

# O PROER NO CENTRO DA REESTRUTURAÇÃO BANCÁRIA BRASILEIRA DOS ANOS NOVENTA

Carlos Augusto Vidotto \*

**RESUMO:** Neste artigo examina-se o programa criado para enfrentar a crise bancária no início do Plano Real, o Proer, sob a hipótese de que seu caráter alterou-se face às conseqüências do plano. Inicialmente o Proer representou um instrumento a favor do fortalecimento e concentração do capital bancário nacional. A seguir, quando se agravou a vulnerabilidade externa da economia brasileira, as transferências de controle do sistema bancário ao capital estrangeiro impuseram-se como atenuantes desse desequilíbrio. O Proer então se revelou um suporte da desnacionalização do sistema. Ao longo desse período, o Banco Central aparece como reitor de uma reestruturação bancária ao mesmo tempo provocada e limitada pelas opções de política macroeconômica do Real.

**PALAVRAS-CHAVE:** PROER, BANCOS, CRISE BANCÁRIA, PLANO REAL

**ABSTRACT:** This article focuses on the program created to face the banking crisis that took place in the beginnings of the Real Plan, the Proer, under the hypothesis that its character changed after the consequences of the Plan. The Proer has initially strengthened the national private capital in the banking system. Nevertheless, when the aggravation of international instability and the macroeconomic policies have made the Brazilian economy vulnerable, the Proer turned into a support for the opening of banking system. Throughout this period, the Central Bank acted as the conductor of a banking restructuring both fostered and limited by the macroeconomic policies of the Real Plan.

**KEY WORDS:** PROER, BANKS, BANKING CRISIS, REAL PLAN

## 1 - Introdução

Os recursos concedidos pelo Banco Central do Brasil por conta do Proer (Programa de Estímulo à Reestruturação e Fortalecimento do Sistema Bancário), criado logo após o lançamento do Plano Real, deixaram de influenciar seus resultados a partir de 2001 <sup>1</sup>.

Nesse ano o Banco Central (BC) transferiu para a União o saldo credor de R\$ 8,9 bilhões junto aos *bad banks*, instituições incorporadas por ele ao amparo do Proer. Em contrapartida, recebeu igual montante de títulos federais. A mudança representou uma simplificação contábil do circuito de socialização dos custos do programa, cujos impactos até então incidiam sobre os resultados da autoridade monetária antes de serem consolidados com os do Tesouro Nacional. A

---

\* - Departamento de Economia da Universidade Federal Fluminense.

<sup>1</sup> - Através de contrato de cessão de crédito celebrado nessa data entre o BC e a União, conforme Nota Deafí/Diaco 2002/136 do BCB, de 04.09.2002.

propósito, parcela relevante dos prejuízos exibidos pelo BC no período deveu-se à formação de provisões para aqueles créditos <sup>2</sup>.

Além do Proer *stricto sensu*, a política de defesa do setor bancário deixou como herança os "saques a descoberto" dos bancos ruins junto ao BC, apurados no dia em que sofreram intervenção dessa autoridade e registrados na conta de Reservas Bancárias. A Tabela I resume a evolução desses compromissos, discriminados por instituição e origem.

**Tabela I**  
**BCB - CRÉDITOS A RECEBER <sup>(1)</sup>**

BANCOS	Data da Liquidação	Saldo na data da liquidação			Saldo em 2004		Provisão em 2004
		Proer	Saque a descoberto	Total	Proer <sup>(2)</sup>	Total	
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(g)
<b>Nacional</b>	13/11/1996	7.178,3	5.846,8	13.025,1	4.633,9	13.153,6	3.316,9
<b>Econômico</b>	9/8/1996	5.435,4	2.022,9	7.458,3	2.316,9	5.329,8	-
<b>Bamerindus</b>	26/3/1998	3.630,6	2.321,2	5.951,8	-	2.644,4	535,4
<b>Mercantil</b>	19/12/1996	543,1	-	543,1	197,0	198,7	-
<b>Banorte</b>	19/12/1996	30,8	390,1	420,9	43,8	608,1	259,5
<b>Pontual</b>	29/10/1999	-	741,0	741,0	-	613,4	613,4
<b>Crefisul <sup>(3)</sup></b>	23/3/1999	103,4	55,6	159,0	27,2	-	-
<b>Outros <sup>(4)</sup></b>		-	895,6	895,6	-	-	26,7
<b>TOTAL</b>		<b>16.921,6</b>	<b>12.273,2</b>	<b>29.194,8</b>	<b>7.218,8</b>	<b>22.548,0</b>	<b>4.752,0</b>

(1) Fonte: BCB (Relatório Anual 1999. Dados de 31/12/04 ou data da liquidação, exceto coluna (e)).

(2) Fonte: BCB, *apud* Lei 10.934/2004, Inciso XX Anexo III das Informações Complementares. Dados de 30/06/04

(3) Em falência. Os demais estão em regime liquidação extra-judicial

(4) Envolve Banorte, Banco Progresso e Outros

Elaboração: autor

Independentemente das rubricas a que se referem os recursos envolvidos, os termos "Proer" e "programa" serão aqui empregados para designar toda a ação da política econômica relativa aos episódios listados acima, o que envolve ainda os arranjos financeiros criados sob a égide do BC e as medidas regulatórias correlatas. O aspecto privilegiado neste exame, por sua vez, é o da influência do programa na conformação do oligopólio bancário brasileiro sob o ângulo da propriedade do capital, durante a segunda metade dos anos noventa.

Naturalmente, tal aspecto não esgota a problemática da qual o Proer faz parte. A relação entre o Proer e o controle do capital do sistema bancário, aliás, foi dos menos explorados nessa

<sup>2</sup> - Os resultados do BC na segunda metade da década registram R\$ 12,6 milhões de prejuízos acumulados até 1997, equilíbrio no ano seguinte e novo prejuízo de R\$ 13,0 bilhões em 1999, ano em que a provisão para créditos de liquidação duvidosa atingiu R\$ 13,5 bilhões, conforme Balanços Anuais da instituição.

literatura. Não obstante, espera-se demonstrar que tal escolha permite articular diversos tópicos da reestruturação bancária até aqui mais ou menos justapostos, dentro do período mencionado.

Sacrificando certas nuances, um esforço de síntese apontaria que a literatura específica divide-se em dois campos quanto às razões para a criação do Proer. De um lado, a visão oficial diagnosticou a existência de uma crise bancária que já exibía ou estava na iminência de assumir um caráter sistêmico <sup>3</sup>. De outro, diferentes enfoques evitaram caracterizar o processo como uma crise bancária propriamente dita e, ao tomar a possibilidade de um evento sistêmico com certa reserva, preferiram atribuir-lhe denominações como *distress*, dificuldades localizadas, ameaça de uma grande crise, etc <sup>4</sup>. Por conseqüência, à luz da visão oficial, o programa justificava-se naquela precisa oportunidade e conforme o desenho adotado, enquanto outros autores posicionaram-se criticamente frente ao mesmo.

Entretanto, a tese predominante de que o Proer foi fundamental para consolidar sua estabilidade, abrigada nos “Relatórios de Estabilidade Bancária” do BC e num sem-número de outras publicações oficiais, não suscitou esforço comparável à crítica dirigida a sua concepção. No que diz respeito aos efeitos sobre o sistema bancário, uma parte da literatura optou, alternativamente, por salientar o papel do Proer como fator de concentração bancária.

Deslocando o referencial da primeira controvérsia, este artigo busca caracterizar a conformação de uma crise bancária não propriamente sistêmica, mas estrutural, quando as políticas macroeconômicas do Real incidiram sobre a estrutura do setor bancário herdada do período anterior. Isso permite também reformular o segundo aspecto mencionado. A evolução dessa crise, em suas etapas e manifestações conjunturais, foi respondida por três ordens de políticas ou linhas de contenção: gestão seletiva da liquidez do sistema, reestruturação da propriedade no âmbito do capital nacional e, por fim, a abertura bancária ao capital estrangeiro. As duas últimas contaram com o apoio decisivo do Proer, como se ressalta oportunamente.

Além disso, procura-se sustentar neste trabalho que a centralidade do Proer para a reestruturação bancária ultrapassa a proposição, compatível com toda a literatura, de que sua relevância deveu-se ao manejo de volumosos recursos pelo Banco Central, bem como ao reforço e ampliação de seu poder normativo e discricionário, à luz de um determinado fim. O

---

<sup>3</sup> - ALMEIDA Jr. & BARROS (1997), BANCO CENTRAL DO BRASIL (1996) e MOURA (1998) são alguns trabalhos representativos da vertente oficial. CORAZZA (2000) identifica uma crise bancária, guardando distância quanto aos desdobramentos dessa premissa.

<sup>4</sup> - Compartilham esse enfoque, entre outros, CARVALHO & OLIVEIRA (2002) e CARDIM DE CARVALHO (1996).

reconhecimento dessa centralidade requer, porém, que o conteúdo do Proer seja definido tanto a partir das condições herdadas pelo Real como também em relação às implicações desse plano, mais precisamente a vulnerabilidade externa da economia brasileira. Esse *approach* tornará mais inteligível, primeiramente, a inversão de seu significado para a estrutura de controle até então prevalecente no sistema, de instrumento de concentração do capital bancário nacional para o de alavanca de sua desnacionalização e, em segundo lugar, o sentido subjacente ao caráter estrutural da crise bancária.

