

# CONSIDERAÇÕES SOBRE OS DESEQUILÍBRIOS DOS BANCOS ESTADUAIS

Adelaide Mota de Lima\*

## Apresentação

**E**ste ensaio tem como objetivo levantar alguns aspectos que devem enriquecer as atuais discussões sobre os desequilíbrios financeiros e a possível recorrência à privatização de bancos oficiais brasileiros, notadamente os bancos comerciais estaduais. Não pretendemos aqui aviar a fórmula para a cura do mal que afeta estas instituições, como tampouco ambicionamos fornecer o diagnóstico final sobre o problema. Buscamos antes alargar os horizontes de uma análise compromissada em identificar a real natureza da problemática dos bancos estaduais, questão que ora preocupa os administradores e os economistas do País. Partindo da exposição das principais idéias sobre o tema e através de uma análise da experiência de outros países com a privatização de bancos oficiais, procuramos promover algumas inferências que deverão ser consideradas no processo de reformatação do sistema financeiro nacional, especificamente no que tange aos bancos estaduais.

Num plano de análise mais amplo, acreditamos que a questão dos bancos estaduais, desde a identificação de suas dificuldades técnico-financeiras até as soluções propostas de privatização, insere-se em um contexto abrangente de mudanças defendidas pelo paradigma neoliberal que ora se apresenta como um pensamento hegemônico no mundo capitalista. Esse paradigma, ao apontar as debilidades e as crises conseqüentes do Estado que se edificou após 1945, recomenda uma reversão das nacionalizações efetuadas sobretudo no pós-guerra, ao lado de uma desregulamentação das atividades econômicas por parte do Estado, liberando o mercado para uma atuação mais livre e, de acordo com tais princípios, mais eficiente.

\* Prof<sup>ª</sup> da Universidade Estadual de Feira de Santana UEFES/Ba., mestre em Economia pela UFBA. Doutoranda em Administração Pública pelo NPGA/EAUFBA

É importante destacar este contexto sob o qual se apresenta o problema dos bancos estaduais, pois, ainda que o conjunto de mudanças propostas pelo neoliberalismo não se constitua objeto deste artigo, certamente é possível se observar as cores deste pensamento nas principais análises sobre o tema. Ademais, sem essa percepção geral, nossa proposta de trabalho tornar-se-ia inócua, uma vez que não poderíamos recorrer a outras experiências nacionais, porquanto tratar-se-iam sempre de problemas particulares e específicos. Não temos a intenção, contudo, de em nome de uma ordem capitalista mundial, negar estas particularidades nacionais, em qualquer um dos dois extremos estaríamos incorrendo em simplificações e nos distanciando do nosso objetivo que é melhor compreender a nossa realidade, no caso, dos bancos estaduais brasileiros.

Para o desenvolvimento deste ensaio, optamos por dividi-lo em quatro seções além das reflexões finais. Na primeira seção, realizamos rápidas colocações teóricas sobre a importância da intermediação financeira no sistema capitalista e a necessidade de inserção direta do Estado nesta intermediação. Trata-se mais de uma breve qualificação sobre o papel de um sistema financeiro numa sociedade capitalista, que uma preocupação em manter uma aderência fiel a determinadas correntes de pensamento. Na seção seguinte, nosso foco já passa para a compreensão do sistema financeiro nacional, buscando elucidar as principais transformações por quais ele tem passado. A problemática dos bancos estaduais brasileiros e as experiências com privatização de bancos oficiais na Argentina e no Chile são apresentadas a seguir, no intuito de, nas reflexões finais, levantar alguns legados que tais experiências têm a oferecer à compreensão da questão dos nossos bancos estaduais. Confiamos que, apesar de se tratar de realidades distintas da nossa, as experiências com a privatização de instituições financeiras nesses dois países podem nos fornecer importantes subsídios para o melhor entendimento da natureza dos problemas desses bancos.

## Breves Considerações Teóricas sobre a Intermediação Financeira

A importância da intermediação financeira está intimamente relacionada ao processo de crescimento econômico nos moldes do modo de pro-

dução capitalista, no qual as unidades econômicas com desequilíbrios orçamentários (deficitários e superavitários) evocam o aparecimento de um aparato que se coloque como mediador entre os seus interesses. Segundo tais noções do paradigma econômico neoclássico, o intermediário financeiro, usufruindo das diferentes taxas de juros praticadas no mercado (de um lado, a taxa remunerativa das unidades superavitárias e, de outro, a taxa cobrada aos tomadores de empréstimos), possibilita o equilíbrio geral do mercado, canalizando os excessos de recursos nas mãos de um público poupador para as mãos dos investidores. Para além dessa visão restrita do papel da intermediação financeira, o paradigma marxista permite uma compreensão mais ampla desse fenômeno: o intermediário financeiro permite acelerar o tempo de rotação do capital, uma vez que aumenta a utilização da moeda, não permitindo que esta permaneça inativa por um longo período. A transformação do dinheiro em capital, possível com o advento do intermédio financeiro, antecipa investimentos e, assim, processos produtivos que de outra forma não se fariam ainda realizáveis.

