

# REESTRUTURAÇÃO PATRIMONIAL E FINANCEIRA DOS BANCOS FEDERAIS E TRAJETÓRIA ECONÔMICA NOS ANOS NOVENTA

Carlos Augusto Vidotto\*

## RESUMO

O objetivo do artigo é examinar alguns aspectos da relação entre a trajetória macroeconômica e o comportamento dos bancos federais, particularmente Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, nos anos noventa. Procura-se mostrar que, a despeito da regressão do crédito observada no início da década passada, houve uma revitalização financeira e uma renovação da “missão institucional” de cada entidade, ao que correspondeu certa “aproximação” das respectivas condições operacionais às que regem a dinâmica dos bancos privados. O tema de fundo é o paradoxo entre o processo de revitalização desses bancos estatais e as políticas estruturais do período, que envolveram um vasto programa de privatização do setor produtivo estatal e a quase extinção dos bancos públicos estaduais; sua investigação requer esclarecer o caráter funcional que a gestão daqueles bancos representou para as políticas estruturais e macroeconômicas no período em questão.

**PALAVRAS-CHAVE:** Empresas estatais; Bancos; Brasil; sistema financeiro.

## 1. Introdução

O controle direto de instituições financeiras pelo Estado foi e ainda é fenômeno bastante disseminado na experiência internacional, havendo porém evidências de que se encontra em declínio.

Recente estudo abrangendo um universo de 92 países e divulgado pelo NBER registra que *“.../ government ownership of banks is common around the world: in an average country, 42 percent of equity of the 10 largest banks was still owned by the government in 1995. We also show that government ownership is especially common in poor countries /.../”* (PLSS,

---

\* - Do Departamento de Economia da Universidade Federal Fluminense.

2000:6)<sup>1</sup>. Pesquisa do Bank for International Settlements ressalta por sua vez a participação estatal direta no sistema bancário europeu: “*The second feature of the European banking industry was a fairly high level of government involvement. There was widespread public ownership of banks, especially in Germany, Italy, Spain and France, although, beginning in the late 1980s, important privatisation took place in certain countries*”. (BIS, 2001:47). Na Ásia, alguns bancos públicos responsáveis pelo financiamento do desenvolvimento daquela região foram privatizados nos últimos anos, mas ainda há expansão episódica da participação estatal, caso do Banco Postal do Japão, maior instituição financeira do país e presente em quase todos os segmentos do mercado bancário<sup>2</sup>. Portanto, em que pesem as particularidades de cada formação econômica, a amplitude e duração apresentada por tal fenômeno contra-indicam caracterizá-lo como uma “intervenção” externa do Estado nos mercados, mas algo próprio a grande número de formações capitalistas.

A análise da evolução econômica do Brasil no século passado também exige que se dispense um capítulo aos papéis exercidos pelos bancos estatais, particularmente as instituições financeiras públicas federais (Ifpfs). Este artigo focaliza o cumprimento desses papéis ou funções ao longo dos anos noventa e a reestruturação a que foram submetidos tais bancos, concentrando a análise nas três maiores instituições do gênero: a Caixa Econômica Federal (CEF), o Banco do Brasil SA (BB) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Bndes). Juntas, representavam mais da metade da oferta de crédito do sistema bancário ao início da década passada.

O exercício dos respectivos papéis desdobrou-se em dois planos interligados. O primeiro, definido pela relação entre as políticas macroeconômicas e setoriais e a atuação desses bancos; o outro, definido pela relação daquele primeiro plano e a estrutura patrimonial-financeira dos bancos. O objetivo do artigo é explicitar alguns dos possíveis sentidos desse processo de mútuo condicionamento. Procura-se mostrar que, a despeito da regressão do

---

<sup>1</sup> - A citação refere-se a PORTA, LOPEZ-DE-SILANES, & SHLEIFER (2000), divulgado pelo National Bureau of Economic Research, dos EUA. Desse exame empírico os autores concluem que a presença de bancos estatais retarda o crescimento econômico; tal controvérsia, embora relevante, extrapola o escopo deste artigo.

<sup>2</sup> - Nesse caso, a presença estatal se ampliou. Os depósitos totais no sistema postal cresceram de US\$ 1,8 trilhão em 1996 para US\$ 2,2 trilhões em 2000.

crédito observada no início da década passada, houve uma revitalização financeira e uma renovação da “missão institucional” de cada entidade, apoiada em certa medida na “aproximação” de suas respectivas condições operacionais às que regem a valorização dos capitais privados. O tema de fundo é o paradoxo entre o processo de revitalização desses bancos estatais e as políticas estruturais do período, que envolveram um vasto programa de privatização do aparelho produtivo estatal e a quase extinção dos bancos públicos estaduais. O artigo tem mais quatro seções, além desta introdução. A próxima seção destaca as mudanças institucionais na primeira metade da década que permitiram mais tarde a recomposição dos fluxos de recursos para as Ifpfs. A terceira seção analisa o comportamento do crédito das Ifpfs na década e discute o novo caráter de sua gestão. O envolvimento dessas entidades em processos associados à estabilização econômica é o tema da seção seguinte. A quinta trata da etapa mais recente de saneamento patrimonial das Ifpfs e a sexta tem caráter conclusivo.

## **2. Choques, abertura financeira e *funding* das Ifpfs**

Nos anos noventa, o comportamento dos bancos federais refletiu o prolongamento da crise fiscal acentuada ao fim da década passada, que se entrelaçou com a abertura financeira e com o lançamento das bases institucionais da revitalização das Ifpfs. O enfrentamento das questões herdadas do período anterior – crise monetária, crise fiscal e financeira do setor público, bloqueio do acesso aos mercados financeiros internacionais, entre outras – envolveu a submissão dos bancos públicos federais e estaduais a programas de reforma com conteúdos e resultados distintos. Enquanto a participação empresarial dos governos estaduais no sistema financeiro foi significativamente reduzida após já ter respondido por um quinto da oferta total de crédito, as Ifpfs ainda detêm participação expressiva no sistema e posição central em diversos subsistemas especializados de crédito.

Examinado pelo ângulo da configuração institucional, o conjunto das Ifpfs não sofreu modificação profunda nas últimas duas décadas. Entre as entidades controladas pela União permanecem em operação o Banco Nacional de Desenvolvimento e Social (BNDES), o Banco do Brasil S.A. (BB), a Caixa Econômica Federal (CEF) e as instituições de âmbito regional Banco da Amazônia S.A. (BASA) e Banco do Nordeste S.A. (BN). Ressalte-se que em 1986 as funções e o patrimônio do Banco Nacional da Habitação (BNH) e do

Banco Nacional de Crédito Cooperativo (BNCC) foram incorporadas à CEF e BB, respectivamente <sup>3</sup>. Nesse mesmo ano, na esteira de uma reciclagem de dívidas do sistema cooperativo da região Sul, a estatização de algumas instituições privadas deu origem ao Banco Meridional, reprivatizado em 1997 sem ter adquirido feição de empresa estatal.

A estrutura patrimonial de cada instituição, porém, passou por significativas transformações na década de noventa. Por um lado, essas transformações condicionaram e ao mesmo tempo foram resultado das medidas de política econômica. Por outro, as mudanças expressam uma nova articulação com fundos de natureza fiscal ou para-fiscal que têm o fomento creditício como seu escopo básico ou principal atividade meio.

