73. MINSKY, Hyman P. Integração financeira e política monetária *Economia e Sociedade*, Campinas, (3): 21-36, dezembro/1994.
74. MUNHOZ, Dércio Garcia Munhoz. *Economia Aplicada: técnicas de pesquisa e análise econômica*, Editora UnB, Brasília, 1989.
75. PRICEWATERHOUSECOOPERS. *Instituições Financeiras no Brasil.*, São Paulo, PriceWaterHouseCoopers, 2000.
76. REED, Edward W. & GILL, Edward K. *Bancos Comerciais e Múltiplos*, trad. de Maria Claudia Santos R. Ratto, São Paulo, MAKRON Books do Brasil, 1995.
77. REICHSTUL, Henri P. & COUTINHO, Luciano. Investimento Estatal 1974-1980: ciclo e crise, in *Desenvolvimento Capitalista no Brasil*, vol. 2, Brasiliense, São Paulo, 1983.
78. RINCON, Alberto Martinez. Regulacion y supervision de la banca en Mexico, In HELD, Gunther & SZALACHMAN, Raquel (ed.) *Regulacion y supervision de la banca - experiencias en america latina y el caribe*, volume 2, CEPAL/PNUD, Santiago de Chile, 1992.
79. ROCHA, Élcio Gomes. *Bancos: desintermediação e vulnerabilidade financeira*, dissertação de Mestrado, mimeo, UnB, Brasília, 1997.
80. RUDIO, Franz V. *Introdução ao projeto de pesquisa científica*, Vozes, Petrópolis, 1978.
81. RUIZ, João Alvaro. *Metodologia Científica*, Atlas, São Paulo, 1991.
82. SERRA, José. Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira no pós-guerra, in *Desenvolvimento Capitalista no Brasil*, vol. 1, Brasiliense, São Paulo, 1982.
83. SETUBAL, Roberto. "Eficiência dos bancos só com estabilidade". in Entrevista à Revista Conjuntura Econômica, FGV, jun/1999, p. 31-35.

84. SCHUMPETER, Joseph A. Teoria do Desenvolvimento Econômico - Uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico, trad. Maria Silvia Possas, Nova Cultural, São Paulo, 1985.
85. SIMONSEN, Mário Henrique & CYSNE, Rubens Penha. *Macroeconomia*. 1ª Edição, Rio de Janeiro: Ao Livro Técnico, 1989.
86. SOUZA, Altino Almeida de. Bancos Públicos Estaduais, monografia de conclusão do Curso de Formação Plena, Banco Central do Brasil - Universidade de São Paulo, 1994.
87. TAVARES, Martus A..R. & CARVALHEIRO, Nelson. O setor bancário brasileiro: alguns aspectos do crescimento e da concentração, USP-FIPE, São Paulo, 1985.
88. TAVARES, Maria da Conceição. O sistema financeiro brasileiro e o ciclo de expansão recente, in *Desenvolvimento Capitalista no Brasil*, vol. 2, Brasiliense, São Paulo, 1983.
89. TAVARES, Maria da Conceição & MELIN, Luiz Eduardo. A desordem globalizada e a nova dependência, in revista Anpec No. 2, 1997.
90. TAVARES, Maria da Conceição. Acumulação de Capital e Industrialização no Brasil, 3ª Edição, UNICAMP-IE, Campinas, 1998.
91. TEIXEIRA, Aloísio. O ajuste impossível, Tese de Doutorado, Unicamp, 1993.
92. TEIXEIRA, Natermes Guimarães, El sistema financiero de Brasil y su internacionalizacion, CET-IPAL, Buenos Aires, enero de 1983.
93. TEIXEIRA, Natermes Guimarães, O sistema bancário brasileiro e suas transformações frente à crise atual, tese de doutorado, mimeo, Unicamp-IE, Campinas, 1985.
94. TEIXEIRA, Natermes Guimarães. Evolução recente do sistema financeiro do Brasil, in VII Jornadas Anuales de Economia, Banco Central del Uruguay, Montivideo, 9 e 10/11/1992.
95. TOBIN, James. "Commercial banks as creators of money", in *Essays in economics: macroeconomics* (v.1), New York, North Holland, 1971, MIT Press, 1987, p. 272-282.
96. VIDOTTO, Carlos Augusto. Banco do Brasil : crise de uma empresa estatal do setor financeiro (1964-1992), dissertação de mestrado, IE-UNICAMP, Campinas, 1995.
97. WERLANG, Sérgio Ribeiro da Costa & FRAGA NETO, Armínio. Os bancos estaduais e o descontrole fiscal: alguns aspectos, in *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, vol. 49, no. 2, pp. 295-328. amp-IE, Campinas, 1989.