Na medida em que a intermediação financeira dispõe tão somente de recursos provenientes de um público poupador com expectativas de retorno a curto prazo, operações envolvendo empréstimos por períodos mais dilatados tornam-se praticamente inviáveis. Em termos da contabilidade patrimonial dos organismos financeiros, a estrutura do passivo se constitui em um condicionante inequívoco da estrutura do ativo. As limitações impostas pelo fundo captado de curto prazo, próprias de um sistema de intermediação pautado em bancos comerciais, fundamentalmente receptores de depósitos a vista, apresentam-se ainda mais contundentes em um quadro econômico de franca expansão ou diante das necessidades de investimento de longo prazo do Estado. Nas duas situações, são requeridos financiamentos que não podem ser obtidos através de instituições financeiras que só operem com compromissos exigíveis em pequenos espaços de tempo. No segundo caso, entretanto, a questão é bem mais complexa, pois envolve não somente investimentos de longo prazo, mas, algumas vezes, empréstimos sem retorno financeiro garantido. Abre-se, nesse momento, uma lacuna no sistema financeiro que deve ser preenchida com a participação do Estado, sem a qual parte do desenvolvimento econômico-social não se concretiza, principalmente aquela circunscrita a uma região com baixo poder de atração de capital.

## A intermediação financeira no Brasil

A intermediação financeira passou a ter lugar no Brasil no início do século passado, com a vinda da corte portuguesa e o conseqüente incremento de acordos comerciais no âmbito da incipiente estrutura econômica nacional. Em menos de cinqüenta anos, cerca de uma dezena de bancos foi constituída. Até o final da Segunda Guerra Mundial, no entanto, a conformação da economia brasileira não impunha a existência de um sistema financeiro mais complexo que a de um sistema composto essencialmente por bancos comerciais. A instituição da Superintendência da Moeda e do Crédito - SUMOC -, em 1945, e a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico - BNDE -, em 1952, representaram um indício da necessidade de se constituir um sistema financeiro nacional mais apropriado para uma economia que começava a se expandir e se tornava mais complexa e diversificada. A SUMOC expressou uma primeira tentativa de ordenamento e fiscalização do sistema bancário em funcionamento no País, vindo a ser substituída pelo atual Banco Central do Brasil, em 1964, no bojo das reformas bancárias empreendidas pelo governo militar. O BNDE, por sua vez, significou uma clara vontade política desenvolvimentista, constituindo-se numa estrutura financeira capaz de responder às necessidades de recursos de longo prazo a atividades econômicas selecionadas.

Em 1964, no âmbito do Plano de Ação Econômica Governamental - PAEG -, com vistas a modernizar o setor nacional considerado mais atrasado frente às economias capitalistas maduras, o governo realizou uma série de reformas marcantes no sistema bancário e financeiro. Além da substituição da SUMOC pelo Banco Central do Brasil, da constituição concomitante do Conselho Monetário Nacional, e da definição e redistribuição de funções entre instituições públicas e privadas, ainda devem ser apontadas entre as principais mudanças na estrutura bancária e financeira ocorridas no período: i) a criação do Banco Nacional de Habitação - BNH - como peça fundamental do Sistema Financeiro da Habitação - SFH - (hoje, as funções do BNH encontram-se a cargo da Caixa Econômica Federal); ii) o desenvolvimento de mecanismo de correção monetária, o qual permitiu o surgimento de vários tipos de títulos e novos meios de aplicação financeira; e, iii) a institucionalização das Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional - ORTNs-, traduzindo-se em um novo e mais moder-

no padrão de financiamento do setor público. A concepção das reformas tinha como objetivo dinamizar o sistema financeiro nacional, permitindo inaugurar um novo momento de acumulação da economia brasileira, através da compatibilização entre o mercado de crédito e a estrutura produtiva legada pelo modelo substitutivo de importações.

No tocante ao financiamento do desenvolvimento regional, em paralelo às instituições de maior alcance como o Banco do Nordeste do Brasil - BNB - e o Banco da Amazônia S.A. - BASA -, a grande maioria das unidades federativas já contava com um banco estadual e um banco de desenvolvimento (ou companhia estadual de crédito), desde o final dos anos 50. As reformas de meados da década de 60 consolidaram essas estruturas dos subsistemas nacionais e, em 1968, os bancos estaduais de desenvolvimento ganharam legislação própria.

Ao longo dos anos 70 e 80, o sistema financeiro nacional passou por novas transformações oriundas de movimentos de fusões e incorporações bancárias: diminuiu-se o número de instituições enquanto aumentou-se a participação de empresas líderes.<sup>1</sup> A propósito, o Bradesco, um dos maiores bancos privados do País, resultou da incorporação de 39 instituições bancárias.<sup>2</sup> Sob o argumento de melhorar a rentabilidade financeira da instituição, na virada da década de 80, foram instituídos os bancos múltiplos, permitindo-se congregarem recursos de curto e longo prazos num único caixa. Com efeito, frente à crise que se instalou na economia brasileira, as instituições financeiras reagiram, intensificando seus movimentos de concentração e conglomeração, o que acabou por eliminar as especializações e gerar os bancos múltiplos.

Além da emergência dos bancos múltiplos, eliminando a distinção entre bancos comerciais, carteiras de crédito imobiliário, bancos de investimento, financeiras, etc., outras transformações se fizeram sentir no sistema financeiro nacional durante os anos 80. Profundamente marcados pela crise financeira na qual o País ficou submerso, os organismos financeiros reagiram, reduzindo suas funções relativas à intermediação financeira convencional e passando a se beneficiar do processo inflacionário (usufruindo o que se convencionou chamar de "lucro inflacionário") e da venda de variado conjunto de operações e serviços, tais como seguros, turismo, planos de aposentadoria, etc.<sup>3</sup> Outra importante faceta dessas mudanças refere-se à crescente canalização de recursos do sistema bancário para o

setor público. Ainda que a proporção dos empréstimos destinados ao setor público em relação ao volume canalizado para o segmento privado tenha crescido mais entre os bancos privados (tomando-se como referência os anos de 1978 e 1984), nos bancos oficiais (exceto Banco do Brasil), o montante desviado para o setor governamental atingiu quase 70% do total de empréstimos realizados por essas instituições em meados da década de 80.<sup>4</sup>