O bloqueio de liquidez que fez parte do Plano Collor, lançado em 1990, atingiu todo o sistema financeiro. Visando à reestruturação patrimonial do setor público e à reversão da crise do padrão monetário, perseguidas por meio do alongamento compulsório da dívida pública mobiliária e da diminuição de seu custo, o plano impôs o recolhimento ao Bacen do valor das aplicações financeiras acima de determinado valor <sup>4</sup>. A incidência sobre os agentes do sistema bancário foi assimétrica e dependeu do perfil de ativos e passivos de cada agente. Dadas as características do sistema de poupança e empréstimo e o peso dominante da CEF em seu interior, esta foi a instituição que experimentou o maior grau de descasamento patrimonial com o recolhimento das aplicações. Além disso, a mudança de indexadores que materializou o abatimento da dívida pública atingiu os direitos dos trabalhadores junto ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), dando origem a um contencioso que se prolongou por toda a década.

O BB, por sua vez, já havia atravessado o ano de 1989 carregando um descasamento relativo ao sistema de crédito rural da ordem de US\$ 1 bilhão, também decorrente da mudança de indexadores associada neste caso ao Plano Verão (VIDOTTO, 1995:114). No ano seguinte, a queda na renda agropecuária verificada com o Plano Collor serviu para tensionar a relação entre o banco e essa parte de sua tradicional clientela devido a dificuldades para o banco reaver recursos emprestados. Além disso, a adoção da Taxa

---

<sup>3</sup> - O conjunto das Ifpfs inclui, além dos bancos mencionados, os bancos estaduais federalizados, a Financiadora de Projetos e Pesquisas (Finep) e o Instituto de Resseguros do Brasil (IRB).

<sup>4</sup> - Uma análise minuciosa da confusão e incerteza instauradas no sistema bancário em função do confisco encontra-se em CARVALHO (1995).

Referencial (TR), criada em 1991 com o plano Collor II, aumentou ainda mais esse distanciamento por ser, na ótica dos produtores, inadequada para as especificidades do crédito rural. Nasceu daí outro contencioso que iria detonar a crise do banco em 1995, como será visto adiante.

O BB ainda passaria por outras mudanças patrimoniais e financeiras significativas, agora relacionadas com o setor externo da economia. Primeiro, inaugurando o retorno do país ao mercado de crédito internacional, iniciou-se um processo limitado de “dolarização” de seus passivos. Ao mesmo tempo, os procedimentos associados à renegociação da dívida externa fizeram com que o BB se retirasse em 1993 do circuito contábil que envolvia a dívida externa de entidades do setor público. Por essa razão, predominantemente, o volume de crédito da instituição acusa uma retração sensível nesse ano, sem que isso tenha maior significado sobre seu papel de fomento ou sua situação financeira.

Os efeitos da alta instabilidade e dos choques econômicos marcaram um período de transição para os Ifpfs que se prolongou até 1994, aproximadamente. Como tal, a forma aguda pela qual se manifestava a crise fiscal e financeira do setor público em contexto inflacionário não havia sido superada e, ao mesmo tempo, emergiam indícios que suas funções poderiam se reconstituir sob novas condições. No primeiro sentido, esse foi o período da grande escassez de recursos. No segundo, de forma certamente heterogênea, esboçavam-se as bases institucionais para que os fluxos viessem mais tarde a se recompor.

Embora o sentido dessa transição não estivesse claro na primeira metade da década, alguns traços já eram perceptíveis, salientando-se a consolidação dos limites da ação contra-cíclica das Ifpfs. Em décadas anteriores, esse tipo de ação era exercido pelo Banco do Brasil, principalmente<sup>5</sup>. Coerente com isso foi o fato de que, num período de queda no volume de desembolsos, o governo recorreu à liberação de saques do FGTS para reativar a demanda agregada, como se deu em 1993.

Quanto às bases para uma retomada do papel de fomento constata-se que, de um conjunto de inovações institucionais radicadas na Constituição Federal de 1988 (CF-88), emergiu um

---

<sup>5</sup> - Consolidação, porque a interdição principal foi a extinção da conta-movimento do Bacen no BB e a submissão desse banco ao regime de reservas próprio dos bancos comerciais, em 1986. A esse respeito, ver VIDOTTO (1995:28 e *passim*).

quadro algo heterogêneo de “renovação do mandato” das Ifpfs que apontava para sua revitalização financeira, em contraste com o enfraquecimento de instrumentos muito dependentes de recursos orçamentários, como aliás fora o perfil dessas entidades até os anos oitenta.

Na raiz do “renascimento” dos bancos regionais, por exemplo, encontram-se os respectivos fundos de desenvolvimento – o FNO para a região Norte e o FNE para o Nordeste – instituídos por determinação da CF-88 e responsáveis por dois terços a noventa por cento dos passivos de cada instituição ao final da década. Cabe ao BASA E BN a implementação de suas operações, incorrendo no risco de crédito a elas associado. Com objetivos similares, criou-se para a região Centro-Oeste o FCO, administrado e operacionalizado pelo BB na ausência de instituição específica para esse fim<sup>6</sup>.

A relação entre a CEF e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) fornece outros indícios, embora os aspectos relacionados a sua gestão refletiram ou aprofundaram a crise. Maior instrumento de poupança compulsória da economia brasileira, em ativos, o fundo destina recursos para o investimento em habitação popular, saneamento básico e infraestrutura urbana a partir do recolhimento pelas empresas de um percentual de 8% da remuneração paga ou devida a seus empregados, em contas a eles vinculadas (CARVALHO & PINHEIRO, 1999). No início dos noventa, os recursos dessas contas foram centralizados na CEF, que além de operador é também o maior agente financeiro do fundo. Mais adiante, observa-se que mais de um quinto do estoque de financiamentos habitacionais e quase metade de seus depósitos correspondiam a recursos do FGTS, ao final de 1997 (*idem*, p. 10, nota 16).

Nesse ínterim, a CEF também transitou por um período de certa indefinição quanto à dimensão dominante de seu caráter operacional, se comercial e “curto-prazista”, à semelhança dos bancos privados ou se prioritariamente voltada para a formação de capital. Considerando-se o peso dos estoques de crédito de longo prazo, conclui-se pela segunda alternativa. VASCONCELOS (1997:17), porém, apresenta evidências sobre o fluxo de desembolsos que autorizariam outra conclusão. Por um lado, o financiamento dos

---

<sup>6</sup> - Esses fundos têm como principal fonte de recursos um percentual do imposto de renda recolhido em cada região, sendo geridos até o ano de 2001 pelas superintendências de desenvolvimento SUDAM e SUDENE, respectivamente.

investimentos reduziu-se em três quartos, entre 1990-94; por outro, os fluxos dirigidos ao financiamento do capital de giro das empresas e pessoal multiplicaram-se várias vezes. O autor sugere que a absorção do BNH pela CEF, em 1986, poderia ter subordinado a atuação de fomento da primeira instituição às determinações bancárias da segunda.

Essa leitura sugere uma inversão na hierarquia das prioridades da CEF. Mas há impedimentos a uma comparação direta entre fluxos de curto prazo, rotativos, que partem de uma base reprimida (ano do confisco), reabastecidos pelo retorno dos cruzados retidos e fluxos associados a contratos que em geral superam duas décadas. De qualquer forma, a tendência de recuo do papel da CEF na formação de capital é patente, ao que corresponde um baixo nível de capitalização do FGTS.