**Anexo
Estatístico**

Quadro A1 - BRASIL: Composição do Sistema Financeiro Nacional (SFN)

Órgãos de Regulação e Controle	Instituições Financeiras Captadoras de Depósitos à Vista		Demais Instituições Financeiras		Outros Intermediários ou Auxiliares Financeiros		Entidades Ligadas aos Sistemas de Previdência e Seguros		Entidades Administradoras de Recursos de Terceiros		Liquidação e Custódia					
		Órgãos Reguladores		Órgãos Reguladores		Órgãos Reguladores		Órgãos Reguladores		Órgãos Reguladores		Órgãos Reguladores				
<ul style="list-style-type: none"> - CMN Conselho Monetário Nacional - BCB Banco Central do Brasil - CVM Comissão de Valores Mobiliários - SUSEP Superintendência de Seguros Privados - SPC Secretaria de Previdência Complementar 	<ul style="list-style-type: none"> - BMCC Bancos Múltiplos com Carteira Comercial - BC Bancos Comerciais - CE Caixas Econômicas - CC Cooperativas de Crédito 	BCB	<ul style="list-style-type: none"> - BMSC Bancos Múltiplos sem Carteira Comercial - BI Banco de Investimento - BD Banco de Desenvolvimento - SCFI Sociedades de Crédito, Financiamento e Investimento - SCI Sociedades de Créditos Imobiliário - CH Companhias Hipotecárias - APE Associações de Poupança e Empréstimo - SCM Sociedades de Crédito ao Microempreendedor 	BCB	<ul style="list-style-type: none"> - BM&F Bolsas de Mercadorias e de Futuros - BV Bolsa de Valores - AF Agências de Fomento ou de Desenvolvimento - SCTVM Sociedades Corretoras de Títulos e Valores Mobiliários - SDTVM Sociedades Distribuidoras de Títulos e Valores Mobiliários - SAM Sociedades de Arrendamento Mercantil - SCC Sociedades Corretoras de Câmbio - RIFE Representações de Instituições Financeiras Estrangeiras - AAI Agentes Autônomos de Investimento 	BCB,CVM	<ul style="list-style-type: none"> - EFPP Entidades Fechadas de Previdência Privada - EAPP Entidades Abertas de Previdência Privada - SS Sociedades Seguradoras - SC Sociedades de Capitalização - SASS Sociedades Administradoras de Seguro-saúde 	SPC	<ul style="list-style-type: none"> - FM Fundos Mútuos - CI Clubes de Investimentos - CIE Carteiras de Investidores Estrangeiros - AC Administradoras de Consórcio 	BCB,CVM	<ul style="list-style-type: none"> - SELIC Sistema Especial de Liquidação e de Custódia - CETIP Central de Liquidação Financeira de Títulos - CLC Caixas de Liquidação e Custódia 	BCB				
		CVM		BCB,CVM		CVM		SUSEP		CVM		BCB	BCB	BCB	BCB	
		BCB		BCB		BCB		BCB		BCB		BCB,CVM	SUSEP	BCB	BCB	BCB
		BCB		BCB		BCB		BCB		BCB,CVM		SUSEP	SUSEP	BCB	BCB	BCB
		BCB		BCB		BCB		BCB		BCB,CVM		SUSEP	SUSEP	BCB	BCB	BCB
		BCB		BCB		BCB		BCB		BCB,CVM		SUSEP	SUSEP	BCB	BCB	BCB
		BCB		BCB		BCB		BCB		BCB,CVM		SUSEP	SUSEP	BCB	BCB	BCB
		BCB		BCB		BCB		BCB		BCB,CVM		SUSEP	SUSEP	BCB	BCB	BCB
		BCB		BCB		BCB		BCB		BCB,CVM		SUSEP	SUSEP	BCB	BCB	BCB
		BCB		BCB		BCB		BCB		BCB,CVM		SUSEP	SUSEP	BCB	BCB	BCB

