



90019734

NÃO DANIFIQUE ESTA ETIQUETA

A PRIVATIZAÇÃO DO BANCO DE CRÉDITO REAL DE MINAS GERAIS: ESTUDO DE CASO

RONALDO LARES PEIXOTO



ATA DA DEFESA PÚBLICA DE DISSERTAÇÃO
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: GESTÃO ECONÔMICA

Aos 05 (cinco) dias do mês de agosto de 2002, foi realizada a defesa pública da dissertação intitulada "*A privatização do Banco de Crédito Real de Minas Gerais - estudo de caso*", elaborada por **RONALDO LARES PEIXOTO** como requisito parcial para obtenção do título de mestre do Programa de Mestrado em Administração Pública: Gestão Econômica, da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. Após a apresentação do trabalho, o mestrando foi arguido pelos membros da Comissão Examinadora, composta por: Prof. Múcio França (Orientador); Prof. Álvaro Ramalho Júnior e Prof. Ricardo Carneiro. A Comissão Examinadora reuniu-se para deliberar e, considerando que a dissertação atende aos requisitos técnicos e acadêmicos previstos na legislação do Programa, decidiu, por unanimidade, pela **aprovação** da mesma. Este documento expressa o que ocorreu na sessão da defesa e será assinado pelos membros da Comissão Examinadora.

Belo Horizonte, 05 de agosto de 2002.

Prof. Múcio França (FJP/EG)

Prof. Álvaro Ramalho Júnior (FJP/EG)

Prof. Ricardo Carneiro (FJP/EG)

**FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO / ESCOLA DE GOVERNO
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

RONALDO LARES PEIXOTO

**A PRIVATIZAÇÃO DO BANCO DE CRÉDITO REAL DE MINAS
GERAIS : ESTUDO DE CASO**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Área de concentração: Gestão Econômica

Orientador: Prof. Dr. Múcio França
Fundação João Pinheiro / Escola de Governo

Belo Horizonte

Escola de Governo / Fundação João Pinheiro

agosto/2002

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
EX. 0. E. 1.
Nº 19734
Vol. _____ Ex. _____
Data 11 / 09 / 02

Ao meu pai (in memoriam).

*A minha mãe: que cada palavra aqui escrita seja
como se fosse escrita por ela.*

*À querida Rosana, por me permitir contar com a
graça da sua companhia amorosa e com o seu afeto
singelo, que sempre foi o meu amparo.*

*Ao Estevam, brilho dos meus olhos e seda do meu
coração.*

A São Jorge.

Agradecimentos

Por mais que tente agradecer, as palavras não poderão revelar o tamanho da minha gratidão àqueles que sempre estiveram ao meu lado.

À Rosana, pelo incentivo, paciência e, antes de tudo, pela compreensão; juntamente com o Estevam, será sempre a razão das minhas realizações.

Ao professor Múcio França, agradeço pela orientação competente. Só tenho a expressar a minha mais sincera gratidão.

Ao professor e amigo Ricardo Carneiro, a quem conheço há muito tempo, sou grato, principalmente, por me indicar o rumo que deveria tomar, no início desta empreitada, orientando-me e caminhando comigo até onde foi possível fazê-lo.

Ao professor Álvaro Ramalho Jr., que sempre estive de forma positiva em meu caminho. Há muito queria ter a oportunidade de gravar a minha gratidão ao professor, por sua bondade.

Ao sr. Iran Pordeus, a quem pouco conheço, mas a quem tanto devo, por ter me aberto as portas do BDMG para pesquisar os documentos referentes à privatização do CREDIREAL; sem sua colaboração, dificilmente teria concluído este trabalho.

Ao professor Afonso Henriques, que coordenou com responsabilidade o curso de mestrado e contribuiu muito para o seu sucesso.

À diretoria do sindicato dos Bancários de Minas Gerais, que se mostrou acessível, inclusive disponibilizando material sobre o assunto do trabalho.

À Cláudia, pelas entrevistas, muito úteis, e por sua experiência.

À Universidade de Itaúna, pelo apoio oferecido, o que me propiciou as condições necessárias para a conclusão do curso.

Ao amigo Flávio Rianni, por sua presença alegre e por ter me indicado o Sr. Iran Pordeus.

Ao amigo Renato Feijó, por sua disponibilidade e por ter me fornecido informações do TCE.

Aos meus amigos da FACE – Itaúna, especialmente àqueles que fizeram esta longa caminhada comigo, compartilhando os bons e maus momentos: Sinval, Tadeu, Walter, Silvânia, Alípio e José Augusto.

Ao meu sobrinho e amigo, Rodrigo Otávio, que abandonou seus afazeres para me ajudar, perdendo noites, madrugadas e feriados na elaboração, adaptação e compilação dos gráficos aqui constantes. Desejo a você uma caminhada de sucesso, que Deus possa sempre iluminá-lo.

Aos meus irmãos Romário, Fátima, Márcio e especialmente Marcos, com os quais sempre poderei contar, pelo incentivo ao longo desta jornada.

À Cibeles, que, com competência, cuidou da revisão e, com o seu característico zelo, deu forma a este trabalho.

Desde já, eximo a todos que, de alguma forma, participaram desta pesquisa, de qualquer responsabilidade por equívocos ou omissões que porventura venham a existir neste trabalho.

*Todos os dias acontecem no mundo coisas que não são
explicáveis pelas leis que conhecemos das coisas. Todos
os dias, faladas nos momentos, esquecem, e o mesmo
mistério que as trouxe as leva, convertendo-se o segredo
em esquecimento. Tal é a lei do que tem que ser esquecido
porque não pode ser explicado. A luz do sol continua
regular o mundo visível. O alheio espreita-nos da sombra.*
(Fernando Pessoa)

*Acreditei na paixão
E a paixão me mostrou
Que eu não tinha razão
Acreditei na razão
E a razão se mostrou
Uma grande ilusão. (Paulinho da Viola / Ferreira Gullar)*

*Por ordem divina, cheguei certo dia,
Incauto e sem guia,
No mundo a sorrir.
Seguindo o meu sonho de ingênua criança,
Eu tive a esperança
De um belo porvir. (Patativa do Assaré)*

SUMÁRIO

RESUMO.....	10
APRESENTAÇÃO.....	12
INTRODUÇÃO.....	15
CAPÍTULO I: A nova forma de gestão do Estado.....	23
1.1 O Estado contemporâneo: formulação conceitual.....	30
1.2 Privatização e Escolha Racional.....	39
CAPÍTULO II: Programa de ajuste do Sistema Financeiro no Brasil.....	42
2.1 A trajetória de reestruturação e privatização do Sistema Financeiro no Brasil.....	50
2.2 A redução do setor público estadual na atividade bancária.....	67
CAPÍTULO III: A instituição: Banco de Crédito Real.....	81
3.1 Histórico do Banco de Crédito Real de Minas Gerais.....	81
3.2 O Banco de Crédito Real nos anos 90.....	93
3.2.1 Características.....	93
CAPÍTULO IV: A privatização do Banco de Crédito Real de Minas Gerais S/A.....	98
4.1 Entre os limites do passado e as demandas do futuro.....	98
4.2 Medidas de ajustes rumo à privatização.....	101
4.3 O processo e a privatização.....	110
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	119
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	135
ANEXOS.....	142

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1.....	46
Gráfico 2.....	54
Gráfico 3.....	61
Gráfico 4.....	72
Gráfico 5.....	76
Gráfico 6.....	86
Gráfico 7.....	87
Gráfico 8.....	88
Gráfico 9.....	95
Gráfico 10.....	95
Gráfico 11.....	103
Gráfico 12.....	104
Gráfico 13.....	105
Gráfico 14.....	106
Gráfico 15.....	107
Gráfico 16.....	108
Gráfico 17.....	109
Gráfico 18.....	109
Gráfico 19.....	110

LISTA DE TABELAS

Tabela 1.....	49
Tabela 2.....	96
Tabela 3.....	97

LISTA DE QUADROS

Quadro 1.....	112
---------------	-----

RESUMO

Estudo do caso da privatização do Banco de Crédito Real de Minas Gerais, definindo como objeto de pesquisa seu processo de privatização, sob a orientação teórica da Escola da Escolha Pública, no bojo da reforma do Estado. O estudo faz uma retrospectiva histórica da instituição bancária e procura contextualizar as transformações econômicas ocorridas no país ao longo das décadas de 80 e 90, sob a égide dos programas de estabilização, buscando demonstrar, dessa forma, como o cenário político-econômico neste período esteve comprometido com a idéia da privatização. A privatização do CREDIREAL se insere na discussão entre o público e o privado, apresentando-se como a alternativa mais eficiente, que atende às necessidades dos Programas de Ajustes do Sistema Financeiro Brasileiro (PROER / PROES). A fim de viabilizar este trabalho, optou-se pela pesquisa sintética, de caráter documental, e bibliográfica, com utilização de fontes primárias e secundárias. Concluiu-se que a privatização não se configurou como opção, mas como imposição que atendia aos ditames da agenda política e econômica de cunho liberal, determinados pela hegemonia do pensamento da Escola da Escolha Pública.

Palavras-chave: privatização, Banco de Crédito Real de Minas Gerais, Escolha Pública, reforma do Estado, Programa de Estabilização, ajuste do Sistema Financeiro Nacional.

ABSTRACT

Study of the Minas Gerais Real Credit Bank privatization case, defining as research object its process of privatization, under the theoretical orientation of the Public Choice School, in the bulge of the State's reform. The study makes a historical retrospect of the banking institution and search to put in context the economic transformations occurred in the country along the decades of eighty and ninety, under the support of the stabilization programs, trying to demonstrate, on that perspective, how the political-economical scene in the period was compromised to the idea of privatization. The privatization of CREDIREAL, inserted in the quarrel between private and public, presents itself as the most efficient alternative, which satisfies the necessities of Brazilian Financial System Adjustment Programs (PROER/PROES). In order to make this work possible, a synthetical research mode was chosen, of documentary and bibliographical character, with the use of primary and secondary sources. It was concluded that the privatization was not configured as an option, but as an imposition that answers to the demands of the political and economical agenda, of liberal matrix, determined by the hegemony of the thought of the Public Choice School.

Key-words: privatization, Minas Gerais Real Credit Bank, Public Choice, State's reform, stabilization programs, Brazilian Financial System Adjustment Programs.

APRESENTAÇÃO

O objetivo do trabalho é analisar o processo de privatização do Banco de Crédito Real de Minas Gerais (CREDIREAL), com base na matriz teórica da Escola da Escolha Pública (*Public Choice*).

A dissertação encontra-se dividida em quatro etapas: a primeira aborda os preceitos da teoria da Escola da Escolha Pública, focada na discussão sobre o redesenho do Estado, estabelecido sob o paradigma da nova economia institucional, dando suporte à nova gestão gerencial do Estado.

Em seguida, é retratada a evolução do Sistema Financeiro Nacional (SFN), considerando as características que permearam a dinâmica das diretrizes das políticas econômicas no Brasil engendradas a partir do final da década de 70 do século passado, formuladas sob a égide do modelo desenvolvimentista até meados da década de 90, baseado na concepção ultraliberal, cujo propósito seria a promoção do novo desenho do Estado.

Neste capítulo, há uma explanação sobre a trajetória do Sistema Financeiro Nacional e sobre a importância do seu papel no âmbito da economia doméstica e internacional, dado o crescente grau de integração entre as economias nacionais. Ainda neste tópico, foi delineada a trajetória da reestruturação e privatização do Sistema Financeiro no Brasil, abordando a estreita convergência entre o SFN e o Sistema Financeiro Internacional, representados por instituições como o Banco Mundial, o Banco de Compensação Internacional (BIS) e o FMI.

Há uma descrição sobre o processo de estruturação do PROER e as razões que levaram à sua implementação como instrumento inexorável de reestruturação do Sistema Financeiro Nacional.

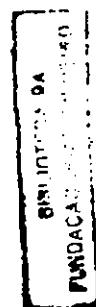
Foi abordada, ainda, a necessidade de redução do setor público estadual na atividade bancária através do PROES. O processo é coerente com a nova modelagem do desenho do Estado, que foi aprofundado a partir da década de 90, pela sistematização do Programa Nacional de Desestatização. Este Programa tinha como meta promover a racionalização do Estado de acordo com os preceitos da Nova Ordem Econômica Internacional, a qual indicava a necessidade do afastamento das esferas subnacionais do sistema financeiro através da extinção, privatização, incorporação ou fusão dos seus organismos financeiros oficiais, sob a alegação de serem estes organismos mal administrados e levarem ao aumento do déficit público. Para justificar essas mudanças, argumentava-se que era necessário o equilíbrio das contas públicas, pois assim as funções do Estado tornar-se-iam mais eficientes.

A implementação do PROES visava estabelecer as fronteiras entre as funções do Estado e o mercado e, assim, minimizar o custo marginal social através da redução das falhas do Estado.

O terceiro capítulo discorre sobre a evolução histórica do Banco de Crédito Real de Minas Gerais, desde a sua criação em 1889 até a sua privatização em agosto de 1996. Aqui, a instituição é vista dentro da sua trajetória centenária, revelando tanto sua importância no âmbito privado quanto a sua contribuição para o aprimoramento das condições do bem-estar social.

O quarto capítulo descreve o processo de preparação para a privatização do CREDIREAL e as condições em que foi realizada.

Nas considerações finais encontra-se uma reflexão crítica enfocando a base da argumentação teórica da Escolha Pública como matriz norteadora do novo desenho do Estado e o seu viés ideológico ultraliberal como marco das ações definidoras das diretrizes da nova política econômica nos anos 90. Aborda-se também o diagnóstico do déficit fiscal e a busca do equilíbrio fiscal, assim como a redução da inflação, de modo a promover a consolidação de uma política estabilizadora.



É abordada a questão de se priorizar a manutenção da estabilidade e eleger a mobilidade do fluxo de capitais como vértice do crescimento, deslocando a performance da dinâmica dos fundamentos macroeconômicos para o Sistema Financeiro Nacional, integrado à lógica do Sistema Financeiro Internacional.

Nesta perspectiva, deduz-se que o processo de privatização estabelecido no Programa Nacional de Desestatização transcende o setor produtivo e alcança o Sistema Financeiro Nacional, tanto privado quanto público estadual, através da reestruturação e privatização forçadas através do PROER e PROES. Explicitam-se aqui algumas indagações quanto à eficácia dos seus resultados, principalmente sob o ponto de vista das esferas subnacionais e seus cidadãos.

Finalmente, mesmo partindo de uma realidade pretérita, questionam-se alguns aspectos negligenciados no processo. Abordam-se outras opções que não a privatização do CREDIREAL, a título de instigar e buscar entender os motivos pelos quais uma decisão unilateral acabou se sobrepondo, excluindo uma discussão mais ampla envolvendo os agentes potencialmente interessados em outras opções factíveis para a solução dos problemas da instituição bancária estadual. Procurou-se evidenciar, por outro lado, os benefícios que a privatização do Banco CREDIREAL trouxe ao Estado de Minas Gerais.

INTRODUÇÃO

Este trabalho faz uma análise do Programa Nacional de Desestatização (PND), logo depois do Programa de Reestruturação do Sistema Financeiro (PROER) e do Programa de Incentivos à Redução de Participação do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES), sob a perspectiva da racionalidade funcional do Estado e de suas repercussões na eficiência do sistema bancário. Para compreender a questão, torna-se necessário contextualizá-la no âmbito histórico, concernente às trajetórias das políticas econômicas implementadas em fins dos anos 70, no Governo Geisel, e em toda a década de 80, nos governos Figueiredo e Sarney¹.

Este texto procura, principalmente, abordar as profundas transformações ocorridas no início da década de 90, que indicam uma nova ordenação da posição estratégica do Estado no Brasil, frente ao seu novo papel de regulador e promotor do desenvolvimento, como pré-requisito para uma modelagem de administração pública concentrada na consecução das prioridades nacionais, configuradas na delimitação do tamanho do Estado, em que se insere a idéia de privatização; o redesenho do papel regulador do Estado e o aumento da governabilidade (capacidade política do governo de garantir legitimidade e governar), com o objetivo de propiciar adequadas condições para o crescimento dos investimentos privados nas áreas de infra-estrutura e no ajuste do Sistema Financeiro Nacional.

Em função disso, torna-se premente construir um ambiente de estabilidade econômica consolidado, como também criar condições de segurança e continuidade dos marcos legais, a fim de estabelecer regras estáveis de longo prazo.

Para Velasco Jr. (1997), as reformas econômicas orientadas para o mercado trazem consigo a questão de se elas são um fim em si mesmo ou se devem ser vistas dentro de um quadro mais amplo, delineando um novo desenho de Estado legitimado pelos princípios

democráticos. Neste sentido, as regras institucionais definidas a partir dos preceitos da liberdade democrática poderiam ser favoráveis à estabilização política e econômica dos países em desenvolvimento, desde que fosse reduzida a presença intervencionista do Estado, minimizando o seu papel, ou redefinindo-o em termos de maior capacidade de regulação, ou de governança, o qual, segundo a concepção do Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, da Câmara da Reforma do Estado (1995), demonstra

a capacidade de governo do Estado – através da transição programada de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento da cidadania.

Este redesenho do papel do Estado veio fundamentado pela Constituição de 88, que impôs um novo padrão de relacionamento entre a União e governos subnacionais. Este novo marco institucional priorizou, por um lado, as receitas, e por outro, as despesas; a principal discussão se deu em torno da repartição de ingressos fiscais, favorecendo tanto os Estados quanto os municípios e, ao mesmo tempo, promovendo um enrijecimento dos dispêndios com o funcionalismo público, com a previdência e com a vinculação de receitas com despesas específicas (Santos et al, 1998: 283).

O último quartel da década de 80 marcou o processo de redemocratização, colocando a descentralização política e administrativa (Pereira, 1997) como eixo de discussão para se estabelecer o novo papel do Estado, que acabou sendo contemplada pela constituição de 88.

Segundo Jaime Jr. (1994), a Constituição de 88 concluiu o processo de descentralização tributária, mas manteve o conflito distributivo em outros termos ao não definir com clareza os encargos de cada esfera. A descentralização pontuou o seu foco, na distribuição de recursos, sem uma contrapartida das subesferas da co-responsabilidade do lado da despesa, na medida em que permaneceu inalterada a política de ampliação do financiamento através

¹ Ver La política de privatización en Brasil y México: variaciones sobre un tema estatista. In: *Revista trimestral Foro internacional del Colegio de México*. Tradução de Ma. Guadalupe Serna, 1990.

do endividamento. A dependência entre a União e as Unidades Federativas continuou, mesmo que em um ambiente institucional diferente daquele dos anos 70 e 80, rigidamente centralizado sob o domínio do Regime Militar.

A Constituição de 88 acabou sendo promulgada buscando minimizar as pressões sobre as finanças públicas subnacionais, advindas da forte centralização fiscal que subsistiu no período anterior, assim como as tentativas de contínuos ajustes recessivos impostos aos Estados e para complementar a demarcação de novas orientações sobre as estruturas de financiamento de longo prazo.

Em meados da década de 70, no Brasil, a presença do Estado foi, gradualmente, sendo questionada, em virtude de sua progressiva ineficiência macroeconômica e de sua iníqua política social. A deflagração da crise do modelo desenvolvimentista, marcada pela estagflação, veio alimentada pelo aumento da dívida externa, da taxa inflacionária e alta taxa de juros externos, reflexo do quadro recessivo mundial – cujo ambiente configurou-se pela escassez dos eurodólares e pelo choque da alta dos preços do petróleo em 74/79.

O governo brasileiro, com o propósito de dar continuidade aos objetivos do II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento), cujas premissas estavam baseadas em uma política desenvolvimentista ancorada no crescimento do setor de bens de capital, fez uso das empresas públicas como ferramentas de políticas macroeconômicas, obrigando algumas empresas públicas a tomar empréstimos no mercado internacional e assim ajudar a reequilibrar o balanço de pagamentos.

As empresas do governo ficaram então em uma posição financeira delicada, em virtude da subida das taxas de juros no início da década de 80. Neste cenário começa o movimento de privatização brasileiro, no final na década de 70. Tal quadro é observado por Antunes (1998: 173), quando argumenta que

na década de 70, teve início um movimento de retorno à concepção não intervencionista, que atribuía à crescente participação do Estado na economia o surgimento de crises (...) postulava-se que,

em prol da eficiência e até da estabilização econômica, a atividade estatal deveria ser reduzida ao mínimo possível. Desde então, esse movimento, por alguns denominado de "retorno à ortodoxia", tem se intensificado em vários países. Sua dimensão teórica e ideológica, observada na economia política, foi acompanhada pelo fortalecimento das democracias.

Tal afirmação demonstra que o processo de estrangulamento do modelo desenvolvimentista originário do pós-guerra, agora, passados 50 anos, esgota-se em virtude do alto grau de intervenção estatal.

O modelo de acumulação implementado nas primeiras etapas do desenvolvimento da economia brasileira nos anos 30/40, sustentado pela poupança estatal, poupança externa e forte déficit público entra em colapso, contribuindo para a redução da taxa de investimentos e aprofundando a crise na década de 80 e início dos anos 90. A crise é agravada, em parte, pela forte retração compulsória da intervenção estatal no início dos anos 90, resultante da crise fiscal iniciada nos anos 80.

Segundo Jaime Jr. (1994), a crise fiscal é antes de tudo estrutural, tanto que ele afirma que

a ausência de um pacto federativo que envolva mútua responsabilidade entre União e subesferas demonstrou que a esta sempre foi transferido o ônus das tentativas de ajustes tentados na economia brasileira após a crise da dívida externa. Com isso, ao Tesouro Nacional foi atribuída a responsabilidade de honrar os não só da esfera federal, mas indiretamente inclusive através do Banco Central – de Estados e municípios que estivessem inadimplentes, não só com a dívida externa, mas também com suas dívidas imobiliárias e as dívidas contratuais não pagas com os agentes financeiros do governo federal. A reforma tributária descentralizante da Constituição de 88 não modificou estruturalmente esta relação.

Compreende-se, neste sentido, a incapacidade do Estado desenvolvimentista em continuar a ser o agente promotor do crescimento. Corroborando esta análise, afirma Fioravante et al (1993: 333):

Apesar de realmente ter ocorrido uma superacumulação de capital decorrente do IIPND, a retração dos investimentos, na magnitude em que se processou, deve ser buscada numa conjuntura de fatores, dentre os quais destacam-se: estabelecimento de controle seletivo sobre as empresas estatais a partir da criação da SEST; estrangulamento das fontes de financiamento internas (limitações ao crédito de longo prazo, cortes de subsídios e transferência do tesouro) e externa (esgotamento do padrão de endividamento externo; e a redução de preços e tarifas reais, levando ao comprometimento da capacidade de autofinanciamento).

Estão dadas todas as condições para um amplo debate acerca da eficiência e eficácia do Estado no que se refere à sua atuação como provedor econômico, criando um ambiente que levou a diversas formulações de propostas sobre a maneira de superar a lógica do Estado intervencionista. Isto em virtude da concordância existente entre os analistas econômicos do *mainstream* de que o Estado tornou-se financeiramente incapacitado.

No contexto propugnado pela ordem econômica internacional de moldes liberais, surge no Brasil, ainda nos anos 80, a proposta da privatização, que ganha substância no início dos anos 90, como forma de superação do déficit fiscal e como meio de integração da economia na divisão internacional do trabalho, invocando a racionalidade do Estado voltado somente para as suas funções básicas de educação e saúde e tornando as empresas nacionais mais competitivas.

A discussão e as diretrizes da agenda privativista no Brasil tomará a seguinte trajetória: a primeira iniciativa dar-se-á na busca de controle das empresas estatais, através da implantação, em 1979, do Programa Nacional de Desburocratização e da criação da Secretaria Especial para Controle de Empresas Estatais (SEST).²

² *Idem.*

A segunda iniciativa passa por dois estágios: o primeiro, na década de 80, em que o processo de privatização de empresas segue na verdade um critério de reprivatização, veio a ser chamado de “operação-hospital” do BNDES e de sua subsidiária, BNDESPAR. O segundo, por sua vez, é iniciado em 1991, com a venda da Usiminas.

O avanço do processo de privatização não se tornou mais dinâmico devido ao tumultuado quadro político, com o impeachment do governo Collor e a ambigüidade do governo Itamar Franco, comprometendo a agenda política do processo de desestatização em si e a reforma do modelo econômico em geral.

O avanço efetivo da privatização guarda relação com o firme propósito do governo FHC em estabelecer um compromisso político com o Programa Nacional de Desestatização, conforme demonstra Velasco Jr. (1997) ao afirmar que, em abril de 1995, através do documento *A nova fase da privatização*, a privatização iria apoiar a construção de um novo Estado em que o PND teria um papel preponderante ao ajudar a romper com os pontos de estrangulamentos existentes nos serviços de infra-estrutura e a modernizar o Sistema Financeiro Nacional, reduzindo o chamado *custo Brasil*, mostrando-se plenamente identificado com o gerenciamento do processo.

A privatização, a partir de 95, envolve também o sistema Financeiro Nacional, especificamente o sistema bancário Estadual. Formulam-se, então, as diretrizes do PROES, buscando melhorar os resultados fiscais dos governos subnacionais que, além da renegociação das dívidas e fixação de metas para o desempenho fiscal dos Estados, incluiu a reestruturação do sistema de bancos estaduais.³

A privatização dos ativos públicos buscou o equilíbrio nas contas públicas e tornou-se a principal fonte de recursos não inflacionários, bem como meio de financiamento do déficit público (Barros, 1998). Neste contexto, encontra-se em discussão o novo desenho

funcional e estrutural do Estado, assim como a consolidação e expansão de um mercado de concorrência competitiva, baseado no equilíbrio walrasiano e no ótimo paretiano (Sachs & Larrain, 1998) e apoiado em uma política fiscal austera, em vista da existência de uma crise fiscal permanente, que precisava ser sanada.

Ao desmobilizar a presença do Estado através da privatização, o governo visa lograr o equilíbrio fiscal, atacando o déficit público. Ao mesmo tempo, procura contornar o impasse criado pelo colapso da capacidade de financiamento e investimento do Estado, que impede de exercer plenamente suas funções tradicionais.
(Fioravante, 1993: 336)

E é através da política fiscal que o Estado age, no sentido de que as questões das finanças públicas sejam convenientemente integradas aos fenômenos econômicos.

Por conseguinte, o processo de descentralização dos recursos explicitou ainda mais a insuficiência dos controles institucionais do endividamento, podendo ser observado que a participação da dívida estadual na Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) cresceu a partir de 1988 (Almeida, 1996: 11).

A política tributária faz parte da política fiscal, que utiliza os tributos como elementos capazes de influir na atividade econômica e, ao mesmo tempo, permite arrecadar recursos para o financiamento dos gastos públicos. Neste sentido, a privatização contribui para o aumento dos ganhos fiscais, porém, para que estes não sejam neutralizados, é importante que a privatização venha acompanhada pela reforma tributária.

O ajuste ou a reestruturação do SFN é convergente à lógica de liberalização e globalização financeira mundial, que tornaram-se paradigmas da relação entre a política macroeconômica e o desenvolvimento do setor financeiro, principalmente o sistema financeiro oficial, sob a intersecção da análise microeconômica.

³ Fraga & Werlang, 1993: 132. Ver modelo que comprova a heterogeneidade das funções do Bancos Estaduais no Brasil, segundo a importância por regiões para o desenvolvimento econômico e a justificativa a

A questão da privatização do setor bancário estatal diz respeito ao maior ou menor grau de intervenção do Estado que torne eficiente a governança, que é a capacidade de comando e de direção do Estado, definindo e ordenando prioridades.

A privatização, e em especial a privatização do setor financeiro oficial, não demonstra uma contrarrestação tão consistente e mostra-se hoje menos polarizada, por isso as empresas que são passíveis de serem privatizadas são aquelas cujos produtos já são ofertados pelo mercado e que podem prover com qualidade e preços em um cenário de concorrência competitiva, minimizando assim a controvérsia a respeito do processo de privatização. Neste caso, o sistema bancário estatal não tem razão de existir, em virtude da inibição para com a atividade dos bancos estaduais.

A política pública de privatização segue, com menor grau de resistência, até em conta da sua maior capacidade de governança, consolidando o Programa Nacional de Desestatização (PND). Neste cenário, especificamente, agiliza-se a privatização do CREDIREAL, segundo o edital de abertura do processo nos termos da lei estadual nº 11 967 de 01/11/1995, e do decreto estadual nº 36 858, de 11.05.1995, que tornou públicas, para o conhecimento dos interessados, as condições preliminares para a alienação da totalidade das ações do CREDIREAL.

A discussão premente, no caso do Brasil, se deu em torno da indagação sobre se a adoção (ou implementação) das políticas de Privatização ajudou a racionalizar o arcabouço institucional e o aparato organizacional do setor público brasileiro e se o Programa Nacional de Privatização redundou em ação mais eficiente do Aparelho do Estado e da privatização em especial do sistema financeiro estatal.

CAPÍTULO I

A NOVA FORMA DE GESTÃO DO ESTADO

No contexto de uma nova perspectiva de estratégia individual convergente à estratégia coletiva, as relações de demandas coletivas ficam cada vez mais necessárias e, assim, tornam a qualidade da oferta de bens e serviços públicos melhor, em função da maior eficiência da organização econômica pública baseada na racionalidade legal da reforma burocrática.

A eficiência das organizações governamentais vêm passando crescentemente pela assimilação das novas tecnologias de informações e pela abertura a novas formas de modelagem de reinvenção do Estado, definindo de forma mais precisa as noções de público e privado.

A matriz teórica, aqui, é denominada Escola da Escolha Pública (*Public Choice*) que baliza nova diretriz das funções do Estado e a de Reforma Gerencial ou Nova Gestão Pública (*new public management*). A teoria da Escolha Pública é o conceito concernente a oferta de bens públicos, baseado na lógica racional do Estado. A ineficiência das explicações tradicionais para atuação governamental partem do fato de as finanças públicas tradicionais levarem em conta que a oferta de bens públicos é uma decisão política. Por outro lado, por não estender critérios econômicos (racionalidade operacional, individualismo metodológico) ao estudo das decisões governamentais, a Escolha Pública propõe modelar o comportamento do gasto governamental, tomando por base os supostos econômicos (racionais) à tomada de decisão política ou, como pretende Buchanan (1963), firmando os pressupostos de uma economia política apoiada no individualismo metodológico.

Assim, a aplicação da argumentação construída pelos adeptos da *Public Choice* fundamenta-se na racionalidade e interesse individual, na distinção entre bens privados e

públicos, na ênfase nos canais limitados de recursos, cujo modelo estabelece que haja: a) administração profissional; b) indicadores de desempenho explícitos; c) maior ênfase no controle de resultados; d) divisões das organizações públicas em unidades setoriais; e) ênfase no uso de práticas de gestão originadas no setor privado e em maior parcimônia no uso de recursos. Enfim, não cabe ao governo intervir cada vez mais na economia, mas sim procurar reduzir o tamanho da administração pública.

De acordo com a tese da Escola da Escolha Pública, a intervenção do Estado na economia sempre vai implicar perda de produtividade, comprometendo a taxa de crescimento econômico e induzindo ao aumento do déficit público. A alternativa para a *Public Choice*, depois deste prognóstico, seria a necessidade de transferir as atividades estatais para a iniciativa privada. Ainda de acordo com a teoria prevalecente, do ponto de vista das finanças governamentais, a privatização seria plenamente justificada, não só pela redução do déficit público, dada a redução da despesa do governo, mas também porque contribui para a elevação da eficiência da atividade econômica como um todo, proporcionando o aumento da arrecadação. O estudo do World Bank (1989), em seu diagnóstico, considera que os benefícios econômicos da privatização maximizam-se quando os governos fazem deste o seu objetivo número um. Neste sentido, a teoria da Escolha Pública considera que a ineficiência das empresas estatais acontece em decorrência da estabilidade dos funcionários públicos, assim como da busca dos burocratas públicos pela maximização dos seus próprios interesses (Zweitel & Zaborosky, 1996). Fica claro que a estabilidade dos servidores desencoraja o incremento de produtividade.