Entre as novidades que vieram a fortalecer a situação patrimonial e financeira da CEF inclui-se o fato de que, por determinação legal no início da década, a instituição passou a receber com exclusividade os depósitos judiciais, recursos vultosos e estáveis que vieram formar parcela substancial de seu *funding*.

O BNDES, desde sua criação o principal provedor de crédito de longo prazo do país para projetos industriais e infraestrutura, prolongou até meados dos noventa a intensa regressão do crédito iniciada dez anos antes. Para financiar os projetos associados ao II Plano Nacional de Desenvolvimento o banco tornou-se em 1974 o receptor exclusivo dos recursos provenientes do Programa de Integração Social e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS e PASEP). O marco para a reversão da tendência à retração é o ano de 1990, quando, por determinação constitucional, os novos fluxos daqueles dois programas passaram a ser aportados ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e, desses recursos, um mínimo de 40% deve fluir para a carteira de desenvolvimento do BNDES sem prazo definido para o retorno do principal <sup>7</sup>. Dada essa característica inovadora, o retorno das operações anteriores passou a retroalimentar os novos desembolsos tornando-se de

---

<sup>7</sup> - Basicamente, as contribuições do PIS originam-se de um percentual ou da folha de pagamento ou da receita operacional bruta, no caso do setor privado, ao passo que as do PASEP vêm das receitas correntes da administração pública. Ao amparo do artigo 239 da CF-88, a Lei a 7.988/90 criou o FAT com a finalidade de financiar o seguro-desemprego e o abono salarial, além de programas de desenvolvimento econômico por intermédio do Bndes.

longe o principal item do *funding* do Bndes, à frente dos recursos externos, que também cresceram expressivamente na década.

Toda a reorganização das bases institucionais que viriam conduzir à revitalização financeira das Ifpfs ocorreu num contexto de regressão creditícia e moveu-se em direção oposta ao acordo de final dos oitenta entre o Banco Mundial e o governo brasileiro, onde se propugnava o desmantelamento dos mecanismos de direcionamento de crédito <sup>8</sup>. Seu encaminhamento contrasta ainda com o predomínio alcançado pelo ideário designado por neoliberal no comando da política econômica brasileira bem como com o sentido das reformas empreendidas no período, como a desregulamentação financeira e o programa de privatizações, principalmente.

O que se tomou aqui como um processo de transição aparentemente contraditório – no qual a crise macroeconômica e o fechamento do crédito externo ao Brasil determinaram na primeira metade década um recuo na atuação de fomento coexistiu com a “renovação do mandato” das Ifpfs e reconstituição dos requisitos institucionais para sua posterior revitalização financeira e retomada do fomento – pode ser visto como um fenômeno algo distinto.

VASCONCELOS (*op.cit.*, p.57) <sup>9</sup> conclui que, no que toca ao financiamento do investimento, as agências federais de crédito seguiram as diretrizes fixadas pelo governo federal, mas no financiamento do capital de giro das empresas arrisca que seja “provável que se observe diminuta relação” com as diretrizes governamentais, por serem operações realizadas com recursos captados no mercado. Outra linha de análise vai além, ao precisar que o comportamento das Ifpfs enveredou por uma “privatização oculta”, na qual “os bancos públicos passaram a operar crescentemente com critérios privados” CECON-UNICAMP (2000:59), tendo em mente o redirecionamento do crédito ao setor privado e a

---

<sup>8</sup> - Em 1988, o governo brasileiro, o Banco Mundial e sua subsidiária, a Internacional Finance Corporation, definiram em 1988 um projeto acoplado a uma linha especial de empréstimo de US\$ 500 milhões, que visava eliminar as restrições à elevação das taxas reais de juros e suprimir os mecanismos de direcionamento dos depósitos bancários e do crédito, bem como os instrumentos de canalização de poupança compulsória. Os bancos estaduais seriam preferencialmente extintos. Os bancos públicos federais sofreriam severo ajuste com a reforma dos subsistemas especializados de crédito (BANCO MUNDIAL, 1988).

<sup>9</sup> - O autor analisa os desembolsos de recursos pelas “agências federais de crédito”, na primeira metade da década de noventa, para avaliar sua aderência às prioridades do Governo Central.



gestão mais seletiva de risco praticada pelas Ifpfs, especialmente após o plano Real. Para adentrar essas questões, convém examinar o comportamento do crédito das Ifpfs e sua relação com a condução da política econômica.

### **3. Crédito e novas bases operacionais das Ifpfs**

O suporte financeiro proporcionado pelas Ifpfs à política econômica e ao setor público como um todo aumentou expressivamente na segunda metade dos anos noventa, ao mesmo tempo em que mudou de forma. Para situar os bancos federais como instrumentos de política creditícia deve-se considerar que a evolução do crédito bancário revela três tendências distintas, a partir de 1989. Houve uma queda sensível até 1992, uma fase ascendente desse ano até 1994/5 e, por fim, um período de relativa estagnação, após o Real (SOARES, 2000:14 e segtes.)<sup>10</sup>.

Bancos estatais e privados cumpriram papéis diferentes em cada momento. Enquanto os primeiros estiveram à frente na etapa de declínio, a liderança da recuperação coube aos privados, de forma que as respectivas participações relativas mudaram em favor destes últimos. Note-se que o movimento de recomposição ocorre ainda na primeira metade da década: o volume de crédito efetivo dos bancos privados praticamente dobra entre 1991 e 1995, estagnando daí para frente, ao passo que a oferta dos bancos públicos mantém-se por toda a década em níveis próximos aos de 1991.

A estagnação do estoque de crédito dos bancos públicos, por sua vez, esconde uma forte recomposição interna na qual CEF e Bndes ganham posição, sendo que este quase dobra sua participação entre 1994 e 1999. Enquanto isso o BB diminuiu em um terço o espaço relativo do início do Real. Nesse recuo incidem vários efeitos, a começar da aludida renegociação da dívida externa, em 1993. Além disso, o governo empreendeu uma ampla securitização de créditos rurais pós-1995, concentrados no BB. Já o ganho de participação da CEF, dado seu perfil alongado, provavelmente reflete no início um simples crescimento vegetativo do estoque de crédito, e a partir de meados da década a recomposição dos recursos do FGTS.

---

<sup>10</sup> - O autor baseia-se em dados mensais da série do Anexo Estatístico do Boletim Mensal do BCB de ago/1999, trazidas para o mês base de jan/1989 pelo IGP-DI.

Por fim, a tendência de redirecionamento do crédito dos bancos públicos ao setor privado é clara e antecede o plano Real, tendo sido reforçada pelas políticas posteriores <sup>11</sup>. O crédito destinado ao setor de serviços, em particular, aponta para um envolvimento mais profundo dessas instituições com a reforma patrimonial do Estado, que teve no Bndes o principal agente público.

A evolução do crédito do Bndes mostra o fortalecimento desse agente como instrumento de política creditícia e seu envolvimento com as políticas estruturais do período. Ao longo da década, o desembolso anual de recursos do Bndes quase quadruplicou. Nesse percurso, as atividades cujo acesso ao crédito mais cresceram foram, em primeiro lugar, aqueles associados ao programa de privatizações, destacando-se a área de infraestrutura. Como a esse processo esteve relacionada expansão do capital estrangeiro nos mercados domésticos, uma vez suprimida a distinção constitucional das empresas por origem de capital, pode-se caracterizar o Bndes como importante agente indutor e financiador da desnacionalização da economia brasileira.