Frente a essas alterações levantadas rapidamente acima, tornou-se desnecessária a distinção entre as instituições bancárias a partir de seus papéis e funções no sistema financeiro nacional, sendo mais importante, atualmente, diferenciar os grupos financeiros a partir do controle do capital. De um lado, tem-se os bancos privados, seja de origem estrangeira seja de capital nacional, de outro, os bancos estatais com o controle acionário da União e aqueles cujo controle acionário encontra-se nas mãos dos governos das unidades da federação. Há que se registrar que os bancos de capital estatal sob controle da União operam no sistema financeiro nacional com *performances* particularizadas que não se confundem entre si. Já os bancos estaduais apresentam papéis semelhantes, e, por essa razão, são geralmente tratados em conjunto. Recentemente, esses dois últimos grupos de bancos vêm compondo as principais agendas de discussão sobre a desestatização da economia brasileira, sob o discurso da busca da eficiência e da lucratividade resultante. Posto que os bancos estatais federais assumem posições importantes na promoção de políticas de repercussão nacional, os bancos oficiais estaduais apresentam-se como alvo mais fácil no programa de privatização em voga, inclusive em virtude do seu âmbito de ação, em geral, restrito geograficamente.

## A Questão dos Bancos Estaduais

Em sua grande maioria, a constituição dos bancos comerciais estaduais, ou, simplesmente, bancos estaduais, remonta ao período compreendido entre os anos 20 e 50, acompanhando a tendência de maior participação do Estado na economia. É verdade, no entanto, que as primeiras casas bancárias públicas não federais apareceram ainda no final do século passado, a exemplo do Banco de Crédito Real de Minas Gerais, que surgiu em 1889.<sup>5</sup> Esse conjunto de instituições financeiras, apesar de ter seu controle

submetido às respectivas unidades federativas, não se distinguia sobremaneira dos demais bancos comerciais privados, estando sua origem, em alguns casos, relacionada à intervenção governamental no setor privado.

Com a reforma bancária de 1964, os bancos estaduais tiveram sua existência prevista pelo Artigo 22 da Lei 4.595, tendo ficado sujeitos, contudo, às mesmas disposições referentes às instituições financeiras do segmento privado. Atualmente, a Constituição Federal, para conceder a instituição e o funcionamento desses bancos, exige apenas que o estado controlador tenha “capacidade econômica compatível com o empreendimento” e que os administradores possuam “capacidade técnica e reputação ilibada”.<sup>6</sup> Assim, fica praticamente a cargo do estado interessado a implementação de uma medida dessa natureza, que, em geral, se justifica através da possibilidade de se dispor de uma ferramenta apropriada para gerir as suas atividades de caixa do governo estadual.

Aos bancos estaduais é demandada uma série de expedientes, na qual são incluídas operações próprias de bancos comerciais, como o recebimento de depósitos e concessão de empréstimos, e atividades características de agência de fomento econômico regional, como o financiamento de projetos de médio e longo prazos, a prática de taxas privilegiadas para setores selecionados e a preferência por aplicações nos seus estados de origem. Dessa forma, tais instituições objetivam conjugar, a um só tempo, metas de lucratividade, típica de um banco comercial, e de fomento econômico regional, característica de instituição financeira sob controle majoritário do Estado.

Analisando a atuação dos bancos estaduais por outro ângulo, ou seja, pelos fluxos de captação e aplicação de recursos, torna-se patente a tendência ao desequilíbrio das contas ativas e passivas, porquanto o perfil de captação caracteriza-se por operações de curto prazo e o de aplicação por fluxos de prazos mais dilatados. A essa falta de sincronização temporal entre o ativo e o passivo dos bancos estaduais adiciona-se a vulnerabilidade das instituições a empréstimos de maiores riscos e, na maioria dos casos, de menor rentabilidade e/ou pouca liquidez. Tal situação leva à constituição de carteiras de baixa qualidade, difíceis de gerenciar e tendentes a resultados negativos.

A essa complicada matemática financeira são adicionadas as questões de ordem política. Não são raros os casos de bancos estaduais que passaram de gestores do caixa estadual ao próprio caixa do estado, através

de uma atuação compromissada não com as demandas coletivas mas com os interesses particulares e/ou políticos dos governos estaduais, ou, simplesmente, financiando as necessidades de caixa do estado. Nas duas situações, que muitas vezes se confundem ocultando a real origem do problema, restam aos bancos estaduais arcar com os prejuízos provenientes, e apresentarem-se, às autoridades monetárias, como instituições requerentes de programas especiais de recuperação.

O desejável equilíbrio financeiro de bancos estaduais brasileiros, difícil já na origem devido à necessidade de conciliar metas díspares, tornou-se ainda mais distante a partir da década de 80, quando muitos bancos passaram a se constituir, informalmente, em agentes de financiamento do setor público.<sup>7</sup> Avolumaram-se os desequilíbrios financeiros destas instituições e programas de recuperação tiveram que ser desenvolvidos para fazê-las retornar à indispensável sanidade financeira. De fato, a partir de 1983, seguiram-se diversos programas de assistência a instituições financeiras estaduais. O Programa de Apoio Creditício - PAC -, estabelecido em meados de 1983, foi sucedido pelo Programa de Recuperação Econômico-Financeira - PROREF -, em 1984, e este pelo Regime de Administração Especial Temporária - RAET -, em 1987. Esse último foi o único que não se limitou ao controle indireto do objeto em questão ou tampouco restringiu-se a recomendações de caráter corretivo.<sup>8</sup>