Com relação à burocracia, a *Public Choice* tem a percepção de que o aparato burocrático seja responsável pelo crescimento da dívida pública, porque a gestão gerencial do Estado fica comprometida, devido a: a) ineficiência dos controles de produção; b) sucessivos incrementos no orçamento, decorrentes da pressão de grupos que sempre pedem mais, para não correrem o risco de terem menos; c) corporativismo dos funcionários, que se comprometem na eleição com aqueles favoráveis à expansão dos gastos.

Dentre outras questões apontadas pela teoria da Escola da Escolha Pública, que contribuem para o crescimento das despesas públicas, encontram-se as assimetrias institucionais, que são o resultado do crescimento dos gastos estatais, induzidos pelo eleitor mediano⁴, o quer dizer que, em uma decisão de maioria, o valor dos gastos não corresponderia ao valor modal, mas sim à mediana dos vários níveis de despesas desejados pelos eleitores dada pelo somatório das demandas individuais por bens públicos⁵.

Outro ponto inserido na matriz teórica da *Public Choice* diz respeito ao modelo de direito de propriedade cujas bases argumentativas ponderam que não existem bens intrinsecamente públicos e, portanto, deve haver uma restrição ao conceito de bens públicos. E, para isso, deve ser levado em conta se os custos de produção do bem público podem ser inferiores ao custos privados. O modelo de Direito de propriedade na verdade é uma rejeição à teoria dos bens coletivos.

A aproximação entre o Estado, os cidadãos e as firmas é um dos objetivos da nova gestão pública, cuja vertente não está baseada somente em um sistema de produção de manufatura de bens materiais e apresenta respostas centradas na informação, a qual, pretende-se, venha assegurar e consolidar a ação da democracia participativa através da facilitação da escolha pública, assentada em um modelo burocrático, que persiga uma melhor performance dos funcionários públicos e dos seus gerentes. Realiza assim, através da nova administração pública gerencial, uma gestão eficiente, calcada na parametrização dos resultados em substituição à administração pública burocrática, sem critérios de *accountability*⁶.

⁴ "O modelo do eleitor mediano prevê que, quando dois políticos estão se candidatando a um posto, mostrarão ter idéias próximas à opinião do eleitor mediano. O eleitor mediano é o eleitor situado no 50º percentil num determinado assunto. Nesse modelo, se um político estiver muito distante do eleitor mediano, ele será preterido." (Wessels: 2002, 181)

⁵ Bens públicos são aqueles cujo consumidor não pode ser discriminado, cujo consumo não pode ser excluído pelo não pagamento.

⁶ Accountability: responsabilização dos políticos, governantes e burocratas, perante a sociedade. Refere-se à permanente exigência de prestações de contas aos cidadãos. Quanto mais clara for a responsabilidade do político diante do cidadão e a cobrança deste em relação ao governante, mais democrática será o regime. Isto não quer dizer que haja um mandato imperativo.

O contraponto a ser percebido marca a contrarrestação, por um lado, entre o corpo organizacional público capitaneado pela ação burocrática racional do orçamento maximizador e, por outro, a perspectiva de uma ação holística de modelagem organizacional, baseada na reforma gerencial.

A questão proposta, em que a eficiência e eficácia do Estado estão cada vez sendo mais exigidas, incorpora uma nova visão de análise entre o Estado e a sociedade civil organizada, em que a pressuposição do Estado produtor como agente principal não mais responde aos anseios da ação coletiva, devido a distorções de ordem burocrática, que podem maximizar a curva de custo marginal de advocacia⁷ através da “inflação de leis”, não considerando a curva de desconto de custo da utilidade marginal⁸.

Freqüentemente, as agências públicas (ou estatais), que podem ser de tipos diferentes (agências de serviço, agências de transferência, agências de controle, agências regulatórias, agências de comércio, agências fiscais etc.) podem estar ambientadas em estruturas burocráticas rígidas, que acabam por atender interesses corporativos organizados por estas mesmas agências, agindo através da perspectiva normativa e com o objetivo de maximizar seu orçamento sem se preocupar com a origem. Não interessa quais instrumentos irão assegurar a provisão dos recursos orçamentários, mas sim o crescimento dos fundos a sua

⁷ Curva de custo marginal de advocacia: primeiro, ilustra a forma de atuação do modelo de agência pública (Public Bureau) e procura representar o tamanho e a constituição da AP, podendo ser alvo de oposições às suas realizações, desde que as funções constantes aumentem sucessivamente o orçamento de forma a ser progressivamente maior o custo. A curva de custo marginal de advocacia pode, de acordo com a tendência de sua inclinação mais inelástica (vertical) ou mais elástica (horizontal), ter uma oposição externa acirrada ou não. Outro ponto é que essa oposição poderá determinar o grau de defesa da agência, dependendo da credibilidade que a agência terá perante ao público, sendo levado em conta o crescimento ou decréscimo da curva de custo, seja para direita e para cima, ou para a esquerda e para baixo, respectivamente. E por último, a capacidade de sobrevivência de uma agência vai depender da taxa de retorno alternativa.

⁸ A curva de desconto de custo marginal de utilidade é determinada, primeiro: pela possibilidade de influência dos altos burocratas (top bureaucrats especially), porque estes têm maior poder decisão do que os baixos burocratas (bottom bureaucrats), isolados em suas rotinas. Segundo, o perfil da curva de custo marginal de utilidade vai depender do relacionamento entre o núcleo (core), a agência e o programa-orçamento.

disposição. Sua lógica de atuação encontra-se fundada no conceito de super-programas orçamentários⁹.

Assim, de acordo com o tipo de agência, os mecanismos regulatórios serão mais ou menos eficientes, mais ou menos transparentes em suas ações. A provisão dos serviços públicos terá uma maior qualidade, na medida em que o processo democrático se desenvolver. E uma sinalização de aprimoramento do processo poderá ocorrer através de tipos de agências modeladas sob o núcleo orçamentário¹⁰. Isto porque podem ser criadas alternativas mais ágeis de oferta do bem público, montadas no princípio de gestão empreendedora do Estado, buscando maximizar a utilidade dos cidadãos com um baixo custo de advocacia. Isto quer dizer que deverá haver um esforço de execução de projetos dentro dos limites orçamentários, baseados nos fundamentos microeconômicos da macroeconomia, ou seja, promoção do controle dos gastos pela implementação do princípio da concorrência, via licitação, concurso, tomada de preço, leilões etc., de modo que se possam minimizar tanto as falhas de Estado quanto as falhas de mercado.

Deste modo, tende a ser preservado o bem-estar, ou até mesmo melhorado o atendimento das demandas coletivas, sempre assegurado, contudo, pela racionalidade de um corpo burocrático enxuto, vinculado às agências de arbitragem governamentais e não mais atrelado a agências produtoras de serviços. Torna-se possível também a atuação de atores não-governamentais, através de organizações contratadas, as ONG's, que podem avaliar e serem avaliadas, sempre com o objetivo de conseguir um melhor desempenho de produtividade dos funcionários públicos, tendendo a um maior desempenho, com o fim último de maximizar a utilidade marginal orçamentária.

⁹ Super-programa orçamentário: consiste em fundos levantados por outras agências, que têm seus próprios recursos; mas não existe nenhum controle sobre as agências do terceiro nível.

¹⁰ Núcleo orçamentário: consiste em verificar tanto as despesas quanto os gastos diretamente realizados pela própria agência em suas operações (ou nas operações feitas pela agência em contratos ou concessões para outros setores do corpo público).

O interesse individual dos burocratas racionais, no novo contexto da desregulamentação, da revisão e confirmação do orçamento estabelecido por princípios institucionais ou emendas parlamentares, verá enfraquecer os seus comportamentos baseados nos interesses corporativos. O critério estabelecido poderá vir por mecanismos de controle e de mensurações de desempenho, que têm como objetivo incentivar a produtividade das regras burocráticas que visem a atingir o nível ótimo de eficiência acionado pelo modelo de modelagem organizacional, podendo desvincular-se da anterior visão do auto-interesse, que visava a busca de prestígio, de conveniência, estabilidade do emprego, poder político, renda monetária etc. Mesmo assim, deve-se levar em conta que a menor participação do Estado (o Estado mínimo) não extingue necessariamente a exacerbação do interesse individual.

Para que sejam concretizadas as demandas coletivas, é necessária a existência de canais institucionais politicamente estáveis, balizamentos contratuais flexíveis e regras de comportamento da função pública claras e objetivas, para que a interseção entre os atores envolvidos e os governos amenize o caráter autoritário de gestores públicos de nível mais alto. Para isso, é necessário que os modelos do comportamento nas organizações estejam ancorados na liberdade da Escolha Pública, com o objetivo de aparar as arestas dos problemas de ordem pessoal e profissional.

A Escolha Pública deve procurar atender não somente aos objetivos de interesses privados para que possa assim delinear a maximização orçamentária dentro da restrição prevista, pensando também na forma como é gasta a última unidade de recurso e de como se dá a resposta a estes gastos. O propósito é mensurar e identificar a relação custo - benefício para provisão do bem público e verificar de que forma ele chega ao consumidor enquanto cidadão ou cliente dos serviços prestados pelo Estado. Tal estratégia seria, pela implementação do modelo de modelagem organizacional (*bureau-shaping model*), a melhor opção para integrar as estratégias individuais às coletivas, sem causar uma ruptura conflitiva entre os atores sociais, porque estes terão o pleno e livre acesso a uma gama relevante de informações, que os habilite a fiscalizar as ações de governo e lhes permita reivindicar o atendimento a demandas que lhes forem representativas.

Os orçamentos, então, podem seguir um caminho menos rígido, pois se forem focados pelo prisma do núcleo orçamentário (*core budget*), a fatia orçamentária poderá ser transferida via contrato com agências e, sendo estas fiscalizadas, poderá mostrar o seu desempenho, fazendo jus ou não ao contrato de concessão, fornecimento ou produção do bem público. Assim, o núcleo orçamentário será mais eficaz do que a forma de agências de orçamento e ainda mais que o modelo de super-programa de orçamento, cuja metodologia não se coaduna com a nova função do governo, pela “reinvenção do Estado” (Osborne, 1995). As agências, portanto, têm o papel de serem um fórum ou referência à melhor distribuição de recursos, organizadas a partir de um alto nível do corpo burocrático, pois serão, em tese, o centro de controle dos recursos públicos.

No caso do Brasil, de acordo com o Plano Diretor da Reforma do aparelho do Estado (1995), há um firme movimento de reinvenção do Estado, que procura deixar de lado os vícios corporativos de um Estado produtor, caminhando para o Estado regulador, agente de arbitragem das ações de demandas coletivas. Adota-se, então, o tipo de agência baseada na concepção do núcleo orçamentário (Dunleavy, 1991), visando a diminuir o desperdício, o desvio dos recursos públicos e, concomitantemente, promover uma drástica redução do nível de corrupção nos órgãos governamentais. Para isto, a reforma baliza-se em respeitar as leis, não como mero objetivo de trabalho, mas como regra de um contrato institucional.

Segundo Pereira (1997), a reforma em curso do Estado brasileiro procura melhorar a qualidade dos serviços, utilizando instrumentos de controle e avaliação. Isto implica criar uma figura forte de agente público. Outro enfoque importante na reforma que ora se implementa, no caso brasileiro, é a concepção clássica da passagem do balanço financeiro para a análise do balanço econômico, que é menos segmentada que a anterior. Quer dizer, cada unidade administrativa é responsável por cada unidade do setor, cujo orçamento (*core budget*) coloca em evidência a ligação do uso do recurso com os resultados obtidos. Abandona-se, assim, o tradicional critério de obter informações baseado somente na coleta de dados e sua distribuição, partindo para uma análise baseada em custos, que irá suportar a

legislação das despesas previamente estabelecidas de acordo com os limites severos e rigorosos dos gastos governamentais.

Esta reforma precisa ter as definições de leis, decretos etc., que são imprescindíveis, mas o que está ocorrendo e ainda deve ocorrer é que as leis, por si só, não mudam a vida do cidadão. De fato, as implementações na reforma do Estado têm feito, de forma quase imperceptível, uma revolução cultural, objetivando modificar a cultura dos burocratas, dirigentes, funcionários públicos etc.

De acordo com o modelo de modelagem organizacional, isto tem que levar à simplificação burocrática e procurar não impor novos cargos administrativos, quando não necessários. Com isso, será implantada a cultura da qualidade dos serviços, a cultura da satisfação do cliente - cidadão, imprimindo a valorização do profissionalismo e do mérito em detrimento dos profissionais menos produtivos. Por outro lado, a opção pela democracia participativa deve encorajar a iniciativa do cidadão e das empresas e não simplesmente criar sistemas de novos regimes regulatórios desnecessários, que impliquem o crescimento do orçamento; deve ainda agilizar os canais de informações, com o objetivo de explicar aos cidadãos seus novos direitos.

Portanto, a privatização passa a ser um dos grandes trunfos da ideologia ultraliberal de implementar a descentralização para que se possa, assim, aumentar a eficiência econômica do país.

1.1 O Estado contemporâneo: formulação conceitual

A análise acerca da privatização no Brasil passa pela discussão relativa ao papel do Estado contemporâneo, a partir do pressuposto da existência de um Estado ineficiente e capturado por interesses pessoais como um dos elementos catalizadores da crise que permeou os anos

70. Crise esta resultante de um Estado social-burocrático¹¹, agente da consolidação corporativista e do burocratismo. Partindo desta constatação, Pereira & Grau (1999) abrem uma discussão na qual fazem uma análise, considerando que o debate acerca da reforma do Estado envolve duas formas de abordagem sobre a crise do Estado no último quartel do século XX: uma nos anos 80, que era de natureza neoconservadora, propugnando o Estado mínimo; e outra abordagem que vai ganhando substância – é a constatação do irrealismo da proposta neoliberal, que vai prevalecer na condução da reconstrução do Estado, que aponta para um tipo de intervenção baseada nos critérios de eficiência distinto do objetivo de equidade. Deve haver no século XXI uma predominância do público não-estatal, agente da vida econômica e social e a visão de um novo papel do Estado.

É preciso que se entenda, neste contexto, a necessidade de implementação do processo de reestruturação do sistema financeiro nacional decorrente da nova perspectiva de integração quase que incondicional criado pelo novo cenário da ordem econômica internacional. Como o Estado brasileiro encontra-se alinhado à agenda das discussões internacionais, encampando as premissas da liberalização e da globalização financeira mundial, esta concepção coaduna-se com a necessidade de construção de um novo desenho de Estado. A esse respeito, o relatório do IPEA (por exemplo), afirma que

segundo as tendências mundiais de globalização da economia e de eliminação de barreiras à produção, o Brasil insere-se nesse processo de transformação por meio da promoção do desenvolvimento via descentralização, flexibilização, desburocratização das atividades do setor público. É nesse contexto que se situa o programa Nacional de Desestatização. (IPEA, 2000:9)

Neste sentido, o Sistema Financeiro Nacional segue o caminho natural da desregulamentação, como aconteceu com outros segmentos da economia nacional.

¹¹ Social porque buscava garantir os direitos sociais e promover o desenvolvimento econômico; burocrático porque o fazia através do sistema formal/impessoal baseado na racionalidade instrumental para executar diretamente essas funções sociais utilizando servidores públicos. (Pereira e Grau, 1999)

A lógica da privatização é, portanto, decorrente da análise e discussão racional que envolve o planejamento e que poderá viabilizar as metas, considerando as inter-relações entre os diversos setores que nela encontram-se envolvidos e cuja ação se dá através da atuação político-profissional, que levará em conta os estudos de custo-benefício.

Outras análises abordando o Estado consideram que as premissas do Estado Nacional, ainda atrelado aos conceitos estabelecidos nos séculos XVII e XVIII, não podem mais servir de referência à natureza do Estado no século XXI.

O ponto de partida para discussão relativa ao Estado, o que é e como atua, consiste na especificação do conceito mesmo de Estado. O tratamento analítico que parece proporcionar uma melhor fundamentação para uma interpretação substantiva de sua natureza e manifestação no mundo real consiste em considerar o que autores como Vincent (1987) e Dunleavy e O'Leary (1987) ressaltam como dimensões constitutivas básicas, mais especificamente, a dimensão formal ou organizacional e a dimensão funcional. (Apud Carneiro, 2000: 57)

A idéia de um Estado forte, centralizador, provedor e agente principal das demandas coletivas não se ajusta às novas formas de relações sociais, políticas e econômicas. Isto em virtude dos paradigmas de ações de interesses individuais, que são sinalizadores de novos vetores de procedimentos vinculados às novas exigências de negociações em torno dos ganhos e perdas e eficiência entre os diferentes atores em um ambiente democrático.

Desta forma, o diagnóstico da crise do Estado pode extrapolar as questões ligadas ao poder decisório concentrado nas agências governamentais. A pressuposição do Estado como único agente maximizador de eficiência e eficácia da ação gerencial acaba por criar pontos de estrangulamentos, em virtude da falta de viabilidade para implementação de projetos ou programas previstos.

Num contexto que exige um novo perfil para o Estado Nacional, cabe indagar, sob este ponto de vista, de que forma podem ser maximizadas a eficiência e a eficácia de sua ação.

O debate contemporâneo adota um enfoque abrangente para o tratamento da temática, levando em conta não apenas os aspectos técnicos e administrativos, como também a dimensão política da questão.

Segundo Pereira (1994), a concepção centralizadora do processo decisório governamental, atrelada ao viés tecnocrático clássico da gestão pública, criou desequilíbrios entre os poderes, debilitou os mecanismos de controle mútuo e tornou opacas as práticas de prestação de contas. Contas estas que necessitam de feixes de contratos, isto é, ordenamento legal, tomando por base os princípios da microeconomia e da teoria das finanças públicas, integrando à dedução racional do Estado e do ordenamento legal, com o objetivo de evitar as externalidades negativas, produzidas pela ausência de direitos de propriedade. Assim, pela hipótese de contrato, podem-se formalizar as parametrizações através do *enforcement*, criando por sua vez as condições objetivas de checagem pela *accountability*.

O Estado Nacional (*idem*), na busca de respostas adequadas às demandas coletivas, encontra-se pressionado pelo mercado a encontrar formas mais eficientes de atuação, focadas em uma nova formatação gerencial. Isto porque a adaptação e evolução dos mecanismos de concorrência privada demonstram maior flexibilidade para atender às demandas dos interesses individuais, ou mesmo de determinados grupos mais organizados da sociedade civil. E, por outro lado, é possível combater as prováveis capturas do Estado por interesses particulares, permitindo a emergência de vetores desintegradores do atendimento às demandas de ações coletivas e debilitadores da afirmação do direito de cidadania na *res pública*.

A comunhão de interesses entre o setor privado e a coisa pública, visando otimizar o bem-estar tanto individual quanto coletivo, procura sedimentar a autonomia do administrador público, no sentido de que esta autonomia gerencial minimize ou extinga as possíveis pressões dos políticos clientelistas e que esta autonomia gerencial também possa ser fortalecida em relação aos procedimentos legais estritos.

De acordo com Osborne & Gaebler (1992), não ocorrendo o aprimoramento geral na administração pública, certamente a lógica do mercado, em um ambiente onde o capital possa oferecer alternativas de ações coletivas, que atenda ao bem-estar, o Estado ficará à margem dos processos decisórios mais relevantes, enfraquecendo a capacidade de governança e retardando o processo de refinamento da democracia participativa ou direta. Mesmo considerando a existência de falhas de mercado, a força desintegradora do mercado se imporá sobre a atuação do Estado, gerando maior custo de ineficiência.

Outro vetor que passa a ocupar o espaço público não-estatal (Pereira, 1999) está representado pelo setor não-governamental, cuja eficiência em processar as ações coletivas demonstra que o espaço público não-estatal é mais amplo do que o estatal e que a sua importância é cada vez maior, em função da crise do Estado. Assim, em sociedades, democráticas ou não, o cidadão, enquanto contribuinte, usuário de serviços públicos, ou cliente, ou membro de ONG, sempre demandou uma representação que não se reduz somente ao voto. Dadas as crescentes exigências sociais concorrentes, as expectativas e o desempenho governamental serão variáveis e, muitas das vezes, não condizente com as necessidades individuais.

As ONG's tornam-se, então, as expressões de vozes e as participações ficam cada vez mais relevantes. E o Estado Nacional vai se dispersando de suas atividades principais (Core).

Para o MARE – Ministério de Administração e Reforma do Estado – (1997), a tendência desintegradora, envidada tanto pelo mercado quanto pelo setor não-governamental, se enquadrada no processo regulatório especificado, pode reverter o atrofiamento dos serviços públicos sob a responsabilidade única do Estado. Terceirizar, publicizar ou mesmo privatizar podem ser formas mais eficientes de atender às necessidades dos contribuintes e usuários, isto no que concerne principalmente às atividades auxiliares do governo.

Direcionando interesses locais e centrais divergentes, tendo em vista que os políticos dos governos subnacionais procuram atuar em seu interesse próprio, e para restringir a atuação

dos governos, faz-se mister a formalização de normas, com vistas a restringir as distorções dos governos subnacionais. Havendo condições de buscar uma compatibilidade político-administrativa entre o governo central e os governos subnacionais, a tendência poderá em hipótese redimensionar os custos e a importância política do governo central, transferindo responsabilidade e capacidade orçamentária aos governos locais, obrigando os Estados esbanjadores a reduzir os seus gastos.

Então, segundo o Banco Mundial (1997), a visão de um Estado Nacional, de acordo com o único patrocinador, ver-se-á obrigado a repartir o poder político nacional com os governos subnacionais. Mas, por outro lado, a possível disseminação de governos subnacionais poderia inviabilizar a importância destes no contexto da reforma do Estado, pois a pulverização dos recursos públicos amorteceria o impacto de políticas públicas, restringiria a distribuição e aplicação orçamentária, levando a um nível subótimo das demandas e das ofertas dos bens públicos. E, por conseguinte, poderia haver um grave processo de desestabilização institucional e, possivelmente, constitucional. Enfim, o excesso de governos locais seria um contra-senso ao refinamento da economia organizacional e das regras políticas mais adequadas às ações coletivas, agravando ainda mais as falhas de Estado.

A melhor compatibilização nas relações intergovernamentais, em que um sistema de transferências ajustadas, que extrapolem o âmbito ideológico, poderá erigir, na verdade, um vetor de desintegração criadora, porque direcionaria a uma gestão de resultado da coisa pública, criando um agente ativo que pode ser denominado de governo empreendedor ou governo inovador¹².

¹² Empreendedor, palavra de origem francesa, foi inicialmente utilizada pelo economista francês J. B. Say por volta de 1800. "Entrepreneur", afirma Say, "movimenta recursos econômicos de um setor de menor produtividade para outro de maior produtividade e rendimento". Em outras palavras, o empreendedor emprega recursos de novas formas, para maximizar a produtividade e a eficiência.

A definição de Say se aplica igualmente ao setor privado, ao setor público e ao setor voluntário. Superintendentes e diretores escolares dinâmicos usam recursos de novas formas para maximizar a produtividade e a eficiência das escolas. Os gerentes de aeroportos inventivos fazem o mesmo. Comissários assistenciais, secretários do trabalho, funcionários do Ministério do Comércio – todos podem desviar recursos para áreas de maior produtividade e melhores resultados. Quando falamos sobre empreendedores públicos,

Somando-se os vetores anteriores, o núcleo de uma reforma gerencial, voltada para uma gestão pública empreendedora, passa pela disseminação das novas tecnologias de informação, pelas atividades principais e atividades auxiliares do governo, assim como a disponibilidade das informações por essas novas tecnologias, pelo setor não governamental e, evidentemente, pelo mercado. Concomitante à disseminação das novas tecnologias de informação, deve-se atentar para o seu uso adequado, para que seja facilitador das demandas de ações coletivas e possa ser minimizada a assimetria de informações.

A questão premente passa pela adesão e vontade do Estado em disponibilizar as informações em tempo real, para que os consumidores, clientes, contribuintes e usuários possam retornar as suas demandas dentro da racionalidade de suas expectativas, a fim de que sejam de fato solucionadas. Isto minimizaria os custos de transação e teria o governo uma sinalização correta dos anseios. Instalaria, portanto, o sistema *e-governament* (Banco Mundial, 1999) reconhecendo as assinaturas, documentos digitais e também documentos virtuais. Esta é sem dúvida uma parte boa de vetor de desintegração do Estado Nacional.

Segundo Pereira (1997), em substituição ao Estado Nacional clássico, com implementação da reforma gerencial, abre-se espaço legal e legítimo para os órgãos dos governo sem a tutela da administração direta. Esta condição refletirá uma melhor prestação e produção tanto de serviços públicos quanto privados, o que dar-se-ia através da regulação, que visa perseguir maiores níveis de eficiência, desempenho e eficácia dos concessionários. E esta substituição será possível através da minimização dos problemas da *accountability*.

Não será, então, necessário um organismo administrativo fiscalizador / produtor dentro de uma estrutura governamental centralizadora, e portanto ineficaz, e portanto aberta às investidas dos focos corruptores. Este vetor desintegrador, assim como os demais, teria maior autonomia política e financeira e poderia exercer de forma mais ágil as funções

referimo-nos precisamente a essas pessoas. Quando queremos falar sobre o modelo empreendedor, queremos indicar instituições do setor público que atuam regularmente dessa forma – que usam constantemente seus recursos de novos modos, para aumentar sua eficiência e efetividade. (Osborne e Gaebler, 1994)

diretamente a eles requeridas, e assim os problemas de ações coletivas poderiam ser racionalmente equacionadas.

No que se refere ao novo desenho do Estado brasileiro, o que se coloca é que, nos processos de escolhas eleitorais, estarão não só subentendidas as preferências dos atores que dos pleitos participaram, mas também sinalizadas as intensidades dessas preferências; isto sim, irá refletir o pressuposto da Escolha Pública, porque o ganhador terá a priori a chancela legal, moral e legítima de promover o programa de reformas de gerenciamento público a ser implementado, em virtude do espólio que terá de racionalizar, em um contexto político e econômico, ainda em processo de sedimentação econômico-institucional.

Segundo Grau e Pereira (1999), existe, por detrás desses vetores desintegradores, a estrutura de uma nova ordem econômica internacional, em que as configurações das instituições supranacionais (FMI, BID, BIRD, OCDE etc.) encontram-se vulneráveis em suas ações por um novo paradigma das redes de informações, em função de suas premissas de ajustamento da ordem econômica internacional já serem extemporâneas. Isto em virtude de os Estados Nacionais, de acordo com a sua moldura político- institucional (União, Estado, Município) e as suas jussantes administração direta e administração indireta não corresponderem às novas demandas de um mundo integrado às novas redes de informações e que, portanto, exigem um grau de eficiência mais apurado, concatenado às premissas básicas da ação democrática, que possa se sustentar através de maior controle dos recursos necessários a atender às demandas das ações coletivas pleiteadas. E isto se dá através da organização dos fluxos orçamentários, suas saídas e entradas e a forma como serão administradas. Deve ser por uma gestão administrativa pública, que estabeleça o princípio do “enforcement”, balizado pela parametrização das atividades de cada funcionário público e que possa estar sendo monitorada pelo processo da *accountability*.

Poderá assim, tornar o Estado eficaz e eficiente através de sua vinculação contratual ao Terceiro Setor ou a desintegração (descentralização) via municipalização, desde que sejam obedecidos os preceitos de controle e fiscalização mencionados anteriormente.

Para tanto, as questões de interesses de ordem político-partidárias seriam minimizadas, em função das restrições observadas das falhas de Estado e das falhas de mercado, contribuindo por uma sociedade menos excludente. (Banco Mundial, 1997)

Por outro lado, há aqueles que contestam o modelo de privatização brasileiro, como Mantega, Chossudovsky, Fiori, Conceição, considerando que as instituições públicas financeiras, particularmente os bancos estaduais, já serviam mais ao capital privado do que ao próprio povo.

Mesmo havendo contrarrestação ao modelo de privatização, já está claro que é insofismável rever o papel do Estado no contexto atual. Cabe aqui, então, a posição de Mantega (1994: 18), que vê os dilemas da privatização, colocando-a da seguinte forma:

O programa de privatização brasileiro possui a marca da desregulamentação irracional promovida pelo governo Collor de Mello. Longe de ser uma reforma coerente e planejada de um Estado ineficiente e corrupto, constitui-se no simples sucateamento da máquina estatal. Evidentemente, o fim do Estado desenvolvimentista exige um novo desenho de Estado, que transfira para a iniciativa privada empresas e atribuições que não precisam girar na órbita pública. Isto deve ser feito, entretanto, não indiscriminadamente, mas a partir da definição de um novo modelo de desenvolvimento, que oriente a reforma do Estado e discrimine os setores que ainda devem permanecer sob seu controle.

Assim, argumentos contrários não subestimam a importância da privatização em setores que podem ser eficientemente exercido pelo setor privado, que acabam minimizando as externalidades negativas devido a falhas de Estado.

A alternativa reside na concepção de *governance*, que tem sua premissa baseada na proposição de que governar transcende as simples políticas governamentais e define-se na maneira como o governo exerce o seu poder. Noutro sentido, é a capacidade de comando, é

a capacidade de coordenação e, por fim, é a capacidade de implementação governamental. Reforçando esta idéia, temos a colocação de Diniz (1995: 39), o qual pondera que

(...) para analisar questões ligadas à capacidade de ação do Estado na implementação das políticas públicas e na consecução das metas coletivas, parece-me pertinente utilizar o termo governance, mais apropriado para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade brasileira, que se expandiu de forma considerável a partir dos anos 70.

1.2 Privatização e Escolha Racional

A questão pertinente ao novo perfil do Estado e às ações coletivas ou individuais passam, em última instância, pela oportunidade de escolhas em que

o processamento de informações que fundamenta a racionalidade da escolha, por sua vez, está relacionado ao comprometimento ou engajamento efetivo do agente com os propósitos da ação traduzindo o fato de que os 'fins ou objetivos devem estar estabelecidos de maneira suficientemente clara e consistente'. (Carneiro, 2000: 17 apud Reis, 1998: 27)

Ou, ainda, reconstruir as relações entre mercado e Estado, segundo a assertiva de Carneiro (2001: 75), segundo quem *a democracia seria permeada, portanto, pelo compromisso com a conciliação dos princípios de liberdade e igualdade, ou alternativamente, de mercado e Estado.*

Neste sentido, o esforço de manutenção e consolidação do Plano Real, e a retomada da política de privatização, em especial a privatização do setor financeiro oficial, foi centrada na estratégia do governo de diminuir o ambiente de generalizada imprecisão da política econômica e estabelecer regras que servem como um equivalente de certeza no cálculo de estratégias dos agentes privados.

A ação do governo encontra-se assentada na definição de uma execução criteriosa das regras do jogo, baseado no princípio da Escolha Pública e particularmente no que se refere à manutenção do cronograma de privatização, com o objetivo de atender ao novo modelo desenvolvimentista que possa criar junto à opinião pública a euforia da estabilidade de preços, que evoca um cenário de concorrência competitiva. Mas, para que seja efetivada a vantagem estratégica do governo, procurando assegurar os fundamentos macroeconômicos, o governo lança mão do estratagema de resguardar a estabilidade do mando, como pode ser observado na análise abaixo:

Há, pois, um sentido perverso na troca da estabilidade do mando: é o reforço do poder discricionário à disposição de quem já o exerce num nível bastante expressivo. Os burocratas do executivo tornaram-se principal fonte geradora de direitos na economia, de vez que exercem substancial controle das escolhas públicas. (Monteiro, 2000: 71)

Assim, a trajetória do referencial teórico passa pelo suposto da escolha racional, haja vista que a relação entre o estudo da natureza do Estado e a questão pertinente à privatização do sistema financeiro estatal tem que considerar o interesse dos agentes individuais, dado o leque de alternativas para decidirem qual a escolha eficiente. Portanto,

decisões ou escolhas envolvem alternativas, a partir das quais um indivíduo pode escolher e efetivamente escolhe. Analisando as escolhas políticas, teremos que especificar algo sobre as alternativas abertas aos indivíduos que escolhem. (Frohlich e Oppenheimer: 1982, 10)

Neste sentido, a privatização traz, no seu bojo, a possibilidade de melhor alocação dos recursos públicos e a perspectiva de maior competitividade de mercado do setor financeiro privado, abrindo maior oportunidade de escolhas e assim racionalizando os gastos públicos. Segundo Antunes (1998: 174),

No bojo da escola da Escolha Pública há várias correntes que apontam causas particulares para o crescimento da despesa pública,

dentre as quais: as assimetrias institucionais, a burocracia, as interações político-econômicas, a ilusão financeira e os direitos de propriedade.