O artigo estrutura-se em quatro seções, além desta Introdução. A segunda seção aborda a crise bancária. A terceira trata da etapa inicial da reestruturação bancária sob o Real, dominada pela concentração do capital privado nacional com recursos do Proer. A quarta focaliza o período subsequente, cobrindo os episódios nos quais o Proer combina-se com a desnacionalização do sistema. A última traz algumas observações finais.

## **2 - Fragilidade prévia, ajuste sob transição e crise bancária**

A transição da alta inflação para um regime de relativa estabilidade de preços implicou significativas alterações nas estruturas de receitas e despesas das instituições financeiras, a partir de 1994. O mesmo ocorrera durante os planos de estabilização anteriores, mas o êxito do Real singulariza sua experiência. Além disso, esse ajustamento do setor bancário incidiu sobre um quadro concorrencial heterogêneo, no qual uma parte dos grandes conglomerados dispunha de razoáveis condições para enfrentar a transição enquanto a outra se encontrava em difícil situação patrimonial.

O fim das receitas inflacionárias é reconhecido como o fator primário da fragilização das instituições que não se adequaram ao novo regime macroeconômico, fosse cortando custos, fosse ampliando as receitas de crédito ou de tarifas. Era o caso de um conjunto de instituições de pequeno porte, dependentes do interbancário, e também da maioria dos bancos estaduais, cujos empréstimos concentravam-se no próprio controlador. Essa situação justificou a intervenção do BC na diretoria dos dois maiores bancos estaduais, o Banespa e o Banerj, submetendo-os ao chamado Regime de Administração Especial Temporário (Raet), ao final de 1994<sup>5</sup>.

Ao mesmo tempo, as condições restritivas impostas pela política monetária acentuaram as dificuldades de ajuste da estrutura de resultados dos bancos, em meio à onda de consumo

---

<sup>5</sup> - O Raet (Dec.-Lei 2.321/87) permite que a instituição mantenha-se operando regularmente sob uma nova diretoria designada pelo BC.

financiado pela expansão do crédito bancário e não-bancário após a estabilização. Tais condições provocaram um forte aumento dos índices de inadimplência e de falência que atingiu as empresas varejistas <sup>6</sup>. Quanto aos bancos, a política restritiva levou à retração do fluxo de crédito dos bancos em melhor situação, por um lado, e por outro provocou o afloramento de uma crise de liquidez em dois grandes bancos privados, expressando a heterogeneidade do setor. A intervenção do BC na diretoria do Banco Econômico, em agosto de 1995, impulsionou o estado de apreensão coletiva nascido nessa conjuntura, agravado ainda mais pela insolvência do Banco Nacional, três meses mais tarde.

Induzida pela política monetária, a retração do fluxo de crédito atingiu o próprio sistema bancário. Sob o clima de desconfiança, transcorria no segundo semestre de 1995 uma silenciosa migração de depósitos dos pequenos bancos para as instituições de grande porte vistas como sólidas. Estas últimas, por sua vez, aumentaram extremamente a seletividade da oferta no mercado interbancário, apesar dos estímulos representados pela diminuição dos recolhimentos compulsórios, configurando o chamado "empocamento de liquidez" <sup>7</sup>.

Esses foram os principais fatores conjunturais da crise. O estado prévio de deterioração patrimonial com que alguns grandes bancos privados adentraram essa etapa, por seu turno, constituía um dado estrutural do problema.

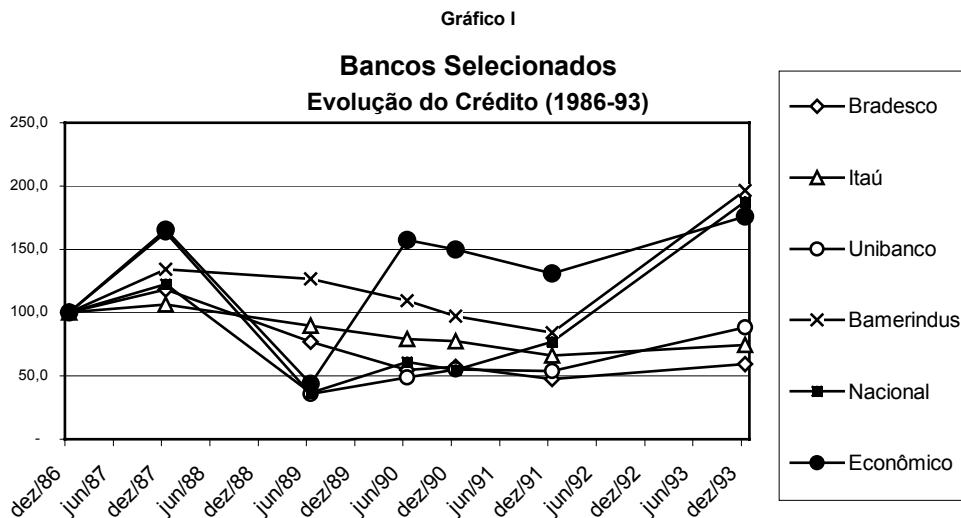
As características do Plano Cruzado e de sua reversão, bem como a combinação de alta instabilidade com inovações técnicas em comunicações e processamento de dados, acirraram o processo de concorrência bancária na segunda metade dos anos oitenta, dificultando a sobrevivência dos bancos varejistas não-líderes. Na virada da década, alguns deles forçaram o mercado e se fragilizaram. Essa "fuga especulativa para frente" no interior do oligopólio bancário pode ser captada pela expansão creditícia do fim do Cruzado até as vésperas do Real. É possível visualizar dois padrões distintos de comportamento no Gráfico I, onde o perfil conservador dos que vieram a ser os vitoriosos sob o Real (Bradesco, Itaú e Unibanco) contrasta com o perfil

---

<sup>6</sup> - Foram registradas situações de fortes desequilíbrios como no caso do Mappin, além de falências e concordatas de empresas de grande porte, como as Casas Centro (utilidades domésticas), Casas Pernambucanas (tecidos) e Mesbla (loja de departamento).

<sup>7</sup> - Segundo Almeida Jr. e Barros (1997:6) "*Um dos fatores que contribuíram para essa concentração de liquidez foi a ausência de um mecanismo de seguro de depósitos na economia brasileira*". Esse não é o ponto essencial. O fato é que em geral as instituições menores têm uma dependência estrutural do interbancário, não sustentando a estrutura de passivos com pequenos depósitos massificados. Por sua vez os grandes bancos de rede, ofertantes do interbancário, exerciam uma crescente preferência pela liquidez tendo em vista não aumentar seu grau de exposição, em termos de ativos e de imagem, junto a instituições em dificuldade.

relativamente mais arriscado daqueles que enfrentariam então o colapso (Nacional, Econômico e Bamerindus)<sup>8</sup>.



Fonte: Balanço Anual Gazeta Mercantil. Vários anos. Elaboração: autor.

Note-se que o Nacional e o Econômico deram início à arrancada do crédito a partir de 1989, em simultâneo a marcantes irregularidades contábeis<sup>9</sup>. Essa trajetória de tomada de risco crescente continha uma componente adicional, quando os grandes bancos diversificaram-se no início dos anos 90 para os setores elétrico, papel e celulose, petroquímico e outros. Porém, a guinada da política monetária, a partir de 1991, atingiu alguns desses grandes projetos, sendo emblemático o caso do Bamerindus e da Inpacel, sua controlada no setor de papel e celulose.

Na primeira etapa da crise bancária, antes das intervenções nos grandes bancos e da criação do Proer, a Autoridade Econômica acionou a "primeira linha de defesa" contra sua propagação – a concessão de liquidez aos grandes bancos em dificuldade, tanto diretamente, pelo BC, como por intermédio dos bancos federais.

O BC, de início, firmou contrato para a abertura de crédito rotativo com o Banco Econômico (de capital nacional e sétimo no *ranking* dos bancos privados, por ativos) em dezembro de 1994. Paralelamente, o papel de prestador de (pen)última instância da Caixa

<sup>8</sup> - Para um detalhamento desse processo, com conclusões compatíveis com as aqui expostas, ver CARVALHO & OLIVEIRA (2002).

<sup>9</sup> - Como se soube mais tarde, desde 1987/88 o Nacional havia apartado um grupo de 1.047 contas de credores, das quais 652 ativas ainda em 1995, cujo saldo atingiu R\$ 5,358 bilhões, gerando receitas escriturais no valor de R\$ 5,06 bilhões, entre 1991 e 1995 (Justiça Federal, p. 1023). Por seu turno, " /.../ o Banco Econômico já apresentava problemas na sua estrutura de passivos e ativos desde o início da década passada /.../ [devidos] à excessiva concentração de operações de crédito, dificuldades de liquidez, reconhecimento indevido de receitas e insuficiência patrimonial" (Câmara dos Deputados, 2002:242).