Diante do papel decisivo que teve para aprofundar a desnacionalização do controle do capital no Brasil e levando em conta os efeitos de médio e longo prazo desse processo sobre o Balanço de Pagamentos, o apoio do Bndes à atividade exportadora passa a adquirir um sentido compensatório. Independente do controle do capital, o Bndes atuou para reforçar a inserção da produção local em mercados externos, como mostra o crescimento das operações do Bndes-Exim, que superaram US\$ 3 bilhões em 2000. Nisso, o Bndes também consolidou uma nova divisão de papéis entre as Ifpfs, considerando que em décadas anteriores essa cobertura esteve a cargo da Cacex, alojada na estrutura bancária do BB. Mais importante é atentar para o fato de que o mecanismo que viabiliza essas operações – a equalização das taxas de captação e de concessão das linhas de crédito do programa, com recursos orçamentários – mostra os limites para o afastamento da cobertura estatal dessas atividades.

Por trás do crescimento notável dos desembolsos encontram-se basicamente os recursos próprios, oriundos dos retornos das operações já contratadas em grande parte com recursos do FAT, os novos recursos do FAT, de origem para-fiscal. e aqueles mobilizados

---

<sup>11</sup> - Vide a respeito análise em SOARES, *op.cit.*

externamente, sejam os repasses de instituições multilaterais de crédito, sejam acessados nos mercados de capitais <sup>12</sup>. Os primeiros sujeitam-se a um questionamento da ótica da missão institucional do banco, visto que seu crescimento associa-se em parte à reorientação estratégica operada pela instituição na segunda metade dos oitenta. Ao mesmo tempo em que os desembolsos regrediam, o banco passou a priorizar setores e projetos de elevada viabilidade econômica, desde logo a atividade exportadora. Tais resultados, reciprocamente, contribuíram para o *funding* e a solidez patrimonial desse agente na década passada.

Mas a prevalência dessa reorientação não autoriza identificá-la com a lógica privada pelo fato de envolver a valorização dos recursos aplicados, considerando-se que nenhuma fração de capital de porte comparável, inserida concorrencialmente nos mercados bancários, adotaria perfil patrimonial semelhante à do Bndes. Em outros termos, sua alocação de portfólio destoa frontalmente daquela determinada pela preferência pela liquidez dos bancos privados. Embora tenha esmaecido o antigo perfil de banco de desenvolvimento assumindo papéis de banco de investimento, não deixou de desenvolver uma atuação de fomento, visto que, à exceção dos mercados externos, também altamente seletivos, e de mercado de capitais de reduzida importância, não há outras fontes disponíveis de recursos voluntários para o financiamento do investimento na economia brasileira.

O redirecionamento do crédito das Ifpfs ao setor privado significou um afastamento da administração indireta federal, de estados e municípios, que perpassa a década dos noventa. Aí incidiriam o contingenciamento ao endividamento público, a reestruturação da dívida pública externa e as privatizações; por outro lado, aumentou expressivamente o financiamento indireto ao Tesouro Nacional pela carteira de títulos. Na impossibilidade da reestruturação patrimonial e financeira do setor público ser totalmente absorvida pelos agentes financeiros e não financeiros privados, os bancos públicos representaram a “variável de ajuste” que acomodou aquele processo em suas próprias estruturas de ativos e passivos. A necessidade desse elemento, além da ação estabilizadora nos mercados

---

<sup>12</sup> - No triênio 1998-91, o fluxo de recursos, por origem, distribui-se conforme segue: 74% veio dos retornos de operações (basicamente originários do FAT), 0,6% correspondeu a novas entradas do FAT; 0,8% das captações externas líquidas e o restante de outras fontes (Bndes, Relatório Anual do período).

financeiros, é que explicaria num primeiro momento sua não inclusão no programa de desestatização.

O crédito das Ifpfs ao setor público diminuiu tanto no que se refere à administração direta como indireta. No primeiro caso, destinava-se exclusivamente às instâncias subnacionais, que contraíam dívida bancária em operações de antecipação de receitas orçamentárias (ARO). A CEF e o BB, em menor escala, eram os bancos públicos mais ativos nesse mercado, cuja expansão foi contida por medidas que restritivas dessa modalidade de endividamento público a partir de 1993 e a seguir teve seu volume progressivamente reduzido, no contexto das renegociações das dívidas estaduais.

Adicionalmente, houve uma significativa redução na participação do Estado como produtor direto nos diversos mercados em que se posicionava até os anos noventa. Esse aspecto da reforma patrimonial, intensificada após o lançamento do plano Real, naturalmente deslocou uma parcela dos contratos vigentes bem como da futura demanda de crédito das entidades da administração pública direta para o setor privado. Assim, em parte, a privatização do crédito das Ifpfs simplesmente acompanhou a privatização das estatais e, em parte, reflete uma efetiva ampliação do atendimento a uma demanda antes estatal que agora se tornou privada.

Em sentido oposto ao do crédito, a carteira de títulos federais das Ifpfs aumentou expressivamente ao longo da década. Como bancos, elas se encontram proibidas de emprestar ao controlador, embora o façam indiretamente pelo carregamento da dívida pública mobiliária. Essa mudança no sentido de maior liquidez global dos ativos das Ifpfs, em sentido análogo ao que ocorreu com o crédito às ex-estatais, representa a contra-face de outro aspecto da reestruturação patrimonial do setor público na década passada, qual seja, a multiplicação por dez do montante da dívida mobiliária federal entre 1993 e 2000. Como fenômeno inscrito num paradigma próprio do capitalismo contemporâneo, o lastro proporcionado por esses títulos permitiu a “financeirização” das Ifpfs, do setor bancário privado e de resto dos demais agentes com liquidez disponível.

Sendo a emissão de dívida uma forma mais barata ou menos custosa de financiamento do setor público, revela-se a inconsistência de se criticar simultaneamente as Ifpfs por “privatizarem” o crédito e assumirem um comportamento especulativo no carregamento

dos títulos públicos. Ainda a esse respeito, não é trivial discriminar o que constitui preferência pela liquidez e avaliação subjetiva de risco, por tais agentes, e o que resulta de determinação de política econômica; a assunção dos títulos precatórios de São Paulo pelo BB, por exemplo, acarretou uma expansão de suas aplicações financeiras superior a cinco bilhões de reais.

Do ângulo da oferta de serviços e “produtos”, os bancos públicos vêm redefinindo sua relação com o governo nos três níveis como áreas estratégicas de negócios. Vem se estabelecendo entre eles um clima de competição acirrada, particularmente o BB e a CEF, na oferta de serviços bancários, como gestão de recursos, fundos de previdência, etc, para Estados e Municípios. A concorrência horizontal inter-Ifpfs pode ser positiva à administração direta caso se traduza em melhoria da oferta de serviços diversificados; ao ocupar esse espaço mercantil, podem reduzir e/ou tornar mais transparentes certos custos dessas instâncias de governo. Por outro lado, ao cobrarem um *float* pelos repasses orçamentários para programas de natureza social, ou disputarem verticalmente a definição de uma comissão quando há repasses envolvendo mais de uma instituição, o beneficiário dos programas podem ser penalizados.