O novo direcionamento dado ao processo de intervenção estatal e a implementação do Plano Nacional de Desestatização (PND) tornaram-se as escolhas preferidas, como centro norteador da reestruturação do modelo de desenvolvimento do país. Aqui especificamente, cabe ressaltar as mudanças ocorridas no âmbito do sistema financeiro (1995-1998). Como observado por Baumann (2000: 56),

A partir do Plano Real, em 1994, realizou-se uma ampla e bem sucedida reforma do sistema bancário, visando amenizar os custos de uma transição para uma inflação mais baixa, potencializados por uma supervisão demasiado passiva do Banco Central no período de inflação elevada. Encontra-se em andamento a extensão dessa reforma aos bancos estaduais, retirando-se dos estados a possibilidade de emitir moeda (através dos resgates de dívidas estaduais pelo Banco Central).

No caso específico da implantação do Programa de Privatização do Sistema Financeiro Estatal, foi criado o (PROES), decorrente da escassez de recursos e da má administração das empresas públicas que atuavam no sistema bancário. E dentro da racionalidade que move o processo de desestatização dos bancos estaduais, a questão a ser dirimida seria o crescimento do déficit público, em vista de que, na persistência do modelo em que estavam estruturadas as instituições financeiras estaduais, o crescimento do déficit público tornar-se-ia explosivo. Isto em virtude de que, perpetuado, o modelo anterior à privatização já mostrava, segundo o relatório do Banco Central do Brasil do encontro de 1992 – que a alocação dos gastos públicos seria cativa dos interesses da ação dos políticos e eleitores, em virtude dos desejos e necessidades dos grupos medianos, por conseguinte representantes dos próprios desejos.

Assim, as preferências individuais acabariam por prevalecer, induzindo a determinação do montante de bens públicos que poderia e deveria ser fornecido pelo poder público.

CAPÍTULO II

PROGRAMA DE AJUSTE DO SISTEMA FINANCEIRO NO BRASIL

Para a análise do período que abrange os anos 80 e 90, torna-se relevante retomar a trajetória das decisões estratégicas no campo macroeconômico da década de 80, que procurou manter a política adotada na segunda metade dos anos 70 – consubstanciada no II PND (Rezende, 1999: 151) e que já apresentava claros sinais de esgotamento.

A década de 70 foi pródiga em recursos disponíveis, estimulada pela farta liquidez internacional e baixa taxa de juros, que financiavam o setor público estatal, como também propiciavam a expansão dos créditos oficiais ao setor privado. Os Estados não tinham limites para os gastos, porque não havia uma legislação que cobrasse as responsabilidades das autoridades governamentais; neste sentido, o público confundia-se com o privado. Não havia uma preocupação com o controle fiscal, por parte da União, tanto que os Estados fizeram uso em excesso do mercado de capitais recentemente formado, para captar recursos através do lançamento de títulos públicos.

Os Estados tinham, ainda, instituições financeiras oficiais, que serviam de financiadores do déficit público estadual, sendo usados para desviar da centralização tributária da União. E, desta maneira, os bancos estaduais acabaram por distorcer as suas funções, dentre as quais a de suprir o setor produtivo.

O ambiente, propício aos gastos públicos, sem controle fiscal e monetário, deixou uma perversa herança para o período democrático, que acabou herdando a dívida dos Estados (Santos, 1999: 283), formada no bojo da política federal de estímulo a esses empréstimos.

Este ciclo vicioso vai ser quebrado com a Constituição de 88, quando esta traça um novo marco institucional, estabelecendo um novo padrão de relacionamento entre as

esferas subnacionais e a União. Ainda como observado por Santos (1999: 283), (...) *Estados e municípios passaram a ter um peso muito maior nas finanças públicas, já que passaram a contar com um volume maior de recursos próprios e transferências constitucionais.*

A democratização e a descentralização política e administrativa, processos coroados pela Constituição de 88, aumentaram as demandas sociais sob as esferas locais de governo (...) e, nesse sentido, os bancos estaduais, durante a década de 80, foram afetados fortemente pelos ciclos eleitorais. (Santos, 1999: 283).

O II PND é substituído na primeira metade dos anos 80, durante o governo Figueiredo, pelo IIIPND, que também teve de ser abandonado, em vista do quadro recessivo mundial, desestabilizando os fundamentos macroeconômicos, que se tornaram vulneráveis, comprometendo a opção pelo crescimento econômico, forçando o governo a priorizar o ajuste externo. Passa a estabilização a ser o alvo das políticas econômicas encetadas durante todos os governos da década de 80. Aquela visão desenvolvimentista ficou cada vez mais distante.

A segunda metade dos anos 80 foi marcada por sucessivos planos econômicos (Plano Cruzado, 1986; Plano Bresser, 1987, e Plano Verão, 1989) do governo Sarney, que fracassaram e que tiveram como marca uma nova formulação conceitual sobre a inflação, baseados no princípio de inflação inercial.

Uma novidade relativa em relação aos elementos sancionadores da inflação era a inclusão do déficit público nessa categoria. De acordo com o efeito Oliveira-Tanzi, já se sabia que a elevação da inflação provocava a redução da receita tributária real. Bresser e Nakano acrescentam a este fator técnico um fator político: já que a inflação elevada exige que a quantidade de moeda seja aumentada, os governantes se apercebem disto e se perguntam: por que não aumentá-la incorrendo em déficit e financiando-o com emissões? É claro que será possível aumentar a oferta nominal de moeda por meio de realizações de superávits públicos e do resgate de títulos do Tesouro, mas a existência da inflação inercial é um incentivo ao déficit público e ao financiamento

inflacionário de despesas públicas. Afinal, os governantes não são de ferro. (Santos, 1999: 161)

Os anos 80 deixaram o seu legado para a década de 90 no que toca ao quadro de desequilíbrio macroeconômico, agravado pelos ônus financeiros da dívida externa, pela desestruturação do setor público, inflação explosiva e pela perspectiva de perda do dinamismo. Neste contexto, como afirma Baumann (2000: 18),

os anos 90 são considerados 'a década das reformas' no Brasil. Embora algumas ações ainda iniciais tenham ocorrido no final da década de 80 – como foi o caso, por exemplo, da liberalização do comércio exterior e das primeiras privatizações –, claramente as etapas mais significativas somente começaram a ser cumpridas a partir de 90.

Com o objetivo de romper com esta herança, arquiteta-se uma nova proposição da agenda pública para os anos 90, que virá consubstanciada na ênfase dada à estabilização, sob os auspícios de reformas baseadas na concepção de cunho liberal (especialmente na reforma administrativa¹³), com o objetivo de dar traço ao caráter incrementalista das reformas. Nos anos 90, são validadas as diretrizes propositivas da heterodoxia dos programas de estabilização na medida em que estes planos acrescentaram, além da idéia inercialista da inflação, como dito anteriormente, a necessidade de se promover o equilíbrio das contas públicas.

O desdobramento da nova agenda pública veio então incluir temas, como o da privatização, reforma tributária, ajuste fiscal etc., fazendo assim um prognóstico correto a respeito das origens do processo inflacionário.

O início dos anos 90 marcou um período de mudanças da redefinição do Estado, em consonância, por outro lado, com uma agenda política que tinha como eixo central a estabilização.

¹³ Para maiores detalhes sobre a questão, ver Pereira, 2000.

As reformas econômicas que passaram a tomar curso, a partir de então, foram marcadas por profundas transformações do arcabouço político-institucional, introduzidas pela Constituição de 88, que estabeleceu um novo balizamento para a condução da atividade governativa no país (Bresser, 1996: 267 e Carneiro, 2001: 28-32).

A nova matriz de política econômica deverá preconizar a racionalidade e eficiência para as novas funções do Estado. Segundo Oliveira (2000: 75), passava a *verificar agora a necessidade de mudança no próprio papel do Estado nos marcos de um país em processo de abertura e globalização*.

A diretriz de política econômica passa a ter uma concepção, moldada na tradição da teoria da Escolha Racional, cuja premissa é

de inspiração utilitarista, segundo a qual, dentro de certos limites, os indivíduos são dotados de comportamentos estratégicos, ou seja, atuam racionalmente, movidos por interesses próprios, e escolhem cursos de ação que maximizem seus ganhos. (Almeida apud Przeworski, 1989: 9)

Neste sentido, a política econômica a ser posta em prática sob a ótica do novo papel do Estado determina as relações entre a teoria expressa em termos macroeconômicos e a teoria do comportamento das decisões tomadas individualmente, conhecida como individualismo metodológico, que passa a ser o sustentáculo dos argumentos, por vezes ambíguos, do social-liberalismo (sic)¹⁴ (ver Merquior, em Bresser: 190) empreendido na gestão do governo Collor, empossado em março de 1990 e destituído em dezembro de 1992.

São as premissas individualistas-utilitaristas da coordenação de mercado que passam a caracterizar a economia brasileira a partir de 90, em sintonia com um discurso que procurava romper com os resquícios de um modelo supostamente anacrônico, herdado

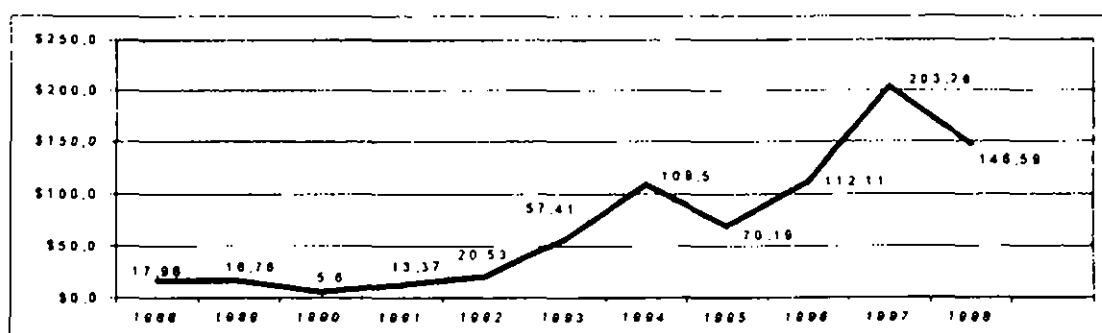
¹⁴ Aquele Estado que protege os direitos sociais ao financiar as organizações públicas não-estatais - que defendem direitos ou prestam serviços. Um Estado que, além de social e liberal, seja mais democrático, pelo fato de suas atividades submeterem-se diretamente ao controle social. Este conceito também foi usado pelo governo FHC.

do nacional-desenvolvimentismo. Era preciso, de acordo com o novo discurso introduzido pelo governo Collor, levar o país a pensar e agir dentro dos preceitos da nova ordem econômica global. Isto significava que era o somatório dos benefícios individuais que poderia promover a melhoria do bem-estar social e que, por conseguinte, a equidade só viria através das decisões e ações da eficiência individual. Os atores políticos e econômicos (empresas e indivíduos) só poderiam contribuir para a melhor distribuição da riqueza se fossem cada um eficazes naquilo que se propuseram a fazer.

Estas assertivas traziam no seu núcleo um conteúdo ideológico bastante forte, pois passa a ser a priori a propugnação de um discurso que delega ao indivíduo as prerrogativas de se atingir o estado ótimo de bem-estar social.

Passa a privatização a ser questão ideologicamente cadente como elemento catalizador da economia brasileira, que, de um quadro pouco atraente para os investidores, passa a ser uma boa opção, ao contrário do ambiente antes visto nas Bolsas de Valores nos períodos do governo Sarney e Collor. O quadro passa a ser favorável à aplicação nas Bolsas a partir do governo Itamar Franco.

Gráfico 1
Volume Total Negociado na Bolsa de Valores/ Brasil (US\$ Bilhões)



Fonte: adaptado de CVM

Com a implementação do Plano Real, houve uma euforia nas Bolsas de Valores brasileiras, de acordo com a Comissão de Valores Mobiliários, só interrompida momentaneamente com a crise do México em 1994, mas voltando logo a ser atraente, em função do empenho do Presidente Fernando Henrique Cardoso em expandir o programa de privatização, reforçado por este governo que conseguiu manter-se para um segundo mandato. Esta continuidade facilitou a manutenção das diretrizes do seu programa de governo. Os investidores foram, portanto, atraídos pelos baixos preços das ações das empresas que seriam privatizadas (Andrezo e Lima, 1999).

O processo de privatização pode ser observado em dois momentos, como mostra o gráfico 1: um entre o Plano Cruzado e o Plano Collor, e outro a partir de 1994, com o Plano Real. O primeiro momento foi marcado por baixa atividade das Bolsas de Valores, com um volume de negócios domésticos restrito, e o segundo, com um volume de negócios ascendente nas Bolsas de Valores, neste caso em virtude da abertura ao capital estrangeiro e ao programa de privatização, que estava voltado para a venda das grandes estatais (Usiminas, CSN etc.). Para manter o êxito da reforma empreendida na política e na economia brasileira no transcorrer da década de 90, foi necessário promover alterações no mercado financeiro brasileiro¹⁵.

Sob este enfoque, a privatização tornou-se uma importante tendência que se estabeleceu na agenda política, como paradigma dos programas de estabilizações econômicas empreendidas no começo da década de 90, já em foco nos Planos Collor I e II e subsequente com o Plano Real, programas estes frutos do ambiente da transição

¹⁵ Estas alterações foram: 1) Programa Nacional de Desestatização; 2) regulamentação da oferta pública da nota promissória, ou *Commercial Paper*; 3) Código de Defesa do Consumidor; 4) Crimes contra a Ordem Tributária, Econômica e contra as Relações de Consumo; 5) Plano Diretor do Mercado de Capitais; 6) Regulamentação do Fundo de Privatização – capital estrangeiro; 7) Surgimento da Bolsa de Mercadorias & Futuros, após nova fusão; 8) novas formas de captação de recursos (anexos IV e V) e Fundos de Renda Fixa – capital estrangeiro; 9) novas regras sobre swap; 10) regulamentação de Fundos de Investimentos Imobiliários; 11) regulamentação da securitização de recebíveis comerciais ou prestação de serviços. (Andrezo e Lima, 1999).

política da ditadura para o Estado de direito a partir da metade da década de 80 no Brasil¹⁶.

Neste sentido, Donahue (1992: 11) percebe que a política de privatização no Brasil adquiriu um espaço relevante, de acordo com o seguinte cenário:

Dois legados políticos dos anos 80 vão colorir e condicionar as políticas econômicas dos anos 90. O primeiro é um renovado entusiasmo cultural pela empresa privada. O outro é um imperativo permanente, induzido pelo déficit, visando limitar os gastos do governo. A confluência dessas duas tendências deu margem a grandes esperanças e apelos à 'privatização', prática que consiste em delegar responsabilidades públicas a organizações privadas.

De acordo com esta percepção, pode-se entender a nova trajetória político-econômica brasileira integrada à racionalidade da globalização, conduzida pelo discurso da nova ordem econômica internacional, especialmente formulada pelo **Consenso de Washington**¹⁷, cuja receita determinava, com a onda de privatização do setor público,

¹⁶ No governo Collor, foram transferidos ao setor privado dezoito empresas a US\$ 5,4 bilhões, sendo US\$ 4,0 bilhões em receitas de venda e US\$ 1,4 bilhão em dívida transferida. Do valor referente a receitas, US\$ 3,966 bilhões foram pagos com as chamadas moedas de privatização (as moedas de privatização utilizadas no PND são: Debêntures da SIDERBRÁS, Certificado de Privatização, Obrigações do Fundo Nacional de Desenvolvimento, Créditos Vencidos Renegociados, Títulos da Dívida Agrária, Títulos da Dívida Externa, Letras Hipotecárias da Caixa Econômica Federal e Notas do Tesouro Nacional, série -M) e US\$ 49 milhões em moeda corrente. No governo Itamar, o programa foi fortalecido e ampliado e passou a atuar, também, na viabilização das concessões de serviços públicos, em possíveis parcerias entre o público e o privado e na discussão sobre possível quebra de monopólio – Petrobrás, Eletrobrás e Telebrás – particularmente a partir da posse do então ministro da Fazenda FHC. E segundo a Secretaria de Desestatização do BNDES, foram privatizados, nos vinte e cinco meses do governo Itamar Franco, um total de quinze projetos representando cerca de US\$ 6,5 bilhões de resultado, com US\$ 4,6 bilhões de vendas e US\$ 1,9 bilhão das dívidas transferidas. No governo FHC, além da continuidade do programa, foram encaminhadas ao Congresso Nacional as propostas de concessão de serviços na área de transportes e a criação de agências reguladoras dos setores de petróleo e gás, energia elétrica e Telecomunicações. Os resultados no triênio 1995 - 1998 indicam um valor total de privatizações e concessões que equivalem a 85,3% de todo o valor privatizado no período 1991/1998.

¹⁷ É a contrapartida ideológica do neoliberalismo, surgido nos EUA e na Europa quando, a partir dos anos 70, as políticas keynesianas se provaram incapazes de controlar a economia: a inflação acelerou, o desemprego cresceu e as taxas de crescimento diminuíram. Na América Latina, a mesma crise econômica ocorreu dez anos depois, na década de 80, mas de uma forma mais aguda. O Consenso de Washington, que passa a dominar a década de 80, formalmente se limitava a firmar a necessidade de liberalização comercial, privatização e ajuste fiscal. (Bresser, 1996)

diferentes funções às *esferas nacionais e subnacionais*¹⁸, no sentido de estas criarem condições para um setor público eficiente. A privatização tornou-se relevante na agenda de transformação do perfil do Estado brasileiro no sentido de torná-lo um agente de arbitragem (regulador e fiscalizador) no âmbito das relações de negócios (setor produtivo e setor de prestação de serviços) e acabar com aquela idéia de Estado empresário, tanto que a tabela abaixo reflete o compromisso dos três governos nos anos 90 em enxugar o aparato produtivo estatal.

Tabela 1
Brasil: Resultados Gerais das Desestatizações/ 1991-1998

Programa	Receitas de Vendas	Dívidas transferidas	Resultados gerais
1. Federais	46 168	11 326	57 494
1.1 PND	19 611	9 201	28 812
1.2 Telecomunicações	26 557	2 125	28 682
2. Estaduais	22 520	5 223	27 743
TOTAL	68 688	16 549	85 237

Fonte: BNDES. Elaboração: BNDES.

O objetivo era minimizar as falhas de Estado, segundo a corrente do pensamento liberal, dentro da análise novo-clássico e dos ciclos reais de negócios, que sempre eram enfáticos em mostrar, através das suas idéias privatistas, que o mercado é o agente mais eficaz e eficiente para obter ganhos exuberantes sem onerar a sociedade (extinguindo ou minimizando o custo de transação), pois só ele (o mercado) pode

¹⁸ Banco Mundial, 1997.

promover a alocação eficiente¹⁹ dos recursos e, se isto não acontece, a sociedade vai reconhecer a extensão da falha, mas, mesmo assim, havendo ainda alguma falha, ela sempre será menor que a falha de Estado²⁰.

A *rationale* está no escopo da concepção de um novo desenho do Estado; o núcleo da questão pode ser sintetizado na seguinte assertiva:

A razão pela qual o Estado fornece bens públicos é a mesma razão pela qual faz qualquer outra coisa: o auto-interesse privado de alguém. Esses argumentos servem aos teóricos neoliberais para justificar a premissa de que os mercados competitivos são eficientes, sem maiores distinções e complicações. (Przeworsky, 1995: 26)

Assim justificava-se a idéia da privatização como instrumento mais eficaz de se atingir o melhor resultado, considerada a abordagem da fronteira do trade-off: eficiência-equidade.

Portanto, a trajetória dos programas de estabilizações de natureza heterodoxa iniciados em fins dos anos 80, adentrando os anos 90 e atingindo o seu ápice de formulação teórica com o Plano Real consolidou a idéia de um novo desenho para o Estado brasileiro, propondo como principais quesitos para consolidar de vez este novo papel, em primeiro lugar, a privatização do setor produtivo não-financeiro estatal e, por último, o ajuste e privatização do setor financeiro nacional.

2.1 A trajetória da reestruturação e privatização do sistema financeiro no Brasil

Um dos aspectos da reforma é o esforço de se adequar à nova conjuntura do mercado financeiro internacional; o outro é o ajuste, procurando alinhar-se à lógica da mundialização financeira.

¹⁹ Ver Vilfredo Pareto (1848-1923), que desenvolveu o conceito de eficiência nas trocas. *Uma alocação tem eficiência de Pareto quando os bens não podem ser realocados para tornar maior o bem-estar de uma pessoa sem que haja diminuição do bem-estar de outra.* Apud Pindyck e Rubinfeld, 1999.

²⁰ Blanchard, 1999.

O governo FHC dá rumo às novas normas do Comitê da Basiléia. Estas normas tiveram uma contribuição em junho de 1996, através da divulgação do comunicado pelo G-7, em conjunto com o FMI e Banco Mundial, posicionando quanto à necessidade de fortalecer os sistemas financeiros no mundo.

O acordo coloca como preceito principal a instrumentalização do Banco Central para aplicar as regras voltadas à fiscalização e regulação do SFN. O objetivo é manter a estabilidade e solvência do mesmo, somadas às suas atribuições clássicas de zelar pela estabilidade interna e externa da moeda, não ficando só responsável pelas políticas monetárias e cambiais. Passa agora o Banco Central do Brasil a ter dupla função: uma de supervisor e outra de fazedor de política monetária e cambial.

A questão entre um banco central supervisor e um banco central que cumpra somente suas funções clássicas de autoridade monetária está na ordem do dia. Neste sentido, pondera Lundeberg (2000: 4):

Muitos analistas consideram que não é função do Banco Central atuar enquanto supervisor dos sistemas financeiros, não obstante a atividade de prestador de última instância aos bancos. Entretanto, é evidente que manter a estabilidade monetária e do sistema bancário são objetivos complementares. Um banco central não conseguiria manter a moeda estável se o sistema financeiro que intermedeia é instável. Por isso o interesse dos bancos centrais na supervisão bancária, mesmo quando o assunto não é mais de competência legal. Por outro lado, como bem demonstra a experiência brasileira recente, não é plausível garantir instituições financeiras sólidas e eficientes num ambiente monetário instável.

As medidas que visavam à reestruturação do sistema bancário nacional estavam em consonância com as recomendações do **Comitê de Supervisão Bancária da Basiléia**²¹,

²¹ O Comitê de Supervisão Bancária da Basiléia (*Basle committee on Banking Supervision*) congrega autoridade de supervisão bancária e foi estabelecido pelos Presidentes dos bancos centrais dos países do Grupo dos Dez, em 1975. É constituído por representantes de autoridades de supervisão bancária e bancos centrais da Bélgica, Canadá, França, Alemanha, Itália, Japão, Luxemburgo, Holanda, Suécia, Suíça,

cujo objetivo era o de dar garantias ao sistema face à insolvência das instituições financeiras.

Este acordo estava atrelado à onda de globalização dos fluxos de capitais e concomitante vulnerabilidade sistêmica. Tanto assim que, no documento intitulado *Princípios essenciais para uma supervisão bancária eficaz*, de setembro de 1997, o Comitê de Supervisão Bancária da Basileia afirma que:

Os Princípios Essenciais da Basileia se apresentam como referência básica para órgãos supervisores e outras autoridades públicas em todos os países e internacionalmente. As autoridades supervisoras, muitas das quais buscam ativamente fortalecer seus atuais sistemas de supervisão, devem usar o documento anexo para revisar seus atuais procedimentos e para iniciar um programa voltado para reduzir quaisquer deficiências, com a agilidade que a competência formal de cada um permitir. Os princípios foram concebidos para serem amplamente seguidos por supervisores locais, por grupos regionais de supervisão e pelo mercado. O papel do Comitê da Basileia, juntamente com outras organizações interessadas, será o de monitorar o progresso dos países na implantação dos Princípios. Sugere-se que o FMI, o Banco Mundial e outras organizações interessadas usem os Princípios na assistência individual aos países, para fortalecimento de seus procedimentos de supervisão, combinando com ações que visem promover, sobretudo, a estabilidade macroeconômica e financeira. (Grifo do autor)

Para o efetivo cumprimento das recomendações do acordo, o Comitê de Supervisão Bancária da Basileia lista vinte e cinco princípios essenciais²², que foram editados no Brasil pelo Bacen, em 17 de setembro de 1994, e incorporados à Resolução CMN nº 2 099, promulgada no início do Plano Real, com o objetivo de tornar os bancos

Reino Unido e Estados Unidos. Normalmente se reúnem no Banco de Compensação Internacional (BIS), na Basileia, Suíça, onde se localiza sua secretaria permanente (Lundberg, 2000).

²² Os 25 princípios essenciais estão divididos nas seguintes referências: a) Princípio 1- Pré-condições para uma supervisão bancária eficaz. b) Princípios de 2 a 5 – Autorizações e estrutura. c) Princípios de 6 a 15 – Regulamentação e requisitos prudenciais. d) Princípios de 16 a 20 – Métodos de supervisão bancária contínua. e) Princípio 21 – Informação. f) Princípio 22 – Poderes formais dos supervisores. g) Princípios 23 a 25 – Atividades bancárias internacionais.

operacionalmente mais eficazes. Essa Resolução estipulava um prazo de oito meses para que as instituições financeiras nacionais e estrangeiras se enquadrassem aos termos recomendados pelo Acordo, mas excluía as corretoras e distribuidoras.

No que concerne aos bancos múltiplos²³, aqueles que não estavam capitalizados em 30 de abril deste ano foram instruídos a apresentarem um plano que os enquadrasse em um prazo máximo de seis meses, pois, se assim não o fizessem, estariam sujeitos ao processo de liquidação extrajudicial, segundo a lei nº 6 024 de 13 de março de 1974. No decorrer deste prazo, poderiam fazer a opção por não manter o *status* de banco múltiplo e se tomarem instituições de atividades restritas, como corretoras e distribuidoras – daí se originou grande parte dos bancos múltiplos.

O ajustamento do sistema financeiro, no que se refere ao subsistema dos bancos à mudança do cenário após o Plano Real, levou à redução do número de instituições financeiras, em virtude do aumento das fusões e aquisições. Agregada a esta tendência, observou-se entrada de bancos estrangeiros no sistema bancário nacional.

O programa de reestruturação e privatização, segundo Rocha (2000), levou à concentração bancária, devido à extinção de bancos públicos, às fusões e aquisições, à perda do *float* e à defesa da concorrência (mercados contestáveis).

A afirmação do autor é demonstrada através de dois indicadores de concentração: a) razão de concentração (RC)²⁴ e o índice (IHH)²⁵ Hirschman-Herfindahl, considerado o

²³ Quando a legislação permitiu a criação de bancos múltiplos, o Brasil não havia ainda aderido ao Acordo da Basileia, que prevê um capital mínimo de US\$ 12 milhões para constituição de um banco, e limites adicionais de acordo com o risco da estrutura dos ativos bancários.

²⁴ Indica a participação percentual dos K maiores bancos no total consolidado do setor:

$$RC_k = (E_k/x)100 \quad k < n.$$

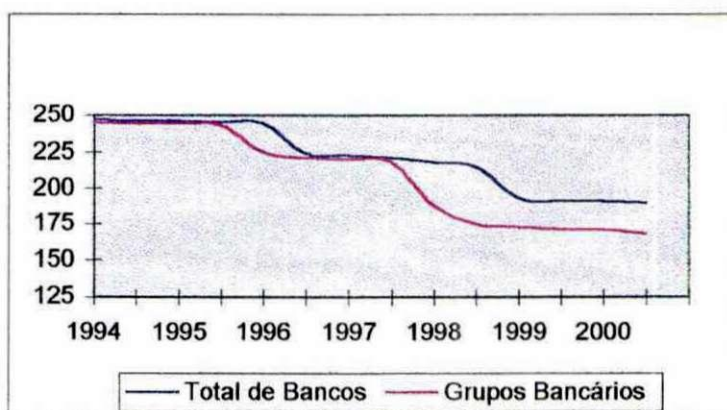
²⁵ IHH elimina a restrição colocada em relação à RC, acaba considerando a participação relativa, elevada ao quadrado, de todos os bancos existentes,

$$IHH = \sum (x_i/x)^2$$

total de bancos na amostra. A conclusão a que se chega é que houve uma redução de 247 no primeiro semestre de 1994 para 189 no segundo semestre de 2000. Foi observada também uma redução de 50% no número de bancos públicos e de 19,3% no de privados.

Com relação aos grupos bancários²⁶, estes passam, no primeiro semestre, de 243 para 152, e chegam em 2000 a 136 instituições, numa redução de 35,55% ao longo do período, conforme se pode verificar no gráfico abaixo:

Gráfico 2
Número de Instituições – 1994-2000



Fonte: BACEN

Esta concentração pode ser observada, segundo Costa (1999: 304), tanto na quantidade de negócios quanto no parâmetro da estratégia locacional do setor financeiro, caso sobre o qual afirma o autor:

Nenhum setor no mapa de negócios, no país, exibe concentração geoeconômica tão elevada quanto o financeiro. No final de 1993, segundo dados do Seade, o Estado de São Paulo detinha 56,25% dos depósitos das operações de crédito realizadas no país.

²⁶ Definidos como todos os bancos que tenham o mesmo controlador.

Por fim, o que se observa é que o governo brasileiro, quando fez a opção pela reestruturação e privatização do Sistema Financeiro Nacional, buscou sistematizar estratégias que atenuassem a fragilidade e instabilidade do sistema, o qual se enquadrava em uma outra realidade até a fase inicial do Plano Real.

Contextualizada a trajetória que marcou de reestruturação do Sistema Financeiro Nacional, o seu delineamento serve de elemento para a compreensão do processo que desencadeou o processo de privatização, uma vez que, conforme Oliveira (2002), *ele é um cruzamento de tensões internas com uma dinâmica internacional muito forte (...)*.

A trajetória das ações de privatização no Brasil, dentro da nova ordem econômica internacional, focada no modelo ultraliberal, inicia-se na década de 80, com a venda de empresas estatais que já tinham pertencido anteriormente ao setor privado. Essa “reprivatização”, iniciada em 1981, envolveu 38 empresas. Pode-se considerar este período como a primeira fase da privatização (Baumann, 2000: 55), que alcançou o resultado global de US\$ 780 milhões. Não se tratava, contudo, de um programa de privatização claramente fundamentado com os objetivos de longo prazo e uma estratégia de implementação mais claramente detalhada. Pode-se dizer, no entanto, que representava o reconhecimento da necessidade de revisão do papel do Estado (Schneider, 1989), convergente com o processo iniciado no mundo nos anos 70.

A privatização irá tomar um lugar expressivo na agenda política, no momento em que seu arcabouço legal é formalizado. Isto somente se dá com a aprovação do Programa Nacional de Desestatização, lei nº 8 031 de 12 de abril de 1990. Tal legislação, proposta pelo executivo federal, posteriormente revogada e substituída pela lei nº 9 491 de 09 de setembro de 1997, abarca a proposição governamental da reestruturação econômica do setor público e privado. Isto implicava a reordenação da posição estratégica do Estado na economia, transferindo para a iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público, com o objetivo de melhorar o perfil e reduzir o seu tamanho. Quanto ao setor privado, o PND visava contribuir para a modernização da infra-estrutura e do

parque industrial do país, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia, inclusive através da concessão de créditos. Outro objetivo do PND era facultar à administração pública a concentração de seus esforços nas atividades em que a presença do Estado fosse fundamental para a consecução das prioridades nacionais. Assim, tornaram-se atribuições do PND o fortalecimento do mercado de capitais²⁷, através do acréscimo da oferta de valores mobiliários e da democratização da propriedade do capital das empresas que porventura integrassem o programa.

O PND terá a seguinte estrutura, contando com os agentes principais: o Conselho Nacional de Desestatização – CND, órgão superior decisório, diretamente subordinado ao Presidente da República e ao Ministro de Estado e Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, na qualidade de presidente; o BNDES, que participará como um representante das reuniões, não lhe sendo facultado direito a voto. O BNDES será o gestor do Fundo Nacional de Desestatização – FND, cuja função será de natureza contábil – irá gerenciar, acompanhar e realizar a venda das empresas constantes do PND, constituído mediante vinculação a este, a título de depósito das ações ou cotas de propriedade direta ou indireta da União.