Econômica Federal (CEF) no socorro de liquidez foi decisivo para a sobrevivência do banco nos meses anteriores à intervenção, como indica a Tabela II <sup>10</sup>.

**Tabela II**  
**BANCO ECONÔMICO. Captação de liquidez no mercado interbancário. R\$ milhões**

Origem	1994	1995							
	19/12	11/01	10/02	17/03	11/04	11/05	12/06	12/07	09/08
CEF <sup>(1)</sup>	nd	nd	nd	330	350	740	1.000	1.100	900
<b>TOTAL</b> <sup>(2)</sup>	240	75	330	281 <sup>(3)</sup>	840	888	1.191	1.160	1.921 <sup>(4)</sup>

(1) Fonte: BCB, *apud* Câmara dos Deputados (2002:243). (2) Fonte: CEF *apud* Câmara dos Deputados (2002:243)

(3) Valor referente a 10/03/05. (4) Valor referente a 10/08/95. Elab.: autor.

Ao fim de um longo processo de deterioração patrimonial, o Econômico sofreu intervenção do BC <sup>11</sup>. A intervenção permitiu o afastamento da diretoria do banco e o bloqueio total das aplicações dos correntistas, mas às custas de irradiar uma onda de preocupação quanto à saúde do setor bancário. Pouco depois foram liberados aos clientes saques até o valor de R\$ 5.000,00 o que, na ausência de um mecanismo de seguro de depósito, baseou-se em recursos da Reserva Monetária e do FGDLI (cobertura das cadernetas de poupança) <sup>12</sup>.

A deterioração do Banco Nacional durante o preâmbulo da crise percorreu um roteiro semelhante ao do Econômico. A ação sigilosa dos bancos federais, Banco do Brasil (BB) e CEF, foi mais uma vez decisiva enquanto provedores pára-oficiais de recursos (Tabela III). O desfecho dessa trajetória, entretanto, exigiria a abertura de uma "segunda linha de contenção da crise", o Proer, analisado na seção seguinte.

Em resumo, no primeiro ano do Plano Real configurou-se uma crise bancária sob as circunstâncias específicas do sistema financeiro brasileiro, a qual adquiriu certa inércia, movida também pela deterioração das expectativas e pelo contágio da desconfiança. Para precisar seu conteúdo, entretanto, será necessário examinar primeiro os desdobramentos da resposta concebida para enfrentá-la, o Proer.

<sup>10</sup> - MOURA (1998) mostra o comportamento mais seletivo dos grandes aplicadores privados, que diminuiram sua exposição nesses bancos no período anterior às quebras.

<sup>11</sup> - Ao amparo da Lei 6024/74 (Lei das Sociedades Anônimas).

<sup>12</sup> - Além disso, o BC foi autorizado pelo CMN a comprar os ativos e passivos do banco no exterior para evitar eventuais impactos nos fluxos de recursos externos ao Brasil (Vide "*BC paga lá fora títulos do Econômico*", *Gazeta Mercantil*, Claudia Safatle e Ivanir José Bortot, ed. 18/20-08-95, p.A1). O BC ainda assumiu compromissos ao redor de US\$ 200 milhões em emissões de curto prazo desse banco nos mercados externos em 1994 (*Gazeta Mercantil*, "*Inquérito constata desvios no Econômico*", Rodrigo Mesquita, ed. 13.11.95, "O volume de recursos poderia chegar a R\$ 1 bilhão"). A sede do banco, aviões e equipamentos eram propriedades de empresas no exterior.

**Tabela III****BANCO NACIONAL. Empréstimos dos bancos federais R\$ mil**

<b>Data</b>	<b>Instituição Doadora</b>	<b>Valor</b>	<b>Taxa mês</b>
01.09.95	Banco do Brasil	1.352.272	5,05
02.10.95	Banco do Brasil	2.023.083	4,58
16.10.95	Banco do Brasil	1.051.585	4,53
16.10.95	Caixa Econômica Federal	230.347	4,53
14.11.95	Banco do Brasil	50.076	4,6
<b>TOTAL</b>		<b>4.707.363</b>	-

Fonte: BCB, Ofício Presi 96/1464, *apud* Brasiliense (1998:110). Elab.: autor

### 3 - Proer e capital bancário nacional

No momento em que emergiram os componentes estruturais da crise, a autoridade econômica foi compelida a dotar o BC de novos instrumentos financeiros e regulatórios que lhe permitissem resolver a situação de algumas instituições afetadas por problemas de liquidez e, inclusive, de solvência. Concebido como um programa definitivo de saneamento do sistema, o Proer e as medidas a ele associadas limitaram-se à condição de segunda linha de contenção da crise bancária, superior ao mero socorro de liquidez fornecido pelos bancos federais, mas ainda incapaz de deter sua progressão, como será visto mais adiante.

O Conselho Monetário Nacional (CMN) instituiu o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (Proer) a duas semanas da intervenção no Banco Nacional, anunciando uma linha especial de assistência para financiar gastos com a reorganização administrativa, operacional e/ou societária de instituições financeiras, envolvendo ainda desmobilizações de ativos e outras possibilidades<sup>13</sup>. O modelo adotado foi o *good bank / bad bank*, baseado na cisão do patrimônio da instituição original. Os ativos de má qualidade seriam incorporados ao BC, acompanhados de um estoque de passivos, em montante superior àqueles ativos; esse o "banco ruim", com passivo a descoberto. O "banco bom", a ser negociado com outra instituição, seria composto dos melhores ativos, equilibrados por passivos em igual montante que incluiriam as obrigações junto ao público para garantir a normalidade dos negócios<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> - A concessão estaria condicionada à mudança de ramo ou que a reorganização implicasse a troca do controlador, e seria acompanhada de facilidades regulatórias. Entre elas, incluíam-se a liberação do compulsório para aquisição de CDBs da instituição no Proer, a flexibilização de limites operacionais e o diferimento de gastos associados à reestruturação (Res. 2.208, de 03.11.95). Outra medida concedia tratamento tributário favorecido a incorporações de instituições financeiras e permitia ao BC financiar a reorganização das instituições incluídas no programa (Medida Provisória 1.179, também de 03.11.95).

<sup>14</sup> - LUNDBERG (1999) analisa a evolução dos métodos de intervenção e saneamento bancário no Brasil.



Quando o Banco Nacional entrou em colapso, em meados de novembro de 1995, o governo editou a Medida Provisória 1.182, irmã gêmea da intervenção, consolidando a armação jurídica do Proer em diversos aspectos<sup>15</sup>. Entre eles, ampliou a responsabilização do controlador do grupo financeiro, instituiu o afastamento cautelar dos indiciados, facultou ao BC a realização de qualquer alteração societária e patrimonial, além de uma gama flexível de atos de gestão. O BC também adquiriu poder de exigir medidas de reforço patrimonial das instituições que sinalizassem alguma deficiência nesse sentido.

Além disso, essa MP renovou a autorização de uso de títulos ou garantias do Tesouro Nacional ou da administração federal indireta, as chamadas "moedas podres", como garantias dos empréstimos no âmbito do Proer. O valor de tais garantias deveria ser 20% superior ao do empréstimo concedido, cujo custo deveria ser 2% superior ao das garantias<sup>16</sup>. Por fim, entre os diversos impedimentos para o acesso às linhas do Proer, omitiu-se a ocorrência de patrimônio negativo, divergindo das regras de acesso à assistência de liquidez já existentes – indicando que o Proer, antes de tudo, foi de fato desenhado como solução emergencial para a quebra do Banco Nacional<sup>17</sup>.

Convém, portanto, voltar a esse episódio para analisar como o programa de estímulo ao sistema financeiro nacional, em sentido genérico, traduziu-se em medidas concretamente voltadas para a concentração do capital privado nacional presente no setor bancário, ao longo de sua primeira etapa de operação.

O banco foi dividido em duas partes, conforme o modelo de cisão. O *bad bank* consistiu no Nacional-Raet, incorporado pelo BC e que teve acesso a R\$ 5,9 bilhões das linhas do Proer. Além desses débitos, o banco ruim carregou passivos residuais de diversas origens – financeiras, trabalhistas, etc. No ativo, restaram basicamente os créditos de difícil recuperação, o pagamento em ações do Unibanco e o ágio a receber pela venda da carteira de clientes, valor que montava a R\$ 5,0 bilhões ao final de 1995. Um ano mais tarde, toda essa massa patrimonial foi

---

<sup>15</sup> - Diferente da intervenção no Econômico, apoiada na Lei 6.024, o afastamento da diretoria do Nacional baseou-se na decretação do Raet, na suposição de que esse regime permitiria maior flexibilidade aos interventores. A intervenção perdurou de 16.11.95 até que o banco fosse colocado em liquidação extrajudicial, um ano depois.

<sup>16</sup> - Com respaldo na Medida Provisória, outros normativos dessa mesma data deram forma final ao programa. O BC definiu os objetivos genéricos e que tipo de instituições poderiam ter acesso a ele, abrindo uma brecha para incorporar o Econômico, estabeleceu os procedimentos necessários e reiterou a responsabilização dos controladores (Circ. 2633). A seguir, especificou as regras para diferimentos das perdas e dos gastos com o saneamento e reestruturação, e o prazo de até dez semestres para sua finalização (Circ. 2634). A linha de assistência financeira propriamente dita regou-se pela Circular 2.636, a primeira de uma série a dispor sobre os prazos (inicialmente em aberto), custos, garantias e impedimentos.