Em 1990, frente a dificuldades de ordem econômico-financeiro dos bancos estaduais, relatório do Banco Mundial recomendou a privatização dessas instituições<sup>9</sup>. A grande preocupação que embasou uma recomendação dessa natureza relaciona-se com a possibilidade que os bancos estaduais têm de gerar e transmitir déficits à União. À medida que absorve os títulos do seu respectivo governo local, capta recursos no mercado a taxas desvantajosas ou promove operações de empréstimo de retorno duvidoso, o banco oficial é levado a recorrer ao Banco Central, seja para obter recursos via o redesconto seja para empréstimos de assistência à liquidez. De qualquer modo, o Banco Central, ao entrar com o aporte de recursos requerido, tende a desviar recursos do Tesouro Nacional, problematizando o resultado das contas da União. Segundo o pensamento do Banco Mundial, essa situação não condiz com uma proposta de estabilização econômica, que encontra no controle do déficit fiscal da União o ponto nodal do problema. Para evitar um aumento no descontrole fiscal e fazer face às neces-



sidades do banco estadual, é possível ainda recorrer à expansão da base monetária, o que, por sua vez, problematiza o curso de uma política monetária de cunho mais restritiva.

A partir da década de 90, após a experiência do RAET em muitas instituições estaduais e com o firme propósito de conter o déficit fiscal ao lado de uma política monetária menos expansiva, o Banco Central passou a monitorar mais intensivamente as ações dos bancos estaduais, dificultando-lhes, inclusive, um maior comprometimento com os descontroles de caixa dos seus respectivos estados controladores.

Não obstante tal monitoramento por parte do Banco Central, as idéias de privatização persistiram, apoiadas não mais apenas na argumentação dos descontroles de caixa desses bancos, mas adicionando-se um conjunto de questionamentos que põe em dúvida a necessidade de existência de um organismo estatal nos moldes dos bancos estaduais. De uma maneira geral, os questionamentos giram em torno das seguintes indagações. Será que os bancos estaduais, na gestão de caixa do setor público, são mais eficientes que os bancos privados que são capazes de administrar caixas de grandes empresas? Sobre a importância dos bancos oficiais no financiamento de projetos sociais, pergunta-se: a rede bancária privada não seria tão eficiente quanto essas instituições na provisão de crédito subsidiado? Outras questões também são levantadas, mas, sem sombra de dúvidas, a que atinge o ponto crucial é a que põe em xeque a existência dos bancos estaduais voltados para o desenvolvimento da sua região, uma vez que canaliza seus investimentos prioritariamente para atender às necessidades do fomento econômico regional. Pergunta-se, assim, se essa preocupação com a região não se faz em detrimento dos poupadores locais, posto que um banco que destina seus recursos para projetos mais rentáveis tem condições de oferecer, conseqüentemente, um retorno mais elevado para os seus correntistas. Ademais, o problema está nos motivos que fizeram uma região menos atrativa que outra, sendo então necessário invocar a eficiência dos governos locais para a prosperidade regional.<sup>10</sup>

Em suma, por um lado, observam-se as tendências que os bancos estaduais têm de gerar e transmitir déficits à União, problematizando ora as contas da federação ora o curso da política monetária, de outro, questiona-se a necessidade de existência dessas instituições enquanto organismos oficiais promotores do desenvolvimento econômico de uma região.

Sob tal ponto de vista, não resta outra saída senão a desestatização dessas instituições.

Sem a intenção de pôr em dúvida a validade dos argumentos ora levantados, inclusive porque seria necessário um estudo bem mais profundo, no qual fosse analisado a importância que de fato os bancos estaduais tiveram para o desenvolvimento de seus respectivos estados, faz-se necessário, no entanto, desviar o foco de análise para uma outra discussão. Busca-se, a seguir, recolocar a questão dos desequilíbrios dos bancos estaduais a partir de uma ótica centrada na divisão de papéis e distribuição dos recursos entre as esferas governamentais.

De antemão, deve-se ressaltar que, nesse conjunto de idéias, o objetivo é identificar a origem dos problemas das finanças estaduais e municipais, e a questão dos bancos estaduais constitui-se apenas em uma das faces de um desequilíbrio maior - o descontrole das contas dos estados da federação. Nesse sentido, considera-se que tais desequilíbrios iniciam-se a partir do final dos anos 60, uma vez que, até este período, o governo federal responsabilizava-se quase que integralmente pelos grandes projetos de modernização, e as distribuições de recursos entre as esferas governamentais baseavam-se nas "trocas de favores políticos". Os problemas se iniciam com o ensejo de descentralização fiscal proposto no âmbito das reformas de meados da década de 60 que, se, por um lado, promoveu um movimento no sentido de descentralização dos recursos (através da implantação dos fundos de participação dos estados e municípios), por outro, vinculou esses novos recursos a atribuições pré-definidas (saúde, educação, etc.). A euforia com as novas receitas é, no entanto, rapidamente arrefecida, já que logo no início dos anos 70, o governo federal reduziu em 50 % o volume dessas transferências para os estados e municípios. Ademais, a União ainda chamava para si os custos com os maiores investimentos, mas a manutenção desses projetos ficavam por conta, principalmente, dos estados. À medida que as contas estaduais começam a se deteriorar, notadamente no final dos anos 70 e início da década de 80, o problema de desequilíbrio dos bancos estaduais timidamente se iniciam, para cedo se constituir num grave descontrole a preocupar as autoridades monetárias.<sup>11</sup>

Idéias muito próximas dessa esboçada acima, podem ser encontradas em SANTOS (1989). Observando-se pelo ângulo do retorno financeiro dos investimentos, propõe-se que o novo modelo de crescimento eco-

nômico adotado, no final dos anos 60, promoveu um reordenamento nas responsabilidades dos governos. Enquanto que os maiores projetos ficaram a cargo da União, os investimentos de infra-estrutura urbana e social passaram a ser respondidos, principalmente, pelas unidades federativas. Como empreendimentos infra-estruturais resultam em retornos financeiros lentos ou, em alguns casos, nulos, restou aos subgovernos o caminho do endividamento, que, entre outras conseqüências, conduziu os bancos estaduais à indesejada condição de iliquidez.