O aumento no peso relativo do setor privado como demandante do crédito foi acompanhada da adoção de novos critérios de gestão, aí incluída maior seletividade, a elevação do custo médio dos recursos e a retirada da cobertura de setores estratégicos ou fragilizados. Três processos, pelo menos, encontram-se na raiz daquele movimento de aproximação à “disciplina de mercado”. Os dois primeiros, a troca de recursos orçamentários por *funding* de origem privada, mais caro, aí incluída a participação dos bancos federais na abertura financeira, e a redução dos volumes disponíveis têm origem comum nos fatores que conduziram à crise dos anos oitenta. O terceiro refere-se às inovações gerenciais que acompanharam o saneamento desses bancos, conferindo a sua gestão um novo caráter sob diversos aspectos.

A substituição de recursos orçamentários por recursos mobilizados concorrencialmente remonta à crise fiscal e financeira do setor público nos anos oitenta e portanto antecede a reorientação do crédito, na década seguinte. A diversificação apresentada pelo Banco do Brasil após a extinção da chamada conta-movimento, no bojo do processo de unificação

orçamentária ocorrido em 1986-88, representa o principal exemplo dessa mudança. O que atenua seu impacto sobre o custo das operações ativas das Ifpfs são os recursos orçamentários alocados a título de equalização das taxas de juros, garantindo que o prestador opere de forma rentável. Tais recursos, por sua vez, constam do orçamento das operações de crédito, onde se destaca o apoio às atividades rurais, e alguns fundos fiscais específicos, sendo o setor exportador o maior beneficiário.

Isso significa dizer, primeiro, que a preservação de condições diferenciadas de acumulação, definidas por um custo financeiro menor para a formação de capital e para a operação corrente das empresas beneficiadas, ampara-se em última instância na dinâmica fiscal que alimenta aquele orçamento. Quanto às Ifpfs, são esses mecanismos, ao lado da revitalização institucional e financeira já mencionada, que lhes permite a sobrevivência histórica ou “renovação de mandato” que experimentaram a partir dos anos noventa.

Ao lado desses processos e cobrando o preço daquela sobrevivência, a adoção de um novo padrão gerencial também contribuiu para dar à gestão das Ifpfs como um todo um caráter qualitativamente novo. A partir da regressão do crédito dessas entidades, a redução no seu alcance como instrumento de política econômica foi além da perda da capacidade de ação contra-cíclica. Também foram limitados os mecanismos de socialização de prejuízos sob a forma de “hospital” de empresas ou de setores sem horizonte econômico seguro, embora tenham ocorrido casos de retorno da cobertura após um processo de seleção via mercado, como o setor têxtil. Equivale dizer, esses instrumentos tornaram-se em geral menos comprometidos com a preservação da estrutura produtiva pregressa.

Em consonância, a análise e concessão de crédito por parte das Ifpfs incorporaram instrumentos de gestão de risco que tornaram suas condições operacionais mais excludentes, independente do nível de renda ou porte de capital a que se refira. Isso se materializou internamente em ferramentas de *credit scoring* e outras que embutem os novos critérios de acesso aos créditos e serviços, e do ângulo organizacional em comitês de crédito e responsabilização mais abrangente dos escalões envolvidos na cadeia decisória.

Outro aspecto da atualização gerencial empreendida pelos bancos públicos federais referente à gestão de custos administrativos e com fornecedores. Consistiu na adoção de procedimentos típicos da gestão privada, em diversos níveis, incluindo a terceirização de

serviços, corte profundo no emprego e interposição de mão-de-obra terceirizada, remuneração por tarefa e desempenho, entre outros.

Note-se entretanto que a reorientação do crédito e a gestão de custos, embora cimentadas por uma mesma ideologia gerencial voltada para a subordinação das estatais financeiras a regras de valorização próprias dos mercados financeiros, obedecem a fatores de origens distintas. O imperativo da rentabilidade, que unifica a reorientação do crédito e o novo caráter da gestão dessas entidades estatais, somente se tornou o traço essencial da cultura corporativa das Ifpfs e se traduziu em dispositivos organizacionais mais eficazes quando foi redefinida a relação entre elas e seu controlador. Essa dimensão, referida na literatura da *business administration* como “governança corporativa”, será objeto da última seção deste artigo, que trata dos aportes de capital e do saneamento financeiro a que foram submetidas.

A propósito das mudanças nas condições operacionais das Ifpfs, a análise até aqui desenvolvida corresponde ao argumento de que houve um movimento de “aproximação” das Ifpfs a critérios privados. Esse movimento, de caráter compensatório, representou uma contrapartida na forma de adequação das instituições às circunstâncias de seu relançamento, de sorte que o problema fundamental de sua atuação não se refere a esses critérios, basicamente, mas sim às diretrizes políticas às quais estão subordinadas. Algumas delas são discutidas a seguir.

#### **4. Plano Real, crise bancária e privatizações**

A estabilização alcançada pelo plano Real atingiu com maior força os resultados dos bancos mais dependentes dos ganhos inflacionários, onde se incluem os estatais federais. Esse aspecto, entretanto, é insuficiente para explicar os rumos da reestruturação das Ifpfs, a começar do BB.

O aumento das receitas de crédito do BB em 1994 pode ter sido decorrente de renegociações em larga escala, permitindo ao banco fechar o balanço no azul<sup>13</sup>. Em sentido oposto à ação da diretoria do banco, o governo promoveu uma retirada de recursos

---

<sup>13</sup> - Embora não se ampare em suporte documental e sua existência e amplitude careçam de precisão, a ocorrência dessas rodadas de renegociação foi admitida, em entrevistas, por um conjunto representativo de administradores da instituição.

monetários da instituição, acentuando a drástica redução dos ganhos com a inflação<sup>14</sup>; além disso, a valorização do real atingiu negativamente os ativos do banco no exterior, mantidos por orientação de política econômica. No primeiro semestre de 1995, já com uma diretoria afinada com o novo governo, houve um prejuízo de R\$ 2,4 bilhões decorrente, em primeiro lugar, do provisionamento para devedores duvidosos. Na ocasião o banco negou-se a uma reciclagem dos débitos, à luz de uma “mudança do paradigma de negociação”, sem considerar a conjuntura adversa enfrentada pelo setor rural<sup>15</sup>. Dos “mega-prejuízos” de 1995 e 1996, a inadimplência provocou um impacto total negativo de R\$ 8,1 bilhões, enquanto o efeito negativo da valorização do real foi de R\$ 1,3 bilhão.

Os prejuízos exigiram volumoso aporte de capital via emissão de novas ações, no montante de R\$ 8 bilhões<sup>16</sup>, à qual o Tesouro Nacional compareceu com R\$ 6 bilhões e a Previ com a maior parte do restante, uma vez que os agentes privados não participaram do processo. A esse passo no sentido da “reestatização” do capital do BB não correspondeu formalmente emissão de dívida pelo Tesouro, mas basicamente o remanejamento de ações remanescentes de leilões de privatização, que passaram para o patrimônio do banco.

Em certo sentido, a capitalização constituiu o ápice de sucessivos movimentos após a extinção da conta-movimento em 1986, período em que o custo da proteção creditícia do Estado à agricultura camuflou-se na crescente deterioração das contas do BB; nessa perspectiva, é como se a capitalização viesse *a posteriori* preencher a função da conta-movimento. Além disso a capitalização como que “refundou” o BB, da ótica patrimonial, consolidando o processo de mudanças gerenciais já mencionado e estreitando sobre ele o controle do núcleo condutor da política econômica. Esse foi o marco efetivo da implantação

---

<sup>14</sup> - Com a estabilização, o volume dos depósitos à vista no BB, ao contrário do que era de se esperar, *caiu* de R\$ 9,6 bilhões para R\$ 4,7 bilhões, enquanto nos bancos privados esse item chegou a duplicar (Banco do Brasil, Relatório Anual, 1994).