<sup>17</sup> - Vide a propósito Circulares 2672 e 2681 do BC, de março e abril de 1995.

encaminhada para a liquidação extrajudicial, que envolveu ainda os ativos da *holding* e os bens dos controladores.

O *good bank*, parte capaz de gerar resultados positivos, foi adquirido pelo Unibanco, de capital nacional, que se tornou então a terceira maior do *ranking* das instituições privadas. Por meio de contrato com o Nacional-Raet, foram-lhe transferidos os ativos de melhor qualidade e/ou mais facilmente recuperáveis, que totalizavam R\$ 9,1 bilhões. Em contrapartida o Unibanco assumiu o mesmo montante de passivos, basicamente recursos do público, que poderia continuar a movimentá-los segundo as condições originais de aplicação.

Para minimizar os riscos na seleção de ativos, o Unibanco poderia devolver até a data da liquidação qualquer crédito ou item que não atendessem à expectativa inicial de retorno. Como o grosso desse ajuste ocorreu logo de partida, surgiu um descasamento patrimonial de R\$ 3,1 bilhões, coberto com aportes do Proer e transferidos ao Unibanco. Considerado o volume global e a qualidade desses ativos, 34,1% dos quais liquidez pura, eles seriam suficientes para constituir uma nova empresa situada entre as líderes do setor. Sua transferência discricionária para o comando de outro grupo financeiro constituiu, portanto, uma ratificação do estatuto especial que desfruta o capital bancário, aqui revestido do caráter de ganho monopolista frente a outras formas de capital.

O Unibanco assumiu também o controle das demais empresas e ativos permanentes do grupo sob intervenção <sup>18</sup>, pelo qual pagou R\$ 682 milhões na forma de ações. Estas, originadas de um aumento de capital feito pela *holding*, foram portanto precificadas no espaço interno ao programa e não no mercado. Pela carteira de clientes do banco, da seguradora e de cartão de crédito (o "fundo de comércio" ou *goodwill*), o Unibanco comprometeu-se a pagar R\$ 300 milhões nos cinco anos seguintes, com dois de carência. Sigilosamente, o governo brasileiro ainda concedeu-lhe um crédito rotativo de US\$ 600 milhões no exterior, para equilibrar o descasamento de prazos em agências externas <sup>19</sup>. Por fim, com base no contrato de transferência de ativos e passivos, o Unibanco também ficou responsável por prestar ao Nacional-Raet serviços remunerados associados à liquidação do mesmo, envolvendo na prática quase todo tipo

---

<sup>18</sup> - Essas empresas eram a Nacional Cia. de Seguros, Nacional Leasing, Cardway Processamento, Autolatina Leasing, Cartão Nacional (o mais valioso, R\$ 299,0 milhões), o Interbanco, e as agências de Nassau, Nova Iorque e Miami.

<sup>19</sup> - Gazeta Mercantil, "Unibanco usou linha externa do BC", Rodrigo Mesquita, caderno Finanças, ed.27.11.96. As taxas foram de 8% a.a., compatíveis com a captação bancária do Brasil, à época.

concebível de serviço bancário – o que o colocou em posição estratégica para realizar ajustes marginais no negócio<sup>20</sup>.

Considerando ainda que a operação era conduzida pelo próprio BC, o que minimizava globalmente seu risco, impõe-se a conclusão de que esse episódio de concentração bancária correspondeu a um marcante favorecimento ao Unibanco, vale dizer, ao capital bancário nacional. Mais ainda. As circunstâncias sob as quais as linhas Proer contratadas pelo Nacional-Raet foram colateralizadas permitem concluir adicionalmente que o favorecimento estendeu-se a outros bancos com capital de mesma origem, como se expõe a seguir.

Pela nova regulamentação, o valor das garantias deveria superar em 20% os empréstimos. Assim, para créditos de R\$ 5,9 bilhões do Proer, o valor das garantias alcançava R\$ 7,1 bilhões em valor de face, dos quais a quase totalidade eram títulos de dívida do Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS), de natureza fiscal. Os bancos Bradesco, Itaú, Real e o próprio Unibanco (operações referentes às duas primeiras linhas da Tabela IV) outorgaram suas opções de compra dos títulos por 50% do valor de face, tendo recebido 35% à vista e os 15% remanescentes diferidos na forma de ganhos financeiros com a liberação do depósito compulsório durante certo período. A terceira operação foi com o BCN, que vendeu seus créditos com 57,5% de deságio, mas recebeu o pagamento à vista. Em resumo, utilizando recursos do Proer e da dispensa do compulsório, esses bancos receberam o equivalente a R\$ 3,4 bilhões por aqueles títulos, cujo valor para essas instituições não era nulo, mas certamente muito aquém de tal montante.

Tabela IV  
PROER. Garantias oferecidas pelo Nacional ao BC R\$ mil

Data da Operação	Título	Valor de face
20.11.95	FCVS <sup>(1)</sup>	5.015.940
07.12.95	FCVS <sup>(1)</sup>	968.804
12.12.95	FCVS <sup>(1)</sup>	806.148
17.01.96	Outros <sup>(2)</sup>	288.418
TOTAL		7.079.310

(1) A rigor, direitos creditórios decorrentes de contratos de opção de compra de cred. do FCVS

(2) Debêntures da Siderbrás, TDAs, dívida securitizada da Petromisa, Portobras, e Siderbrás; títulos da dívida externa (IDU, EI e DCB).

Fonte: Justiça Federal, p. 1030. Elab.: autor.

<sup>20</sup> - Estando por exemplo incumbido da cobrança dos créditos do *bad bank*, ele poderia arbitrar a devolução de créditos do banco bom que se revelassem difíceis de receber, mantendo a cobrança e recebendo pelo serviço.

Mecanismo fundamental do Proer em sua primeira etapa, de natureza simultaneamente fiscal, financeira e monetária, esse sistema de garantias significou para a autoridade econômica a retirada de mais um “esqueleto do armário”, semelhante à aceitação das “moedas podres” no Programa Nacional de Desestatização (PND). A revalorização de dívidas do Tesouro via sua aceitação como garantia de créditos ao setor não-governo representou, sob o ângulo distributivo, um ganho de capital repartido entre os detentores originais dos papéis e o banco sob intervenção. Em contrapartida, ele viabilizou ao BC o exercício de sua prerrogativa de criação de moeda, transferida ao banco sob intervenção como créditos do Proer. A “nova moeda”, por seu turno, destinou-se em parte à compra daqueles títulos e em parte foi transferida ao conjunto de ativos que integrou o banco bom. Todo o sistema estava assim amarrado num esquema contábil cujo equilíbrio assentava no reconhecimento da “moeda velha” do Tesouro como garantia da nova, do BC.

Os *policymakers* do Real sustentaram que o programa como um todo dependia dessa solução específica. Essa tese viria a ser infirmada pela experiência concreta do caso Proer-Bamerindus, na etapa seguinte do Proer. Adquire relevância, portanto, a explicitação dessa transferência de recursos ao sistema privado nacional como parte efetiva do Proer, àquela altura da crise bancária, para efeito de compreensão de seu significado e alcance. Os beneficiários foram justamente os competidores líderes, de capital nacional, que tiveram condições de provisionar as perdas associadas a esses papéis e, ao vendê-los, receberam importante contribuição ao resultado daquele exercício. Para as instituições menos capitalizadas, que carregavam tais “créditos” pelo valor de face para sustentar artificialmente seu patrimônio, a venda com deságio não faria sentido.

Assim, independentemente das motivações imediatas de cunho reativo e do nível de consciência a respeito do processo que protagonizava, identifica-se na prática da autoridade reguladora a manifestação de uma política ativa de *picking the winner*, na perspectiva mais ampla da reestruturação setorial em curso. Definida a partir de condições herdadas do período de alta inflação, essa política transparece tanto na relação do BC com o Unibanco como no tratamento dado ao Econômico, quando este foi incluído no programa. Para desenvolver essa interpretação, cabe retomar alguns aspectos da crise desse último grupo financeiro.

Como visto, o Econômico sobrevivia na fase terminal graças à assistência de liquidez da autoridade monetária e a empréstimos da CEF via interbancário. Reeditando uma controvérsia recorrente em tais contextos, a demora do BC em consumir a intervenção tornou-se objeto de

críticas tanto de natureza política como econômica. Uma delas o responsabiliza pela deterioração das garantias, que estaria na raiz das perdas patrimoniais do banco, interpretando a demora como cobertura da retirada organizada dos grandes aplicadores<sup>21</sup>. De fato, na iminência do colapso, a direção do Econômico era estimulada a renovadas iniciativas predatórias. No último mês, por exemplo, concederam-se empréstimos de R\$ 180 milhões a diversas empresas do próprio grupo, além de se desviarem recursos dos fundos mútuos administrados pela instituição. Essa situação perdurou até que renovação das linhas de assistência foi indeferida pelo BC, sob alegação de falta de garantias, e a CEF, por seu turno, não renovou os créditos no interbancário<sup>22</sup>, dia 11 de agosto. Em consequência o Econômico apresentou de súbito um gigantesco saldo negativo na conta de Reservas Bancárias.