É importante ressaltar que nessa segunda ótica de análise, não se apresenta a questão dos bancos estaduais como um problema que se encerra em si mesmo, mas como resultado de outro desequilíbrio maior, ou seja, as contas dos estados. Não cabe, portanto, um questionamento sobre a validade dessas instituições, como tampouco se faz necessária uma conclusão em nome da privatização.

Finalmente, sobre essas duas análises aqui dispostas, deve-se perceber que, apesar de se tratarem de posições diferentes sobre a origem dos desequilíbrios dos bancos estaduais, não se constituem, a princípio, em teses excludentes. É possível, a despeito de se perceber que a gênese do problema dos bancos estaduais reside nos descontroles financeiros das unidades da federação, se posicionar a favor da desestatização dessas instituições. Com efeito, como será visto a seguir, mesmo se observando que os desequilíbrios dos bancos oficiais argentinos, no caso os bancos das províncias, tinham como origem os descontroles das contas de tais esferas de governo, muitos bancos foram fechados.

Pretende-se nessa próxima seção do trabalho, recorrer a uma breve análise das experiências referentes à privatização de bancos oficiais em dois países - Argentina e Chile - no intuito de extrair algumas inferências que poderão enriquecer as atuais discussões sobre os bancos estaduais brasileiros.

## **As Experiências de dois Países no Processo de Privatização de Bancos Oficiais**

Preocupado com os desequilíbrios financeiros do bancos oficiais nacionais, notadamente dos bancos estaduais, em 1992, o Banco Central do Brasil promoveu um seminário internacional com o objetivo de discutir a

administração de bancos e as finanças públicas estaduais, para o qual alguns países foram convidados a enviar representantes para relatar suas experiências. A idéia que norteou tal seminário foi a possibilidade de se promover uma reflexão sobre os mecanismos de funcionamento do sistema financeiro nacional, em nome de uma possível reformatação desses mecanismos. Dos relatos de experiências vividas por outros países no processo de redução da participação do setor estatal no mercado financeiro, pretendeu-se identificar semelhanças com a realidade nacional e retirar ensinamentos para a remodelagem ambicionada.

Dois relatos serão retomados aqui, os relativos às experiências da Argentina e do Chile, sempre com a meta de se ressaltar o que eles podem oferecer para a melhor compreensão da problemática que envolve os bancos estaduais brasileiros.

### A Experiência da Argentina

O sistema financeiro público na Argentina compunha-se de alguns poucos (quatro ou cinco) bancos oficiais nacionais, além de bancos provinciais (um para cada província) e mais alguns bancos municipais (estes últimos apenas no caso dos municípios mais importantes). Com efeito, observava-se uma participação expressiva do setor estatal no sistema financeiro argentino.

A designação de políticos para a administração desses bancos oficiais se constituiu no primeiro problema a ser identificado. Uma vez utilizado o critério político para o gerenciamento de tais instituições, tornava-se difícil abandonar esse critério para a condução dos recursos públicos. Constando com uma condução meramente política, os bancos oficiais das províncias tornavam-se uma extensão do tesouro provincial, problematizando, como um efeito em cadeia, o tesouro nacional.<sup>12</sup> Mesmo quando o governo nacional se comprometia a não mais financiar seus déficits através de emissões, como foi anunciado no Plano Austral (em 1985), acabava por ter de realizar novas emissões para atender às necessidades de financiamento dos bancos oficiais.

Mas a administração irresponsável por si só não explicou os desequilíbrios dos bancos públicos da Argentina. Fez-se necessário perceber ainda outra dificuldade enfrentada por essas instituições: os descontroles financeiros das próprias províncias. Sustentadas por uma fonte de recei-

tas tributárias extremamente suscetível às crises econômicas, as províncias foram levadas a buscar o financiamento dos seus déficits junto aos seus bancos oficiais. Nas palavras de Baldrich, representando o Ministério da Economia da Argentina, “a crise dos bancos das províncias não pode ser examinada separadamente do sistema tributário em geral e da enorme variação que esse sistema apresenta com o decorrer do tempo”. Sem receitas públicas estáveis, tornou-se difícil para as províncias argentinas manter um sistema financeiro equilibrado, posto que suas necessidades de recursos precisavam ser satisfeitas, e se não o eram via sistema tributário, a recorrência aos seus respectivos bancos apresentava-se como uma fonte alternativa.

Com este diagnóstico, o plano do Ministro Cavallo adotou medidas destinadas à estabilização da economia que produziram efeitos diretos sobre os desequilíbrios dos bancos oficiais, notadamente os bancos provinciais. A primeira dessas medidas foi a da conversibilidade da moeda, que, ainda que tivesse como objetivo mister encerrar o processo inflacionário, produziu resultados positivos para os desequilíbrios desses bancos. Na medida em que se vetava a possibilidade de emissão de dinheiro por parte do Banco Central que não fosse para a compra e venda de divisas, fechava-se o canal de financiamento dos bancos públicos. No caso das províncias, não foi mais possível recorrer-se aos bancos sob o seu controle para financiar os seus déficits orçamentários sem criar sérios prejuízos a esses bancos.