FONTE: Banco Central do Brasil

QUADRO A1.1 – Sistema Financeiro Nacional – Bancos Públicos

Federais

- Banco do Brasil – BB
- Caixa Econômica Federal – CEF
- Banco do Nordeste do Brasil - BNB
- Banco da Amazônia – BASA
- Banco Meridional do Brasil - MERIDIONAL (privatizado em 1997)
- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES
- Banco Nacional da Habitação – BNH (extinto em 1986, incorporado pela CEF)
- Banco Nacional de Crédito Cooperativo – BNCC (extinto em 1990, incorporado pelo BB)

Estaduais

Região Norte

- Banco do Estado do Acre – BANACRE (transformação em agência de fomento)
- Banco do Estado do Amapá – BANAP (extinto – liquidação extrajudicial)
- Banco do Estado do Amazonas – BEA (federalizado)
- Banco do Estado do Pará – BANPARÁ
- Banco do Estado de Rondônia – BERON (transformação em agência de fomento)
- Banco do Estado de Roraima – BANER (transformação em agência de fomento)

Região Nordeste

- Banco do Estado de Alagoas – PRODUBAN (extinto – liquidação extrajudicial)
- Banco do Estado da Bahia – BANEBA (privatizado em 1999)
- Banco do Estado do Ceará – BEC (federalizado)
- Banco do Estado do Maranhão – BEM (federalizado)
- Banco do Estado da Paraíba – PARAIBAN
- Banco do Estado de Pernambuco – BANDEPE (privatizado em 1998)
- Banco do Estado do Piauí – BEP (federalizado)
- Banco do Estado do Rio Grande do Norte – BANDERN (extinto – liquidação extrajudicial)
- Banco do Estado de Sergipe – BANESE

Região Sudeste

- Banco do Estado do Espírito Santo – BANESTES
- Banco do Estado do Rio de Janeiro - BANERJ (privatizado em 1997)
- Banco de Crédito Real de Minas Gerais – CREDIREAL (privatizado em 1997)
- Banco do Estado de Minas Gerais – BEMGE (privatizado em 1998)
- Banco do Estado de São Paulo – BANESPA (privatizado em 2000)
- Banco Nossa Caixa – São Paulo (Nossa Caixa Nosso Banco)
- Caixa Econômica do Estado de MG – MinasCaixa (extinto – liquidação extrajudicial)

Região Sul

- Banco do Estado do Paraná – BANESTADO (privatizado em 2000)
- Banco do Estado de Santa Catarina – BESC (federalizado)
- Banco do Estado do Rio Grande do Sul - BANRISUL
- Caixa Econômica Estadual do RS – CEE-RS (extinto)
- Banco de Desenvolvimento do RS – BDRS (transformado em agência de fomento)

Região Centro Oeste

- Banco de Brasília - BRB
- Banco do Estado de Goiás - BEG (federalizado)
- Banco do Estado do Mato Grosso – BEMAT (extinto – liquidação extrajudicial)
- Caixa Econômica do Estado de Goiás – CAIXEGO (extinto – liquidação extrajudicial)

Quadro A2 - Brasil: Variação Real do PIB e Participação das Instituições Financeiras no PIB