A demora em intervir comportava outras motivações, associadas à experiência do BC em relação àquele grupo financeiro, que permitem colocar essa plausível intencionalidade à luz da diretriz geral de saneamento do sistema. O discurso oficial sobre a tempestividade de sua ação ancorou-se em argumentos de ordem prudencial – preocupações com o plano Real, com o sistema bancário e com o fluxo de recursos externos. De início, caberia aduzir que uma intervenção em instituição de grande porte nunca se reduz a uma questão técnica, menos ainda naquele caso. A tensão entre o banco Econômico e sucessivas diretorias do BC vinha de pelo menos duas décadas, e o caráter temerário da gestão era bem conhecido dessa Autoridade, cuja memória corporativa registrava algumas derrotas diante da influência política do controlador. Além disso, intervenções do BC em outros bancos estavam sendo contestadas na Justiça sob o argumento de que não ficara caracterizada a insolvência. Nesse sentido, a hipótese de que houve uma protelação até que a deterioração patrimonial do Econômico atingisse um ponto irreversível relativiza a racionalização do BC nesse episódio singular, ao identificar em sua decisão uma racionalidade mais ampla – o acúmulo de condições jurídicas e econômicas para a superação de obstáculos ao processo de saneamento<sup>23</sup>.

O *learning by doing* da reestruturação bancária seguia seu curso; o trimestre após a intervenção no Econômico serviu para a preparação do Proer, assim como o episódio do Nacional

---

<sup>21</sup> - Ver p. ex. Gazeta Mercantil “*A autonomia do BC e o caso Econômico*”, Carlos Eduardo Carvalho, p. A-3, ed. 25.01.2001.

<sup>22</sup> - Conforme Rodrigo Mesquita, “*BB e CEF financiaram o rombo do Nacional*”, Gazeta Mercantil, edição de 06.03.96, p. B-5.

<sup>23</sup> - Ficaram conhecidos os enfrentamentos entre o senador Antonio Carlos Magalhães e a diretoria do BC, que chegou a colocar-se demissionária para abortar um acordo de estatização do Econômico. A hipótese aqui mencionada era pública; ver a respeito Folha de São Paulo, “*BC prevê mais intervenções em 95*”, Sônia Mossri, ed. 12/08/95.

viria ajudar o enquadramento do Econômico ao programa. Nesse ínterim, o controle gestorário sobre o grupo demorava a completar-se<sup>24</sup>. As negociações para uma solução do Econômico, no segundo semestre de 1995, teriam suscitado interesse do Banco de Boston<sup>25</sup>, mas somente o Banco Excel apresentou proposta formal para assumir a totalidade dos ativos e passivos, o que não se enquadrava no modelo do BC. Em decorrência, o modelo de cisão patrimonial foi aplicado ao Banco Econômico somente em abril de 1996, quando se formalizou o acordo com o Excel, tendo como traço marcante o fato de o incorporador ser uma instituição muito menor do que o *good bank*.

Remanesceram no Econômico sob intervenção uma dívida de R\$ 3,6 bilhões para com o BC, de R\$ 400 milhões com a CEF e outras obrigações, ao redor de R\$ 2 bilhões. Nesse conjunto ficaram outras exigibilidades junto à CEF, passivos junto ao BNDES, ao Fundo Garantidor de Crédito (FGC), ao FGDLI, ao Instituto de Resseguros do Brasil e ao Tesouro Nacional, vale dizer, o setor público foi contemplado com os haveres junto ao *bad bank*, configurando um quadro de relações débito-crédito intragoverno. A CEF obteve R\$ 1,7 bilhão do Proer para adquirir sua carteira imobiliária, pela qual o Econômico recebeu o valor líquido de R\$ 837,8 milhões; a diferença reforçou indiretamente o *good bank* e por decorrência o Excel.

Ao amparo do Proer, o Econômico recebeu diversos créditos que totalizaram R\$ 5,2 bilhões, concedidos no período entre o contrato com o Excel e a inclusão do *bad bank* em liquidação extrajudicial. Os R\$ 6,3 bilhões de garantias, nesse caso, foram mais diversificadas, como se vê abaixo.

---

<sup>24</sup> - Em fevereiro, o BC estendeu a intervenção à empresa Econômico Empreendimentos, *holding* e caixa única das 35 empresas não-financeiras do grupo, indisponibilizando os bens dos ex-controladores – membros da família e dirigentes. A Econômico Empreendimentos devia R\$ 419 milhões ao banco. As empresas do pólo petroquímico de Camaçari, com destaque para a Copene, controlada pela *holding* Conepar, voltaram para o controle estatal, ou melhor, do BC e entraram num complicado processo de leilão. Logo em seguida, a *holding* do grupo Econômico, a IEP, também sofreu intervenção. Gazeta Mercantil, “Intervenção nas empresas do Econômico”, 08.02.96, p. B-6, Mariângela Galucci.

<sup>25</sup> - Que teria enfrentado o veto da matriz nos EUA, segundo o então presidente do BC, Gustavo Loyola (Câmara..., 2002).

**TABELA V**  
**BANCO ECONÔMICO. Garantias dos Empréstimos do Proer**

Tipo	Valor R\$ milhões
<b><i>Títulos da Dívida interna</i></b>	
FCVS	1.836,0
Sunaman	536,4
Eletróbrás	160,2
Siderbrás	27,8
TDA	22,6
<b><i>Títulos da Dívida Externa</i></b>	
DCB	1.004,0
Par Bond	1.917,0
C bond	297,8
<b><i>Título Privados</i></b>	
Ações da Açominas	357,3
Ações da Conepar	111,9
<b>TOTAL</b>	<b>6.271,0</b>

Fonte: Câmara dos Deputados, 2002:250. Elab.: autor.

O Banco Excel, com ativos totais da ordem de apenas R\$ 1,5 bilhão, recebeu ativos no país e no exterior que chegavam a R\$ 2,57 bilhões, representados por créditos a terceiros, participações societárias, títulos e outros valores, etc. Em contrapartida, assumiu basicamente passivos exigíveis junto ao público, oriundos do banco e de instituições controladas dentro e fora do país. A nova instituição, o banco Excel Econômico, obteve três meses de liberação do compulsório e foi liberada de pagamento do fundo de comércio. Os imóveis de uso não foram adquiridos, apenas alugados e, por fim, ela tornou-se a prestadora de serviços bancários, financeiros e administrativos ao interventor do Econômico.

Essa descrição sumária do contrato indica que, à semelhança do episódio Unibanco-Nacional, a criação do Excel-Econômico representou notável favorecimento a uma instituição de capital nacional. O apoio envolveu ainda o aumento de capital de R\$ 281,8 milhões, ao início das operações do novo banco. Os aportes de capital do novo controlador limitaram-se a R\$ 123,2 milhões; para os restantes R\$ 158,6 milhões recorreu-se principalmente aos maiores fundos de pensão brasileiros – acionados pelo governo FHC para integrar-se passivamente aos processos de privatização, cada vez que enfrentassem carência de recursos - e à autorização do presidente da República para que a instituição suíça Union Bancaire Privée (UBP) pudesse participar do negócio.

O Excel Econômico ainda realizou captações de US\$ 200 milhões no exterior, no primeiro mês, mas não deslanchou internamente. O balanço do primeiro semestre, abrangendo os dois meses iniciais de operação, acusou pesada queda nos depósitos à vista e sua substituição por

captações a prazo. O encarecimento do passivo e outros pontos do desempenho suscitaram dúvidas sobre o empreendimento, e até o final de 1996 as tentativas de atrair novos participantes do capital do banco não tiveram resultados.

Esses foram os dois casos mais importantes da etapa em que o Proer, voltado para lidar com a herança do período anterior e a crise bancária do início Real, representou um vetor de concentração bancária orientado para o fortalecimento do capital nacional. Somados à fragilização do Bamerindus, tratada adiante, eles deslançaram dois movimentos básicos por trás da reestruturação do sistema bancário nos anos noventa, quais sejam, a montagem de um novo aparato regulatório e a abertura bancária.

A centralidade desses três episódios no processo de saneamento é patente. Embora o discurso oficial apresentasse o mercado como o principal condutor do processo de ajuste do sistema, Moura (1998:38) reconhece em artigo acadêmico que “*o componente involuntário, derivado de intervenções do Banco Central, foi o mais relevante na determinação do ajustamento do setor bancário*”<sup>26</sup>, acrescentando que a agregação das demais 29 intervenções verificadas nos três anos seguintes ao Plano (01/07/94 a 30/06/97) não atingem 1% do sistema sob qualquer critério, desconsiderando-se qualquer possibilidade de risco para o sistema derivado de sua eventual insolvência.

A Tabela VI, por fim, contém um resumo das operações e recursos concedidos sob o amparo do Proer:

---

<sup>26</sup> - Alkimar Moura, ex-diretor do BC à época dos fatos, esteve diretamente envolvido na formulação das principais medidas da reestruturação do sistema e a montagem do aparato regulatório subsequente.