<sup>15</sup> - Ocorria um conflito entre “bancada ruralista” no Congresso Nacional e Poder Executivo, que se acirrou quando o Congresso derrubou o veto presidencial à eliminação da TR como indexador dos contratos rurais. A nova direção do BB respondeu com um corte imediato de crédito e critérios rígidos e indiferenciados nas negociações. O diretor financeiro do banco reconheceu que “*as restrições internas (do banco) foram a principal causa (do aumento da inadimplência). No primeiro semestre de 1995, apertamos muito o critério. O cliente percebeu a mudança no paradigma de negociação, assustou-se e não pagou*” (palestra realizada na Abamec-SP, 23.08.95). Ver a respeito VIDOTTO (2002:294).



de um “programa” de reestruturação dos bancos públicos cujas diretrizes encontram-se registradas na Nota Técnica MF-020 da Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda <sup>17</sup>.

Nesse mesmo período, a queda abrupta da inflação e outros fatores contribuíram para a configuração de uma crise no sistema bancário privado que levou ao colapso as instituições mais frágeis, de diversos portes. O BB e CEF foram acionados como primeira barreira para conter a propagação da crise, enquanto doadores no interbancário, o que permitiu ao Bacen ocultar o grau de envolvimento oficial no enfrentamento do problema. Só o BB forneceu R\$ 4,5 bilhões ao Banco Nacional, em 1995 <sup>18</sup>. A segunda barreira foi o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (Proer), pela qual a CEF acessou R\$ 5,0 bilhões ao longo de 1996/7 <sup>19</sup> para financiar a compra de carteiras imobiliárias de instituições à venda, avançando na estatização do estoque velho do Sistema Financeiro da Habitação. Em escala bem menor, o BB aproveitou para comprar algumas carteiras rurais, porém sem usar recursos do Proer. Vê-se portanto que esses bancos federais tiveram participação em diversos aspectos da reestruturação bancária posta em movimento após o Real; a persistência da crise e a concepção de seu enfrentamento, entretanto, transformaram o capital estrangeiro em último recurso para normalizar do sistema financeiro brasileiro, ainda que às custas de sua desnacionalização.

A relação dos bancos públicos federais com o programa de privatizações também foi um pouco complexa. No rumo oposto à privatização dos setores básicos e bancos públicos estaduais, os bancos federais não só foram preservados como investiram em infra-estrutura tecnológica e de comunicações, e em expansão da rede, a média anual de R\$ 0,2 bilhão no biênio 1994/5 e R\$ 1,1 bilhão no período 1996/02. Os fundos que cobrem essas despesas são exclusivamente de geração própria, não envolvendo recursos fiscais revelando

---

<sup>16</sup> - As disposições relativas à capitalização e ao acerto BB-Tesouro estão consubstanciadas na Medida Provisória 1367, no Decreto 1839 e em outro Decreto presidencial, todos de 20/03/96.

<sup>17</sup> - De 23 de julho de 1995. Trata-se de documento firmado pelo Secretário Executivo do Ministério da Fazenda com o “de acordo” do Ministro da Fazenda, respectivamente Pedro Parente e Pedro Malan. Tornou-se público quando foi divulgado e submetido a debates no Congresso Nacional, em 1995.

<sup>18</sup> - Bacen, Ofício Presi 96/1464, *apud* BRASILIENSE (1998:110).

<sup>19</sup> - Bacen, *apud* JUSTIÇA FEDERAL p. 1016.

expressiva capacidade de autofinanciamento, por sua vez alimentada pelo saneamento e capitalização por parte do Tesouro.

Apenas no caso do BB, Ifpf que tem uma dimensão comercial mais desenvolvida e presença importante em áreas de negócio de interesse privado, houve ensaios de encaminhá-lo à privatização. Em 1995/96, por exemplo, colocou em prática uma privatização parcial do conglomerado, inviabilizada pela crise russa <sup>20</sup>. Em 2001, na esteira da desvalorização cambial, o governo brasileiro, através do presidente do Banco Central, divulgou informalmente sua intenção de privatizar o BB como um todo <sup>21</sup>.

Mas a relação das três grandes Ifpfs com o programa de privatização teve um caráter predominantemente instrumental. Lugar central coube ao Bndes, que renovou sua responsabilidade como gestor do programa, como já mencionado. Ao redesenhar a estrutura de capital e controle de parcela expressiva do setor produtivo e de serviços do país, coordenando estudos e planejamento das diversas etapas do processo ao lado de consultorias e bancos de investimentos nacionais e estrangeiros, o Bndes converteu-se no banco de negócios do governo brasileiro, ao participar da estruturação das operações financeiras como grande financiador do processo.

A CEF e o sistema BB-Previ também desempenharam papel decisivo na viabilização das privatizações. Em 1998, sob o agravamento da instabilidade, esse programa enfrentava sérias incertezas. Nessas circunstâncias, o governo realizou uma volumosa securitização de dívidas do Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS), que constitui dívida do Tesouro junto às instituições financeiras, cabendo à CEF receber R\$ 7,0 bilhões em CVS, títulos negociáveis e utilizáveis no âmbito do Programa Nacional de Desestatização (PND)

<sup>22</sup>. Um dos sentidos da securitização, portanto, residiu em dar alento financeiro às

---

<sup>20</sup> - Com o BB na posição de maior gestor de fundos do mercado doméstico, a gestão do presidente Paulo C. Ximenez tentou privatizar a BB-DTVM e a BB Securities. Fracassou devido à crise russa, e a gestão seguinte, presidida por Andrea Calabi, arquivou a proposta. A divergência dava-se no contexto do conflito entre “liberais” e “desenvolvimentistas” na base de sustentação do governo FHC. Ver VIDOTTO (2002:284).

<sup>21</sup> - Vide o jornal Valor Econômico (ROMERO, 2000), entre outros.

<sup>22</sup> - Além de livremente negociáveis e utilizáveis no PND, os títulos têm carência de 8 anos para juros e 12 anos para o principal, rendimento equivalente ao da poupança, e prazo máximo de 30 anos. Anteriormente a CEF já havia anteriormente fornecido liquidez ao programa de desestatização, principalmente no caso da CSN.

privatizações. O governo injetou “moedas de privatização” no sistema, permitindo aos bancos interessados trocar parcial ou totalmente seus créditos imobiliários por títulos habilitados nos leilões de privatização, parcela dos quais intermediados pela CEF.

A Previ, fundo de previdência dos funcionários do BB e maior do país, já era o maior *player* isolado da Bolsa de Valores de São Paulo tornou-se um dos maiores participantes do programa de privatização ao integrar o controle de mineradoras, siderúrgicas, empresas elétricas e nas empresas de telecomunicações originadas do sistema Telebrás. A autonomia financeira da Previ materializa-se pelo fluxo de recursos paritário entre empregados e a patrocinadora, o BB, e pelo retorno das aplicações; na prática, o controle encontra-se nas mãos da maioria de diretores nomeados pela área econômica do governo.