O programa de privatização será um dos principais instrumentos na agenda política e econômica na década de 90, tomando-se um paradigma para a revisão do papel do Estado.

Desta maneira, é confirmada a opção por uma nova ordenação estratégica do Estado no âmbito da sua diretriz de política econômica e de sua gestão administrativa. Por esta perspectiva, a privatização passa ser um fim em si mesma, sobre cuja tendência Velasco Jr. (1997: 25) observa:

O novo Estado brasileiro deverá passar a ser o promotor e o regulador do desenvolvimento, e não mais o

²⁷ Nunes, 1998: 183-184.

responsável direto pela produção de bens e serviços. De outro lado, o governo reconhece que a administração pública necessita ser capacitada para tal empreendimento. A privatização dos serviços públicos, por sua vez, personifica o elo causal entre meio e fim: a redefinição do papel do Estado associada ao objetivo de tornar a economia internacionalmente competitiva.

Reforçando este ponto de vista, no que concerne ao perfil das finanças do governo, a privatização, além de poder contribuir para a redução do déficit público, através da redução da despesa do governo, pode também induzir ao aumento de eficiência, que por sua vez pode levar ao aumento da arrecadação. Nunes (1999: 179) observa que

um estudo do World Bank (1989) aponta que os benefícios econômicos da privatização são maximizados quando os governos fazem do aumento de eficiência o seu objetivo número um.

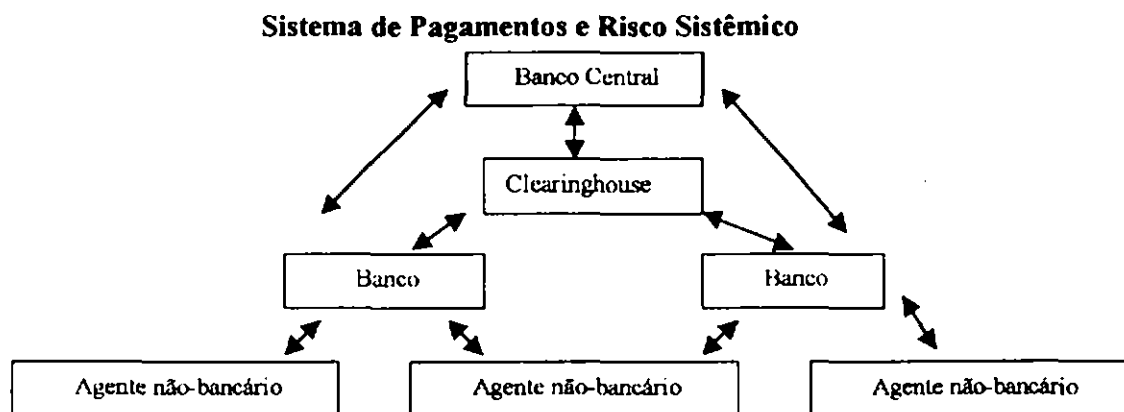
Dentro desta estratégia é que o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado é implementado, no governo Fernando Henrique Cardoso, através do Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE), cuja diretriz encontra-se embasada na concepção da teoria da Escolha Pública. A base de argumentação da escola da Escolha Pública enfatiza que, em qualquer medida, a intervenção do Estado na economia torna inexorável a perda de produtividade, implicando a redução da taxa de crescimento econômico e aumento do déficit público; por isso, a privatização transforma-se na melhor escolha, transferindo a atividade estatal para a privada.

Sob este prisma, a Reforma do Estado, delineada pelo Governo Fernando Henrique Cardoso, contemplou quatro pontos: a reforma administrativa, a reforma fiscal, a reforma da previdência social e as privatizações. Existe uma interação entre os quatro pontos, porque as políticas públicas se fazem através das suas intermediações, não são excludentes entre si.

No caso, a trajetória do programa de privatização no Brasil foi direcionada, em primeiro lugar, à reestruturação do setor produtivo estatal. Com a saída do setor público da atuação direta na esfera da produção de “bens privados”, posteriormente, as ações vão

se ampliando de forma gradual e se estendem ao Sistema Financeiro Nacional. Num primeiro momento, busca-se a reestruturação do segmento privado e, depois, o foco é dirigido ao segmento estatal.

O sistema financeiro estatal será aqui o objeto central de análise; no entanto, será necessário fazer uma abordagem sintética sobre o comportamento do sistema financeiro nacional privado, em função do novo ambiente macroeconômico criado pelo Plano Real, que consolidou os objetivos propostos pelos planos de estabilização anteriores, implementados entre as décadas de 80 e 90, independentemente de sua natureza ortodoxa ou heterodoxa que foram impulsionadas pelo males do desemprego e perdas em todas as classes da sociedade, isto em virtude das flutuações das rendas e dos preços. E as principais medidas, como já visto, que a estabilização se propõe alcançar, dependerão do controle monetário e bancário, como também da política fiscal e da reduzida rigidez dos salários e preços. No caso do Plano Real, configurando um novo ambiente, a sua estruturação passou pelo controle das expansões e contrações da oferta monetária, procurando contribuir para a estabilização da produção e dos preços, conseqüentemente. A transparência do setor financeiro tornou-se, assim, prerrogativa para a consolidação do programa de estabilização, minimizando a possibilidade de risco sistêmico²⁸.



Fonte: SPB – Souza (2001: 07)

²⁸ O risco sistêmico (systemic risk) é o risco de que a falha de um participante no cumprimento de sua obrigação, na data devida, possa ocasionar a incapacidade de outros participantes cumprirem suas obrigações, detonando um efeito dominó que, em casos extremos, pode levar à instabilidade dos sistemas de pagamentos e, conseqüentemente, acarretar uma crise para a economia dos países. (Souza, 2001)

Tendo em vista as características do sistema de pagamentos brasileiro em sua forma de cadeia hierarquizada, este acaba sendo um agente que tem a capacidade de criar um efeito propagador de crise sistêmica e, por isso, requer um controle mais rígido, visando obstar possíveis problemas ao programa de estabilização²⁹. Dentre estes problemas está a manutenção da inflexibilidade de salários e preços, que levam a variações cíclicas, principalmente contrações. Deve-se, então, promover a flexibilidade dos salários e dos preços, para poder tornar mais efetivas as políticas monetária e fiscal e, assim, eliminar ou reduzir a expectativa inflacionária.

O processo de ajustamento do sistema bancário brasileiro, logo após a implantação do Plano Real, passou a fazer parte do elenco de medidas do governo em prol da reforma do Estado. Tornou-se o sistema financeiro o agente catalizador da estabilidade, haja vista que, mesmo considerando que a instabilidade fosse detectada em outros segmentos econômicos que não o financeiro, a questão do controle monetário e bancário seria premente para o sucesso do programa de estabilidade, porque os fatores monetários, de acordo com as premissas do Plano Real, influem de forma exagerada nas flutuações cíclicas e precisam ser bem monitorados.

Neste sentido, o sistema financeiro nacional, tanto privado quanto estatal, não poderiam ficar de fora, porque a realidade destes segmentos era ainda aquela calcada em um ambiente de instabilidade econômico-financeira (anos 70 e 80) e precisava adaptar-se ao novo cenário de estabilidade monetária lapidada após o plano Real.

Esta nova configuração de política, resultante da ruptura com o modelo de política econômica desenvolvimentista, encontra-se agora baseada na lógica (*rationale*)³⁰ da

²⁹ É importante salientar que, na busca por maior segurança, procurando evitar o risco sistêmico, o governo adotou, em 22.04.2002, o novo Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB). O novo SPB objetiva dar maior liquidez aos bancos, com a expectativa de pôr fim a instrumentos de socorro como o PROER. Com este sistema, os depósitos e débitos serão automáticos, com novas opções bancárias, como Transferência Eletrônica Disponível (TED), que substituirá até janeiro de 2003 os Docs (transferências e depósitos em cheques). A movimentação em cheques com valores superiores a R\$ 5 mil não poderão contar com o ganho de mais um dia para a compensação dos cheques pelo BACEN.

³⁰ A base da lógica (*rationale*) da transparência envolve: a) eficiência – objetivos e instrumentos de política conhecidos, autoridades comprometidas com a credibilidade e identificação de falhas de

transparência do mercado, que toma como objetivo principal a minimização, ou mesmo extinção, das políticas intervencionistas do Estado.

Este novo quadro pode ser melhor entendido através da síntese do Relatório Semestral de dezembro de 1998 do Banco Central do Brasil, que demonstra o seguinte cenário:

Até 1994, a economia brasileira possuía algumas características específicas fundamentadas, principalmente, em um crônico e acentuado processo inflacionário, coexistente com a generalizada indexação. Neste contexto ficavam invalidadas quaisquer políticas anti-inflacionárias.

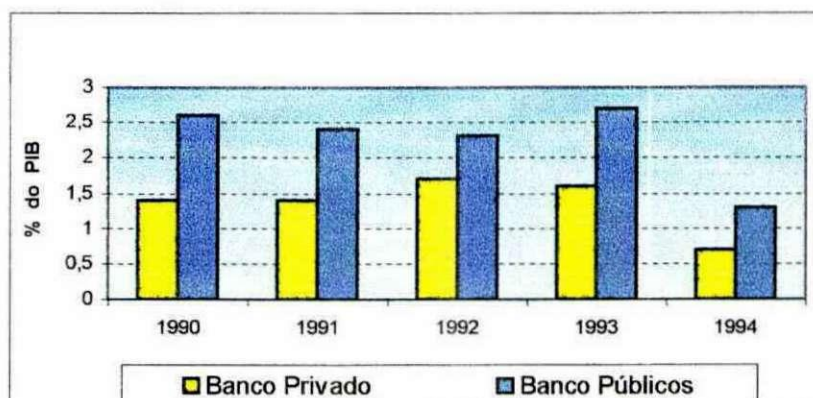
O novo ambiente, diverso daquele predominante nos anos 80 e na primeira metade dos anos 90, quando a taxa de inflação média girava em torno de 400% ao ano, propiciava um ganho elevado aos bancos através da simples transferências de recursos, (floating)³¹, de onde vinha parte substancial das receitas das instituições financeiras.

Diante deste quadro, o nível de eficiência operacional não era um aspecto essencial ou relevante no desenvolvimento da atividade; em outras palavras, os bancos derivavam sua rentabilidade de operações atreladas ao fenômeno inflacionário.

coordenação no sistema de informações. Esta convergência é de particular importância para a política monetária, pois a credibilidade é difícil de obter, mas fácil de perder; b) responsabilidade pela prestação de informação – principalmente no contexto da delegação, de forma que não haja divergências públicas dentro do governo e para que haja legitimidade da informação ao público. (DREISSEN, Karl. Disciplina de mercado e transparência de políticas públicas. In Seminário internacional sobre segurança e eficiência de sistemas financeiros, 27 e 28 de dezembro de 2000. Disponível em <<http://www.bcb.gov.br>>. Acesso em 26.12.2001).

³¹ Foram os efeitos do processo inflacionário, ocorridos no Brasil, que contribuíram para desencadear e manter o fenômeno da transferência de renda de outros segmentos para o setor financeiro. Este fenômeno também induzia os bancos em princípio a sobreviverem independentemente de sua capacidade de competir, deixando em segundo plano as questões relacionadas com a estrutura de custos e a eficiência. Ao mesmo tempo, a qualidade dos serviços prestados também não era objeto de grandes preocupações, uma vez que grande fonte de receitas encontrava-se na coexistência de diferentes indexadores de passivos e ativos. (Hofme page BACEN - Relatório de 1998, acesso em 27.01.2001)

Gráfico 3
Receita Inflacionária dos Bancos Privados e Públicos



Fonte: Almeida Jr. & Barros, 1999: 9.

A redução da inflação teve, como consequência, a perda do *float*. De 4% do PIB entre 1990-1993, sua representatividade caiu para 2% do PIB em 1994, segundo dados do IBGE/Andima (1997: 44), e chegou a praticamente zero em 1995. De acordo com Cysne e Costa em Rocha (2000: 5), a perda total foi de US\$ 8,63 milhões no período.

Sem o *float*, os bancos viam-se constrangidos a mudarem suas estratégias empresariais, de forma a se manterem economicamente viáveis e lucrativos, melhorando a gestão administrativa e introduzindo novos tipos de operações, decorrentes do acirramento da concorrência. Em última instância, o propósito era favorecer e fomentar o processo de fusões e incorporações.

Portanto, não poderia o SFN, ser excluído do processo de ajuste, tendo em vistas a sua necessidade de consolidação em razão de um quadro econômico-financeiro liberalizante, de acordo com o movimento do capital mundial cada vez mais integrado e propício a gerar uma hipertrofia do sistema. Visto que ocorreu uma multiplicação dos abalos financeiros mundiais (Chesnais, 1998), induzidos pelo crash de 1987 em Wall Street, pela política do FED, a fragilização dos bancos, a crise do setor imobiliário, a crise mexicana de 1994-1995 etc., sobressaltos que levaram à fragilidade financeira e ao risco sistêmico, expondo a fragilidade e o risco do sistema financeiro no Brasil,

revelados pela insolvência do Banco Econômico e, posteriormente, do Banco Nacional, confirma-se assim a necessidade dos ajustes através da reestruturação e da privatização.

Desse modo, a opção é de que o SFN ajuste-se para não ser absorvido pelo capital financeiro internacional e ficar à margem dos fluxos de capitais disponíveis no âmbito mundial, decorrente deste ambiente de acirrada competição. Dado o perfil financeiro de acumulação globalizado, a adaptação a este cenário torna-se imprescindível. De acordo com Chesnais (1998),

o regime de acumulação mundial predominantemente financeiro se caracteriza pela ausência de instâncias ou de mecanismos endógenos de regulação (ver Adda, 1996, tomo 2, capítulo V e VI). Os únicos elementos que marcam presença são a política monetária americana e as funções de prestador em última instância ocupadas simultaneamente pelo FMI, pelo BIS, mas também, e frequentemente, pelas instituições monetárias americanas, encabeçadas pelo FED.

O ajuste do sistema financeiro brasileiro pode ser visto como uma opção e não como uma condição imperativa às novas diretrizes do capital financeiro internacional, pois existe um leque de escolhas e a possibilidade de optar pela harmonização com a *rationale* globalizante. Mostra-se, portanto, como uma deliberação antes de tudo política, consonante às idéias das reformas institucionais e estruturais do Estado brasileiro em vigor.

Seguindo esta estratégia, o governo federal monta um conjunto de medidas voltadas à reestruturação e consolidação do sistema financeiro nacional e estabelece critérios de incentivos fiscais para incorporação de instituições financeiras em dificuldades, *permitindo que a instituição financeira incorporadora passasse a contabilizar como perda os créditos de difícil recuperação da instituição adquirida*. Puga (1999: 418 apud BNDES)

Surge assim o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER), que será implantado através do uso combinado de vários

instrumentos à disposição do Governo Federal, isto é, medidas provisórias, resoluções do CMN e circulares do BACEN, estabelecido de acordo com a Medida Provisória nº 1179³² e Resolução CMN nº 2 208, ambas de 03 de novembro de 1995, Medida Provisória nº 1 182³³ e Circular BACEN nº 2 636, ambas de 17 de novembro de 1995³⁴. Outros instrumentos foram: Regulamentação do Fundo Garantidor de Créditos (FGC), Resolução nº 2 211 de 16.11.95, retroativo a julho de 1994 e aumento do capital mínimo para abertura de novos bancos, seguindo a Resolução nº 2 212 de 16.11.95.

De acordo com a MP nº 1 179, a instituição incorporadora poderia contabilizar como ágio a diferença entre o valor patrimonial da participação societária comprada e o valor da aquisição feita e, assim, lançar a diferença a resultados da instituição, podendo ser compensada nos exercícios fiscais posteriores, amortizando o ágio pago na aquisição como despesa na instituição adquirente, como também poderia a instituição incorporadora contabilizar como perda os créditos de difícil recuperação. Esta MP criava o incentivo à aquisição e fusão dos bancos insolventes.

Já a MP nº 1 182 delega amplos poderes ao Banco Central do Brasil, no tocante à adoção de medidas de ordem preventivas na fiscalização das instituições financeiras, tendo em vista a promoção do saneamento do sistema.

Dando prosseguimento à reestruturação do sistema financeiro nacional, o BACEN passava a exigir das instituições com problemas de liquidez um conjunto de providências, afinadas com os princípios essenciais prescritos pelo Acordo da Basileia a uma supervisão bancária eficaz, do qual o Brasil era signatário. Dentre tais providências incluem-se: a) novo aporte de recursos; b) transferência do controle acionário ou reorganização societária, por incorporação, fusão ou cisão.

³² Esta MP foi reeditada por diversas vezes e convertida, em 19.11.98, na lei nº 9 710.

³³ Esta MP foi reeditada por diversas vezes e convertida, em 15.03.97, na lei nº 9 447.

³⁴ Boletim do BACEN - Relatório de 1997 e da home page do BACEN e do Ministério da Fazenda Internet, acesso em 15. 01.2002.

Procurando consolidar ainda mais o sistema financeiro nacional, a MP nº 1 182, quando convertida na lei nº 9 447, conferiu ainda mais poderes ao Banco Central do Brasil, dando-lhe o direito de desapropriação do controlador de um grupo financeiro e de efetuar a sua posterior venda por meio de oferta pública, no caso de o controlador não acatar as recomendações feitas pelo Banco Central. E ao acionista controlador foi estendida a responsabilidade solidária, para com os administradores, se por ventura houvesse algum problema referente à instituição.

Esses aspectos, na verdade, ressaltam o caráter de deliberação política e não um imperativo econômico de outra natureza qualquer. É uma opção de caráter liberal e, neste sentido, com um viés ideológico bem delineado. O seu embasamento teórico sustenta-se nos fundamentos da Escolha Racional, segundo a qual devem prevalecer a eficiência e a eficácia como fim. Existe ainda a definição dos papéis entre o principal e o agente, com as regras dos jogo claras. Portanto, as medidas adotadas visam ao ajuste, no sentido de promover saneamento preventivo, para assegurar a solidez do SFN, que se insere na lógica do sistema financeiro internacional e, por isso, é muito afetado, como qualquer sistema financeiro no mercado mundializado, apesar das suas peculiaridades.

As medidas introduzidas com o objetivo de reestruturação do SFN, estabelecendo novas regras para o sistema, procurou levar os bancos a aumentarem a sua base de capital, para que pudessem ser reduzidos os riscos de falências. Além disso, as medidas normativas propiciaram o incentivo a fusões e aquisições dentro do processo de desregulamentação e internacionalização do setor. As novas regras colocaram as operações financeiras realizadas fora do controle do Estado, criando uma interdependência dos mercados.

As medidas de ajuste do sistema financeiro vieram embaladas pela volatilidade macroeconômica; pelas distorções da cessão de empréstimos aos controladores ou às empresas coligadas; pelos empréstimos fantasmas; pelos ciclos políticos eleitorais; e pela liberalização financeira. Era preciso, portanto, tomar pulso e reorientar a posição da

“indústria” bancária, alterando o conjunto de oportunidades, dado pelo constrangimento dos agentes operantes da área e, dessa forma, influenciar a definição dos seus interesses em condutas decisórias e estratégias adotadas. Para consolidar essas novas regras é que surge o PROER e o PROES. A estas novas regras os agentes envolvidos deveriam responder com eficácia gerencial, se não desejassem ser excluídos do sistema.

Os integrantes do sistema financeiro nacional deveriam acatar as regras estabelecidas e assim honrar os compromissos firmados, em razão de poderem desencadear um risco sistêmico, induzindo ao risco moral³³ (*moral hazard*). Os bancos, procurando adaptar-se a essa nova realidade, tomam as seguintes medidas de ajuste:

- a) Redução de gastos, principalmente através de corte de pessoal. Segundo a FEBRABAN, em seu Balanço Social dos Bancos de 1995, houve, entre dez/1989 e dez/1995, 247 463 demissões nos bancos comerciais, múltiplos e de investimentos e aumento da terceirização no setor, que chegou a envolver 92 500 empregos.
- b) Crescimento das operações ativas (empréstimos e repasses).
- c) Cobrança de tarifas mais elevadas, que contribuíram para o aumento das receitas com a prestação de serviços, decorrente da sua liberalização determinada pela Resolução nº 2 303 de 25.07.1996.
- d) Aumento das taxas de juros.

São medidas convergentes com o princípio do risco moral, que buscam assegurar os compromissos firmados e evitar uma quebra de confiança, mantendo assim o respeito às obrigações acordadas com os depositantes.

Os bancos muitas vezes utilizam os recursos em depósito de seus clientes para fazerem empréstimos e comprarem outros ativos. Pode acontecer, no entanto, que um conjunto expressivo de devedores do banco não honre seus compromissos, afetando a qualidade

³³ Risco moral (*moral hazard*) pode ser definido como risco de perda gerado por um compromisso descuidado ou despreocupado dos participantes do mercado, em função da forma de atuação das autoridades reguladoras e supervisoras.

dos ativos, tornando-os negativos, o que pode levar ao colapso do banco, que fica sem condições de arcar com suas obrigações. Segundo Krugman (1999: 675),

Uma característica peculiar do sistema bancário é que a saúde financeira de um banco depende da confiança dos depositantes no valor dos seus ativos (...) se uma atmosfera de pânico financeiro ocorrer, a quebra bancária pode não ser limitada aos bancos cujos ativos são mal gerenciados. (...) as quebras bancárias obviamente implicam sérios prejuízos financeiros para depositantes individuais que perdem seu dinheiro. Mas, por trás dessas perdas individuais, a quebra bancária pode prejudicar a estabilidade macroeconômica da economia.

Para bloquear ou minimizar a possibilidade de ocorrência de tais situações, os governos procuram traçar diretrizes regulamentatórias, com vistas a garantir a criação de um sistema de segurança e estabilidade do sistema financeiro. No caso do Brasil, segundo alguns analistas (Loyola, 1996), embora não existisse no Brasil a iminência de um risco sistêmico, o ajustamento do sistema financeiro através do PROER³⁶ justifica-se em função da “fragilidade do sistema bancário”, decorrente da transição de um ambiente inflacionário para um ambiente de baixa inflação.

Este quadro de fragilidade do sistema financeiro, retratado anteriormente, acabou sendo corroborado pelo relatório da CPI do PROER, aprovado em 16 de abril de 2002, destinado a promover a investigação das relações do BACEN com o SFN, que esteve sob a relatoria do Deputado Alberto Goldman, do PSDB, que concluiu não ser possível avaliar com precisão a possibilidade de uma crise sistêmica no setor bancário caso o PROER não tivesse sido implantado, mas o Bacen não poderia pagar para ver. Segundo o Relatório, a autoridade monetária agiu de forma correta, pois uma crise no sistema bancário não ficaria restrita a esse mercado, poderia se estender para a economia

³⁶ Os empréstimos feitos ao longo do PROER, até maio de 1996, foram da ordem de R\$ 10 bilhões (incluindo o Banco Econômico). Cada liberação de recursos está condicionada a estudos de viabilidade econômica e à análise de garantias oferecidas. As operações são garantidas por títulos do Tesouro Nacional e outras entidades da administração federal indireta. Com relação ao mercado secundário, os títulos estando com o valor de face refletem as diversas percepções de risco. As operações se sujeitam a encargos financeiros equivalentes à taxa média de remuneração dos créditos oferecidos como garantia, acrescida de 2% a.a. O custo para o contribuinte é a diferença entre o custo de *funding* para o Banco Central e as taxas aplicadas.

brasileira. Constatou ainda o relatório que a razão das dificuldades dos bancos passou não só pela má administração dessas instituições, mas, em alguns casos, por enormes fraudes cometidas.

O prejuízo a que se chegará, ao final das liquidações, será imponderável. E até o momento esse montante é de R\$ 7,1 bilhões. A quantia ainda não definitiva representa menos de 1% do PIB brasileiro e, de acordo com o relatório, houve aumento do endividamento da União, porque o BACEN regula o volume de recursos do mercado, o que pode ser feito através de emissão de títulos da dívida pública, com o propósito de garantir a meta de inflação.

2.2 A redução do setor público estadual na atividade bancária

A redução do setor público estadual na prestação de serviços financeiros ganhou impulso através do Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária, a partir da Medida Provisória nº 1 514 de 07.08.96, em sua primeira versão, e depois reeditada, pela sexta vez como MP nº 1 556³⁷ de 18.12.96, em seguida editada como Resolução de nº 2 365 e Circular nº 2 742, ambas de 28.02.97 e, posteriormente, Circular nº 2 745 de 18.03.97, dando ao CMN poderes para baixar normas, criando condições para reestruturação dos intermediários financeiros estaduais e possibilitando formalmente a instituição o PROES.

O objetivo do PROES era diminuir a participação da esfera subnacional da atividade financeira bancária, que poderia se dar através da privatização, extinção ou transformação em instituições não-financeiras, inclusive agências de fomento³⁸, de instituições financeiras de controle acionário estadual.

³⁷ Esta MP foi reeditada várias vezes e não foi convertida em lei, mas foi atualizada pela MP 1 773-32, de 14.12.98, estabelecendo incentivos para a redução da presença do setor público estadual na atividade financeira bancária e reabrindo o prazo de adesão ao PROES, com os Estados tendo que manifestar o interesse de participar do programa até 15 de janeiro de 1999.

³⁸ Agências de fomento não captam recursos do público, mas apenas repassam recursos de outras instituições, como organismos internacionais, BNDES etc.

A redução da participação das unidades federativas tinha como propósito conter o déficit público, na medida em que a intenção era promover em última instância o ajuste patrimonial (passivos explicitados) e das contas públicas do país. Os recursos que poderiam ser carreados através da privatização, ou mesmo a poupança que poderia ser feita através da extinção ou fusão das instituições financeira estaduais, redundaria na estabilização da dívida pública em relação ao PIB, até que as reformas estruturais, como a reforma tributária, fossem aprovadas e passassem a surtir efeito. Assim, para Pêgo et al (1999), a privatização seria um garantia para se conseguir uma transição segura entre as dificuldade fiscais, no momento, até que sejam implementadas as medidas estruturais presentes nas reformas administrativa, previdenciária e tributária. No entanto, havia um empecilho para que a estratégia do governo federal, colocando a privatização como instrumento que pudesse estabilizar a dívida pública como proporção do PIB, fosse anulada pelo fantasma do reconhecimento das dívidas passadas, os chamados “esqueletos”³⁹, que poderiam superar as receitas da privatização. Ainda conforme Pêgo et al (1999):

Em que pese a significativa arrecadação com as privatizações de empresas estatais, os esqueletos do governo federal consumiriam aquelas receitas e contribuiriam decisivamente para o aumento da dívida fiscal líquida do país (...). No quadro recessivo em que se encontra a economia brasileira, não só torna-se difícil o ajuste fiscal esperado como os passivos internos carregam uma carga explosiva sobre a dívida pública consolidada, o que dificulta ainda mais o equilíbrio das contas do governo.

A alternativa, visando a redução do déficit público, passaria em parte pela privatização, extinção ou fusão das instituições financeiras estaduais, ficando a privatização como a melhor opção, em decorrência da sua capacidade de gerar receitas e racionalizar os gastos públicos; além disso, somente a redução das despesas ou o aumento das receitas tributárias teriam um custo social e político expressivo e não valeria a pena correr este risco. A privatização seria um instrumento, atrelado a uma política fiscal rígida, que

³⁹ Para mais detalhes sobre a questão do reconhecimento das dívidas passadas, os esqueletos, ver Pêgo et al *Privatização, ajuste patrimonial e contas públicas no Brasil*. Brasília: IPEA, set. 1999. Texto para discussão n° 668.

objetivasse o equilíbrio das contas públicas, ou melhor, um ajuste das finanças do setor público via diminuição do déficit. E, com a estabilização dos preços, poder-se-iam definir metas inflacionárias (*target inflation*) e assim dar mais consistência às diretrizes de políticas econômicas de longo prazo, sinalizando para um nível de expectativa positiva.

Solucionar os desequilíbrios financeiros das esferas subnacionais tornou-se premente, haja vista que a situação se agravou com o lançamento do Plano Real, porque houve um aumento autônomo de gastos, aumento da taxa de juro real e redução significativa da inflação. O reflexo foi uma elevação dos déficits e o crescimento das dívidas estaduais, colocando em xeque a manutenção da estabilidade macroeconômica. Confrontado com este quadro, o governo central buscou medidas para sanar os resultados negativos dos governos subnacionais, e assim implanta um acordo para renegociar as dívidas dos Estados, e inclui nesta renegociação os bancos estaduais e também estabelece metas para o desempenho fiscal.

No caso dos bancos estaduais, estes detêm um histórico, no que tange à atuação mercadológica, desfavorável, tanto que

A existência de bancos estaduais e a estrutura de incentivos que lastreiam o relacionamento entre os bancos estaduais e seus acionistas controladores comprometeram, em diversos episódios, a eficiência da política de estabilização. O financiamento excessivo dos bancos estaduais aos respectivos governos contribuiu, por exemplo, para os fracassos do Plano Cruzado em 1986 e do Plano Collor I em 1990. Durante as décadas de 80 e 90, bancos estaduais ilíquidos recorreram sistematicamente a programas de recuperação do governo federal e aos empréstimos de liquidez do Banco Central. (Gambiagi & Rigolon, 1999: 17)

Por isso a privatização dos bancos estaduais mostrou-se como uma saída necessária, porém não suficiente, para diminuir a probabilidade de risco de financiamento em excesso no futuro e, conseqüentemente, contribuir para a redução do déficit público.

É prevista também, se for o caso, a extinção, que pode ser viabilizada através de incorporação, fusão, cisão ou qualquer outra forma de reorganização legalmente admitida.

Quando o PROES foi lançado, existiam trinta e uma instituições financeiras estaduais em funcionamento, sendo vinte e seis bancos múltiplos ou comerciais, dos quais três sob regime de intervenção especial, quatro bancos de desenvolvimento e uma caixa econômica. Além disso, existiam mais quatro instituições sob regime de liquidação extrajudicial. (Andrezo & Lima, 1999: 288)

A questão principal, que levou à criação do PROES, dentro da lógica de redesenho institucional, político e econômico do Estado, se deu de forma objetiva, em virtude da sangria dos recursos do Tesouro Nacional, pois este acabava sempre por ser o agente que socorria as instituições financeiras estaduais, o que vinha onerando o erário. A razão disto era o fato de os governos estaduais e seus respectivos representantes políticos utilizarem os recursos financeiros do erário estadual, dentre outros, em proveito dos seus interesses, não separando desta forma o *modus operandis* de política institucional de política monetária, o que levava a conseqüentes déficits públicos estaduais, sendo necessário refinar as dívidas estaduais.

A posição do governo federal em proceder o ajuste do sistema financeiro no Brasil e, em especial, em propor a privatização dos bancos estaduais, foi a conseqüência de um estratagema entre o governo brasileiro e o Banco Mundial⁴⁰ em 1987, convergente à

⁴⁰ Em 1988, através de uma resolução do Banco Central do Brasil, sob pressão do Banco Mundial, foi realizada a mais desregulamentadora reforma bancária brasileira, que acabou com a exigência legal de compartimentação, imposta pela reforma de 1964, sacramentou os bancos múltiplos, extinguiu o "cartório" das cartas-patentes; liberalizou o setor, permitindo a criação de 138 bancos a mais que em 1987, para alcançar o total de 246 existentes (271 se forem considerados os bancos comerciais, bancos de investimentos e bancos de desenvolvimento independentes) após 7 anos. Muitos deles surgiram da transformação de corretoras, distribuidoras e financeiras, além dos grandes grupos empresariais que também optaram por criar seus próprios bancos, para aplicar diretamente suas sobras de caixa no *open market* e ainda ter acesso à assistência do Banco Central. Sobreviveram aplicando dinheiro em operações diárias de tesouraria, em arbitragem de taxas entre vários mercados de câmbio e nas Bolsas de Valores e de Futuros. (Costa, 1999: 305)

nova ordem econômica mundial, baseado na concepção ultraliberal. Foi quando o Banco Mundial liberou o empréstimo de ajustamento do setor financeiro no valor máximo de US\$ 500 milhões, em apoio ao programa governamental de reformas do setor.