Uma segunda medida, apontada por Baldrich, que surtiu efeitos sobre os bancos oficiais foi a apresentação do orçamento nacional dentro do prazo fixado pela Constituição. Uma vez apresentado o orçamento, tornava-se difícil desviar recursos para o que não havia sido originalmente planejado e, assim, incluir novas rubricas relativas às necessidades de recursos seja das províncias seja dos seus bancos. O resultado conjunto dessas duas medidas foi a necessidade de reestruturação do sistema bancário oficial, chegando a situações nas quais o fechamento da instituição se constituiu na única saída.

## A Experiência do Chile

De antemão, observa-se uma clara periodização na história econômica chilena que se faz bastante útil para a compreensão dos papéis dos bancos estatais na economia nacional. O primeiro período é aquele que se

estende até a década de 40 (início do período de substituição de importações), quando são fundados os quatro primeiros bancos estatais que, apesar de pertencerem ao Estado, não contavam com nenhum aporte estatal de capital, nem privilégios.

De 1940 a 1974, período que demarca a política de substituição de importações, há uma fusão entre esses quatro bancos, constituindo-se o Banco do Estado do Chile (um banco comercial de propriedade do Estado), ao lado da criação de um banco de desenvolvimento estatal - Corfo. Nesse momento, o Banco do Estado do Chile recebe alguns privilégios que o faz responsável por mais da metade dos negócios bancários nacionais, em 1970.<sup>13</sup> O Corfo, por sua vez, contribuiu para o desenvolvimento do país, através da criação e do incentivo ao crescimento de uma infra-estrutura industrial necessária e fora das possibilidades do setor privado. Entre 1970 e 1974, com a ascensão do presidente Allende, o sistema financeiro foi completamente nacionalizado.

O terceiro período é o do retorno à liberalização, no qual se objetiva desregular não apenas o conjunto financeiro mas toda a economia chilena. Com a privatização de quase todo o setor financeiro, resta apenas nas mãos estatais o Banco do Estado e o Corfo, o primeiro permanece com suas funções comerciais, mas já sem privilégios e sem receber novos aportes de capital, e o segundo passa a realizar o papel de agente promotor das privatizações.

Dentro deste último período, duas fases podem ser claramente demarcadas. A primeira, que se prolonga até meados da década de 80, se caracteriza por instituir uma rodada de privatizações que, a despeito do cunho político (uma resposta à excessiva nacionalização anterior), teve como objetivo econômico se auferir o maior aporte possível de capital para o Estado. No entanto, tal objetivo econômico mostrou-se incompatível com uma sociedade despossuída de poupadores com ativos líquidos disponíveis, e o resultado foi a necessidade do Estado vender suas empresas a crédito. As conseqüências podem ser resumidas nos elevados índices de risco que essas empresas e, principalmente, os bancos foram expostos, uma vez que o controle dessas instituições foi usado para financiar a própria compra. Com a crise financeira internacional de 1981, o sistema financeiro chileno quebra e o Estado recupera grande parte das instituições que havia privatizado.

A fase seguinte é a que se inicia com a segunda rodada de privatizações, a partir da segunda metade da década de 80. O principal

objetivo do governo, nesta nova onda de privatizações, é promover ao máximo a difusão da propriedade, por meio da utilização de novos métodos de privatização.<sup>14</sup> É verdade que o problema do pagamento do crédito concedido por meio dos lucros ainda persiste, mas, por outro lado, a desconcentração da propriedade dos bancos tem se constituído numa realidade.

Por fim, uma importante constatação é levantada pelo expositor ao se referir às atividades próprias de instituições oficiais que foram designadas aos dois bancos ainda estatais - o Banco do Estado e o Corfo - sem, contudo, lhes fornecer recursos para tanto. Nas palavras do ex-Ministro da Fazenda do Chile, Rolf Luders, "se se obriga um ente estatal a obedecer às mesmas regras das demais empresas, não se pode pedir-lhe que se encarregue de uma tarefa especial como subsidiar outro setor ou coisa parecida". Com efeito, o governo os encarregou de tratar dos problemas enfrentados pelas empresas menores, o que se traduz na concessão de crédito subsidiado, porém, esse mesmo governo, não lhes dotou de recursos especiais para fazer face a essas demandas.

Sem sombras de dúvidas, diversas importantes idéias no tocante à identificação da natureza do problema e o processo de privatização dos bancos oficiais foram lançadas através dessas duas exposições. Ainda que se ressaltem as limitações provenientes de uma conclusão mais acabada das vivências tratadas anteriormente, uma vez que nos concentramos apenas em um depoimento para cada experiência, algumas inferências tornam-se possíveis, principalmente porque nosso objetivo, longe de buscar compreender toda a complexidade das duas realidades mencionadas, restringe-se em produzir contribuições para as atuais discussões sobre a questão dos bancos estaduais.<sup>15</sup> Por outro lado, evidenciam-se as possibilidades de inferências a partir dos dois relatos; a exemplo, tomemos a situação dos bancos provinciais argentinos que, ao assumirem um papel naquele sistema bancário muito próximo às funções desempenhadas pelos bancos estaduais brasileiros, permite que a sua análise seja, no mínimo, utilizada como uma referência para o melhor entendimento do caso brasileiro.