## **5. Última etapa do programa de saneamento**

Outro fator responsável pela mudança nas condições operacionais das Ifpfs foi o vasto programa de saneamento financeiro que desinflou suas estruturas ativas, retirando um volume substancial de créditos problemáticos de seus ativos. Em parte esses créditos foram securitizados, no caso do BB, parte transferidos a uma entidade responsável pela sua cobrança, a Empresa Gestora de Ativos (Emgea) no caso da CEF, além da simples limpeza das carteiras. O Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais (MP 2196, de 28.06.2001) representa uma continuidade ao saneamento e capitalização do BB, em 1996, e às medidas de saneamento do Sistema Financeiro da Habitação e da própria CEF, na segunda metade da década. As medidas envolvem ainda o BN e o BASA. O Bndes, gozando de sólida situação patrimonial, não foi incluído no processo. O Quadro a seguir, sintetiza as principais medidas contidas no programa.

**BRASIL. Instituições Financeiras Federais**  
**Programa de Reestruturação Patrimonial e Financeira (Junho de 2001)**

|   | <b>CEF</b>  | <b>Banco do Brasil</b>   | <b>Banco do Nordeste</b>   | <b>Banco da Amazônia</b>   |
|---|---|--|--|--|
| <b>Adequação às Regras Provisiona/o (Res. 2.682 )</b>       |   |  | Reclassific. ops. carteira própria pré 1995. Provis/o R\$ 1.375 mi + Provis/o adicional de R\$ 375 mi + Enquadra/o ops. do FNE pós-98 no valor de R\$ 300 mi | Reclassificação das ops. carteira própria pré 1995. Enquadra/o das operações do FNO pós 1998.  |
| <b>Capitalização</b>  | R\$ 9,3 bi. Créditos do BC junto à CEF, comprados pelo Tesouro Nacional e convertido em capital                     |  | Aporte de R\$ 2,1 bi.  | Autorização para capitalização em até R\$ 1.050 mi => elevação do Patr. Ref. para R\$ 675 mi.  |
| <b>Créditos a Estados, Municípios e Estatais</b>            | Créditos a Estados e Municípios objetos de renegociação em 1993 serão trocados por LFT; total R\$ 13 bi             |  | Permuta de créditos a Estados e Municípios renegociados em 1993 por títulos do TN; libera de provisiona/o no valor R\$ 1.375 mi.                             | Permuta de créds. Est.Mun. renegoc. em 1993 por títulos TN, valor R\$ 311 mi., para quitação débito Fdo. Pensão Capaf, vlor R\$ 257 mi   |
| <b>FGTS e FCVS</b>  | Liquidação de passivos junto ao FGTS com títulos de CVS, no valor de R\$ 6 bi                                       |  |  |  |
| <b>Créditos do PROER</b>                                    | Assunção de dívida R\$ 9,3 bi com BC, pelo TN devido aquisição créditos bancos privados.                            |  |  |  |
| <b>Títulos da Dívida Externa Brasileira</b>                 |   | Permuta de títulos brasileiros no exterior por títulos do TN, no total de US\$ 3.059 mi.   |  |  |
| <b>Securitização das Dívidas Rurais – Recursos Próprios</b> |   | Extinção da coobrigação (risco de crédito) do BB em R\$ 5.244 mi; redução APR em R\$ 2.662 mi.   | Será beneficiado. Não especifica valor.  | Será beneficiado. Não especifica valor.  |
| <b>Securitização das Dívidas Rurais – Rec. de Terceiros</b> |   | Desoneração de risco, aquisição ou dação em pgto. de ops. no valor de R\$ 2.060 mi feitas com recursos. Bndes, fundos, TN; mesma redução dos Ativ. Pond. Risco | Será beneficiado. Não especifica valor.  | Será beneficiado. Não especifica valor.  |
| <b>Fundos Constitucionais</b>                               |   | Assunção pelo FCO do risco das ops contratadas até 30.11.98, no valor de R\$ 695 mi.. Mesma redução dos Ativos Ponderados pelo Risco (APR)                     | Assunção de risco pelo FNE das ops. até 30.11.98. Quanto às ops. pós nov-.98 (50% do risco), o impacto do novo provisionamento é de R\$ 300 milhões.         | Assunção pelo FNO risco ops. até 30.11.98; envolve ops. vlor R\$ 1.432 mi; desobriga provis. R\$ 358 mi. Compartilha/o de 50% do risco ops. pós essa data cai provis/o R\$ 160 milhões |
| <b>Funcafé e Prodecir II</b>                                |   | Dação em pgto. à União das ops. pelo Funcafé – R\$ 921 mi – e Prodecir II – R\$ 268 milhões. Mesma redução dos APR.  |  |  |
| <b>Programa Esp. Saneamento de Ativos (PESA)</b>            |   | Cessão da carteira de ativos do BB p/ o TN em troca de títulos federais. Vlr R\$ 4.129 mi, com redução de R\$ 414 mi dos APR.                                  |  |  |
| <b>Enquadramento de Capital</b>                             |   | Inclusão do saldo das ops. do FCO como capital nível II, no valor de R\$ 2.810 mi.   | Inclusão do saldo ops. do FNE como capital nível II (não especifica valor)   | Inclusão do saldo ops. FNO como capital nível II. Patrimônio de referência aumenta por volta de 50%.   |
| <b>Outros</b>   |   |  | Provis/o p/ quitar dívidas cíveis, fiscais e trabalhistas, R\$ 425 mi (GM).  |  |
| <b>Resultado</b>  | Redução dos APR em R\$ 6.980 mi e o PLE em R\$ 768 mi. Aumento do PR em R\$ 2.810 mi e readequação do CAR p/ 11,5%. |  | Readequação CAR (requisito de adequação de capital) de 7.7% para 19%.  | Aumento do patrimônio de R4 288 mi p/ 675 milhões (GM).  |

**Fontes:** Página do Ministério da Fazenda na internet, Fatos Relevantes publicados pelas Instituições e Gazeta Mercantil(GM).

**Elab.:** C.A.Vidotto

Os objetivos oficiais do programa foram a adequação das Ifpfs à regulamentação bancária em geral, além de se mencionar maior competitividade e “sobretudo, maior transparência” dos subsídios embutidos na operação desses bancos. O desenvolvimento da dimensão privada ou concorrencial dessas instituições é equiparado a sua missão institucional: *“Trata-se de assegurar que as instituições públicas federais estejam preparadas tanto para competir como bancos comerciais, como também para desempenhar com eficiência sua missão de fomento ao desenvolvimento econômico e social, dado que sua privatização, neste governo, é hipótese definitivamente afastada”* <sup>23</sup>.

De fato, um dos sintomas mais salientes do distanciamento regulatório entre bancos privados e as Ifpfs residia no fato destas apresentarem graus avançados de deficiência de capital sem que o Bacen interditasse seu funcionamento. Na prática, como sugerem os momentos de crise bancária em que normalmente há migração de depósitos para o BB e a CEF, a percepção do mercado é de os bancos federais são mais sólidos e que contarão sempre com o amparo do Tesouro Nacional. Para resolver a questão sem aportes fiscais e sem redução na amplitude das instituições, o Bacen aprovou a inclusão dos saldos dos fundos constitucionais, que são obrigações estáveis e de longo prazo, no chamado “capital de nível II” desses bancos.

Mas o programa teve um custo no aumento da dívida líquida em cerca de 1% do PIB, além do acréscimo de juros decorrente desse aumento e da taxa média paga pelo governo, como admite o Ministério da Fazenda.