O Banco Mundial, desde então, tinha como termo de exigência a eliminação da interferência governamental nos mercados de crédito e dos mercados de capitais privados, como a manutenção de instrumentos de empréstimos de longo prazo. Visava o Banco Mundial nivelar as exigências legais para todos os instrumentos e instituições financeiras mediante a redução do nível de variância dessas exigências. E, por fim, o Banco Mundial buscou o fortalecimento, segundo ele, operacional, mediante o aumento da competição entre os bancos e a introdução de um sistema de depósito.

Segundo o objetivo do Banco Mundial, a reforma do setor financeiro brasileiro seria necessária para promover a integração dos mercados de crédito, de forma que as taxas de juros praticadas refletissem apenas o risco percebido pelo mercado. E para alcançar este objetivo, seria necessário desregulamentar o mercado de crédito e reduzir o aporte e campo de atuação dos bancos oficiais. Neste último caso, o Banco Mundial considerava que existia um grande sistema bancário estadual insolvente, em que os bancos estaduais funcionavam como mini-bancos centrais para os seus estados e cujas funções poderiam ser cumpridas pelos bancos privados existentes.

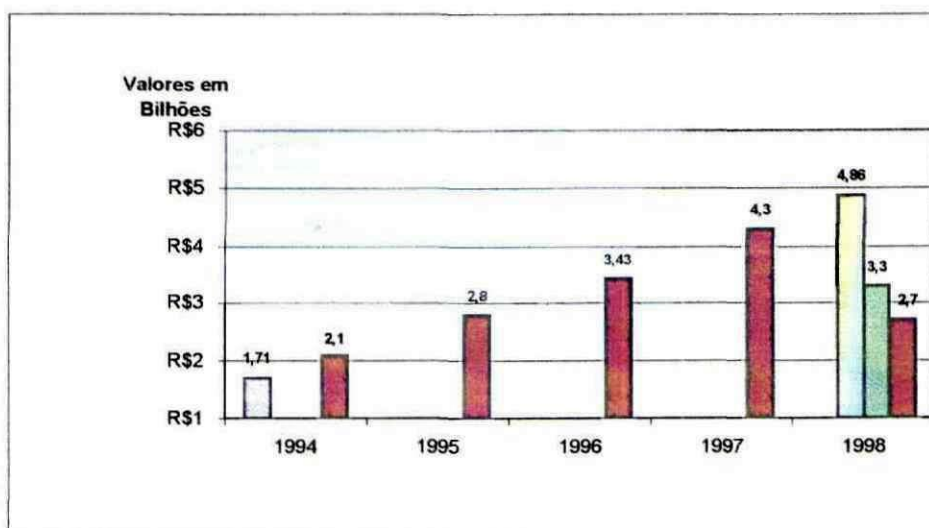
A criação do PROER e PROES só viera a formalizar o ajuste do sistema financeiro brasileiro, em sintonia com os organismos financeiros internacionais (Banco Mundial, BIS, FMI).

No caso particular do PROES, o governo federal deixou claro que os bancos estaduais não seriam mais necessários e ofereceu-lhes a possibilidade de fazerem o processo de saneamento com recursos da União através dos governos estaduais, mas há que ressaltar que estas “facilidades” para que o saneamento fosse feito vinham de encontro aos interesses do governo central e não no sentido de “ajudar” os Estados.

Foram criadas linhas especiais de assistência financeira, autorizadas caso a caso. Como pode ser observado no gráfico 4, os bancos estaduais de desenvolvimentos receberam ativos totais em valores que chegavam a R\$ 1,71 bilhão em junho de 1994 e, no final deste mesmo ano, o valor já tinha ultrapassado os R\$ 2 bilhões; em 1995, atinge os R\$ 2,8 bilhões, chegando a R\$ 3,43 bilhões em 1996; R\$ 4,3 em 1997, alcançando os R\$4,86 bilhões em setembro 1998, indo declinar a partir daí, tanto que em outubro deste mesmo ano recua para R\$ 3,3 bilhões, acabando por atingir, no final do ano, a cifra dos R\$ 2,7 bilhões disponíveis.

Existiam também linhas de crédito nas caixas econômicas estaduais, com os valores totais dos ativos em R\$ 782 milhões, em junho de 1994, e já no final deste mesmo ano o montante chegou a R\$ 1 bilhão. Em dezembro do ano seguinte, 1995, chega a R\$1,27 bilhão, em outubro de 1997 o valor foi de R\$ 1,3 bilhão, atingindo em outubro de 1998 o valor total de R\$1,4 bilhão.

Gráfico 4
Linhas Especiais de Assistência Financeira
Ativos – 1994-1998



Fonte: BACEN

As autorizações de créditos estenderam-se também às sociedades de crédito, financiamento e investimento e às sociedades de crédito imobiliário sob controle estadual que estivessem em processo de privatização ou de transformação em instituições não-financeiras, inclusive agências de fomento ou que assumissem direitos e/ou obrigações dessas instituições. Não ficaram de fora dessas linhas especiais de assistência *nem mesmo os bancos múltiplos e comerciais*, o que denotava a firme disposição do governo federal em promover uma ampla reestruturação do setor.

Estes recursos estão disponíveis, eles existem, porém condicionados à submissão das unidades federadas às decisões do governo central e implicam o atendimento de todos os requisitos dispostos na Medida Provisória dos Bancos Estaduais (PROES).

Implantou-se uma forma de “influenciar” ou, mais diretamente, de “impor” suas deliberações aos mesmos, dentro dos limites do federalismo existente no país. Assim, segundo o PROES, a capitalização da instituição financeira dependia de autorização do Conselho Monetário Nacional, que daria vista, de acordo com a aprovação do Banco Central do Brasil, ao projeto de saneamento da instituição financeira, incluindo sua capitalização e mudanças em seu sistema de gestão, capaz de assegurar sua profissionalização. Devia haver também um parecer favorável da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda quanto à compatibilidade da situação fiscal do Estado controlador com o esforço exigido pelo projeto de saneamento da instituição financeira.

A União, segundo o PROES, em seu art. 6º, pagará as aquisições de controle e de créditos e concederá os financiamentos de que trata o art. 3º com títulos do Tesouro Nacional, com prazo de resgate e juros estabelecidos em ato do Ministério da Fazenda, ouvido o Ministério do Planejamento e Orçamento.

O resultado líquido da privatização da instituição financeira será utilizado pela União na quitação total ou parcial de financiamento ou refinanciamento concedido com base no PROES. Considerando que o financiamento e refinanciamento concedido com base no

PROES deverá contar com garantia ou contra-garantia que incluirão, obrigatoriamente, a vinculação de receitas próprias e dos recursos de que tratam os artigos 155, 157 e 158, inciso I, letra "a", e inciso II da Constituição, como também, quando for o caso, ações representativas do controle acionário da instituição financeira.

No caso de inadimplência, o Tesouro Nacional estará autorizado a sacar, contra as contas bancárias depositárias das receitas próprias da unidade federativa, o montante dos valores não pagos com acréscimos legais contratuais. Na hipótese de não haver transferência do controle acionário da instituição ou da não transformação em instituição não-financeira ou agência de fomento, pelo menos cinquenta por cento (50%) dos dividendos por ela distribuídos ao controlador serão utilizados para amortização das obrigações financeiras previstas no contrato.

Fica a critério exclusivo da União receber bens, direitos e ações de propriedade da Unidade da Federação em pagamento das dívidas na formas do PROES. Os bens, direitos e ações serão aceitos a preço de mercado; quando não houver preço de mercado, o preço será estabelecido com base em avaliação realizada por três consultores independentes contratados pelas partes.

No que se refere ao processo de privatização das instituições financeiras, que tenham seu controle adquirido ou desapropriado com base no PROES, e conforme decreto-lei nº 2 321 de 25 de fevereiro de 1987 (RAET) e incluído no PND, será feito mediante oferta pública, assegurada igualdade de condições a todos os concorrentes. De acordo com os programas de privatização ou capitalização, inclusive o PROES, a participação dos empregados das instituições financeiras deverá ser contemplada.

A adesão ao PROES teria um prazo predeterminado, dessa forma os contratos de financiamentos ou refinanciamentos deveriam ser celebrados até 30 de junho de 1997.

O financiamento dos ajustes prévios necessários à agilização do processo de privatização da instituição financeira deverá ter a autorização da Assembléia Legislativa

da Unidade da Federação, para que a privatização da instituição seja feita dentro do prazo acordado com a União. No caso de a instituição financeira estadual não ser privatizada no prazo estabelecido, o Banco Central do Brasil poderia federalizá-la.

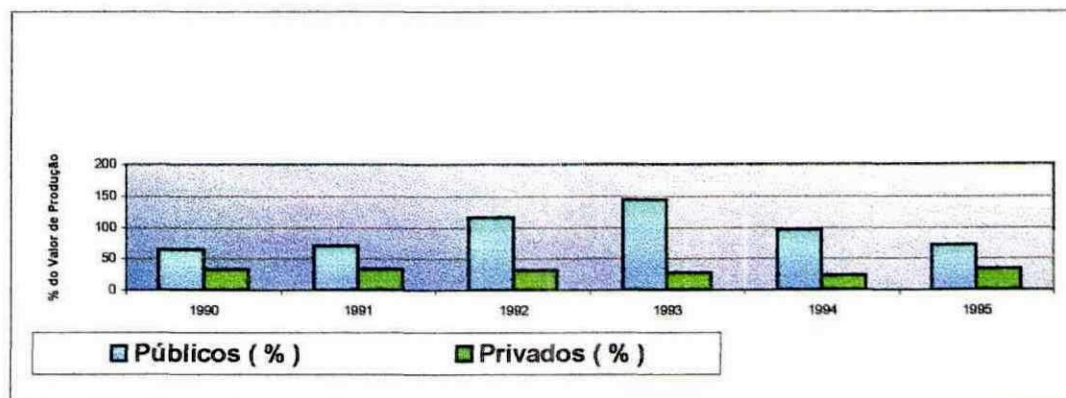
Aquela Unidade da Federação que quiser liquidar, privatizar ou mesmo transformar os bancos estaduais em agências de fomento, será 100% financiada pela União. E se a opção for pela manutenção do controle acionário, o financiamento do Governo Federal será de 50%, e mesmo assim o Estado deverá dar garantias, mostrando que tem condições de dar suporte à outra metade de recursos e que os possíveis problemas dos passivos trabalhistas e atuariais serão sanados.

A questão que fica clara no diagnóstico do Governo Federal e dos organismos financeiros internacionais e nas justificativas das políticas voltadas à reestruturação dos bancos estaduais é que estes caracterizavam-se pela ineficiência, não tendo capacidade competitiva, devido à dificuldade de se adaptarem ao novo ambiente de estabilização inflacionária. Isto se evidencia, entre outros aspectos, no fato de não estarem conseguindo de imediato enxugar a sua estrutura operacional, como vinha sendo feito pelos bancos privados. Além de não reverem sua rede de agências, mantinham número elevado de funcionários (apresentando grandes dificuldades de adotar práticas de terceirização de alguns setores de serviços especificamente não bancários, o que já estava sendo feito pelos bancos privados).

Uma das principais características da fragilidade das instituições financeiras públicas refere-se ao elevado número de empregados, ocasionando um peso excessivo da remuneração dos assalariados na estrutura de custos dos bancos públicos. (Barros e Almeida Junior, 1999: 09)

Estas instituições estaduais mantinham portanto uma estrutura administrativa anacrônica, quando comparadas com as instituições privadas. Isto se refletia numa estrutura de custos incompatíveis com a geração de receitas.

Gráfico 5
Remuneração de Pessoal / Valor da Produção dos Bancos
Públicos e Privados – 1990-1995



Fonte: Mendonça de Barros: 11.

A conclusão a que se chegou era de que os bancos estaduais revelaram-se mais vulneráveis que seus concorrentes privados. Com a perda das receitas inflacionárias sem os “ganhos” propiciados pelo ambiente inflacionário, o desempenho destas instituições ficou comprometido, numa clara ameaça à sua sobrevivência enquanto tal.

Os bancos estaduais tinham problemas em sua estrutura devido à concentração de créditos junto ao seu controlador (o Estado) e elevado grau de inadimplência, particularmente junto ao controlador e a empresas ligadas. Somado a este problema, existia um significativo volume de títulos públicos de emissão dos próprios Estados, o que os tornavam altamente dependentes do mercado financeiro (BACEN, 1998), cuja taxa, geralmente, se situa bem acima daquelas regularmente praticadas. Neste sentido, a reestruturação dos intermediários financeiros estaduais tornou-se inevitável, por isso optou-se preferencialmente pela privatização, extinção ou transformação em instituições não-financeiras, inclusive como antes foi visto, em agências de fomento.

O Banco Central do Brasil foi encarregado de analisar as pré-qualificações dos grupos econômico-financeiros na aquisição de instituições financeiras públicas, que deveriam obedecer os requisitos instituídos pela regulamentação: a) estabelecer critérios relativos

a transferências de controle societário e reorganização das instituições financeiras e demais instituições; b) deter um limite mínimo de capital realizado e patrimônio líquido para as instituições financeiras e demais instituições como condição para a concessão de autorização; c) instalar-se e funcionar, com dependências no país, com suas respectivas instituições autorizadas; d) ter a obrigatoriedade de manutenção, e com valor do patrimônio líquido, ajustado na forma da regulamentação em vigor, compatível com o grau de risco da estrutura de seus ativos.

Estes requisitos deveriam seguir as especificações regulamentatórias da Resolução 2099/94, alterada pelas resoluções subsequentes da CMN nº 2 212/95, 2 301/96 e 2399/97.

Seguindo a estratégia de redução do bancos públicos estaduais de acordo com o PROES, até dezembro de 1998, foram privatizados, segundo o Relatório Semestral do mês de dezembro de 1998 do BACEN, os seguintes bancos: Banco do Estado do Rio de Janeiro S/A; Banco de Crédito Real de Minas Gerais S/A; Banco do Estado de Minas Gerais S/A; Banco do Estado de Pernambuco S/A; Banco Meridional do Brasil S/A. Outros três bancos foram liquidados: Banco do Estado do Mato Grosso S/A; Banco do Estado de Alagoas S/A e Banco do Estado do Amapá S/A. O Banco do Estado de Rondônia S/A teve a sua autorização cancelada após 3 anos de administração especial e a Caixa Econômica do Estado Rio Grande do Sul foi transformada em banco de fomento. O total do patrimônio líquido e dos ativos desse conjunto de instituições financeiras em dez/93 correspondia a 2,43% e 2,36% do total da área bancária, respectivamente.

O Banco Central do Brasil, em 08.09.2000, divulgou que o valor dos empréstimos feitos pelo Governo Federal aos Estados pelo PROES tinha alcançado, ao final de 1999, R\$ 82, 8 bilhões. Este valor correspondeu a uma elevação de 50,68% da soma inicial das operações que começaram a ser realizadas em 1997, cujo valor foi de R\$ 54,933

bilhões. A razão dada pelo governo era de que este aumento foi resultado da variação da Selic⁴¹ no período.

A distribuição dos empréstimos feitos pelo governo central através do PROES às Unidades Federadas envolvidas no processo de saneamento das suas Instituições financeiras foi diferenciada de Estado para Estado. O exemplo mais ilustrativo, para confirmação do aspecto concentrador dos empréstimos do PROES é o caso de São Paulo, que recebeu 71,06% do valor atualizado dos empréstimos para sanear o Banco do Estado de São Paulo (BANESPA) e a Nossa Caixa Nosso Banco. Segundo o Departamento da Dívida Pública (DEDIP) do Banco Central, o custo de Saneamento do Banespa foi de R\$ 54 682 bilhões, e o da Nossa Caixa Nosso Banco foi de R\$ 4 143 bilhões. Se for considerada a participação do Estado de São Paulo na economia do país, de 36% do PIB, o montante foi desproporcional ao peso do Estado na economia brasileira⁴².

Enquanto o Estado do Paraná recebeu R\$ 5 753 bilhões para sanear e privatizar o Banco do Estado do Paraná, o Rio Grande do Sul acabou recebendo R\$ 3 032 bilhões do PROES até dezembro de 1998, valor usado para saneamento do Banco do Estado do Rio Grande do Sul (BANRISUL), ressaltando-se que, neste caso, entrou o governo estadual com 50% dos recursos na reorganização financeira da instituição.

No caso específico do Estado de Minas Gerais, o governo tinha uma dívida corrigida com o PROES de R\$ 6,341 bilhões. No transcorrer das operações de contratação em 1998, o governo procurou extinguir a Minas Caixa, transformar o BDMG em banco de fomento e privatizar o CREDIREAL e o BEMGE.

⁴¹ A correção pelo valor da Selic ocorre porque esta é a mesma taxa que é usada para atualizar os valores a serem liberados aos Estados. Depois de liberados os recursos, estes passam a ser corrigidos pelo Índice Geral de Preços Disponibilidade Interna (IGP-DI), mais juros de 6% ao ano.

⁴² O valor inicial dos empréstimos ao governo paulista era de R\$ 36 126 bilhões em 12.97, sendo que R\$ 33 578 bilhões ficariam com o Banespa e R\$ 2 548 bilhões, com a Nossa Caixa.

No entanto, existem algumas críticas quanto a este diagnóstico, de não ser mais necessária a existência de instituições financeiras oficiais, sejam elas estaduais ou federais. Autores como Costa (2000)⁴³ pensam o contrário, visto que os bancos oficiais têm uma função social a cumprir. Nessa linha de análise, ele pondera que

na economia com pior concentração de renda do mundo desenvolvido e/ou em desenvolvimento, o mercado que realmente interessa aos bancos privados é excludente e concentrado, inclusive regionalmente. Lamentavelmente, no programa de privatização das Instituições Financeiras Públicas, se concede uma significativa participação no disputado mercado bancário sem sequer a exigência dos vencedores dos leilões se comprometerem com a manutenção do papel social histórico do banco público: o atendimento bancário da população e o financiamento do desenvolvimento social.

Não se pode desdenhar o impacto negativo das alternativas para a reorientação das Instituições Financeiras Públicas quando optam pela privatização desse subsistema bancário, pois poderá redundar em profundas consequências sociais, na medida em que irá mudar a agenda de prioridade dos financiamentos dos programas de alimentação, habitação, saneamento, infra-estrutura, agricultura, etc. (Costa, 2000) fazendo com que esses financiamentos, por seu alto custo e baixa rentabilidade de curto prazo, sejam deixados em segundo plano. Isto sem considerar, ainda, o risco de manutenção dos postos de trabalho.

Existe uma contradição, para dizer o mínimo, quanto à orientação das diretrizes traçadas pelo governo a favor da privatização das Instituições financeiras oficiais, que até agora foram cumpridas. O mais recente discurso do presidente Fernando Henrique Cardoso, que em julho de 2000, fez um pronunciamento diverso daquele propugnado desde a implantação do PROER e do PROES, descarta a idéia de privatização dos cinco bancos federais, afirmando o presidente que o assunto não é ideológico e nem fisiológico. Segundo FHC, o estado brasileiro precisa continuar atuando diretamente no

⁴³ Ver Relatório Buzza-Hallen/ FIPE.

financiamento da agricultura, da habitação, do saneamento, do desenvolvimento regional e dos projetos privados de longa maturação e demorado retorno⁴⁴.

A questão em torno do ajuste e privatização do Sistema Financeiro Brasileiro, seja ele privado ou público, é ainda bastante polêmico, mas já traz elementos para que se possa avaliar a repercussão destas reformas para a economia brasileira.

⁴⁴ Cf. <http://www.estado.estado.com.br>. Acesso em 23/07/2000.

CAPÍTULO III

A INSTITUIÇÃO: BANCO DE CRÉDITO REAL

3.1 Histórico do Banco de Crédito Real de Minas Gerais

A fundação do Banco de Crédito Real de Minas Gerais se deu na cidade de Juiz de Fora, com a aprovação do seu estatuto e autorização para funcionamento celebrado em uma segunda assembléia⁴⁵ no dia 23 de janeiro 1889 e sacramentada pelo decreto imperial nº 10 317 de 22 de agosto. Este decreto concedia a carta patente e, assim, o Banco de Crédito Real dava início às suas operações em 5 de setembro de 1889, contando em seu quadro de pessoal com seis funcionários. O CREDIREAL surge em um cenário marcado pelo intenso embate entre monarquia e república, época em que era colocado em questão o futuro do regime. Somado a este quadro de crise institucional, há ainda o impacto da abolição da escravidão e da crise cafeeira a pairar sobre o império, demonstrando um grave quadro de instabilidade econômica.

O capital social foi de 500:000\$000 réis (quinhentos réis) dispostos em 2 500 ações de 200\$000 cada uma e 100:000\$00 de capital realizado.

Os fundadores do Banco foram os incorporadores: Sr. João Ribeiro de Oliveira e Souza (proprietário do Diário), Bernardo Mascarenhas (industrial), Francisco Batista de Oliveira e o Visconde de Monte Mário, que aportaram em torno de 40% do capital social de 500 mil réis. Os 60% restantes foram subscritos pelos demais acionistas fundadores. Tinham eles uma característica peculiar quanto às suas posições políticas: o Conde de Monte Mário, presidente do Banco, era chefe liberal; o Barão de Santa Helena

⁴⁵ A primeira assembléia para tratar da fundação do Banco ocorreu em 18/09/1888, na sede do Diário de Minas, em Juiz de Fora.

era o líder do Partido Conservador, e Bernardo Mascarenhas, um republicano por convicção.

O Banco de Crédito Real iniciou as suas operações pela carteira geral⁴⁶, emitindo letras hipotecárias, com o prazo de resgate de 30 anos a juros anuais de 6%, cobrados semestralmente, abarcando os primeiros dias de maio e novembro de cada ano. Mas essas letras, em 1917, foram todas resgatadas, com antecipação de dois anos.

O CREDIREAL tinha o perfil de um banco de fomento e investimento, seguindo as características de um banco paulista, que por sua vez havia se inspirado em uma instituição francesa, o Crédit Foncier.

Constam das suas realizações atividades promotoras de auxílio à agricultura, em especial à lavoura cafeeira. Este auxílio foi celebrado graças a um contrato do Banco com o Governo Imperial, em 30 de agosto de 1889. Na ocasião, houve o adiantamento de 800:000\$000, sem juros, de um empréstimo da ordem de 2.000:000\$000, com a condição de o Banco promover empréstimos a taxa de juros de 6% a.a. de um capital duplo do recebido pelo governo como investimento de auxílio à agricultura, por desconto, penhor e hipoteca.

Porém, em novembro de 1889, com a proclamação da república, este contrato, que vigoraria até 04 de abril de 1891, foi rescindido. O adiantamento de 800:000\$000, sem juros, feito pelo Governo Imperial, deveria agora ser quitado sem pagamento de juros em um prazo de 17 anos. No entanto, em 1900, o CREDIREAL salda antecipadamente o seu débito com o Tesouro, e ainda obtém a vantagem de um desconto de 6% anuais.

Na evolução do Banco, cria-se a carteira comercial, que estende as funções do estatuto do banco hipotecário para a missão de fomento da agricultura e indústria e, em última instância, para o desenvolvimento econômico. Desse modo, ampliam-se suas funções

⁴⁶ A carteira geral foi assim denominada para se diferenciar da carteira hipotecária, criada pelo Estado de Minas Gerais.

para outras esferas de operações bancárias, implementadas através de empréstimos de curto prazo para o custeio do setor agrícola, o que não era possível somente através da carteira hipotecária.

Em 07 de abril de 1894, o governo de Minas estabelece um acordo para que seja feito o depósito de fundos disponíveis do Tesouro do Estado no Banco, intermediado pela agência em Ouro Preto. *Esta seria a fonte de suprimento dos cofres da Secretaria das Finanças.*

No entanto, este acordo deixaria de existir com a criação da Recebedoria de Minas no Rio de Janeiro, onde já se encontrava instalada a primeira agência do banco fora do Estado, desde 1891, sob autorização do primeiro presidente da República, Marechal Deodoro da Fonseca.

A aproximação entre o Banco de Crédito Real e o Governo foi firmada com a celebração do contrato da carteira hipotecária do Estado com a instituição bancária. Este contrato torna-se efetivo com a lei nº 212 de 09 de julho de 1889, através da qual o Estado de Minas Gerais dá garantia de juros de 7% a.a. às letras hipotecárias emitidas para auxílio à agricultura e à indústria.

Com o decreto nº 1 105, de 15 de fevereiro de 1898, e tornada pública a sua regulamentação, em 26 de março de 1898, confirma-se o contrato pelo prazo de 30 anos, estruturando uma parceria entre o Estado de Minas e o Banco de Crédito Real. O objetivo era viabilizar as transações dos empréstimos hipotecários e pignoratícios de maneira mais rápida em favor dos agricultores e industriais. Havia uma distinção de prazos, de acordo com o setor – para a agricultura, os empréstimos hipotecários seriam de longo prazo, no caso, 5 anos, enquanto os empréstimos para a indústria seriam de curto prazo, determinado em 1 ano, ambos com juros de 9,5% a.a., em conformidade com as tabelas de amortização estabelecidas pelo Governo.

Para que o contrato social fosse cumprido, o capital social do CREDIREAL deveria ser elevado a 7.000:000\$000, sendo 6.000:000\$000 aplicados à carteira, valor sobre o qual o Banco poderia emitir 5 (cinco) vezes mais o capital social inicial em letras hipotecárias, por séries determinadas e autorizadas pelo Governo. Neste período, que data de 1911, dois terços do capital do CREDIREAL foram parar nas mãos de um grupo francês que controlava o Banco Hipotecário e Agrícola de Minas Gerais.

O Banco Hipotecário e Agrícola de Minas Gerais, por sua vez, em virtude de problemas financeiros e políticos, foi incorporado pelo governo de Minas Gerais, então administrado por Arthur Bernardes, no dia 05 de fevereiro de 1913, por pouco mais de quatro mil réis, marcando com isso a estatização plena do CREDIREAL, que se estenderá até 07 de agosto de 1996.

A carteira hipotecária foi criada pelo governo Bias Fortes, que tinha como Secretário de Finanças o Dr. Francisco Sales. As letras referentes a essa carteira começaram a circular em julho de 1898, contando com a emissão de 25 000 letras hipotecárias de 1.000\$000 cada uma, no valor total de 2.500:000\$000.

Este contrato acaba sendo prorrogado por Delfim Moreira, em 22 de setembro de 1917, de acordo com a lei nº 709, art. 17, nº 1, por mais 20 anos, prorrogação confirmada pelo secretário de finanças, Dr. Theodomiro Carneiro Santiago, em 08 de abril de 1918.

Concomitante a este acordo com o Governo, o Banco de Crédito Real também procura participar de forma efetiva do desenvolvimento regional, tanto que, no ano de 1905, passa a ser intermediário da Companhia de Eletricidade, subscrevendo um empréstimo em debêntures da ordem de 350:000\$000, com o objetivo de adquirir bondes elétricos para a cidade de Juiz de Fora, em substituição aos bondes de tração animal, e ainda de instalar uma usina geradora.

Um dos principais pontos a serem considerados foi a atenção dada pelo CREDIREAL à agricultura em especial, através da carteira agrícola do Estado. Esta carteira foi

regulamentada em 21 de novembro de 1908, pelo decreto nº 2.302, estabelecido de acordo com a legislação mineira de nº 400, de 13 de setembro de 1908, que passou a operar em fevereiro de 1909.

Esta carteira destinava aos agricultores e industriais empréstimos hipotecários e penhor, a juros de 8% a.a., com 5 (cinco) anos para a agricultura e 1 (um) ano para a indústria, respeitados os limites do capital social, com desconto em notas promissórias, saques, *warrants* etc. Para firmar o contrato, o Estado repassou ao Banco, na forma de adiantamento, a quantia de 10.000:000\$000, à taxa de juros de 5% por semestre. Este empréstimo deveria ser amortizado em 20 anos, conforme contratos celebrados entre o CREDIREAL e o Estado em 1908 e, posteriormente, em 12 e 13 de dezembro de 1913. A amortização seria por cotas iguais, a contar de 01 de janeiro de 1924. Já em 1929, o Tesouro Estadual detinha 23 289 das 35 mil ações (66,65%), mantendo-se como seu acionista majoritário.

Em 1935, é encerrada a parceria entre o CREDIREAL e o Governo, no que tange especificamente à manutenção da carteira agrícola, antecipando-se portanto o seu reembolso. Isto não significa, no entanto, a ruptura formal e de direito entre o Estado e o Banco de Crédito Real, pelo contrário: em virtude da mudança de controle acionário ocorrida em 05 de fevereiro de 1913, o Estado de Minas Gerais ainda era o detentor do controle acionário.

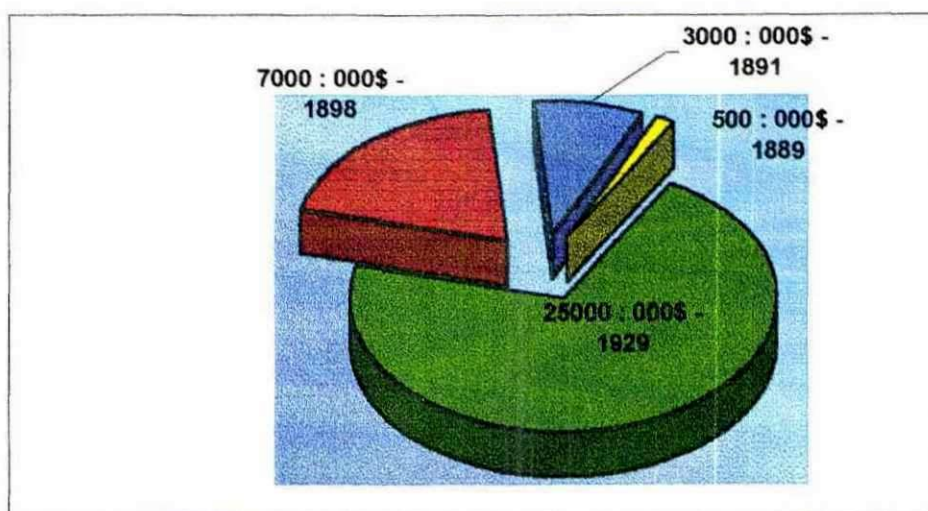
Em 1938, o Banco de Crédito Real teve um crescimento significativo: os depósitos, no montante de 167 mil contos de réis, e os investimentos globais chegavam a 718 mil contos de réis e os empréstimos se estendiam à casa dos 182 mil contos de réis.

Neste período, o país passava por profundas transformações no cenário político e econômico. No contexto político, a década foi marcada pela Revolução de 30, a intentona comunista em 32 e, em 37, o golpe de Estado impetrado por Getúlio Vargas, que estabeleceu uma ditadura que duraria até 1945. No âmbito econômico, assiste-se à consolidação do modelo de substituição de importações.