**Tabela VI****Operações realizadas ao amparo do Proer (1995-97)****R\$ mil**

<b>Instituição</b>	<b>Data</b>	<b>Valor</b>	<b>Enquadramento</b>
<b>Banco Nacional</b>	20.11.95	4.190.000	Circular 2.636/95
	07.12.95	797.000	Circular 2.636/95
	22.12.95	670.850	Circular 2.636/95
	19.01.95	240.300	Circular 2.636/95
<i>Subtotal</i>		<i>5.898.150</i>	
<b>Banco Crefisul <sup>1</sup></b>	25.03.96	120.000	Circular 2.672/96
<b>Banco Econômico</b>	02.05.96	391.056	Circular 2.672/96
	02.05.96	2.954.262	Circular 2.636/95
	10.05.96	392.790	Circular 2.636/95
	22.05.96	230.813	Circular 2.636/95
	20.06.96	508.920	Circular 2.636/95
	08.07.96	414.350	Circular 2.636/95
	07.08.96	334.040	Circular 2.636/95
<i>Subtotal</i>		<i>5.226.231</i>	
<b>Caixa Econômica Federal</b>	02.05.96	1.703.962	Circular 2.636/95
	02.09.96	786.644	Circular 2.636/95
	31.03.97	2.547.384	Circular 2.636/95
<i>Subtotal</i>		<i>5.037.990</i>	
<b>Banco Banorte <sup>2</sup></b>	27.05.96	476.040	Circular 2.636/95
<b>Banco Mercantil <sup>3</sup></b>	03.06.96	472.900	Circular 2.636/95
	07.08.96	57.235	Circular 2.636/95
<i>Subtotal</i>		<i>530.135</i>	
<b>Banco Pontual <sup>4</sup></b>	23.09.96	125.000	Circular 2.672/96
<b>Banco Bamerindus</b>	31.03.97	2.500.000	Circular 2.748/97
	23.05.97	445.500	Circular 2.636/95
<i>Subtotal</i>		<i>2.945.500</i>	
<b>TOTAL</b>		<b>20.359.046</b>	

(1) Ex-Banco Antonio de Queiroz SA, após assumir controle do Banco United.

(2) Instituição de Pernambuco, ativos assumidos pelo Banco Bandeirantes, de São Paulo, em 17.06.96.

(3) Instituição de Pernambuco, ativos assumidos pelo o Banco Rural, de Minas Gerais em 31.05.96.

(4) Assumiu ativos do Banco Martinelli, de pequeno porte, em jul/96. Ambos de São Paulo.

Fonte: Banco Central, apud Justiça Federal, p. 1016, e Gazeta Mercantil. Elab. Autor.

## 4 – Proer e desnacionalização bancária

A segunda etapa do Proer, marcada por sua relação com o processo de desnacionalização do sistema bancário, definiu-se no curso de dois episódios – a transferência do controle do Bamerindus para o HSBC, em 1997, e do Excel Econômico para o BBVA, no ano seguinte.

A fragilização do grupo Bamerindus remontava ao audacioso processo de diversificação para os setores de papel e celulose, siderúrgico e outros, e às características da gestão do grupo <sup>27</sup>.

<sup>27</sup> - O projeto da empresa Inpacel – Inds de Papéis Arapoti SA, concebido em 1989 e iniciado em 1992, havia absorvido investimentos da ordem de US\$ 600 milhões, dos quais 47% levantado junto ao Bndes. Segundo analistas, a empresa tinha um alto grau de endividamento, e sob o Real não encontrava alternativas para fundear o projeto compatíveis com a geração de receitas, sob as condições resultantes da política monetária vigente. A configuração do grupo não isolava tais prejuízos, repassando os resultados negativos para o banco. Em 1995 o banco vendeu 9,4%

Sobre essa situação incidiram o contexto monetário restritivo e a perda de confiança dos agentes econômicos, após o lançamento do Real, impulsionando a deterioração das condições de liquidez do banco<sup>28</sup>. Nesse período, enquanto o BC insistia junto ao Bamerindus sobre a necessidade de uma reestruturação profunda, seu controlador fazia gestões junto ao governo<sup>29</sup> por um projeto a rigor dependente de recursos oficiais, facilidades financeiras e excepcionalidades. Como ele previa apenas a "transferência do poder de gestão", não a transferência do controle nem aporte do controlador, o BC o indeferiu. O Bamerindus também foi rechaçado na tentativa de vender à CEF sua carteira imobiliária e de obter a federalização e posterior regularização de débitos do governo do Estado de Mato Grosso do Sul, em janeiro de 1997, selando a situação de insolvência do banco.

O HSBC (Hong Kong and Shanghai Bank), de capital inglês, chegou ainda a publicar o balanço de 1996 registrando os 6,14% que detinha no capital do banco como prejuízo, restando ao BC consumir a intervenção e aplicar novamente o modelo de cisão patrimonial<sup>30</sup>. A primeira grande novidade desse caso foi o fato do incorporador do *good bank* ser uma instituição de capital estrangeiro. Embora não tenha sido a experiência pioneira de desnacionalização no sistema bancário brasileiro, seu precedente era pouco relevante e não tivera acesso a linhas do Proer. O segundo aspecto precípua do caso foi a utilização do Fundo Garantidor de Créditos (FGC) como garantia dos recursos do Proer liberados ao *bad bank*, no lugar das "moedas podres" das experiências anteriores. Os contratos que definiram essa transação são por isso mais complexos que os anteriores, impondo uma apresentação ainda mais seletiva de seu conteúdo.

O Bamerindus sob intervenção obteve R\$ 467 milhões ao amparo do Proer anterior, isto é, sob garantia de obrigações da Sunaman, Siderbrás e outras, no valor de R\$ 560 milhões. Sob o novo esquema ele recebeu R\$ 2,5 bilhões, agora garantidos por créditos contra o FGC, no valor de R\$ 3 bilhões. Mas a estrutura patrimonial do banco velho foi dividida em pelo menos quatro partes, envolvendo outras instituições no acesso ao Proer. A carteira imobiliária foi transferida

---

que detinha no capital votante da CSN, além de participações na Refripar, na Usiminas e na Copesul. Em 1996, após apresentar pequeno prejuízo no primeiro trimestre, o banco fez uma reestruturação societária. O capital da Inpacel sob controle da Bamerindus Seguros passou de 11% para 78%, além de 12% por meio da controlada Financial Capitalização. A tentativa de equilibrar os prejuízos industriais com os resultados da atividade seguradora não foi convincente: entre junho de 1995 e junho do ano seguinte, os depósitos a prazo do banco decresceram R\$ 3 bilhões, substituídos por recursos do interbancário.

<sup>28</sup> - Suas perdas em depósitos atingiram R\$ 4,8 bilhões entre julho de 1995 e dezembro de 1996, tendo os depósitos à vista e a prazo diminuído 37% e 78% respectivamente (Câmara..., 2002:267).

<sup>29</sup> - O então controlador do Bamerindus era o Senador da República J. E. Andrade Vieira (PTB-PR), ex-ministro da Indústria e Comércio no governo Itamar e ex-ministro da Agricultura no governo Cardoso.

<sup>30</sup> - Voltando a se basear na Lei 6.024, como na intervenção no Econômico.

para a CEF, que recebeu uma linha Proer no valor de R\$ 2,5 bilhões, garantidos com R\$ 3 bilhões em títulos contra o FCVS. O Banco do Brasil acessou R\$ 114 milhões do BC para assumir operações do Bamerindus no exterior e R\$ 240 milhões para incorporar as operações de Finame Rural, ambos cobertos com "moedas podres". Assim, a operação Proer-Bamerindus envolveu ao todo R\$ 5.921 milhões, garantidos por papéis no montante de R\$ 6.985 milhões.

O HSBC Bamerindus assumiu grande parte da estrutura anterior do Bamerindus. O *good bank* representou a transferência de ativos e passivos ao redor de R\$ 10,3 bilhões, que aumentaram para R\$ 11,0 bilhões um ano depois, onde se incluía expressivo *cash* obtido via Proer<sup>31</sup>. O novo banco ficou também com a gestão dos fundos e, seguindo a regra, desfrutou do direito de devolver os processos dos quais se desinteressasse, além de incumbir-se de um amplo leque de serviços ao banco sob intervenção. O novo banco também ficou isento das obrigações originárias da atividade anterior do Bamerindus, como passivos trabalhistas, obrigações junto a instituições financeiras oficiais, etc., e foi dispensado do recolhimento de compulsório no empréstimo imobiliário por três anos.

Definiu-se no negócio um ágio pela aquisição do fundo de comércio e outros intangíveis de R\$ 380 milhões. Mas o Bamerindus velho deixaria esse valor depositado no próprio HSBC Bamerindus, por até sete anos, como garantia perante o adquirente, e a obrigação começaria a ser paga somente a partir do terceiro ano. Por sua vez, aquele banco assumiu a obrigação de pagar, de imediato, R\$ 376 milhões ao HSBC a título de custos de reestruturação.