	PIB (% a.a.)	Setor Primário Agropecuária (% a.a.)	Setor Secundário Indústria (% a.a.)	Setor Terciário Serviços (% a.a.)	Participação das Inst.Financeiras (% PIB)
1964	3,58	1,34	5,15	2,05	5,34
1965	2,42	13,79	-4,72	1,30	5,85
1966	6,76	-3,15	11,69	5,79	6,05
1967	4,43	5,66	2,97	5,80	6,40
1968	9,70	1,37	15,50	8,89	6,08
1969	9,39	3,80	12,10	11,60	6,47
1970	10,35	1,00	10,40	10,50	5,40
1971	11,44	10,20	11,80	11,40	5,55
1972	11,91	4,00	14,20	12,50	5,41
1973	13,94	0,10	17,00	15,60	4,94
1974	8,05	1,30	8,50	10,90	5,41
1975	5,22	6,60	4,90	4,90	6,22
1976	10,34	2,20	11,70	11,40	6,94
1977	4,88	12,10	3,10	5,00	7,16
1978	5,02	-2,80	6,40	6,10	8,29
1979	6,76	4,80	6,80	7,70	8,20
1980	9,17	9,60	9,30	9,20	7,56
1981	-4,30	8,00	-8,80	-2,50	9,75
1982	0,84	-0,20	0,00	2,10	9,65
1983	-2,90	-0,50	-5,90	-0,50	11,43
1984	5,34	2,60	6,30	5,40	10,74
1985	7,90	9,60	8,30	6,90	11,32
1986	7,51	-8,00	11,70	8,10	7,12
1987	3,67	14,92	0,99	3,33	13,95
1988	-0,08	0,84	-2,60	2,35	14,02
1989	3,20	2,84	-2,86	3,63	22,07
1990	-4,33	-2,76	-8,73	-1,15	17,68
1991	1,03	1,37	0,26	0,34	13,94
1992	-0,54	4,89	-4,22	0,30	25,49
1993	4,92	-0,07	7,01	1,76	32,78
1994	5,85	5,45	6,73	1,80	15,90
1995	4,22	4,08	1,91	1,30	8,02
1996	2,66	3,11	3,28	2,26	6,91
1997	3,27	-0,83	4,65	2,55	6,45
1998	0,22	1,94	-1,45	1,11	6,55
1999	0,79	7,41	-1,60	1,89	6,37
2000	4,46	3,02	5,01	3,85	5,39

FONTE: IBGE

Medias de crescimento em períodos seleccionados

	PIB	Primário	Secundário	Terciário
1964-2000	4,79	3,50	4,51	5,01
1964-69	6,05	3,80	7,12	5,91
1970-79	8,79	3,95	9,48	9,60
1980-89	3,04	3,97	1,64	3,80
1990-99	1,81	2,46	0,78	1,22
1994-2000	3,07	3,45	2,65	2,11

Quadro A3 - BRASIL: Sistema Financeiro Nacional - Composição por Tipo de Instituição (1964-2000)

	Area Bancaria					Mercado de Capitais							SFN	
	Bancos			Caixas	Total	Bancos de Investimento	SCFI	Corretoras	DTVM	Leasing	SCI	APE		Total
	Comerciais	Multiplos	Desenvolvimento	Econômicas										
64	336	0	2	26	364	0	134	0	0	0	0	0	134	498
70	178	0	13	6	197	30	214	404	573	0	44	32	1297	1494
80	112	0	13	5	130	39	115	271	461	57	53	2	998	1128
91	111	0	13	5	129	39	115	262	440	57	56	2	971	1100
92	115	0	13	5	133	39	115	255	434	57	64	2	966	1099
93	112	0	13	5	130	39	114	259	426	56	76	2	972	1102
94	110	0	13	5	128	39	112	266	411	56	74	2	960	1088
95	107	0	13	5	125	38	113	273	408	56	75	2	965	1090
96	105	0	13	5	123	41	112	275	412	56	79	2	977	1100
97	103	0	13	5	121	44	112	277	434	56	70	2	995	1116
98	106	4	13	5	128	56	107	273	447	56	57	2	998	1126
99	66	113	12	5	196	36	70	282	419	61	42	2	912	1108
00	50	166	10	3	229	23	51	260	395	60	29	2	820	1049
01	45	180	9	2	236	21	45	273	386	62	25	2	814	1050
02	36	198	9	2	245	20	41	279	370	63	26	2	801	1046
03	34	206	8	2	250	17	42	290	380	67	25	2	823	1073
04	35	212	6	2	255	17	43	285	374	77	20	1	817	1072
05	35	203	6	2	246	16	46	271	329	78	20	2	762	1008
06	38	192	6	2	238	23	-	255	283	79	-	2	642	880
07	36	179	6	2	223	22	-	202	236	79	-	2	541	764
08	28	173	6	2	209	22	42	192	207	80	21	2	566	775
09	25	168	5	1	199	21	41	192	186	79	18	2	539	738
00	25	167	5	1	198	21	41	189	179	79	18	2	529	727