Ao completar 50 anos, em 1939, o Banco de Crédito Real alcançou um lucro de 14 mil contos de réis, frente a um capital nominal de 25 mil contos de réis, como pode ser visto no gráfico a seguir:

Gráfico 6

CREDIREAL – Capital em réis – 1898-1929

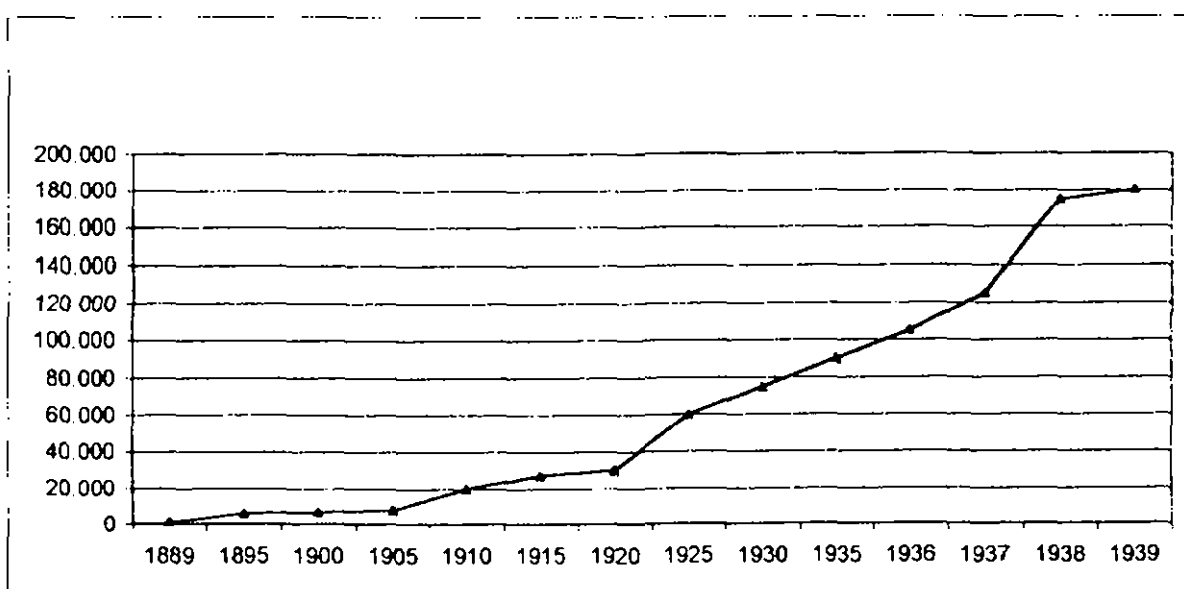


Fonte: CREDIREAL – Revista CREDIREAL – 1939:22

Os anos 40 foram particularmente difíceis, em virtude da conjuntura econômica e da política internacional. Tal quadro refletia na conjuntura brasileira, visto que havia racionamento de combustíveis em razão da dependência dos fornecimentos externos, de transporte, de equipamentos industriais, matérias-primas elaboradas etc. Neste contexto, o CREDIREAL, que atuava especificamente com empréstimos hipotecários, que foi a sua razão principal, volta agora suas aplicações para as atividades industriais, em virtude do baixo movimento das aplicações efetuadas na carteira hipotecária, que estava abaixo de 1% das operações, enquanto a maior rentabilidade se dava nas aplicações da atividade industrial.

Em 1943, os lucros globais do CREDIREAL, que eram de 19,8 milhões de cruzeiros, atingem o patamar de 30,8 milhões de cruzeiros, crescimento superior à taxa de inflação. Quanto às cobranças, estas passaram de 200,5 para 341,4 milhões de cruzeiros. Os empréstimos cresceram de 112 milhões de cruzeiros para 735 milhões de cruzeiros, atingindo assim 6,5 vezes o seu volume inicial, como se pode observar no gráfico 7:

Gráfico 7
CREDIREAL – Empréstimos (em réis)
1889-1939



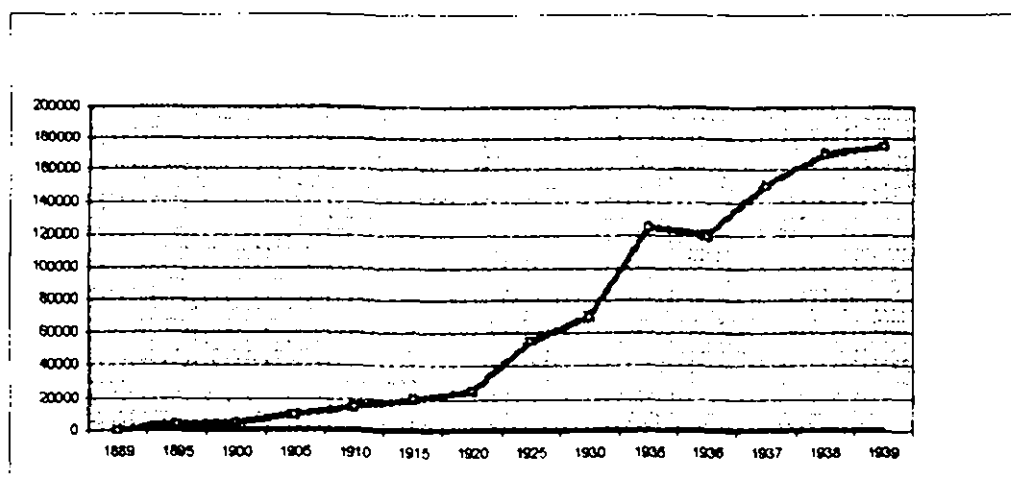
Fonte: Revista CREDIREAL (1939: 35)

Em 1948, é criada a carteira de câmbio, aproveitando o cenário favorável do pós-guerra. A década de 40 apresenta um quadro positivo na evolução do CREDIREAL no que tange ao seu patrimônio, que cresceu mais que proporcionalmente ao seu quadro de funcionários. O volume de suas operações cresceu 6,15%, enquanto o número de funcionários cresceu 2,7%. Considerando a inflação do período, isto demonstra a eficiência do Banco, indicando um alto índice de produtividade.

Nos anos 50, o Banco de Crédito Real chegou a ocupar a 5ª colocação entre os maiores bancos do país, dentre os 200 existentes.

O CREDIREAL atingiu os 2,3 bilhões de cruzeiros em depósitos, conforme demonstrado no gráfico 11, aplicando quase 2,2 bilhões em 1950 e conseguindo obter um lucro de 41 milhões de cruzeiros com um capital social da ordem de 70 milhões de cruzeiros. Aos 65 anos, seus depósitos já alcançam o montante de 4 bilhões de cruzeiros, com 3,3 bilhões de cruzeiros em empréstimos e descontos. O seu balanço demonstrava um ativo superior a 10,6 bilhões de cruzeiros (movimento total) e o seu capital social, reservas, fundo – ou seja, o seu capital próprio aproximava-se dos 300 milhões de cruzeiros e a disponibilidade em cobranças representava meio bilhão de cruzeiros.

Gráfico 8
CREDIREAL – Depósitos (em réis)
1889-1939



Fonte: Revista CREDIREAL (1939)

No ano de 1958, o volume de depósitos do banco já superava o montante de 9,5 bilhões de cruzeiros, as aplicações chegavam perto de 7 bilhões de cruzeiros e o seu capital estava alcançando a casa dos 800 milhões de cruzeiros, mas, em contrapartida,

observava-se um aumento significativo no seu quadro de funcionários, que ultrapassava a marca de 4 mil, diminuindo a produtividade marginal dos mesmos e, assim, tornando menos eficiente a atividade bancária.

No contexto da década de 50, o CREDIREAL se enquadrava no cenário de desenvolvimento estruturado pelo Plano de Metas de J.K., que ilustrava um quadro de crescimento industrial, haja vista que, no ano de 1959, o Brasil já produzia em torno de 100 mil veículos. Integrado a este processo de dinamismo econômico, como pode ser observado pela sua evolução, o Banco chega ao montante de 14,4 bilhões de cruzeiros de depósito, com empréstimos chegando à casa dos 10,2 bilhões de cruzeiros. Sendo ainda o café a principal pauta de exportação, representando 60% das exportações brasileiras, cabia ao CREDIREAL 17% deste montante, que passava pelo seu câmbio. Além disso, o número de agências passou de 88 para 141, atingindo 12 Estados e triplicando o número de funcionários, que de 1 814 passa para 4 172.

Na década de 60, o CREDIREAL já é a 2ª maior instituição estadual em volume de depósitos. Em 1969, o Banco já dispunha de 6 mil funcionários, 176 agências, como ainda estava associado a 2 empresas. Em 1960, seus ativos globais eram em torno de NCr\$ 2 bilhões.

Nessa década, o CREDIREAL informatiza-se, transformando-se em uma das instituições bancárias pioneiras na aquisição de computadores de grande porte no país.

A partir da década de 70, o CREDIREAL passa a figurar em 4º lugar entre os agentes financeiros do país responsáveis pelo repasse de recursos na área de saneamento básico. A década de 70 será um período que marcará o rompimento da instituição com as normas tradicionais de procedimentos, em virtude do aumento do grau de dependência financeira do país com relação à banca financeira internacional.

Havia um estímulo à captação de poupança externa, incentivada pelo Governo Federal. Neste contexto, o CREDIREAL, por exemplo, de um volume de 504,2 milhões de

cruzeiros, aplicou em empréstimos 628 milhões cruzeiros, em decorrência da facilidade de empréstimos externos, via disponibilidade crescente de eurodólares, com taxas de juros atrativas do mercado internacional.

No início da década de 70, houve uma redução em torno de 50% do número de instituições bancárias, isto em relação à década de 50. Mas, por outro lado, o número de agências e departamentos quintuplicaram, aumentando assim a concorrência, levando ao aperfeiçoamento dos métodos de disputa. Desse modo se justificava a entrada no jogo do endividamento externo incentivado pelo Governo.

Em decorrência deste cenário, o CREDIREAL, sob a presidência do Dr. Paulo Abércio Batista de Oliveira, promovia a cessão de empréstimos e descontos acima dos limites dos depósitos, com aplicações acima desses limites em torno de 25%. Enquanto os empréstimos e descontos aumentaram em 29%, os lucros subiram apenas 16%, inclusive abaixo da inflação.

Neste contexto, começou a racionalização no CREDIREAL. A instituição adquiriu computadores de última geração, absorvendo 90% dos serviços internos; houve ainda uma redução no número de funcionários, que girava em torno de 7 800, baixando para 5 500, ou seja, um corte de aproximadamente 30%.

Para agilizar sua consolidação como instituição financeira no cenário nacional, o CREDIREAL, garantindo a sua rentabilidade, direciona-se à constituição de um conglomerado que abrigaria financeiras, distribuidoras de títulos e valores, seguradoras etc. Em 1974, especificamente, o CREDIREAL formava um grupo de 6 empresas, sendo elas: Banco, Financeira, Corretora de Câmbio e Valores, Turismo, Armazéns Gerais e Federal de Processamento de Dados e Serviços Gerais e Construções.

Um dos pontos principais de atuação do Banco, que já era uma de suas tradições, foi manter a continuidade em obras públicas e repasses em saneamento básico, desenvolvimento urbano e habitação popular.

Entre 1979 e 1981, tendo como presidente o Dr. Antônio Ferreira Álvares da Silva, o Banco de Crédito Real teve um volume de depósitos de apenas 13,1 bilhões de cruzeiros, em contraposição a um montante de empréstimos da ordem de 26,2 bilhões em uma conjuntura em que a inflação era superior a 55% a.a. O quadro não beneficiava a expansão dos lucros, que na verdade recuaram dos seus 115,5 milhões de cruzeiros para 107,1 milhões de cruzeiros. Isto demonstrou a perda da eficácia, haja vista que, em relação ao lucro líquido, houve o incremento das despesas em 70 milhões de cruzeiros.

A busca da racionalização e da eficácia, colocada como meta prioritária na metade dos anos 70, passa a se inviabilizar no final desse mesmo período, em função do agravamento do quadro econômico e começo do esgotamento político-institucional do governo militar. No que tange ao cenário econômico, a viabilização das diretrizes da política econômica nacional, sustentadas no II PND, tornavam-se cada vez mais frágeis e erráticas, em virtude dos choques externos, capitaneados pelo choque do petróleo em 74 e depois em 79 e pela tendência de subida das taxas de juros, o que comprometia a estabilidade econômica. E, no plano político, a mão de ferro da ditadura militar deveria tornar factível a distensão política, em busca de apoio da sociedade civil, para legitimar as decisões de governança e assim reestabelecer a governabilidade.

Em vista deste cenário, as diretrizes de racionalização e eficiência do CREDIREAL ficaram comprometidas. Os custos cresceram, com o aumento do número de cargos de diretoria, especificamente, que chegavam a 50. O Banco dispunha de 15 diretores; a CREDIREAL Turismo, de 10; os demais segmentos contavam com o mínimo de 4 diretores, exceto a Seguradora, que tinha apenas 2. E ainda houve um aumento do número de funcionários em torno de 28%: de 5 500, este número passou para 7 000, aproximadamente.

Os esforços de racionalização dos anos anteriores se esvaíram no final dos anos 70. Há que se considerar, ainda, a redução dos lucros, que em 1997 eram de 266,5 milhões de cruzeiros e caem para 107 milhões em 1979, ou seja, uma redução de 60% de lucratividade, acima dos níveis de inflação, que no ano de 1978 girava em torno de 40%

e em 1979 atingiu a 55,4% a.a. Observa-se assim a perda real de eficácia do Banco de Crédito Real.

É o cenário do fim da década de 70 que irá constituir a difícil trajetória do CREDIREAL nas décadas de 80 e 90.

Os anos 80 foram marcados pelo aumento do endividamento externo, pela incontinência da aceleração inflacionária e pela queda no crescimento da produção. O índice de inflação, em 80, chega aos 3 dígitos, mais de 100% a.a. e atingindo a quatro dígitos em 1989, alcançando quase 1 800% a.a.

Os anos 80 mostraram a combinação desfavorável entre custo de vida, endividamento externo, crescimento econômico e orçamento público. O cenário econômico mostrava que havia desequilíbrio das finanças públicas, elevadíssimas taxas de juros, desestímulo ao investimento, regressão dos impostos, diminuição da produtividade e real ineficácia das empresas estatais, elementos que deveriam ser somados à tendência hiperinflacionária.

Como efeito corroborador deste quadro, houve os sucessivos planos econômicos fracassados, como o Plano Cruzado, Plano Bresser etc. Assiste-se ao processo de estrangulamento de um modelo de Estado baseado no desenho de um Estado do bem-estar social, de natureza keynesiana, que subsistiu no Brasil até a década de 80.

O CREDIREAL, como um banco estatal, não ficou imune aos efeitos negativos da conjuntura macroeconômica. Mesmo com a introdução do sistema *on line* como forma de tornar eficientes as operações bancárias e com a criação da CREDIREAL Leasing, em 1982, não foi possível evitar os períodos duríssimos que se estenderam entre 1983 e 1988. Entre 1987 e 1989, o CREDIREAL fica sob regime especial temporário de administração, comandado pelo Banco Central do Brasil, só voltando a reestabelecer a autonomia de sua gestão administrativa em 1990.

3.2 O Banco de Crédito Real nos anos 90

Em março de 1990, o Banco de Crédito Real transforma-se em Banco Múltiplo⁴⁷, contando com 7 mil funcionários e com operações que abrangiam os Fundos de Renda Fixa; Depósitos a Prazo Fixo em Títulos (RDB e CDB); Open Market e Overnight (Operações de Mercado Aberto); Fundo de Curto Prazo (Nominativo); Fundos Mútuos de Ações; Cadernetas de Poupanças; Ouro e Dólar Turismo. O CREDIREAL, neste início dos anos 90, estava em 3º lugar entre os bancos do país de participação estatal, sendo superado somente pelo Banco do Brasil e pela Caixa Econômica Federal.

A partir de 1993, o CREDIREAL deu início a um processo de racionalização, através de ajustes, reduzindo o número de funcionários em quase 15% e eliminando agências que não apresentavam resultados lucrativos. Estava aberto, portanto, o caminho para a privatização do Banco, seguindo a nova trajetória da política econômica, inaugurada no Governo Collor, que esboçará os novos elementos estruturantes do Estado, baseados na Escolha Racional.

3.2.1 Características

A instituição centenária Banco de Crédito Real (CREDIREAL), com sede em Belo Horizonte, teve seu momento de maior expansão física na década de 80, quando contava com 216 agências e 10 500 funcionários e, contraditoriamente, permaneceu durante dois anos desta mesma década sob a Administração Especial Temporária do Banco Central (RAET).

⁴⁷ Criados em 1988 pela Resolução 1 524 do BACEN, estes bancos podem operar simultaneamente, com autorização do Banco Central, com Carteiras de Banco Comercial, de Investimento, de Crédito Imobiliário, de Crédito, Financiamento e Investimento, de Arrendamento Mercantil (leasing) e de Desenvolvimento, constituindo-se em uma só Instituição Financeira de Carteiras Múltiplas, com responsabilidade jurídica própria, e que pode selecionar com o que deseja operar, dentre as modalidades referidas. Os bancos múltiplos de grande porte apresentam, normalmente, grande número de carteiras operacionais. Os bancos de menor porte podem especializar-se em determinada área de atuação, ganhando todavia liberdade de operar – especialmente na ponta de captação – como banco, facilitando sobremaneira suas operações ativas. Cavalcante e Rudge, 1996.

Em razão deste quadro, em 1993 o CREDIREAL iniciou um profundo processo de ajustes rumo à privatização; na verdade, a instituição voltou às suas origens, sob outra bandeira, tornando-se de novo sociedade anônima, com controle acionário da iniciativa privada, adquirido em leilão pelo BCN, posteriormente comprado pelo Bradesco.

O Banco de Crédito Real, em 1997, tinha seus ativos totais avaliados em R\$ 1 014,4 milhões, contando com empréstimos brutos que somavam o montante de R\$ 406,5 milhões e depósitos que alcançavam o total de R\$ 632,6 milhões, perfazendo um patrimônio total da ordem de R\$ 98,1 milhões.

Em 31 de maio de 1997, o CREDIREAL reduz as suas 216 agências para 86 e os seus 10 500 funcionários para 2 340 alocados no Banco e 2 403 no Grupo.

O que realmente caracteriza o CREDIREAL é o fato de ele sempre ter sido um banco médio, de carteira múltipla, cujas agências encontravam-se distribuídas nos Estados da região Sudeste, principalmente Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo, que juntos representam 56% do PIB brasileiro. Das 86 agências do CREDIREAL, 42 estavam situadas no Estado de Minas Gerais, 14 no Rio de Janeiro, 14 em São Paulo e as 16 restantes nos estados vizinhos. A estratégia de localização das agências do CREDIREAL levava em conta o adensamento populacional, pois, das 42 agências no Estado de Minas Gerais, 13 se estabeleciam na cidade de Belo Horizonte; das 14 agências localizadas no Estado do Rio de Janeiro, 10 estavam concentradas na cidade do Rio de Janeiro. Em São Paulo encontrava-se uma distribuição mais equilibrada: 50% das agências, do total de 14, encontravam-se na capital (Anexo I).

Outra característica do Banco de Crédito Real era atender clientes provenientes da classe média e das pequenas e médias empresas, oferecendo uma linha completa de serviços e produtos financeiros. A oferta de seus serviços bancários alcançava os clientes tanto do varejo quanto comerciais, dispondo-lhes os serviços de depósitos,

contas correntes, empréstimos para pessoas jurídicas e físicas, hipotecas, cartões de crédito, leasing, seguro e *home banking*.

Sua clientela, no que tange ao segmento de pessoa jurídica, era formada principalmente por empresas de pequeno porte (46%). O setor do comércio representava 51% desses clientes⁴⁸.

Quanto às características dos seus clientes pessoa física, 64% pertenciam às classes A e B; 43% detinham renda maior que 15 salários mínimos; e 39% dos clientes possuíam curso superior⁴⁹.

O número de contas correntes distribuído entre pessoas jurídicas e pessoas físicas mostrava um desequilíbrio: 143 378, ou seja, 91% das contas eram de propriedade das pessoas jurídicas, e somente 14 196, 9%, pertenciam a pessoas físicas. E o inverso acontecia com relação ao número das contas de poupança: do total de 203 625 contas, 199 825 pertenciam a pessoas físicas, enquanto 2 106 (1,03%) pertenciam a pessoas jurídicas e 1 764 (0,86%), a depósitos judiciais.

Gráfico 9
CREDIREAL – 1993-1995

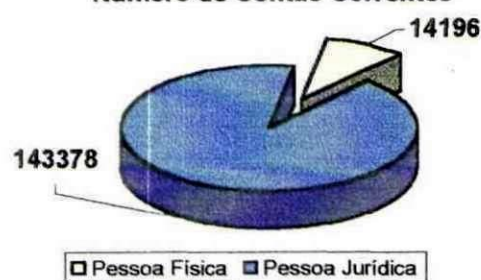
Número de Contas de Poupança



Fonte: CREDIREAL – Relatório de ajuste 1993 – 1995

Gráfico 10
CREDIREAL – 1 993-1995

Número de Contas Correntes



Fonte: CREDIREAL – Relatório de ajuste 1993 - 1995

⁴⁸ CREDIREAL/ BDMG, 1997.

⁴⁹ Vox Populis.

No que tange às contas de depósito, o CREDIREAL oferecia contas de poupança, contas correntes e depósito a prazo, *money market* de taxa diária, como também os certificados de depósitos de longo prazo. Quanto aos empréstimos, estes estavam voltados ao consumidor, para financiamento de construção, financiamento para o comércio, hipotecas.

Tabela 2
Agências - depósitos e cadernetas de poupança
por Estado – 31.05.97 - (milhões de Reais)

Estado	Agências	Depósitos à vista	Cadernetas de Poupança	Depósito a Prazo	Total de Depósito
Minas Gerais	42	31,80	63,78	154,80	250,38
Rio de Janeiro	14	7,87	37,48	79,45	124,80
São Paulo	14	3,70	14,57	173,75	192,02
Outros	16	2,41	14,33	44,00	60,74
Total	86	45,78	130,16	452,01	627,94

Fonte: Salomon Brothers – Banco Patrimônio, jun./97 – Prospecto de venda

As atividades não bancárias eram oferecidas por intermédio de três subsidiárias chamadas de integrais e uma subsidiária parcial, da qual detinha participação. A atuação dessas subsidiárias englobava os segmentos de Cartões de Crédito, Leasing, Informática (processamento de dados, PROBAM) e Seguros e Corretagem.

O CREDIREAL tinha dois grandes acionistas principais: o governo do Estado de Minas Gerais e a MGI (Minas Gerais Participações, uma *holding* estatal).

Tabela 3
CREDIREAL - Acionistas em 31 de maio de 1997

Acionista	Ações Ordinárias	Ações Preferenciais	Total de Ações	% do Total de Ações
Governo de MG	755.315.386	295.011,319	1.050.326.705	99,805%
MGI	0	1.427.943	1.427.943	0,136%
Outros	293.454	33.898	625.352	0,059%
Total	755.608.840	296.771.160	1.052.380.000	100,000%

Fonte: Salomon Brothers – Banco Patrimônio, jun./97 – Prospecto de venda

O Banco de Crédito Real sempre teve como uma de suas características promover a modernização do seu sistema bancário e, nestes seus cem anos, enfatizou seus investimentos no aprimoramento dos serviços bancários. Neste sentido, o processo de automação bancária foi uma necessidade recorrente às tradições da instituição, que instalou caixas automáticos exclusivos e implementou um sistema de *home banking*.

Nesta situação e com essas características, o CREDIREAL entra no processo de privatização, no qual a política implementada pelo Governo Federal vai determinar o afastamento do Estado de Minas Gerais da atividade bancária.

CAPÍTULO IV

A PRIVATIZAÇÃO DO BANCO DE CRÉDITO REAL DE MINAS GERAIS S/A

4.1 Entre os limites do passado e as demandas do futuro

Ao contextualizar as motivações da reforma do Estado brasileiro, visando racionalizar a eficiência dos recursos disponíveis, observa-se que esta veio a reboque da crise do Estado nos anos 70. Esta observação encontra-se refletida entre dois flancos: um no âmbito econômico, através da redução da taxa de crescimento e concentração de renda, e outro no plano ideológico, alicerçado nos pressupostos do liberalismo neoconservador⁵⁰.

Em resposta à crise do Estado, o conservadorismo liberal colocou como enfoque principal a lógica do mercado; mesmo que se considere que haja falhas de mercado, estas falhas terão um custo menor para a sociedade do que uma falha de Estado, que levará à socialização dos prejuízos.

A reforma do Estado deveria tornar as suas funções operacionais e funcionais mais eficientes e, para isso, deveria estabelecer um novo desenho para o papel do Estado, sustentado por uma nova estrutura institucional, que combinasse custos de transação menores nas negociações, a fim de poder mensurar os custos de valores, como também dar importância ao comportamento dos indivíduos. É o que North (1990) chama de eficiência adaptativa e evolucionária da racionalidade procedimental.

⁵⁰ Ver sobre o tema: Cuevas, Agustín (Org). *Tempos Conservadores*. Hucitec, São Paulo, 1989.

Assim, a nova estrutura institucional, proposta para se implementar o ajuste do Sistema Financeiro Nacional, teve como objetivo oferecer aos agentes um leque de escolhas e de combinações que permitissem maximizar os seus lucros e também pudessem ser co-responsáveis pelo desempenho econômico da sociedade.

Quanto à abordagem, no caso da reforma do Estado brasileiro, os objetivos foram a busca da eficiência; *accountability*; *governance*; governabilidade; desenvolvimento do *e-government*; transparência; diminuição da assimetria de informação; redução e equilíbrio do déficit público; publicização; privatização; fusão; incorporação etc., que passaram a fazer parte da nova estrutura institucional.

Assim, a relação que deve se estabelecer entre instituições e desempenho econômico é a da cooperação e coordenação entre os agentes econômicos. Neste enfoque se encontram preconizadas as bases para o novo desenho do Estado.

Este novo desenho passou a ser o paradigma para a nova gestão pública e, neste sentido, o objetivo a ser perseguido por esta nova gestão pública estava vinculado à implementação de uma gerência pública comprometida com a qualidade e com a eficiência da máquina administrativa pública.

Neste contexto, o Estado de Minas Gerais, especificamente o governo Eduardo Azeredo, incorporou de forma inexorável os preceitos norteadores necessários à implementação da reforma do Estado, que ideologicamente estava definido dentro dos parâmetros da vertente ultraliberal. O governo usava como justificativa a deterioração das finanças públicas do Estado e a inépcia do Estado como bom executor e gestor das diretrizes de políticas econômicas, que sempre induzia às falhas de Estado, acabando por onerar a sociedade, aumentando o custo marginal social⁵¹.

⁵¹ O custo marginal social pode ser definido como a soma do custo marginal privado da produção de uma mercadoria e os efeitos positivos e negativos que esta atividade ocasiona aos indivíduos exteriores a esta produção.

Para que a reforma pudesse ser implementada, foi privilegiado um modelo de planejamento, focado no sentido de coordenação na elaboração e execução de programas setoriais, que não ficasse submetido somente ao Estado, ao fornecimento de bens públicos, mas que constituísse parcerias, ou mesmo concedesse ao setor privado este fornecimento. Fazendo desta concepção a base para o desenho de um novo Estado, o governo mineiro lançou, no final de 1995, o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI).

Os objetivos do PMDI estavam delineados, com o fim de instrumentalizar o Estado com meios capazes de lhe propiciar maior eficácia e eficiência, através da criação de espaços onde pudesse ser incorporado o público não-estatal.

Neste sentido,

(...) Há que proceder, portanto, à redução da participação do setor público em áreas e atividades que possam ser eficientemente assumidas, total ou parcialmente, pelo setor privado. A desoneração do Estado engloba privatizações, concessões, parcerias, alienações e terceirizações. (PMDI, 1995, apud Costa, 1997)

O PMDI foi montado sob três diretrizes básicas: modelo de planejamento; políticas públicas e programas estruturantes⁵².

Procurando agilizar o processo de privatização e de concessões públicas, o governo eleito no final de 1994 criou a Comissão Estadual de Desestatização (CED), através do Decreto n° 36 963 de 12/06/1995. A Comissão foi constituída por quatro secretários de Estado, o procurador geral do Estado e um profissional de notório saber (sic) designado pelo governador. A presidência do CED estava sob a responsabilidade do vice-governador, que na época também era secretário do Planejamento. O BDMG ficou com a secretaria executiva.

⁵² Ver detalhes sobre estas três linhas básicas em COSTA, Carlos Anibal Nogucira. *Infra-estrutura: perspectivas de reorganização: casos estaduais*. MPO/IPEA:1997. p. 136-137.

De acordo com o parágrafo 1º do art. 3º do Decreto nº 36 963/95, o CED estava encarregado de

*coordenar a execução de estudos e elaborar propostas que conduzissem à seleção de entidades da administração indireta, em condições de desvincular-se da administração estadual, bem como de determinar bens patrimoniais e de uso especial passíveis de alienação ou que possa ser objeto de pessoa física ou jurídica.*⁵³

A pressuposição de que a eficiência do Estado só pudesse ocorrer através da redução de funções que não estivessem de acordo com a sua vocação suscitou a discussão sobre a privatização do Banco de Crédito Real de Minas Gerais S/A, seguindo os preceitos tanto do PMDI quanto da Comissão Estadual de Privatização, embora se soubesse que a autonomia da CED era bastante limitada no que se referia à privatização do sistema bancário mineiro⁵⁴.

4.2 Medidas de ajustes rumo à privatização

No período que abrange abril de 93 a março de 95, ocorreu a implementação de medidas que visavam detectar distorções na forma de gestão do Banco.

O principal problema detectado foi a indefinição da vocação do Banco, redundando na ausência de foco de resultados. Tal indefinição resultava em baixa produtividade, que por sua vez se refletia em elevados custos fixos para a instituição. Outro problema que caracterizava a gestão da instituição era a existência de agências deficitárias, em parte resultado da falta de comunicação e padronização dos processos, dando forma à assimetria de informações e contribuindo para o aumento do custo de transação. Essa avaliação levou à tomada de medidas que promovessem o ajuste do Banco de Crédito Real de Minas Gerais S/A.

⁵³ Idem.

Os problemas observados na gestão do CREDIREAL eram decorrentes de uma gestão tecno-burocrática ultrapassada, em que se registrava grande resistência às mudanças que pudessem incorporar novas formas de gestão administrativa, somada ao uso da tecnologia bancária, que foi mal direcionada. Além disso, não havia uma orientação mercadológica consistente, que promovesse os produtos da instituição e que pudesse torná-los mais competitivos. Verificava-se, também, uma superposição da rede de agências do CREDIREAL com as do BEMGE.

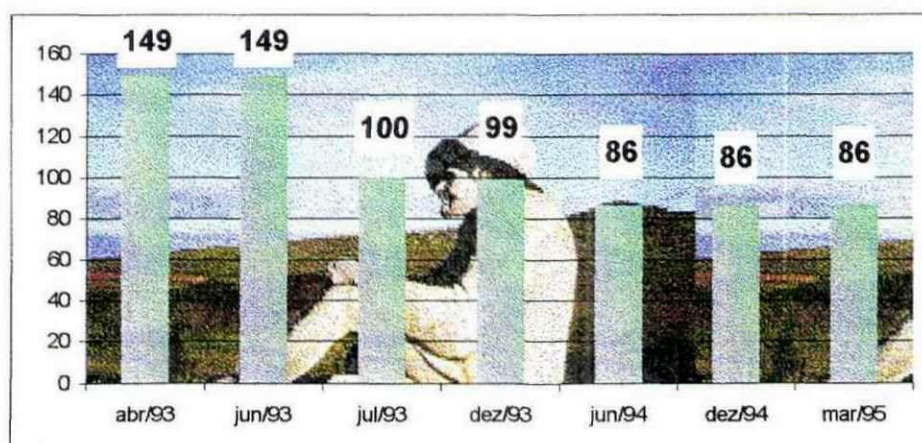
Esses pontos de estrangulamento na gestão da instituição comprometiam as suas metas, já que ela tinha como objeto social a prática de operações ativas e passivas e acessórias (comercial, operações de câmbio, crédito imobiliário e crédito de financiamento), que visavam à promoção do desenvolvimento do Estado de Minas Gerais; mas o que se observava era o repasse de seus custos, cada vez crescentes, à sociedade.

Em vista desta situação, em 1992 o Governo do Estado de Minas Gerais iniciou o processo de reestruturação da instituição. Para isto contratou a Booz-Hallen & Hamilton, empresa à qual solicitou um diagnóstico abrangendo o CREDIREAL em seis dimensões: a) rede de agências; b) estrutura organizacional; c) negócios; d) tecnologia; e) clientes; d) processos gerenciais.

No que se refere à rede de agências, esta passou por um processo de racionalização: suas 149 agências e 67 postos foram reduzidos para 86 e 38, respectivamente. Os ajustes efetuados com o objetivo racionalizar o funcionamento das agências, e assim torná-las eficientes, foram direcionados por investimentos que visassem à modernização das respectivas agências; desses ajustes, destacam-se a concepção de novo *layout* (espaço físico) e a aquisição de equipamentos de informática bancária atualizados.

⁵⁴ Ibidem.