Não bastasse essa "troca desigual", o BC também prestou ao HSBC Bamerindus uma garantia no valor de R\$ 1,06 bilhão. Em contraprestação, o Bamerindus velho caucionou em favor do BC R\$ 1,272 bilhão em *bradies* brasileiros mas, ressalte-se, adquiridos com recursos que o BC tinha lhe passado ao amparo do Proer. Como o HSBC carregava uma carteira de R\$ 3 bilhões de títulos da dívida externa brasileira (Câmara..., 2002:275) e como esse banco deveria ingressar ao redor de US\$ 1 bilhão para atender as exigências adicionais de capitalização necessárias à incorporação do *good bank*, surgiu daí a suspeita que pudesse ter havido uma operação triangular em benefício do novo controlador, que afirma ter vendido apenas US\$ 412

---

<sup>31</sup> - Além da atividade operacional do Bamerindus, o HSBC assumiu o controle das empresas ligadas na área de seguros, leasing, corretora, distribuidora, administradora de cartões, capitalização, corretora de seguros, empresa de tecnologia bancária, e previdência. Neste caso as operações no exterior não foram incluídas, pois o HSBC já era um grupo multinacional.

milhões em títulos brasileiros no período. Embora o BC tenha nomeado os fornecedores finais dos papéis, não se pode garantir que eles não transacionaram indiretamente com o HSBC <sup>32</sup>.

Essas informações mostram que o HSBC recebeu o negócio em condições de retorno esperado, custo e risco excepcionalmente favoráveis. O próprio argumento contrário reforça essa tese, como o demonstra a tentativa do então presidente do BC de liquidar a controvérsia: “*Mas tudo isso não invalida o fato de que o HSBC pagou R\$ 1 bilhão pelo negócio ao capitalizar o novo banco.*” (grifo meu) <sup>33</sup>. Carece naturalmente de rigor conceitual tomar como “pagamento” a internalização de dólares feita pelo Midland Bank, controlada do HSBC no exterior, para constituir o capital da nova subsidiária brasileira.

A utilização de garantias do FGC, segunda grande característica inovadora do caso Proer-Bamerindus, veio demonstrar que o desenho financeiro do programa de saneamento comportava alternativas à utilização das “moedas podres”. Os recursos ordinários do Fundo originam-se da contribuição compulsória das instituições e corresponde a 0,025% do saldo das contas que gozam de cobertura, isto é, os depósitos à vista, à prazo e poupança. São previstas ainda contribuições extraordinárias e “outras”, deixando aberta a possibilidade do BC aportar-lhe no futuro o patrimônio do FGDLI, como veio a ocorrer mais tarde.

Logo em seu primeiro meio ano de vida, entretanto, o FGC tivera seus recursos consumidos no atendimento aos credores do Banco Banorte, e quando sobreveio a crise do Bamerindus seu patrimônio girava ao redor de R\$ 300 milhões, diante de necessidade dez vezes maiores. Para que o interventor obtivesse os financiamentos Proer e viabilizasse a venda do *good bank* ao HSBC, o BC aceitou como garantia notas promissórias do FGC baseadas em suas receitas futuras <sup>34</sup>. Essa solução não é estranha à experiência internacional; há vários sistemas de seguro de crédito em que os custos do saneamento são divididos *ex post factum* por seus participantes. No caso do Proer-Bamerindus, os pagamentos transcorreram normalmente e o Fundo atingiu em período recente uma sólida situação patrimonial e de liquidez. Em resumo, além de demonstrar que o sistema de garantias da primeira etapa do Proer foi uma escolha dentro de um campo de possibilidades, a solução no caso Bamerindus também deixou explícita uma ênfase monetária, sem a implicação fiscal decorrente da securitização e da valorização de instrumentos da dívida pública (FCVS e outros papéis).

---

<sup>32</sup> - A análise desse ponto, na Comissão Parlamentar de Inquérito constituída para investigar o Proer, ficou “inconclusa”, conforme termo do Relator, Senador Alberto Goldman (PSDB-SP).

<sup>33</sup> - Folha de São Paulo, “*Bamerindus: quanto custou?*”, Gustavo H.B. Franco, ed. 31.08.97.

<sup>34</sup> - Na forma da Circular 2.748, de 26.03.97.

A segunda fase do Proer passou também pelo episódio do Excel Econômico, sob controle nacional até julho de 1998, quando então o BC, apoiado em prerrogativas adquiridas com o programa, transferiu compulsoriamente seu controle para o espanhol BBV (Banco Bilbao Viscaya). Nos dois anos transcorridos desde sua criação, o Excel Econômico não conseguiu reconstruir a confiança do mercado nem atrair outros sócios que infundissem capital e credibilidade ao negócio. Mais ainda, viu-se atingido pelos efeitos diretos e indiretos da política monetária restritiva de 1997 e 1998, acionada em resposta aos efeitos da crise asiática. A tais problemas somaram-se as dificuldades de reestruturação e a de reposicionamento para além de limites regionais. Seguindo então um padrão conhecido, o Excel Econômico mergulhou em ilícitos contábeis para forjar resultados fictícios nos balanços de 1996 e 1997 <sup>35</sup>.

O BBV, incorporador do *good bank*, obteve isenção das exigibilidades da caderneta de poupança por três anos e não pagou ágio pelo fundo de comércio. A principal questão do contrato residiu na forma de recapitalização da empresa e nos motivos associados à internalização dos recursos para esse fim, num momento em que a crise cambial brasileira aproximava-se de seu desfecho. A transferência de controle deu-se pelo valor simbólico de R\$ 1,00 e o restante foi lançado como prejuízo. Para recapitalização e margem de expansão no futuro imediato, o BBV comprometeu-se com o aporte imediato de US\$ 850 milhões e a internalização subsequente de outros US\$ 700 milhões visando uma futura conversão em capital, sob autorização excepcional do BC <sup>36</sup>.

Essas duas experiências da segunda etapa do Proer guardam diferenças quanto ao *timing* e, de forma correspondente, quanto à articulação dos elementos micro-setoriais e macroeconômicos, bem como regulatórios, que incidem em sua evolução.

Na criação do HSBC Bamerindus sobrepõem-se a intervenção do BC e a operação Proer, por um lado, e a desnacionalização do banco, por outro. O fato de esse episódio anteceder a crise asiática, porém, permite isolar como seu determinante o esgotamento do Proer enquanto instrumento voltado para uma solução doméstica da crise bancária, em favor do capital nacional. Apesar dos novos recursos e poderes do Banco Central, não havia um competidor doméstico capaz de incorporar o “banco bom” sem o risco de perder a confiança dos demais agentes do

---

<sup>35</sup> - Voto BCB 291/98; ver também Gazeta Mercantil, “Concluído depoimento de diretores do Excel”, Maria José Quadros, ed. 5/7.11.99.

<sup>36</sup> - O “Adiantamento para Futuro Aumento de Capital”, vedada pela Circ. 2.487/94 do BC, foi readmitido pela Circ. 2.832 de 24/08/98, já sob os efeitos da crise cambial, para o programa de privatização e reorganização do sistema financeiro.

sistema. Mas ao mesmo tempo o Proer se manteve necessário para viabilizar a transferência do Bamerindus ao novo controlador. Nesse ponto, precisamente, rompidas as duas primeiras linhas de contenção da crise – a assistência de liquidez através dos bancos federais e a primeira etapa do Proer – este se converteu em instrumento da desnacionalização bancária.

Por seu turno, a criação do Excel Econômico sob a égide do Proer e sua posterior transferência ao BBV mostram o exercício da ação reestruturante do BC em tempos distintos. Vê-se o BC intervindo na direção do Econômico em 1995, primeiro ano da crise bancária, conduzindo o banco sob intervenção ao enquadramento no Proer no *intermezzo* de 1996, e por fim promovendo a transferência do controle ao capital estrangeiro em 1998. Ocorrendo a transferência dois anos após o Proer, já sob os efeitos da crise asiática e impactos iniciais da moratória russa, evidencia-se que os determinantes desse caso se combinam numa hierarquia onde a "tendência" à desnacionalização passa a deter posição dominante, enquanto o acesso ao Proer assume um estatuto preliminar e subsidiário, embora ainda necessário à manifestação da tendência.

Nas observações finais, apresentadas a seguir, discutem-se os elementos explicativos de tal mudança no conteúdo da atuação financeira e regulatória do Estado no setor bancário brasileiro.

## **5 – Observações finais**

A análise empreendida neste artigo parte da caracterização de uma crise bancária no Brasil, iniciada quando o sistema estruturado no período inflacionário foi submetido a um duplo desafio – a transição da economia para o regime de baixa inflação e as políticas macroeconômicas do Real, em meados dos anos noventa. Ao passo que a transição pressupunha um ajuste profundo na estrutura de receitas e despesas das instituições financeiras, as políticas do Real comprometiam as condições macroeconômicas e de mercado sob as quais tal ajuste deveria ser empreendido. Tais desafios, portanto, enquanto faces distintas de um mesmo “choque”, colocaram as instituições financeiras diante de um imperativo contraditório, ao impor mudanças operacionais urgentes e profundas e, em simultâneo, limitar as alternativas para esse fim.