Fonte: Banco Central do Brasil

Quadro A4 - Total de Operações de Crédito do SFN - Saldo em final de período - R\$ bilhões

	Setor público			Setor Privado							Total Geral
	G.Federal	G.Est.M.	Total	Ind	Hab	Rural	Com	PF	Outros S.	Total	
dez/96	5,4	56,0	61,4	50,2	51,6	18,2	21,2	19,6	21,5	182,3	243,73
jun/97	3,9	62,8	66,7	52,2	55,2	19,2	22,3	25,5	22,5	196,8	263,42
dez/97	4,0	33,3	37,3	56,6	55,8	22,0	21,7	29,7	23,8	209,7	247,04
jun/98	4,7	33,9	38,6	58,3	57,4	22,6	20,1	30,3	23,8	212,5	251,14
dez/98	5,5	27,6	33,1	59,9	60,9	20,6	18,1	30,2	32,0	221,7	254,78
jun/99	9,0	27,5	36,5	67,4	59,7	20,2	18,3	30,8	26,5	222,9	259,40
dez/99	4,9	20,9	25,7	71,3	57,4	21,9	21,0	34,7	30,5	236,8	262,50
jun/00	4,4	9,4	13,8	80,0	61,0	26,8	27,5	49,6	41,4	286,2	299,98
dez/00	3,6	9,0	12,6	85,1	55,4	27,0	31,7	60,1	45,4	304,6	317,21

Fonte: Banco Central do Brasil

Quadro A5 - Total de Operações de Crédito do SFN - Bancos Públicos - R\$ bilhões

	Setor Público			Setor Privado							Total Geral
	G.Federal	G.Est.M	Total	Ind	Hab	Rural	Com	PF	Outros S.	Total	
dez/96	4,7	54,1	58,7	16,8	41,6	13,9	3,9	5,5	5,0	86,7	145,42
jun/97	3,4	60,5	63,8	17,2	45,7	14,0	4,2	7,3	5,4	93,8	157,67
dez/97	3,5	31,8	35,3	20,7	46,7	16,1	3,9	7,4	6,0	100,9	136,24
jun/98	3,7	33,3	37,0	22,5	47,9	17,0	4,0	7,4	6,3	105,1	142,08
dez/98	4,5	27,2	31,7	25,0	51,2	15,0	3,5	7,0	13,2	114,8	146,50
jun/99	7,6	27,2	34,8	27,9	50,0	14,7	2,8	7,6	6,1	109,1	143,97
dez/99	3,7	20,7	24,4	29,6	47,8	16,4	3,3	8,8	6,8	112,7	137,14
jun/00	3,4	9,2	12,6	36,1	51,6	20,7	5,8	15,1	10,4	139,7	152,27
dez/00	2,6	9,2	11,8	32,7	45,6	18,6	5,8	14,7	11,2	128,6	140,38