Gráfico 11 – CREDIREAL – N° Agências (abr. 1993 / mar. 1995)



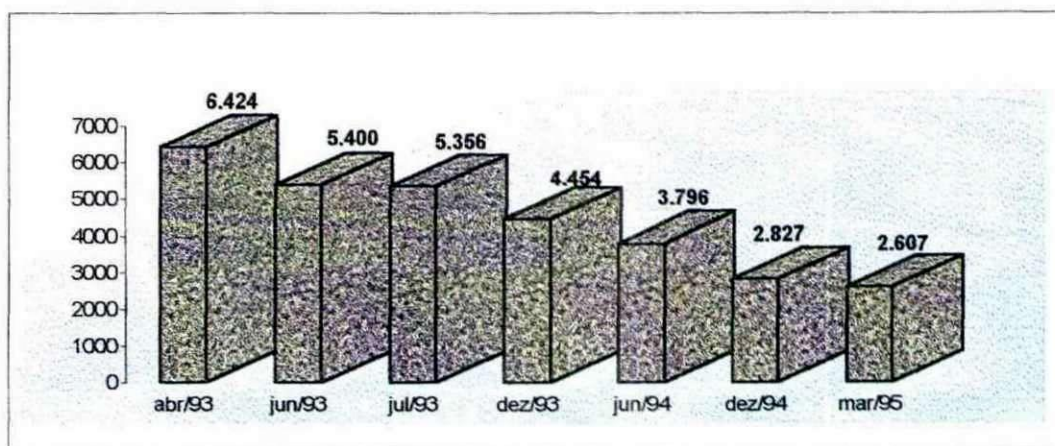
Fonte: CREDIREAL – Relatório de ajuste 1993 – 1995

Essa racionalização tinha como meta atingir os clientes, na medida em que poderia facilitar e melhorar o atendimento aos mesmos. Seguindo esta estratégia, foi criada a Central de Atendimento ao Cliente, disponibilizaram-se serviços de extratos via fax e *home banking*. Com estas medidas de ajustes, o CREDIREAL se mostrava sintonizado, ou mesmo à frente de muitas instituições financeiras privadas.

No que concerne aos ajustes no âmbito da estrutura organizacional, houve um enxugamento do quadro de pessoal do conglomerado. Dos 6 424 funcionários existentes em 1993, parte significativa ingressara na instituição nos últimos dois anos⁵⁵. A partir de 1993, houve uma redução contínua, atingindo um total de 60% do contingente em 1995, como pode ser observado no gráfico a seguir:

⁵⁵ Devido à dificuldade de conseguir estes dados ditos “significativos” em fonte oficial, não foi possível inseri-los no texto; a informação aqui registrada foi obtida através de funcionários que participaram do processo de ajuste do Banco.

Gráfico 12
CREDIREAL – Nº de Funcionários
Abr./93 – mar./95



Fonte: CREDIREAL – Relatório de ajuste – 1993-1995

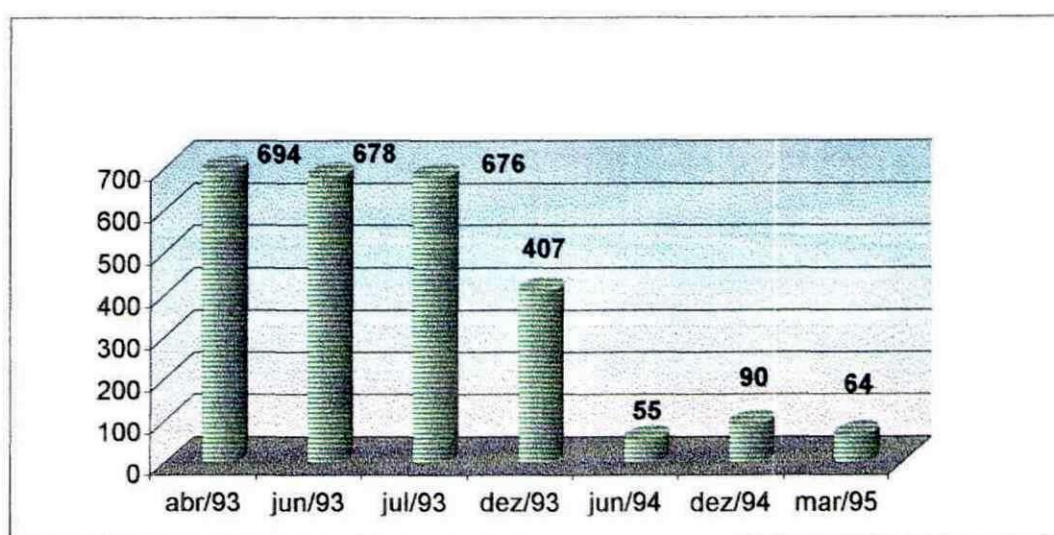
Esta redução pode ser interpretada como resultado da nova política de recursos humanos, resultado este somado a um amplo programa de treinamento implementado pelo Banco, buscando a consolidação do banco múltiplo, que incorporou-se à nova estrutura organizacional. Estas medidas tinham como meta adequar a instituição à competitividade do mercado financeiro e, portanto, torná-la atraente aos interessados na sua aquisição.

O ajuste do setor bancário, que resultou em desemprego e mudanças nas relações de trabalho, não foi um caso específico do CREDIREAL, mas encontrava-se inserido nesta nova tendência das relações de trabalho, vista por uma nova perspectiva no que se refere ao tempo, ao regime e aos ganhos na forma do trabalho bancário. Induziu à consolidação da flexibilização futura dos direitos sociais, fazendo parte, em última instância, do processo de reestruturação financeira do qual o CREDIREAL não ficou isento.

Seguindo este caminho, os ajustes também abrangeram a área de negócios, na qual houve uma redução de operações de crédito, junto ao setor público, de US\$ 694 milhões para US\$

64 milhões, como também a eliminação das operações de crédito diretamente com o Tesouro do Estado de Minas Gerais.

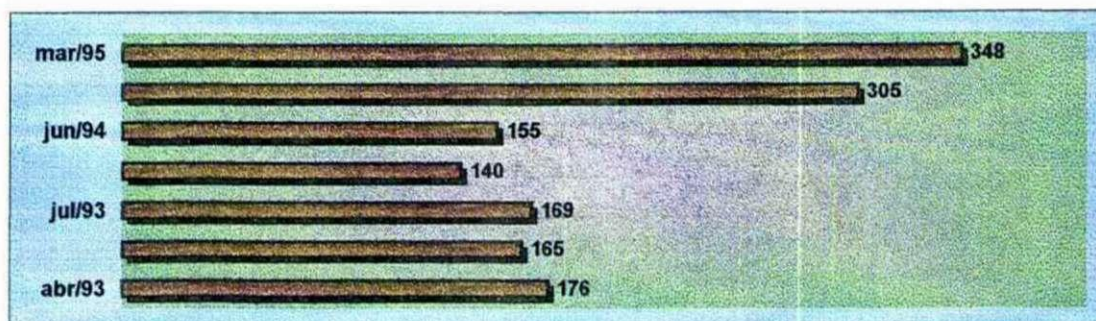
Gráfico 13
CREDIREAL – Operações de Crédito do Setor Público
(US\$ milhões)



Fonte: CREDIREAL – Relatório de ajuste – 1993-1995

No que se refere aos ajustes relativos aos negócios efetuados pelo Banco junto ao setor privado, houve um aumento das operações de crédito de US\$ 176 milhões para US\$ 348 milhões. Demonstra a instituição uma opção por melhorar a qualidade do crédito através da seleção mais rigorosa dos seus clientes ao tentar minimizar o risco moral. Na medida em que direciona seus negócios para o setor privado, fica menos afeito às pressões de ordem política quando concentra os seus créditos para o setor público.

Gráfico 14
CREDIREAL – Operações de Crédito do Setor Privado
(US\$ milhões)



Fonte: CREDIREAL – Relatório de ajuste – 1993-1995

Os negócios, em última instância, atendem a novos interesses e passam a se concentrar, de agora em diante, na implementação de nova política de crédito, em que são criados produtos direcionados ao seu novo público-alvo. Para mostrar que as mudanças serão efetivadas de fato, a instituição reativa a sua empresa de leasing.

A racionalização dos negócios do CREDIREAL buscava ajustar os seus créditos com vistas a melhorar a qualidade dos mesmos, como, por exemplo, eliminando os ativos mantidos junto ao grupo Mendes Júnior no mês de abril /95 e procurando, desta forma, mostrar que estava decidido a modificar o seu perfil, no que tange à cessão de créditos, sinalizando dessa maneira a preferência por um perfil de parceiros com menor risco (moral hazard minimizado).

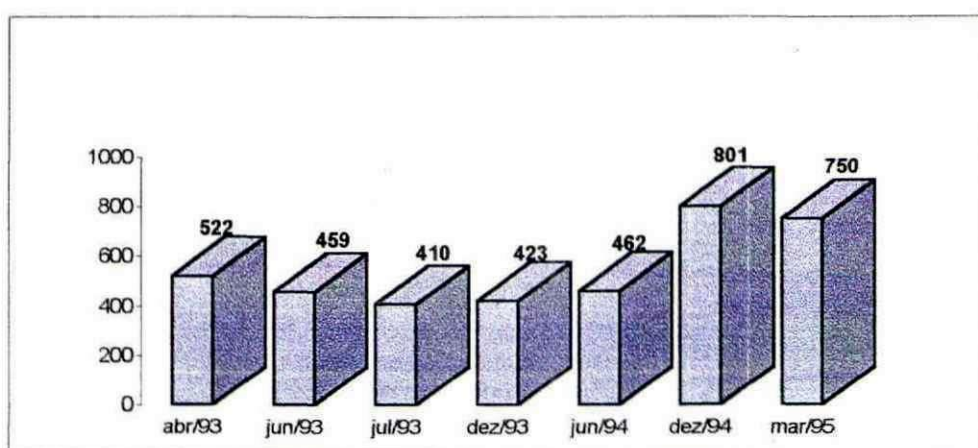
Mantendo-se no propósito de mudar o seu perfil de negócios, no período de 93 a 95, o Banco conseguiu recuperar os créditos em liquidação no montante de US\$ 35 milhões, procurando desta forma desfazer-se da imagem de uma instituição capturada pelos interesses dos ciclos eleitorais, que intervinham negativamente na condução dos negócios do Banco e, portanto, comprometiam a sua gestão enquanto instituição financeira, com atribuições voltadas ao desenvolvimento do Estado, que sempre foi uma das suas características históricas.

Outro ponto a ser abordado com vistas ao ajuste do CREDIREAL refere-se à reestruturação tecnológica, através da qual buscou-se a redefinição do uso da informática na instituição, com investimentos expressivos na automação bancária, estimados em US\$ 6 milhões para o ano de 1995, e modificações dos processos internos. Não se pode esquecer que o CREDIREAL sempre esteve preocupado em manter-se na vanguarda tecnológica.

A gestão dos processos gerenciais é outra questão importante a ser abordada. Neste quesito, houve a instrumentalização da gestão, a partir de um novo sistema de informações gerenciais, com o objetivo de racionalizar e, portanto, simplificar e padronizar os processos operacionais e administrativos do Banco.

Durante o período de ajuste, os principais efeitos já podiam ser observados. No que diz respeito à produtividade, houve uma melhora em diversos indicadores, como por exemplo no volume de depósitos, que passou de US\$ 522 milhões para 750 milhões em termos de depósitos totais, conforme se vê no gráfico 15, a seguir:

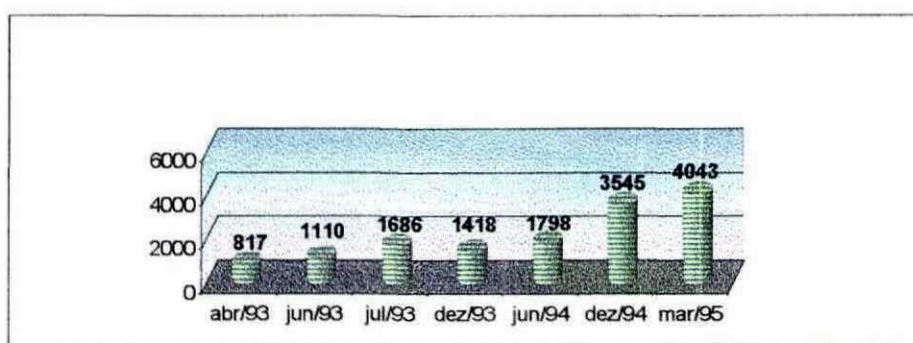
Gráfico 15
CREDIREAL – Depósitos (US\$ milhões)



Fonte: CREDIREAL – Relatório de ajuste – 1993-1995

Outro indicador que mostra os efeitos do ajuste sobre a produtividade refere-se às operações de crédito do setor privado, considerando os pontos de atendimento, que passam de US\$ 817 mil em abril de 1993 para US\$ 4 043 em março de 1995; este é um dado significativo, pois estes resultados realizaram-se em um curto período de tempo, representando um acréscimo em torno de 394%. Estas informações podem ser conferidas no gráfico 16:

Gráfico 16
CREDIREAL – Aumento de Produtividade
US\$
Operação de Crédito do Setor Privado por Pontos de Atendimento



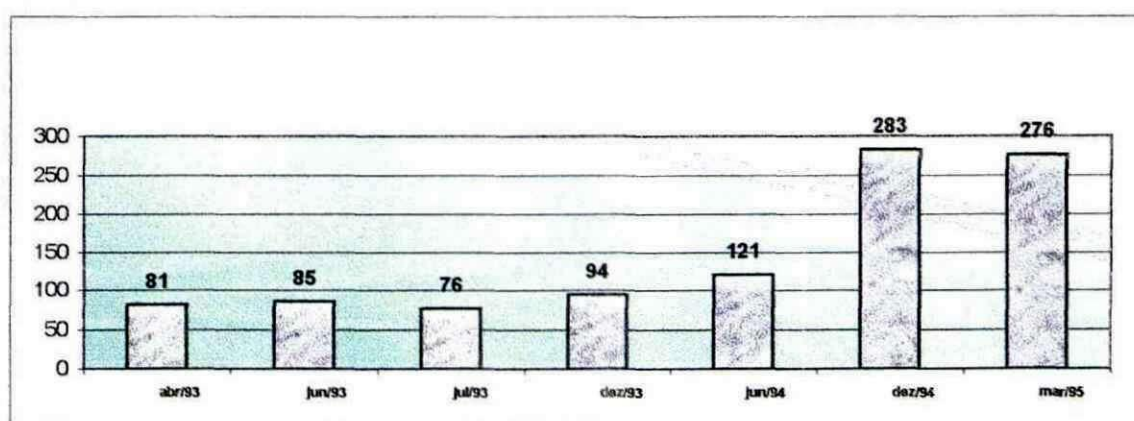
Fonte: CREDIREAL – Relatório de ajuste – 1993-1995

As operações de créditos ao setor privado, patrocinadas pelo CREDIREAL, aumentaram em relação ao número de funcionários, o que decorre, em parte, do impacto das inovações tecnológicas, propiciando o uso mais racional da mão-de-obra.

O quadro abaixo ilustra que, enquanto em abril de 1997 as operações de crédito estavam no patamar máximo US\$ 27 mil, em março de 1995 estes valores atingiram a US\$ 128 mil, demonstrando que houve um aumento da produtividade marginal do trabalho.

Com a redução do número de funcionários em expressivos 60%, o que pôde ser observado anteriormente, houve de fato um aumento na produtividade marginal dos funcionários do CREDIREAL, corroborado pelo aumento também significativo dos depósitos por número de funcionários, que tiveram um aumento em torno de 334% - de US\$ 81 mil para US\$ 276 mil, conforme ilustrado no gráfico 19 abaixo:

Gráfico 19
CREDIREAL – Aumento de Produtividade (US\$ mil)
Depósitos por Número de Funcionários



Fonte: CREDIREAL – Relatório de ajuste – 1993-1995

Para finalizar, o ajuste do CREDIREAL tinha como pauta o equacionamento definitivo do passivo trabalhista, antes que se definisse a venda do Banco, como também que se promovesse o ajustamento de prazos e indexadores de operações de crédito.

4.3 O processo e a privatização⁵⁶

O CREDIREAL inaugurou o Programa de Privatização dos Bancos Oficiais Estaduais no Brasil em um leilão que durou apenas cinco minutos; o Banco foi arrematado com um lance

⁵⁶ Conjunto de procedimentos relativos à privatização do CREDIREAL, mediante alienação das ações do seu capital social pertencentes ao Estado de Minas Gerais e à MGI-Minas Gerais Participações S.A.

único e mínimo de R\$121.360.740,50, em 08 de agosto de 1997, em que o pactual atuou em nome do BCN na compra do CREDIREAL. O BCN, por sua vez, repassou o CREDIREAL ao conglomerado Bradesco, que absorveu todas as operações, levando ao encerramento das atividades do Banco Centenário, com carta patente assinada pelo Imperador Dom Pedro II. O Bradesco era um dos bancos interessados no CREDIREAL, mesmo não estando pré-qualificado para participar do leilão; por isso os analistas do mercado financeiro, à época, ficaram curiosos em saber qual seria a estratégia usada pelo Bradesco para disputar, ou mesmo adquirir o CREDIREAL. E a resposta veio quatro meses depois, com a compra do BCN pelo Bradesco, que se tornou o maior banco em número de agências no país.

A alienação de ações do capital social do Banco de Crédito Real de Minas Gerais S.A., de sua propriedade direta ou indireta, se deu pela intermediação do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais, nos termos da Lei Estadual n° 11 967, de 1 de novembro de 1995, e do Decreto Estadual n° 36 858, de 11 de maio de 1995, aprovado pelo conselho de supervisão do edital em 29 de janeiro de 1997.

A Lei Estadual n° 11 967, de novembro de 1995, autorizou ao Estado e a MGI a alienar a totalidade das ações de sua propriedade que integravam o capital social do CREDIREAL. E, de acordo com o protocolo assinado entre o Governo Federal e o Governo do Estado de Minas Gerais, constituiu-se a Lei Estadual n° 12 422, de 27 de dezembro de 1996, dispondo sobre a questão do ajuste da Instituição Financeira Pública.

Para que o processo de alienação de ações do CREDIREAL pudesse ser realizado, foi firmado o acordo entre o Governo do Estado de Minas Gerais e o Governo Federal, conforme o inciso 4° do Protocolo assinado em 26 de setembro de 1996, no qual o BACEN autorizava a troca de ativos entre o CREDIREAL e o Banco do Estado de Minas Gerais S.A. – BEMGE, representados por créditos do CREDIREAL junto à MGI contra ativos do BEMGE constituídos por ações da AÇOMINAS e da COPESUL, bem como créditos diversos

Quadro 1
Cronograma de Privatização

11/05/95	Edição do decreto estadual número 36 858, que cria e regulamenta o Conselho de Supervisão e a Comissão de Coordenação do processo de privatização do Banco.
01/11/95	Aprovação da Lei Estadual nº 11 967 pela Assembléia Legislativa, autorizando a alienação das ações de propriedade do Estado de MG.
18/12/96	Edição da Medida Provisória nº 1 556.
27/12/96	Aprovação da lei 12 422 pela Assembléia Legislativa, autorizando a contratação de crédito pelo Governo Estadual junto ao Banco Central e à União, para a reestruturação do Sistema Financeiro Estadual.
31/01/97	Publicação do edital de Abertura do Processo de venda.
17/02/97	Início do período de apresentação de documentos para a pré-qualificação dos interessados na compra ao BACEN.
28/02/97	Término do período de apresentação de documentos para a pré-qualificação dos interessados na compra ao BACEN (posteriormente estendido até 07/03/97).
28/02/97	Término da reestruturação patrimonial do Banco (prazo posteriormente adiado).
31/03/97	Publicação do Edital de Leilão e divulgação do preço mínimo de venda (provavelmente o prazo será adiado).
08/08/97	Leilão de Venda.

Fonte: MF, in DIEESE

Ainda conforme o acordo, o BACEN poderia autorizar o CREDIREAL a transferir para o Estado de Minas Gerais os ativos que estivessem inscritos em Créditos de Liquidação, como também o BACEN, em operação de financiamento ao BDMG, poderia adquirir ativos do CREDIREAL e de carregamento de créditos de moedas de privatização⁵⁷.

No que se refere à participação do Tesouro Nacional no processo, este poderia conceder ao Estado de Minas Gerais financiamento destinado à capitalização do CREDIREAL, no sentido de provisionar recursos que pudessem facultar a quitação dos compromissos da Aposentadoria Móvel Vitalícia – AMV – (Anexo II) e de créditos de difícil realização não

⁵⁷ Para maiores detalhes, ver documento do Programa Estadual de Privatização – PED – sobre o processo de alienação de ações do capital social do CREDIREAL S/A, texto definitivo, inclusive preço de jul. /97.

transferidos para o BDMG, somados ao carregamento desses ativos pelo BDMG, sob a forma de aumento de capital. Por conseguinte, para a viabilização do processo de privatização do CREDIREAL, aplicar-se-ia o previsto no art. 3º, inciso I da Medida Provisória nº 1 5567/96.

Não obstante a base legal, que veio dar sustentação ao encaminhamento do processo de ajuste do CREDIREAL e de todas as outras instituições financeiras nacionais, a operação continua sendo amparada pela Lei Federal nº 4 595, de 31 de dezembro de 1964⁵⁸, em conjunto com a legislação complementar que disciplina o Sistema Financeiro Nacional, em especial a Resolução CMN nº 2 099, de 17 de agosto de 1994, no que diz respeito às condições de acesso ao Sistema Financeiro Nacional.

No primeiro semestre de 1997, o Estado fez um aumento de capital no CREDIREAL no montante de R\$ 346.535.999,80, o qual teve origem na contratação de empréstimo junto à CEF – Caixa Econômica Federal, no valor de R\$ 346.336.000,00, e nos recursos ordinários do Tesouro, no valor de R\$ 199.999,80.

Nas inscrições feitas no CREDIREAL, consta o valor de R\$ 30.961.011,95 (GA 592 – jun/97 – R\$ 27.067.856,11 e GA 1200 – nov/97 – R\$ 3.263.155,84), que se refere ao aumento de capital decorrente da integralização da conta “Reserva de Capital – Correção Monetária”.

As inversões financeiras feitas pelo CREDIREAL objetivaram o seu saneamento (AMV – Aposentadoria Móvel Vitalícia – R\$ 205,0 milhões e operações de crédito de difícil liquidação, R\$ 142,4 milhões), tendo em vista o desenrolar do programa de privatização e reestruturação de dívidas estaduais.

⁵⁸ Mais detalhes sobre a questão ver, SADDI, Jairo. Direito Administrativo e Econômico. Sobre a Alienação de Controle de Instituição Financeira, in *Cadernos de Direito Tributário e Finanças Públicas*.

O Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG) também participou desta operação de saneamento, adquirindo ativos num total de R\$ 457,4 milhões, com recursos repassados pelo Banco Central, via empréstimos (Anexo III).

Baseada na autorização da Lei nº 11 967, de 1 de novembro de 1995, a alienação da totalidade das ações propiciou a arrecadação, em 21/08/97, de R\$ 4.696.626,83, relativos à venda de 76 367 916 ações ordinárias à Associação dos Empregados do CREDIREAL e, em 29/08/97, R\$ 121.118.401,83, relativos à venda de suas ações ao BCN – Banco de Crédito Nacional.

Esses recursos, porém, ficaram bloqueados até novembro de 1997, em virtude da decisão da 20ª Junta de Conciliação e Julgamento de BH, para pagamento das indenizações trabalhistas dos funcionários da Mendes Júnior⁵⁹.

De acordo com o Edital de Leilão de privatização do CREDIREAL, publicado em 11/07/97, o Estado tornou pública a venda da totalidade de ações de sua propriedade direta e indireta (MGI), equivalente a 1 062 994 253 (um bilhão, sessenta e dois milhões, novecentos e noventa e quatro mil e duzentos e cinquenta e três) ações ordinárias e 299 608 833 (duzentos e noventa e nove milhões, seiscentos e oito mil, oitocentos e trinta e três) ações preferenciais, todas nominativas, equivalentes a 99,962% do capital votante e 99,941% do capital total.

⁵⁹ O motivo desse bloqueio está num acordo assinado em 1979, no qual o Estado se comprometeu a capitalizar a Siderúrgica Mendes Júnior. A empresa alegou que, em vista de esta capitalização não ter ocorrido, foi obrigada a recorrer a empréstimos junto ao BEMGE e ao CREDIREAL. Entretanto, em 1995, foi feito um encontro de contas no valor aproximado de R\$ 340 milhões. Assim, a dívida do Estado – MGI – para com a Siderúrgica foi “zerada” com a dívida que a empresa detinha com os bancos. Entretanto, a empresa questionou o acordo e ganhou o recurso em 06/08/97, um dia antes da venda do CREDIREAL. Em 26/08, a 20ª Junta de Conciliação e Julgamento de BH determinou o bloqueio do recurso, que chegou a ser depositado em nome dos empregados daquela Siderúrgica, tendo alguns, inclusive, conseguido sacar parte do dinheiro. O Estado recorreu da decisão e o Banco Central determinou o rastreamento e bloqueio do recurso nas respectivas contas. Assim sendo, somente em novembro de 1997 é que o Estado recebeu o dinheiro da venda do CREDIREAL, no valor de R\$ 121.118.401,83. (DOE - caderno I - 18/07/98, p. 28.)

O preço mínimo fixado foi de R\$ 123,00 por lote de 1 000 ações, perfazendo o total de R\$ 130.748.293,12, superior, portanto, ao valor arrecadado, de R\$ 125,8 milhões.

Para proceder à avaliação das ações do CREDIREAL e poder determinar o preço mínimo, foi contratada uma consultora para prestar assessoria externa ao Estado. Esta avaliação foi feita de acordo com a metodologia submetida ao BACEN e foi aprovada. A metodologia utilizada baseou-se em três critérios de avaliação⁶⁰: a) Fluxo de Caixa Descontado; b) Transações Comparáveis de Fusões e Aquisições; c) Valor Patrimonial Ajustado.

O leilão acabou resultando na abertura de uma só proposta, tendo em vista o comparecimento de um só interessado – o BCN, mesmo estando pré-qualificadas oito instituições, dentre as quais: Banco CCF Brasil S/A; Banco de Boston S/A; Banco Industrial e Comercial S/A; Banco Noroeste S/A; Companhia de Investimento Latino-americana (PACTUAL/BCN); Tabal Participações S/A; Varejo S/A Administração e Participação.

No tocante ao processo de privatização, a estrutura das ofertas se constituiu de parte da alienação das ações de uma oferta aos empregados e aposentados⁶¹ do CREDIREAL; a outra parte foi ofertada por intermédio de alienação das ações via leilão.

Foram ofertados aos empregados e aposentados do CREDIREAL 10% do total das ações ordinárias nominativas que compunham o capital votante; o preço por lote de mil ações ofertado a eles teria um deságio de 50% do preço mínimo, que era de R\$ 123,00 por lote de mil.

⁶⁰ Para explicação pormenorizada sobre cada item de avaliação, ver o edital de leilão de jul/97.

⁶¹ Só estariam habilitados à aquisição de ações os empregados do CREDIREAL com vínculo empregatício na data da reserva das ações, bem como os empregados aposentados do CREDIREAL. Seriam considerados empregados aposentados todos aqueles que, por ocasião do requerimento de sua aposentadoria, possuissem vínculo empregatício com o CREDIREAL. Os habilitados só podiam participar da oferta aos empregados por intermédio de clubes de investimentos ou outras formas de propriedades em comum, admitidas pela legislação. As entidades referidas deveriam ter o objetivo específico de participação no capital social do CREDIREAL. E o direito à aquisição de ações na oferta aos empregados era pessoal e intransferível.

O preço mínimo do CREDIREAL foi fixado em R\$130,8 milhões pelo Governo de Minas Gerais, mas como os funcionários adquiriram 10% das ações, o lance mínimo estipulado ficou em R\$121,360 milhões.

Para a participação no Processo, os interessados deveriam dar aceitação integral às condições do Edital de Abertura e demais documentos que compunham o PROCESSO.

Do grupo dos oito pré-qualificados, ficaram apenas três: o BicBanco, a Companhia de Investimentos Latino-americana (Banco Pactual/BCN) e o Varejo S.A. (Banco Bozano Simonsen), que entregaram as garantias à Câmara de Liquidação e Custódia (CLC) da Bolsa do Rio de Janeiro.

No dia em que se realizou o leilão, marcado para as 16h30, compareceu somente o Pactual, atuando em nome do BCN, pois o outro concorrente, o Bicbanco, não conseguiu que os seus representantes chegassem a tempo para o leilão, no horário previsto de 17h30, e o Pactual arrematou o CREDIREAL.

A justificativa, por parte do presidente do Banco Central à época, o Sr. Gustavo Loyola, pelo não comparecimento do Bicbanco e pelo pouco interesse demonstrado pelas demais instituições financeiras pré-qualificadas para a disputa pelo CREDIREAL, foi o preço mínimo estipulado, acima do valor do Banco, que era de R\$ 98 milhões, o que se tornava um fator desestimulante para os possíveis concorrentes.

Os recursos arrecadados pelo Governo de Minas foram depois transferidos para o Governo Federal para saldar o pagamento com a dívida mobiliária do Estado, estimada em R\$ 9 bilhões. Já era sabido que a transferência dos recursos fazia parte do acordo previsto no protocolo de renegociação da dívida global do Estado de Minas Gerais, estimada em R\$ 15 bilhões, que foi assinado em setembro de 1996.

Com a compra do CREDIREAL, o BCN passou a ocupar sozinho a quinta posição entre os bancos brasileiros, com R\$ 1 bilhão de patrimônio e ativos da ordem de R\$ 14 bilhões. E um dos compromissos do BCN, no ato da aquisição, foi tranquilizar os funcionários do CREDIREAL, através do seu vice-presidente de Produtos e Serviços, Sr. Porto Filho, que assegurou que não haveria demissão em massa e seriam mantidas as 86 agências existentes.

Mas já nos primeiros meses sob a gestão do BCN, foram demitidos 500 dos 2,5 mil funcionários e, até o final do ano, chegou-se ao patamar dos 800 funcionários demitidos do antigo CREDIREAL. Além disso, foram fechadas 17 das 86 agências espalhadas pelo Estado.

Por outro lado, segundo um funcionário remanescente do CREDIREAL, mantido no BCN e depois no Bradesco, as condições melhoraram com a nova instituição, pois houve ganhos salariais e possibilidade de crescimento dentro do banco. *Pelo menos a insegurança do início de 97, com os preparativos para a privatização, foi reduzida*, informa o entrevistado. Segundo o sindicato da categoria, através do seu secretário-geral, os funcionários que permaneceram no pós-privatização tiveram um aumento salarial de 16,5%, com a incorporação das gratificações que eram recebidas pelos funcionários do CREDIREAL.

Quanto à informatização, os clientes do CREDIREAL foram beneficiados com a privatização, porque o Sistema Bradesco possui um grande número de agências e caixas eletrônicos, com um maior leque de produtos que passaram a ser oferecidos.

De qualquer forma, cabe questionar se foi bom para o Estado de Minas Gerais a privatização dos bancos estaduais, como o caso do CREDIREAL. Se for considerado que o Estado respondia, até o final de 1999, por 40% dos 30 mil processos do BEMGE e do CREDIREAL herdados pela MGI Participações e com o restante pulverizado pelo país, pode-se deduzir que a herança deixada ao Estado não foi boa.

Uma dessas heranças eram os créditos em liquidação, que tinham esta denominação porque passavam sistematicamente por várias tentativas de poderem ser transformados em ativos, e acabaram por não ter valor nenhum; são os chamados “esqueletos”, que ficaram com o Estado.

No período da privatização, esses créditos foram estimados em R\$ 400 milhões; no entanto, esta estimativa não teve um critério técnico-financeiro consistente, pela simples questão de que necessitaria da ferramenta de engenharia financeira minuciosa, o que não foi constatado. Esta tarefa envolveria a conversão de moeda, novos cálculos em vista de créditos de mais de 20 anos, assim como seria necessário contratar advogados em outros Estado, um procedimento caro, com retorno incerto.