### **Reflexões sobre os legados das experiências da Argentina e do Chile para a questão dos bancos estaduais brasileiros**

Logo a princípio, observa-se a semelhança da estrutura bancária oficial da Argentina em relação à brasileira, que além de contar com bancos

oficiais nacionais, também possui bancos regionais (as instituições bancárias das províncias e de alguns municípios). Entre esses bancos regionais, os provinciais assumem assaz semelhança aos bancos estaduais brasileiros. Ainda no campo das semelhanças entre as realidades argentina e brasileira, é de se ressaltar a seqüência de implementação de diversos planos econômicos de estabilização, culminando no desenvolvimento do Plano Cavallo, na Argentina, e no Plano Real, no Brasil, ambos marcados fortemente pelas idéias do que se convencionou chamar "Consenso de Washington". Estas semelhanças dão maior grau de segurança e consistência às reflexões realizadas a seguir.

No que tange à identificação da natureza da questão dos bancos regionais,<sup>16</sup> a análise efetuada sobre a realidade argentina constitui-se numa referência bastante elucidativa. A designação política para a administração dessas instituições não é apresentada de maneira simplista. Os problemas de desequilíbrio entre as contas ativas e passivas de tais bancos não são resultados provenientes exclusivamente de uma administração irresponsável; as dificuldades de liquidez dos bancos provinciais e a necessidade de recorrência ao Banco Central são apresentadas também como uma das facetas dos descontroles financeiros das próprias províncias. Sob esta ótica, o problema dos bancos regionais não podem ser resolvidos independentemente da resolução de outras questões.

Redirecionando-se o foco para o caso brasileiro, tal análise muito se aproxima daquelas apresentadas anteriormente que procuram relacionar os desequilíbrios dos bancos estaduais com os problemas relativos à divisão de funções e redistribuição das receitas entre as esferas governamentais. Apenas para registrar a possível validade desta análise, impõe-se lembrar as dificuldades financeiras que as unidades federativas vêm apresentando nos últimos tempos, situação que pode estar sendo agravada com as menores possibilidades de recorrência aos seus bancos oficiais, devido ao maior monitoramento destes por parte do Banco Central.<sup>17</sup>

Quanto aos desdobramentos das medidas do Plano do Ministro Cavallo sobre a situação dos bancos provinciais argentinos, mais uma vez, torna-se imperativo retomar os problemas dos bancos estaduais brasileiros frente às medidas do Plano Real. No nosso caso, é verdade, a conversibilidade da moeda não se constituiu em uma medida efetiva, apesar do grande esforço para controlar a base monetária. Não obstante, em nome de uma



estabilidade econômica nacional, os bancos estaduais têm sido enquadrados em novas regras disciplinares, o que tem promovido sérias dificuldades para a sobrevivência dessas instituições, mesmo para aquelas cujos os esforços de reestruturação são grandes.

Com relação aos legados da experiência chilena, faz-se necessário, de antemão, apontar as diferenças existentes entre esta realidade e a brasileira. Indiscutivelmente, os processos de estatização e, posteriormente, de liberalização da economia foram bem mais intensos no Chile que no Brasil. Como uma reação à excessiva participação estatal na economia, o processo chileno de desregulamentação e desestatização ocorreu não apenas de forma mais intensa, mas também mais cedo que na grande maioria dos países capitalistas ocidentais.<sup>18</sup> Apesar dessas observações, algumas reflexões frutíferas podem ser realizadas a partir da experiência chilena com os seus movimentos de privatização.

Entre os principais legados da experiência do Chile com os processos de desestatização, encontra-se, sem dúvida, a necessidade de se ter clareza nos objetivos do processo de privatização e se conhecer a sua viabilidade concreta. O retorno das empresas e bancos já privatizados para as mãos do Estado chileno, em consequência dos efeitos da crise econômica do início dos anos 80, constitui-se em um exemplo bastante eloquente dos resultados de um processo pouco amadurecido e descolado da realidade.

A bem da verdade, não se pode simplesmente transportar os problemas enfrentados pelas rodadas de privatização vivenciadas no Chile para o caso brasileiro, uma vez que se trata de realidades muito diferentes. A exemplo, o Brasil conta com um aporte de capital nas mãos do segmento privado nacional suficiente para fazer face às compras das ações de pelo menos alguns bancos (seguramente, não de todos). Por outro lado, é certo que se especiais atenções não forem devotadas nos processos de desestatização no Brasil, a concentração bancária deverá se intensificar sobremaneira. Nesse sentido a proposta do Chile, na sua segunda rodada de privatizações, a de promover uma desconcentração da propriedade, deve ser considerada.

Merecem ainda especial reflexão as últimas palavras do ex-ministro chileno reproduzidas anteriormente, referindo-se a incoerência do governo ao pedir que os bancos oficiais, simultaneamente, ajam como as demais empresas e atuem como agências de fomento. Reportando-se à realidade brasileira, percebemos hoje algumas dificuldades semelhantes, enfrentadas

por parte dos bancos oficiais, principalmente os estaduais, na conciliação de objetivos nem sempre coincidentes. Por um lado, pede-se uma atuação no mercado tão eficiente quanto os demais bancos comerciais e com o mesmo nível de lucratividade nos resultados; por outro, que atuem como agentes de fomento econômico nas suas respectivas regiões. Sem condições apropriadas para uma atuação característica de banco oficial, estas instituições se restringem aos movimentos típicos de estruturas bancárias comerciais. Este tipo de contradição não pode perdurar por muito tempo; mas, certamente, dificuldades de tal natureza só serão sanadas quando o governo e a sociedade definirem o que esperam concretamente desses bancos.

Enfim, uma série de questões podem ser levantadas no que concerne à problemática dos bancos estaduais. Há um vasto campo aberto para a discussão: desde as explicações para a compreensão efetiva dos desequilíbrios entre as contas ativas e passivas até os eventuais processos de privatização dessas instituições. Esperamos, assim, ter alcançado nosso objetivo inicial, o de enriquecer as atuais discussões, através da exposição mais sistemática de alguns pontos de vista e de outras experiências nacionais no trato com os seus bancos oficiais.