A evolução da crise em sucessivas etapas foi respondida por três ordens de políticas: gestão seletiva da liquidez do sistema, reestruturação da propriedade no âmbito do capital nacional e, por fim, a abertura bancária ao capital estrangeiro.

Herança do período anterior, a heterogeneidade do sistema bancário traduzia-se na coexistência de instituições em situação patrimonial muito díspares. Essa componente estrutural aflorou sob forma de problemas de *liquidez* de grandes bancos privados nacionais, o Econômico e o Nacional, no momento em que as dificuldades conjunturais da transição foram agravadas pela resposta restritiva frente ao “efeito tequila”. Desenhada essa etapa inicial da crise, o Banco Central acionou o socorro de liquidez prestado diretamente por ele e a seguir pelos bancos estatais federais, sob sua indução.

A crise alcançou um novo patamar com o reconhecimento de problemas relativos à *solvência* daqueles dois bancos. Programa concebido para enfrentar a nova situação, o Proer consistiu basicamente na definição de recursos financeiros e na ampliação da alçada regulatória do Banco Central, que se estendeu ao âmbito da propriedade das instituições bancárias. O exercício dos novos poderes, pautado pelo método da cisão patrimonial das instituições atingidas em “banco bom” e “banco ruim”, traduziu-se na exclusão desses competidores do mercado e na escolha de vencedores, até então limitada ao âmbito do capital privado nacional que assim se concentrava. A incorporação patrimonial do Nacional pelo Unibanco e a criação do Excel Econômico materializam essa etapa da reestruturação bancária.

A evolução da crise bancária tomou novo rumo com a deterioração do Bamerindus, outro grande banco privado nacional, às vésperas da crise da Ásia. Frente à dimensão desse caso o Proer revelou seus limites, esgotando-se enquanto alternativa de solução doméstica do processo em favor do capital nacional. Além disso, a partir daí, os poderes financeiros e regulatórios do BC colocaram-se a serviço do ingresso e expansão do capital estrangeiro no mercado de varejo. A transferência do Excel Econômico, criado sob a égide do Proer, para o controle do BBV, ocorrida já sob os efeitos da crise asiática, revela uma hierarquia de determinantes onde a “tendência” à desnacionalização já ocupa uma posição dominante. Esses dois episódios pertencem a uma nova etapa do Proer, não mais capaz de promover a concentração do capital nacional no setor bancário, mas ainda necessário para impulsionar sua desnacionalização.

Para explicar uma mudança de tal profundidade no conteúdo da atuação financeira e regulatória do Estado no setor bancário brasileiro, não se pode perder de vista que a retomada dos fluxos de capitais para a economia brasileira, ao início da década, foi a pré-condição fundamental da estabilização com ancoragem cambial. Sob tal modelo, os ciclos de instabilidade internacional

foram respondidos com grandes e bruscas elevações da taxa de juros, coadjuvadas por medidas fiscais, até que a fórmula se tornasse insustentável<sup>37</sup>.

Nessa trajetória, recorrentes apertos da política monetária atingiram o setor bancário de forma duplamente diferenciada – tanto no que se refere às receitas e despesas relativas à estrutura patrimonial de cada instituição quanto no tocante ao perfil de cada banco frente a seus competidores. Além disso, a exposição de outros segmentos ao aumento de custos financeiros contribuiu para a deterioração da carteira de crédito e a conseqüente fragilização de bancos posicionados no mercado de varejo. Os efeitos líquidos – diretos e indiretos – dessa política sobrepuseram-se às dificuldades de ajuste motivadas pela perda dos ganhos inflacionários, deixando atrás de cada movimento reativo um contingente de instituições bancárias fragilizadas.

Sob a lógica global desse mecanismo, a vulnerabilidade externa da economia brasileira pressionava por uma resolução, ainda que parcial e provisória, na forma de investimento direto externo inclusive no setor bancário, fechando o circuito de desnacionalização até sua próxima rodada. De forma cada vez mais clara a busca da estabilidade bancária doméstica subordinou-se até por fim ceder lugar ao imperativo do equilíbrio externo, materializando a dinâmica econômica da desnacionalização bancária.

A transferência do controle do Banco Real ao ABN-Amro, ocorrida quase em simultâneo à transferência do Excel Econômico, indica a exacerbação desse processo<sup>38</sup>. Capaz já então capaz de avançar sem os recursos do Proer, mas com respaldo total do BC, e em confronto aberto com os principais concorrentes nacionais, ele representa a quase autonomização daquele circuito frente ao Estado. Ao lado dos dois anteriores, esse episódio explicita o sentido estrutural da crise bancária brasileira no período em questão, integrando um processo que apontava de forma cada vez mais nítida para o progressivo desaparecimento do capital nacional do sistema.

Assim, neste estudo, a dinâmica econômica da desnacionalização aparece como a forma sob a qual as etapa inicial da crise bancária encontrou continuidade. Uma e outra forma da crise

---

<sup>37</sup> - Recorde-se que o custo fiscal implícito nas respostas às crises mexicana (1995), asiática (1997) e russa (1998) foi crescente. O acordo com o FMI e outras instituições multilaterais, no segundo semestre de 1998, representou uma instância última de garantia aos credores do país, cujo efeito foi transitório. Assim, a desvalorização se impôs em janeiro de 1999, abrindo um período para o qual a análise aqui exposta não é mais aplicável, embora ele contenha um aparente "ponto fora da curva" – a transferência do Banespa ao Santander-Central Hispano, em 2000, cuja discussão excede este artigo.

<sup>38</sup> - Os demonstrativos do Banco Real não indicavam uma situação patrimonial deteriorada, mesmo que alguns indícios pudessem ser interpretados como primeiros sintomas de crise de confiança. O inequívoco é que ele permaneceu "à venda" durante mais de um semestre, sendo um dos grandes conglomerados privados do país. Por fim, a forte reação do empresariado financeiro nacional à desnacionalização tanto pode ser associada à perda de um grande negócio como a uma reação defensiva frente a uma ameaça concorrencial sem precedentes.



se nos níveis micro e macroeconômico segundo um arranjo hierárquico e cronológico próprio a cada caso de intervenção e reestruturação examinado. Contra o pano de fundo representado pela vulnerabilidade externa da economia brasileira, o suporte estrutural dessa transição foi desempenhado pelo Proer, cujo conteúdo veio a tornar-se frontalmente oposto ao inicial sob o ângulo do controle de capital no interior do sistema financeiro.

Na perspectiva deste artigo, portanto, a reestruturação bancária dos anos noventa e o novo arcabouço normativo do sistema passam a dispor de uma síntese interpretativa quando os conceitos de crise bancária estrutural, caráter contraditório do Proer e dinâmica econômica da desnacionalização bancária são reconstruídos a partir de seu conteúdo histórico, ocupando posições específicas no interior de uma unidade maior. Esta, por sua vez, define-se a partir dos elementos que particularizaram a inserção financeira da economia brasileira nas relações econômicas contemporâneas.

## Referências

- ALMEIDA Jr.**, Mansueto F. & **BARROS**, José R.M. (1997), A Reestruturação do Sistema Financeiro no Brasil, Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda, Brasília, DF.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL** (1996), PROER - Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional, **disponível em** <http://www.bcb.gov.br/?PROER> (06/07/05).
- BANCO CENTRAL DO BRASIL**. Relatório Anual, diversos anos. Normativos e outros documentos.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS** (2002), Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a Investigar as Relações do Banco Central do Brasil com o Sistema Financeiro Privado. Relatório Final. Série Ação Parlamentar, n. 211. Brasília.
- CARDIM DE CARVALHO** (1966), “Price stability and banking sector distress in Brazil after 1994”, Textos para Discussão n. 388, Instituto de Economia UFRJ, Rio de Janeiro.
- CARVALHO**, Carlos E. & **OLIVEIRA**, Giuliano C. (2002), “Fragilização de grandes bancos no início do Plano Real”, Nova Economia, 12 (1), p. 68-84, Belo Horizonte.
- CORAZZA**, Gentil (2000), Crise e reestruturação bancária no Brasil, Texto para Discussão n. 8, Programa de Pós-Graduação em Economia, UFRGS, Porto Alegre.
- FOLHA DE SÃO PAULO**. Diversas edições.
- GAZETA MERCANTIL**. Diversas edições.
- JUSTIÇA FEDERAL**, 4a. Vara, Brasília, DF, Processo no. 95.0019376-0, Requerente.: Ricardo Jose Ribeiro Berzoini, Requerido.: Presidente do Conselho Monetário Nacional e outros. Objeto: Suspender Programa de Empréstimo Subsidiado.
- LUNDBERG**, Eduardo L. (1999), “Saneamento do Sistema Financeiro: a experiência brasileira dos últimos 25 anos”, in: SADDI, Jairo (org.), Intervenção e Liquidação Extrajudicial no Sistema Financeiro Nacional: 25 anos da Lei 6.024/74, Textonovo, p. 53-70, São Paulo.
- MOURA**, Alkimar R. (1998), “Notas sobre o ajustamento do sistema bancário privado no Brasil pós-Real”, Revista Brasileira de Economia, 52, Especial, pp. 27-38, Rio de Janeiro (RJ).