Porém, a submissão das Ifpfs à “disciplina de mercado” e respectiva sinalização aos mercados pode não corresponder ao significado principal das medidas contempladas no programa. À autoridade econômica interessa centrar suas justificativas na “boa governança” das Ifpfs, terreno se beneficia de certa vantagem ideológica. Em outro sentido, a reestruturação patrimonial pode ser interpretada como um vasto programa de estatização de prejuízos socializados através dos bancos federais em períodos anteriores, fechando um ciclo sem que se tenha promovido um esforço de análise de seu custo para o Tesouro e seus impactos distributivos.

---

<sup>23</sup> - Nota de apresentação do Programa, página do Ministério da Fazenda na internet.

## 6. Conclusões

O exame empreendido neste artigo procurou mostrar que a partir de meados dos anos noventa, aproximadamente, os bancos federais recuperaram parte substancial da capacidade operacional que fora duramente afetada com o agravamento da crise econômica na década anterior. Essa recuperação diz respeito ao aumento da oferta de crédito em termos de novos fluxos de recursos, o que é discrepante da análise que enfatiza os estoques, onde entra o carregamento de dívida velha que foi expurgada dos ativos dessas instituições.

O momento dessa recuperação pode sugerir uma associação exclusiva com o processo de estabilização. A rigor, por trás dessa recuperação da atividade creditícia encontra-se a revitalização financeira das Ifpfs, cabendo ressaltar de início as inovações institucionais associadas à Constituição Federal de 1988, como o FAT e os fundos regionais de desenvolvimento FNE, FNO e FCO, bem como a centralização das contas do FGTS e a exclusividade de depósitos judiciais na CEF. No caso do Bndes, o redirecionamento do crédito para setores de menor risco, ainda nos anos oitenta, garantiu-lhe retornos expressivos que convergiram para o mesmo resultado. O envolvimento com a abertura financeira, já antes da estabilização, concorria subsidiariamente para a revitalização das Ifpfs.

As conseqüências mais imediatas do plano Real e as políticas estruturais a ele associadas foram responsáveis por consolidar aquele duplo processo, em parte por envolver as Ifpfs em sua dinâmica, em parte por incluir um vasto programa de reestruturação patrimonial e financeira dessas entidades concluído ao início da década atual. A expansão da dívida mobiliária federal reforçou os fundos orçamentários com que operam as Ifpfs. O socorro oculto prestado pela CEF e BB aos bancos em crise, através do mercado interbancário, proporcionou-lhes resultados não desprezíveis. A CEF ainda recorreu a linhas baratas do Proer para estatizar uma parte do estoque velho dos créditos imobiliários. A capitalização do BB, em 1996, baseou-se em papéis remanescentes do programa de privatizações; a CEF recebeu em 1998 uma forte injeção de liquidez, ao securitizar créditos com o FCVS, visando a tirar o programa da situação de impasse, para o que também contribuiu decisivamente a Previ. O Bndes co-formulou, além de ser o gestor e principal financiador do programa de privatizações; no cumprimento desses papéis, colaborou para aprofundar a

desnacionalização da economia brasileira. Por fim, a maior liquidez apresentada pelos ativos das Ifpfs, ao qual corresponde parte do incremento da dívida pública federal, reflete em certa medida o resultado desse envolvimento com as políticas setoriais.

A reestruturação patrimonial e o saneamento financeiro das Ifpfs culminaram em 2001 num conjunto concentrado de medidas que teve suporte no Tesouro Nacional, em termos de assunção de riscos e aporte de recursos. Esse conjunto incluiu também a transferência de créditos ruins para entidades criadas para geri-los e a flexibilização regulatória para capitalização das Ifpfs, entre outros benefícios. Do ângulo patrimonial e financeiro o programa implicou o fortalecimento das Ifpfs, e não se confunde com a submissão dessas entidades a padrões operacionais mais seletivos e restritivos.

O deslocamento da oferta de crédito ao setor privado e a maior submissão dos bancos federais à “disciplina de mercado” deve ser analisado no contexto desses movimentos mais amplos, não como uma identificação à lógica privada, mas como uma “aproximação” operacional que modifica mas não interdita seu papel de fomento. O conteúdo da gestão desses bancos foi e possivelmente continuará sendo menos uma resultante de mecanismos regulatórios, aliás, sujeitos a ajustes e adaptações conjunturais, e mais a expressão das políticas macroeconômicas e setoriais a que estiverem vinculados.

### **Referências Bibliográficas**

**BANCO DO BRASIL**, Relatório Anual, vários anos. Brasília.

**BIS** (2001), Bank for International Settlements, Report on Consolidation in the Financial Sector, Group of Ten, Basiléia.

**BNDES**, Relatório Anual, vários anos. Rio de Janeiro.

**BRASILIENSE**, Ronaldo (1998), “A conta do PROER”, Revista Istoé, no. 1504, ed. 29.07.1998, São Paulo, SP, pp.108-14.

**CARVALHO**, Carlos E. (1996), Bloqueio da Liquidez e Estabilização. O Fracasso do Plano Collor, Tese de Doutorado no IE-Unicamp, Campinas.

**CARVALHO**, Carlos E. & **PINHEIRO**, Maurício M.S. (1999), FGTS: Avaliação das Propostas de Reforma e Extinção, Texto para Discussão n. 671, 41 pp., IPEA, Brasília.

**CECON-UNICAMP** (2000), “Dinheiro Curto. Bancos estrangeiros são mais seletivos nos empréstimos”, *in*: CartaCapital, ed. 13/09/00, São Paulo.

**JUSTIÇA FEDERAL**, 4a. Vara, Brasília, DF, Processo no. 95.0019376-0, Repte.: Ricardo Jose Ribeiro Berzoini, Reqdo.: Presidente do Conselho Monetário Nacional e outros.  
Objeto: Suspender Programa de Empréstimo Subsidiado.

**PORTA, R., LOPEZ-DE-SILANES, F. & SHLEIFER, A.** (2000), Government Ownership of Banks, NBER Working Paper Series, no. 7620, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

**ROMERO**, Cristiano (2000), Fraga anuncia debate para privatizar BB, Valor Econômico, p. A-1, ed. 23-25.06.2000, São Paulo.

**SOARES**, Ricardo P. (2001), Evolução do Crédito de 1994 a 1999: uma Explicação, Texto para Discussão no. 808, Ipea, Brasília.

**VASCONCELOS**, José R. (1997), As Agências Federais de Crédito e as Prioridades do Governo Central, Texto para Discussão n. 458, 74 pp., IPEA, Brasília

**VIDOTTO**, Carlos A. (1995), Banco do Brasil. Crise de uma Empresa Estatal do Setor Financeiro (1964-92), Dissertação de Mestrado, IE Unicamp, Campinas.

**VIDOTTO**, Carlos A. (2002), O Sistema Financeiro Brasileiro nos Anos Noventa. Um balanço das mudanças estruturais, Tese de Doutorado, IE-Unicamp, Campinas.

**WORLD BANK** (1988), Brasil – 1o. Empréstimo de Ajustamento do Setor Financeiro. Memorando de Iniciação, The World Bank – Internacional Finance Corporation, 58 pp., versão em português, mimeo.

### **Página da internet consultada**

[www.fazenda.gov.br](http://www.fazenda.gov.br)