## Notas

<sup>1</sup> TEIXEIRA (1985).

<sup>2</sup> Ver HANNEQUIM (1989).

<sup>3</sup> TEIXEIRA (1985).

<sup>4</sup> Segundo TEIXEIRA (1985), os bancos oficiais, exceto o Banco do Brasil, destinavam 39,7% dos seus recursos para o setor governamental em 1978, passando a canalizar 68,7% de seus empréstimos para este segmento em 1984.

<sup>5</sup> TEIXEIRA (1979).

<sup>6</sup> LOYOLA (1993).

<sup>7</sup> A tese de defendida por TEIXEIRA (1985) apresenta dados que ratificam essa importância crescente do setor público para os bancos estaduais.

<sup>8</sup> LOYOLA (1993).

<sup>9</sup> VERLANG e FRAGA NETO (1992).

<sup>10</sup> Sobre os argumentos dos defensores da privatização dos bancos oficiais, ver VERLANG e FRAGA NETO (1992).

<sup>11</sup> Para uma análise mais detalhada, ver SANTOS e RIBEIRO (1993).

<sup>12</sup> Para ilustrar essa transmissão de descontrole dos bancos provinciais para o tesouro nacional, o expositor relembra um dia de dezembro de 1990, quando o Banco Central teve de emitir um volume de dinheiro equivalente a mais de 10% da base monetária, apenas para cobrir o Banco da Província de Buenos Aires.

<sup>13</sup> Segundo Rolf Luders, ex-Ministro da Fazenda do Chile, entre esses privilégios estão o fato de receber os depósitos das empresas públicas e a detenção do monopólio da correção monetária das contas de poupança.

<sup>14</sup> Exemplo desses novos métodos na condução da privatização, segundo Luders, é o chamado “capitalismo popular”, no qual o governo vende pequenas parcelas de ações às administradoras de fundo de pensões, com crédito a longo prazo. Enquanto o prazo acertado não se expira, o governo mantém consigo as ações, pagando apenas correção monetária e concedendo algumas vantagens tributárias aos novos adquirentes.

<sup>15</sup> Se a nossa meta fosse diferente, como por exemplo, compreender apenas os movimentos ocorridos nos dois países tratados, fazer-se-ia necessário ainda estender as exposições até o momento presente.

<sup>16</sup> Entendendo-se por bancos regionais, os bancos provinciais da Argentina e os bancos estaduais brasileiros.

<sup>17</sup> Exemplo da redução de canais de acesso dos governos estaduais aos seus bancos oficiais pode ser observado através da recente Resolução do Banco Central do Brasil (de 1996), na qual ficaram proibidas novas aquisições de títulos estaduais e municipais por parte das instituições financeiras controladas por estado, município ou pelo Distrito Federal.

<sup>18</sup> O Chile pode ser considerado como a primeira experiência neoliberal sistemática do mundo capitalista ocidental

## Referências bibliográficas

HANNEQUIM, Ruth Maria. (1989). **A Estrutura da Rede Bancária no Estado da Bahia**. In: SANTOS FILHO, Milton (org.). *Bahia: Questões Financeiras Atuais*. Salvador: UFBA/FCE/CME, p. 165-205.

- LIMA, Adelaide (1997). **Bancos estaduais: uma questão para discussão.** In: *Conjuntura & Planejamento*. Salvador: SEI, n. 32, jan/97, p.22-25.
- LOYOLA, Gustavo (1993). *Bancos Públicos Estaduais - Origens da Questão BEs e Perspectivas do Setor*. Brasília: Banco Central do Brasil, p. 92 (Série Pronunciamentos, 6).
- SANTOS FILHO, Milton (1989). **Finanças Regionais.** In: SANTOS FILHO, Milton (org.). *Bahia: Questões Financeiras Atuais*. Salvador: UFBA/FCE/CME, p.7-13.
- \_\_\_\_\_ (1993). **Sistema Internacional de Crédito: conceitos e desenvolvimento.** In: SANTOS FILHO, Milton (org.). *Instabilidade Econômica: Moeda e Finanças*. São Paulo: Hucitec, p. 41-60.
- \_\_\_\_\_ (1996). **As Relações Fiscais e Financeiras entre Município, Estado e a União no Brasil Atual.** In: SANTOS FILHO, Milton (org.). *Finanças Locais e Regionais*. São Paulo/Salvador: Hucitec, p.11-30.
- SANTOS, Reginaldo Souza e RIBEIRO, Elizabeth Matos (1993), A Administração Política Brasileira. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, v. 27, n.4, out./dez. 93, p. 102-135.
- Seminário Internacional de Administração de Bancos e Finanças Públicas Estaduais** (1992). Rio de Janeiro, não paginado (mimeo).
- TEIXEIRA, Natermes (1979). *Os Bancos de Desenvolvimento no Brasil*. Rio de Janeiro: ABDE/ CEBRAE/BNDE, p. 73 (Coleção Técnica, 3).
- \_\_\_\_\_ (1985). *O Sistema Bancário Brasileiro e suas Transformações Frente à Crise Atual*. Tese de Doutorado. IE/UNICAMP, p. 203 (mimeo).
- WERLANG, Sérgio e FRAGA NETO, Armínio (1992). *Os Bancos Estaduais e o Descontrole Fiscal: alguns aspectos*. Rio de Janeiro: EPGE/FGV, Nov/92, p. 16 (Ensaio Econômico, 203).