Fonte: Banco Central do Brasil

Quadro A5.1 - Participação % do Sistema Financeiro Público sobre Total do SFN

	Setor Público			Setor Privado							Total Geral
	G.Federal	G.Est.M	Total	Ind	Hab	Rural	Com	PF	Outros S.	Total	
dez/96	86,2	96,6	95,7	33,5	80,5	76,0	18,3	28,2	23,5	47,5	59,66
jun/97	86,8	96,3	95,8	33,0	82,9	72,9	18,6	28,7	24,2	47,7	59,85
dez/97	86,5	95,6	94,6	36,6	83,6	73,4	18,1	24,9	25,4	48,1	55,15
jun/98	79,6	98,0	95,8	38,5	83,4	75,5	20,1	24,3	26,5	49,4	56,58
dez/98	81,8	98,5	95,7	41,7	84,1	72,8	19,2	23,1	41,2	51,8	57,50
jun/99	84,6	99,0	95,5	41,4	83,7	72,7	15,5	24,8	23,0	49,0	55,50
dez/99	76,2	99,1	94,8	41,6	83,4	74,8	15,6	25,3	22,3	47,6	52,24
jun/00	76,1	98,3	91,2	45,1	84,7	77,5	21,2	30,4	25,1	48,8	50,76
dez/00	71,2	102,6	93,5	38,5	82,3	68,8	18,4	24,5	24,6	42,2	44,25

Quadro A6 - Total de Operações de Crédito do SFN - Bancos Privados - R\$ bilhões

	Setor Público			Setor Privado							Total Geral
	G.Federal	G.Est.M	Total	Ind	Hab	Rural	Com	PF	Outros S.	Total	
dez/96	0,7	1,9	2,7	33,4	10,1	4,4	17,4	14,1	16,4	95,7	98,32
jun/97	0,5	2,3	2,8	35,0	9,4	5,2	18,1	18,2	17,0	102,9	105,76
dez/97	0,5	1,5	2,0	35,9	9,1	5,9	17,8	22,4	17,8	108,8	110,80
jun/98	1,0	0,7	1,6	35,8	9,6	5,5	16,0	23,0	17,5	107,4	109,06
dez/98	1,0	0,4	1,4	34,9	9,7	5,6	14,6	23,2	18,8	106,9	108,28
jun/99	1,4	0,3	1,6	39,5	9,7	5,5	15,5	23,2	20,4	113,8	115,43
dez/99	1,2	0,2	1,3	41,6	9,5	5,5	17,7	25,9	23,7	124,0	125,37
jun/00	1,1	0,2	1,2	44,0	9,4	6,0	21,6	34,5	31,0	146,5	147,71
dez/00	1,1	-0,2	0,8	52,3	9,8	8,4	25,8	45,4	34,3	176,0	176,83

Fonte: Banco Central do Brasil

Quadro A6.1 - Participação % do Sistema Financeiro Privado sobre Total do SFN

	Setor Público			Setor Privado							Total Geral
	G.Federal	G.Est.M	Total	Ind	Hab	Rural	Com	PF	Outros S.	Total	
dez/96	13,8	3,4	4,3	66,5	19,5	24,0	81,7	71,8	76,5	52,5	40,34
jun/97	13,2	3,7	4,2	67,0	17,1	27,1	81,4	71,3	75,8	52,3	40,15
dez/97	13,5	4,4	5,4	63,4	16,4	26,6	81,9	75,1	74,6	51,9	44,85
jun/98	20,4	2,0	4,2	61,5	16,6	24,5	79,9	75,7	73,5	50,6	43,42
dez/98	18,2	1,5	4,3	58,3	15,9	27,2	80,8	76,9	58,8	48,2	42,50
jun/99	15,4	1,0	4,5	58,6	16,3	27,3	84,5	75,2	77,0	51,0	44,50
dez/99	23,8	0,9	5,2	58,4	16,6	25,2	84,4	74,7	77,7	52,4	47,76
jun/00	23,9	1,7	8,8	54,9	15,3	22,5	78,8	69,6	74,9	51,2	49,24
dez/00	28,8	-2,6	6,5	61,5	17,7	31,2	81,6	75,5	75,4	57,8	55,75