Este ponto revela a displicência quanto ao risco moral, pouco considerado pelas instituições financeiras oficiais do Estado de Minas, em particular o CREDIREAL. Não havia a preocupação com a transparência, com a segurança dos empréstimos, portanto o perfil da carteira de crédito não seguia os procedimentos das normas de uma instituição financeira isenta de influência política, protegida contra os *reeling seeking*. Tanto que o vice-presidente da MGI Participações, em entrevista, ao jornal Hoje em Dia, em setembro de 1999, fez a seguinte observação:

o que surpreende, pelo menos no que sobrou à MGI, é a fragilidade dos sistemas de segurança dos – então – estaduais. Fugia um pouco dos padrões normais. Por menos que se queira, sempre havia um tipo de injunção política na gestão do banco.

Em última instância, o que se pode constatar é que os bancos privados, como o Bradesco, que absorveram os bancos estaduais, dentre eles o CREDIREAL, ficaram com os bônus, enquanto o setor público absorveu todos os ônus da privatização.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após toda a discussão e análise aqui empreendidas, pode-se observar que o arcabouço teórico da escola da Escolha Pública constituiu uma referência tomada como uma refinada proposição teórica a ancorar a justificativa delineadora para o novo desenho do Estado brasileiro, a qual passou a conferir a este um novo papel econômico-institucional, tornando-o balizador incontestado do processo de modernização gerencial do aparelho Estatal, focado em sua racionalização funcional.

O que se pode deduzir, a partir de uma leitura mais reflexiva, é o grau de complexidade que move e forja as premissas da Escolha Pública, relevando a sua capacidade de convencimento, na medida em que o difícil diagnóstico de sua falseabilidade encontra-se muito bem amparado pela constatação da inevitabilidade dos acontecimentos, sendo portanto uma teoria baseada no conhecimento positivista, referendando as suas conclusões. Não se pode esquecer que a teoria da Escolha Racional, que embala a opção das diretrizes de política econômica no Brasil, na década de 90, se sustenta pelos princípios da ideologia ultraliberal, cujo eixo de racionalidade encontra-se respaldado na certeza da eficiência do mercado como um componente irrenunciável da democracia e do Estado de direito.

Esta matriz teórica passou a ser o substrato de análise de convencimento científico, que mostrou, do seu ponto de vista, os efeitos perversos da intervenção estatal, marcada pela predominância do modelo nacional-desenvolvimentista subsistente até a década de 80 no Brasil.

A argumentação baseada na Escolha racional para determinar os novos rumos do Estado brasileiro, categoricamente, procurou, desde o seu primeiro momento, distinguir conceitualmente o que é bem público e o que é bem privado, a partir da perspectiva do individualismo metodológico, moldado a partir do comportamento humano, em que a natureza do público só pudesse se realizar a partir do privado, como se ambos fossem distintos e pudessem ser superpostos. Esta visão criou perspectivas de se poder edificar

uma sociedade sem a presença do Estado, ou em que ele se mantivesse afastado, para que suas falhas fossem minimizadas. As falhas do Estado são prejudiciais para todos os agentes, haja vista que a gestão pública impede que se tome qualquer medida de *retaliação contra o corporativismo burocrático estatal*, inviabilizando qualquer proposta de ordem política e econômica que buscasse a eficiência através do mercado.

Pode-se entender que a construção da nova gestão gerencial do Estado implicou um novo contrato político e econômico entre a União e as esferas subnacionais, buscando adequar estas últimas ao novo processo institucional submetido à lógica da nova economia, dentro do espectro global, mas, é preciso lembrar, que não se mostrou eficaz, haja vista o déficit interno das contas públicas.

Assim, os pressupostos da Escola da Escolha Pública, tomada como uma das vertentes da concepção ultraliberal, foram incorporados formalmente pelo governo FHC, que passou a delinear a trajetória político-econômica do seu governo através da *implementação do Plano Real*.

A premissa desse núcleo teórico defende a idéia de que o Estado tem um comportamento que muitas vezes não se encontra comprometido verdadeiramente com o interesse geral. Esta idéia conduziu evidentemente à preconização de redução da intervenção do Estado e valorizou indiretamente a regulação das relações econômicas pelo mercado, porque a intervenção pública é menos eficaz.

A necessidade de modernização do Estado com o seu novo desenho não se restringe somente a uma nova gestão gerencial estatal baseada no setor produtivo pela transferência da sua gestão pública para o setor privado. Mas essa modernização procurou promover o reposicionamento do país com relação ao seu sistema financeiro e ter como meta a redução do chamado “custo Brasil”, como forma de contribuir para o aumento da eficiência do mercado privado e, assim, minimizar as falhas de Estado.

Desta forma, a lógica, então, vai residir na redução da participação do Estado no sistema financeiro, visto que o custo de atuar neste segmento é alto e ao mesmo tempo reflete a baixa transparência de suas decisões, instigando a existência do risco moral.

A liberalização e a globalização financeira passaram a ser o bastião da prosperidade e estabilidade das nações integradas à nova ordem econômica internacional, em vista de que os princípios destas duas proposições demonstraram o grau de interdependência entre a política macroeconômica e o desenvolvimento do setor financeiro, sob a perspectiva microeconômica. O que se pode deduzir disto é que sistemas bancários vulneráveis podem abalar o desempenho macroeconômico das nações alinhadas ao padrão de acumulação moldado em um sistema financeiro globalizado. Por esta perspectiva, torna-se difícil não se integrar a este sistema porque o mesmo oferece maior oportunidade de crescimento econômico. Foi observado que as incidências generalizadas e os altos custos dos problemas bancários que vinham ocorrendo no Brasil, particularmente, acabaram levando a uma maior atenção para a cooperação internacional, através das instituições multilaterais, como o BIS, o Banco Mundial, o FMI, a OMC etc, no sentido de que estes órgãos pudessem contribuir para a promoção da solidez e da estabilidade do Sistema Financeiro Nacional e, em particular, do setor bancário.

É preciso contextualizar a mudança da configuração do Estado no delineamento da trajetória da política econômica brasileira, que se encontra ligada à tendência de mudança na nova configuração da ordem econômica mundial, no início dos anos 80, quando aqueles países detentores da hegemonia político-econômica, no caso a Inglaterra e os Estados Unidos, através dos seus governos de caráter conservador, representados por Margareth Thatcher e Ronald Reagan, optaram por uma nova diretriz da ordem econômica internacional centrada na concepção ultraliberal, visando disseminar estes preceitos e estabelecer a adesão em torno destes princípios.

O Brasil, no começo dos anos 90, como a maioria dos países latino-americanos, integrou-se aos preceitos desta nova agenda, cujo eixo de implementação veio a se

concretizar através do *Consenso* (neoliberalismo) *de Washington*, matriz preconizadora da ordem política e econômica baseada na eficiência do mercado como antídoto para o populismo e o patrimonialismo, elementos constituintes do anacrônico modelo nacional- desenvolvimentista.

Tal modelo atrofiava o processo de acumulação da região e a tornava pouco atrativa aos possíveis fluxos de capitais internacionais, pelo grau de incerteza e risco moral, ambos resultado do modelo nacional desenvolvimentista considerado como centralizador e protecionista, no qual a presença do Estado fazia-se onipresente.

O tipo de diagnóstico da Escolha Pública pode ser entendido dentro da concepção dogmática de direita, pois qualquer argumento contrário à eficiência e eficácia do mercado e uma possível presença do Estado como agente ativo de política econômica era imediatamente rechaçado, em vista da existência das falhas de Estado, fonte de ineficiência e alimentador de *free riders*, *rents seekings*, e em vista de o Estado se encontrar exposto à captura das investidas de grupos de interesses, que acabam fazendo com que qualquer proposta de políticas públicas nunca possa atingir o nível do ótimo paretiano. E foi pelo avanço desta perspectiva de análise da Escolha Racional que os anos 80, estruturados no modelo desenvolvimentista, vão se esgotando de forma acelerada, entrando em colapso e levando a sucessivas crises institucionais, como o *débâcle* do regime autoritário militar, concomitante ao caminho errático das políticas econômicas adotadas pelos governos brasileiros entre o final da década de 70 e início da década de 80, de Geisel até Sarney. A tônica dos modelos de políticas econômicas até então mantinham-se dependentes da capacidade de captação de poupança externa dada por uma intensa atividade de investimentos bancada pelo Estado empresário, que encontrava-se baseada no II e III Plano Nacional de Desenvolvimento – PND.

Foi neste contexto, no transcorrer dos anos 80 e 90, no Brasil, que veio aprofundar-se a crise fiscal e a inflação, como síntese (desenvolvimento) e antítese (contradição) do modo de produção capitalista, as quais devem ser entendidas através de uma análise histórica da relação entre receita agregada e despesa agregada do Estado, bem como da

relação entre a tendência da oferta agregada e da demanda agregada, no contexto do processo de acumulação de capital.

O risco do aprofundamento da crise fiscal e da inflação constituíram-se bons elementos para o enfraquecimento do federalismo e da estrutura federativa brasileira, pois acabou por contrapor o processo de endividamento e o financiamento estadual, minando as relações intergovernamentais e distorcendo o objetivo de *governance*, um dos pilares da reforma do Estado, levando a um quadro político-institucional insustentável e a programações de implementações de políticas públicas impossíveis de serem realizadas.

A crise fiscal sempre foi um obstáculo à consolidação e ao aprimoramento da estrutura federativa brasileira, cuja tendência histórica foi de ter a despesa do Estado maior do que a sua receita. Isto porque podia-se separar a despesa estatal entre capital e trabalho, mas não se podia ter uma separação tão precisa destas duas categorias para a receita. Esta situação induziu a uma visão equivocada da realidade que encobriu a crise fiscal. Neste sentido, pode-se inferir que o déficit fiscal é consequência e não causa do processo inflacionário, e é preciso levar em consideração que os efeitos expansionistas sobre o orçamento monetário são originários das necessidades de financiamento do déficit.

Por isso, a necessidade de promover a reforma institucional e econômica do Estado brasileiro tornou-se imprescindível, na medida em que o impacto do orçamento apresenta-se como uma peça que depende do volume e da produtividade direta do capital social e do volume das despesas sociais, entendido a partir da suposição de que o bem-estar esteja vinculado à idéia do ótimo paretiano e, portanto, condicionado ao princípio da equidade/eficiência balizadores da diretriz da política econômica escolhida. Isto no sentido de preservar a distribuição da riqueza social realizada.

A inferência que pode ser feita, considerando a lógica que rege os preceitos norteadores que deveriam estabelecer os fundamentos da reforma do Estado, está incorporada à idéia de que a elevação do capital social do incremento da capacidade produtiva deveria

ser a salvaguarda para se aumentar a demanda agregada. Neste sentido, se a capacidade produtiva for maior ou menor do que a demanda, esta dependerá da composição orçamentária. Assim, é o ritmo da demanda agregada, em virtude do aumento da capacidade produtiva, que poderá provocar ou não a crise fiscal.

Não se pode desconsiderar que a economia brasileira está inserida na lógica da dinâmica da acumulação capitalista. E, dado o grau de vulnerabilidade da economia brasileira no contexto da ordem econômica internacional, esta encontra-se historicamente comprometida com a ocorrência persistente do processo inflacionário, fazendo-se acompanhar do desemprego, da pobreza, da estagnação econômica etc. Esta é a configuração em que se encontra circunscrito o perfil do Estado brasileiro, que precisa ser transformado para oferecer um maior respaldo à ação de governabilidade.

Sob esta perspectiva, o Estado brasileiro foi sempre acionado no âmbito político para dar sustentação e legitimação aos interesses de grupos, ação que o personificava e fazia dele a única salvação individual.

Para delinear o novo desenho do Estado, é preciso que este mesmo Estado seja o agente, comprometido com a função de montar um orçamento equilibrado, que possa não gerar déficit e com isso perpetuar a crise fiscal, pois entende-se aqui que a crise fiscal foi exacerbada pela apropriação do poder do Estado para finalidades particularistas.

Em vista de tal situação, buscam-se condições para remediá-la através do corte de gasto e de saneamento das finanças públicas, com o propósito de reequilibrar o balanço de pagamentos e tornar as empresas privadas mais competitivas, na medida em que se ataca o processo inflacionário.

A privatização, através do Programa Nacional de Privatização (PND), que passou a representar um importante instrumento de fortalecimento do sistema econômico e financeiro nacional, em última instância acabou seguindo a tendência mundial da globalização, sendo as idéias propugnadas assimiladas em sua totalidade no que tange

ao sistema bancário. A privatização funcionou como panacéia de salvação dos fundamentos da economia brasileira, deu-se em resposta à crescente demanda da sociedade por programas de bem-estar mais eficientes na medida em que o Estado tornava-se cada vez mais distante e ineficiente, restando a necessidade de se definir melhor o seu papel.

O Estado imprimiu uma aguda transformação econômico-institucional ao setor público em vista de promover um programa de reestruturação cuja meta era atingir sustentação, o crescimento sustentável, sob as hostes da estabilidade econômica.

Neste contexto, o Brasil veio convivendo, por décadas, com um processo inflacionário persistente que deixou seqüelas incomensuráveis do ponto de vista econômico; no que tange aos aspectos social e político, trouxe abissal desigualdade na distribuição na renda, aliada nas últimas décadas com estagnação e inflação, levando à estagflação e comprometendo a eficiência das diretrizes e políticas econômicas da União, tanto quanto das subesferas nacionais.

A dívida estadual passou a ser, neste contexto, um sério problema, não apenas no sentido restrito da evolução financeira dos Estados, como também na gestão da política de estabilização encetada a partir do governo Figueiredo e que estendeu-se até o governo Fernando Henrique.

Ainda que este trabalho tenha abordado mais especificamente o período da gestão dos governos Figueiredo, Sarney e Itamar, pode-se considerar que o governo Fernando Henrique foi um período relevante, por representar uma ruptura entre o papel do Estado empresário da era Vargas e o Estado gerencial, de cunho neoliberal (com o *core budget*), que melhor ilustra a redefinição do papel do Estado na economia, pela razão de ter o governo FHC aprofundado e levado a cabo a reforma do Estado brasileiro sob o amálgama da Escolha Racional.

Por este ponto de vista, foi analisada a relação entre Plano Real o endividamento estadual, a forma e o perfil com que se constituíram os contratos de financiamento junto à União, bem como o processo de privatização das instituições financeiras estaduais como principais devedores do Governo Central, considerando-se os riscos existentes de as instituições financeiras tornarem-se insolventes e assim debilitarem o processo de consolidação do programa de estabilização do Plano Real, que se iniciara com o governo Itamar.

Neste contexto, a questão foi colocada como decorrência de problemas estruturais, considerando que somente amplas reformas poderiam fazer o país voltar a ter um desenvolvimento sustentável que, em última instância, passaria pela privatização.

A redefinição do novo papel do Estado na economia constituiu, assim, o principal objetivo do Programa Nacional de Desestatização (PND). Por isso é que o Estado ultraliberal seria a forma mais adequada de Estado, pois estaria voltado somente para dar garantias às condições básicas da população, como também à livre concorrência, para que a economia pudesse se desenvolver.

No que tange à política fiscal, a privatização, o PND poderia ser o instrumento adequado para a promoção do saneamento das dívidas do governo através das receitas das vendas das empresas estatais, como também para o aumento da arrecadação com os impostos provenientes do aquecimento esperado da atividade econômica das empresas privadas, refletindo em uma maior eficiência da gestão administrativa da União e das subesferas federativas, o que ofereceria, assim, melhores condições de governabilidade.

Outro ponto observado foi que o aprimoramento da eficiência e eficácia funcional do Estado veio a roldão, por intermédio da implementação da gestão gerencial, voltada para o desenvolvimento da administração profissional, como também para a busca por maior absorção de novas tecnologias, porque o objetivo era tornar as empresas estatais mais eficientes e mais competitivas em decorrência de um mercado globalizado.

Ficou claro, em tese, que ao Estado mínimo caberia somente a função de executar as medidas de melhorias básicas no âmbito social e de infra-estrutura, incentivando a promoção do capital humano e reduzindo deste modo o custo-Brasil, o que não foi observado de fato.

É na trilha da reformulação do papel do Estado, tendo como eixo a manutenção da estabilidade econômica, cujo êxito viria sob os auspícios da lógica privatista, que se tornaria possível o início da discussão em torno da necessidade do ajuste do Sistema Financeiro Nacional, tanto privado quanto público, uma vez que uma sucessão de escândalos nesse Sistema — como pode ser observado — atingiu não só as instituições financeiras públicas, mas também as privadas.

Neste caso, a crise pode ser entendida como resultado da complacência do Banco Central, por não ter aplicado as regras determinadas pelo BIS como forma de coibir a ação de grupos políticos encastelados no Estado. A saída estava em o BACEN atuar de forma efetiva e exercer de fato a função de supervisor e guardião, ao mesmo tempo, da moeda, podendo ser essas funções compatíveis e necessárias, mesmo entendendo que o exercício de supervisor possa vir a comprometer a independência do Banco Central, tornando-o vulnerável. Por outro lado, seria possível, através desta postura, minimizar os riscos e aumentar a eficiência, dado seu caráter prudencial, o qual atribuía maior transparência ao SFN.

O ajuste do SFN foi recomendado como uma das principais medidas para se atingir a estabilidade econômica e consolidá-la. Assim nasceu o Programa de Estímulo e Fortalecimento do Sistema Financeiro (PROER), através do qual o governo, a fim de impedir uma crise sistêmica, destinou aos bancos falidos bilhões de reais, o que não deixou de ser um incentivo às fusões e aquisições. Logo depois viria o PROES, cuja justificativa esteve balizada no uso político dos bancos estaduais, transformados em minibancos, que serviam para financiar os déficits das respectivas subunidades federativas, com base em dívidas mobiliárias, forçando o Banco Central a atender às demandas imediatas por moedas.

Neste sentido, qualquer solução passaria pelo equacionamento dos estoques das dívidas existentes e requereria a adoção de gestão fiscal equilibrada, a fim de se evitar que o financiamento dos gastos dos governos subnacionais se desse às custas do aumento da inflação e pudesse assim minar a política de estabilização. Por isso a privatização dos bancos Estaduais tornou-se o instrumento necessário para redefinir o novo papel do Estado nas esferas federal e estadual.

A reestruturação do Sistema Financeiro Nacional foi resultado da implantação do Plano Real em 1994. O que se observou, foi que o ajuste levou a uma tendência de concentração do sistema bancário através de fusões e aquisições, indicando que o espaço de atuação no sistema ficou rarefeito.

Portanto, a privatização do sistema bancário estatal, segundo as premissas da Escolha Pública, considerada como o instrumento mais eficaz, deve ser vista sob dois ângulos: 1) pelo lado da despesa: não se podem utilizar os bancos estaduais como mecanismo de financiamento do Estado, bloqueando desta forma a possibilidade de oportunismo do governo, em decorrência dos ciclos eleitorais, que podem desvirtuar a ação racional de políticas públicas, transformando-as somente em barganhas políticas; 2) pelo lado da receita: é preciso promover a reestruturação econômica do setor público, gerando recursos para este mesmo governo, reduzindo o estoque da dívida pública ou a necessidade de captação de recursos (financiamento) com vistas ao seu financiamento.

No caso específico do Banco de Crédito Real, o que pôde ser observado foi que as funções historicamente definidas como um banco público, já em seu centenário, foram desvirtuadas pelo uso político, pela má gestão administrativa, pelo desrespeito aos critérios de seleção rigorosa de oferta de crédito pelos quais uma instituição financeira deve zelar.

A privatização do CREDIREAL aconteceu em um contexto em que todas as mazelas da gestão pública estatal já estavam delineadas pelo arcabouço ultraliberal desde a década de 80.

As considerações que aqui devem ser feitas com relação ao CREDIREAL relacionam-se ao fato de que não se pode confundir a organização e os seus objetivos principais com o uso que se fez dessa instituição. Neste sentido, há que se considerar que, pela trajetória centenária do Banco, não é possível ter dúvidas de que o Banco desempenhou um papel importante no processo de desenvolvimento econômico de Minas Gerais, oferecendo *crédito de longo prazo a setores prioritários para a economia, como: agricultura, novos empreendimentos, infra-estrutura, habitação etc.* Além disso, deveu-se ao Banco a expansão e manutenção de agências e postos de atendimentos em localidade onde a iniciativa privada não se arriscava em se instalar, dada a possibilidade de baixo retorno e reduzida lucratividade.

É inegável que o Banco de Crédito Real, enquanto banco estadual, cumpriu em vários momentos a sua função social ao promover a desconcentração regional do crédito, ao oferecer serviços bancários à população local e ao apoiar projetos de desenvolvimento dos municípios, como no caso de Juiz de Fora, particularmente.

O que deve ser considerado é que o CREDIREAL foi vítima das práticas dos governadores responsáveis pela apropriação privada do Estado. Já existia uma forma de privatização, que tomou o contorno de patrimonialismo ao privatizar o que é público, que acabou por dilapidar o patrimônio público, tornando esta ação irreversível, sendo esta a causa principal da crise de financiamento destinado aos fundos públicos direcionados para o desenvolvimento social. A crise dos bancos estaduais tornou-se grave na década de 80, período que marcou também o início da crise do CREDIREAL.

O que favoreceu a privatização do CREDIREAL foi a argumentação, até certo ponto acertada, de que a instituição transformou-se em uma emissora de moeda na esfera regional — assim como todos os bancos estaduais, cabe ressaltar —, causando um impacto negativo no processo inflacionário. Este argumento, aliado às considerações sobre o uso político do Banco pelos seus controladores, reforçam a tese do Estado mínimo, colocada no início dos anos 90. Tal tese consolidava a ideologia privatista,

que coadunou com a proposição da redução do setor público no sistema financeiro, no qual se encaixava o Banco de Crédito Real.

A pergunta que permanece e sobre a qual continuam a pairar dúvidas é se a privatização do Banco de Crédito Real seria realmente a única opção. Cabe ainda perguntar por que não houve a federalização da instituição, como no caso do Banespa e do Banrisul.

Mesmo conhecendo as dificuldades por que passava o Banco, em função do uso indevido dos recursos da instituição por seus diretores e sucessivos governos, que se apossaram do patrimônio, deve-se acrescentar a estes aspectos um possível corporativismo dos seus funcionários, podendo estar aí o diagnóstico: a má gestão do Banco. Isto poderia ter sido corrigido na sua rota.

Permanecem ainda como indagação aos problemas enfrentados pelo CREDIREAL, no que se refere à má gestão, em primeiro lugar, o fato de não ser possível entender por que motivos não houve uma discussão sobre o cumprimento das funções sociais do Banco de Crédito Real, o que explicitaria a diferença entre bancos públicos e privados, ponto negligenciado tanto por parte das autoridades do banco quanto pelo seu controlador e seus funcionários.

Por outro lado, cumpre perguntar por que não foram discutidos e colocados em prática mecanismos institucionais alternativos à visão ultraliberal, capazes de proteger o Banco contra os desvios praticados por administrações e governos, evitando que o Banco fosse manipulado por governos corruptos e/ou populistas ou que se recorresse à privatização, propugnada pelos princípios da Escolha Pública.

Alternativas à opção privatista do CREDIREAL não foram detectadas na pesquisa; portanto, pode-se aqui colocar a seguinte pergunta: por que não se pensou em alternativas que tivessem como fundamento o controle social aliado a uma direção executiva profissional autônoma, com mandato definido, o que seria uma resposta

àqueles agentes favoráveis à privatização como única opção, que sempre embasaram as suas críticas pela existência dos bancos públicos?

Contratos de gestão poderiam ter sido avaliados com a participação do setor público e representantes da sociedade civil organizada. Este contrato poderia ser efetivado através da aquisição de ações ordinárias, que estabeleceriam de forma concreta a participação da sociedade na sua gestão. O objetivo aqui seria garantir a autonomia da gestão, com estabilidade das regras, em vista da definição das metas a serem alcançadas, garantindo o papel social do crédito.

Controlado pela sociedade, poder-se-ia resguardar a transparência, na medida em que fosse minimizada a ocorrência das assimetrias de informações. O CREDIREAL poderia ter exercido as suas funções de caráter social, interrompida pelas distorções que se tornaram presentes nas suas gestões a partir da década de 80, respaldando a opção liberalizante que passou a ser hegemônica na década de 90.

Teria sido possível realizar empréstimos ao setor público, empréstimos voltados a programas específicos de geração de emprego e renda ou assistência social, requerendo garantias de pagamentos equivalentes aos dos clientes privados, pois o rigor na cessão de crédito é fator essencial para a sobrevivência tanto do setor público quanto do privado.

A questão final, não só para o caso do Banco de Crédito Real de Minas Gerais, foi e continua sendo a necessidade de se debater amiúde o processo de privatização do sistema financeiro oficial brasileiro, posto que a crença na concepção privatizante, acolhida pela certeza da Escolha Racional, impôs a idéia da hegemonia da ação do mercado como a melhor escolha, o que acabou por restringir a atuação efetiva do CREDIREAL e de outros bancos públicos estaduais.

Esta restrição ocorreu porque, em se tratando de um banco público, a Escolha Pública, por princípio, desqualificou as suas externalidades positivas através do desmonte tanto

estrutural quanto de identidade do Banco de Crédito Real; além disso, observou-se também a diminuição de sua capacidade operacional na prestação de serviços voltados para os benefícios sociais, cujos efeitos não poderiam ser mensurados apenas por meio de critérios que regem a apreciação do custo de advocacia marginal, porque a relação entre custo marginal privado e social poderia ter sido equacionado por uma gestão responsável e racional.

O ajuste e reestruturação do sistema bancário mostrou que houve concentração do número de instituições e aumento da eficiência e da lucratividade, mas também levou a uma redução drástica do número de bancários em torno de 36%, durante o período dos oito anos do Plano Real. A eficiência do banco deve-se em parte à redução dos custos operacionais e do número de funcionários, redução compensada com vultosos investimentos na automação bancária.

É apropriado destacar, por um lado, que a privatização do CREDIREAL trouxe em seu bojo aspectos positivos, como o de ter separado os interesses políticos da gestão, cujas características feriam os princípios técnicos do *modus operandi* das concessões de créditos, ou como o aspecto da recuperação de créditos de liquidação duvidosos (créditos podres). Neste sentido, a estratégia da privatização foi calcada na limpeza do Banco, tendo como objetivo retirar os créditos podres das carteiras, a fim de torná-lo mais atraente para a sua aquisição.

Pode-se inferir que, por mais caro que possa ter custado o saneamento para permitir a venda do CREDIREAL, o rombo nesta instituição já existia: era constituído pelos chamados esqueletos, que seriam pagos de qualquer maneira, a menos que houvesse uma opção pela bancarrota, causando prejuízos a milhares de pessoas e podendo gerar especulações sobre um possível risco sistêmico.

Fora a defesa pela manutenção dos bancos de fomento voltados para a política de desenvolvimento, administrar instituições financeiras não é função típica do Estado; se isto acontece, como aconteceu com o CREDIREAL nas últimas décadas de sua

existência, a ingerência do poder público acaba por desvirtuar as suas funções históricas, voltadas para o desenvolvimento, de uma forma inaceitável.

O ajuste do CREDIREAL, entre 1993 e 1995, culminou com sua privatização em 08/08/1997, em leilão pelo BCN, pelo valor de venda de R\$ 121 milhões. Este valor representou um ágio de 20%, já que o valor mínimo estava estipulado em R\$ 98 milhões.

Considera-se que houve uma sub-avaliação na fixação do valor de venda, que levou em conta os seguintes indicadores:

Ativos totais.....	R\$ 1 014 bilhões
Empréstimos.....	R\$ 406,5 milhões
Depósitos.....	R\$ 632,6 milhões
Patrimônio.....	R\$ 98,1 milhões

Estes indicadores revelam talvez o absurdo na fixação do valor de venda do CREDIREAL. Isto se for considerada a razão

$$\frac{\text{Ativos totais}}{\text{Vr. venda}} \Rightarrow \frac{1\,014}{121} = 8,3$$

$$\text{Vr. venda} \quad 121$$

Esta indica que o valor dos ativos totais representavam 8,3 vezes o valor de venda do CREDIREAL.

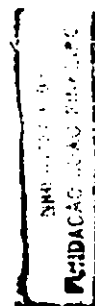
Outra demonstração da sub-avaliação encontra-se representada na razão entre

$$\frac{\text{Depósito}}{\text{Vr. venda}} \Rightarrow \frac{632,6}{121} = 5,2$$

$$\text{Vr. venda} \quad 121$$

Assim, só os depósitos do Banco eram 5,2 vezes maiores do que os R\$ 121 milhões.

Por fim, tomando o valor de venda pelo valor do patrimônio isolado, mesmo levando em conta o ágio na venda, este foi de apenas 0,2 vezes superior ao patrimônio da instituição, demonstrando-se insignificante pelo ativo total do CREDIREAL.



A avaliação do valor de venda do CREDIREAL deve ser alvo de uma análise mais detalhada, que poderá ser feita no futuro, porque continua sendo a fixação de seu preço mínimo e o valor da venda com ágio de 20% ainda questionáveis.

O ajuste do CREDIREAL foi positivo, não se pode negar, porque refletiu positivamente na eficiência da instituição; sendo assim, por que não pôde o CREDIREAL ter continuado a ser uma instituição pública, já que, na medida em que houve a racionalização de sua gestão, o Banco revelou-se perfeitamente administrável? Deste modo foi que o CREDIREAL tornou-se atraente para os seus potenciais compradores.

Reestruturado e montado como uma instituição financeira pública, ela poderia tomar de novo o seu rumo junto a sua função social, porque poderia cumprir com eficácia as suas prerrogativas de agente facilitador de crédito, fomentador do crescimento regional, estando de fato cumprindo a sua responsabilidade pública.

Privatizado ou não, o CREDIREAL demonstrou ser uma instituição viável para o desenvolvimento do Estado de Minas Gerais. Em síntese, da maneira como foi encaminhada a reestruturação do CREDIREAL, o Estado pode até ter ganhado em leveza, mas perdeu em força.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALÉM, Ana Cláudia; GIAMBIAGI, Fábio. *Finanças públicas: teoria e prática no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

ALMEIDA, Anna Ozorio. Evolução e crise da dívida pública estadual. Texto para discussão n. 448. Brasília: IPEA/MPO, nov./ 1996. p. 7 - 43.

ANDRÉ-PIERRE, Contandriopoulos et al. *Saber preparar uma pesquisa*; definição, estrutura, financiamento. SP-RJ: Hucitec/Abrasco. 2ª ed., 1997.

ANDREZO, Andréa Fernandes; LIMA, Iran Siqueira. *Mercado financeiro: aspectos históricos e conceituais*. São Paulo: FIECAFI/USP - Pioneira, 1999.

BAECKER, Paul H. *Privatization and development*. Califórnia, San Francisco: ICI, 1987.

_____. (Org.). *Transformação na América Latina: privatização, investimento estrangeiro e crescimento*. Rio de Janeiro: Zahar, 1995.

BAER, Werner. *A economia brasileira*. São Paulo: Nobel, 1996, p. 254-279.

BANCO MUNDIAL. *Fortalecimento institucional para um setor público capaz*. Washington, D.C., set. 1997. Relatório.

_____. *Reglas claras: um marco para el gobierno subnacional*. Washington, D.C., set. 1999. Relatório.

BDMG. *Relatório final sobre o processo de privatização do CREDIREAL*. Belo Horizonte, jan. 1998. Relatório.

BEAUD, Michel. *Arte da tese: como preparar e redigir uma tese de mestrado, uma monografia ou qualquer outro trabalho universitário*. Tradução de Glória de Carvalho Lins. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil., 1996. 184 p.

BIS. Comitê de Supervisão Bancária da Basileia. *Os princípios essenciais da Basileia; princípios essenciais para uma supervisão bancária eficaz*. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br>> Acesso em: 07 jan. 2002.

BOCCHI, João Ildebrando et al. *Economia brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2000.

BOOTH, W.C. et alli. *A arte da pesquisa*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro da Fazenda. *Finanças públicas*. II Prêmio STN de Monografia: Brasília-DF, 1998.

BRASIL. Banco Central do Brasil. SFN. *Evolução do sistema financeiro nacional*; relatório semestral. Brasília, dez. 1998. Disponível em: <<http://www4.bcb.gov.br/deorf/r199812/texto.htm>> Acesso em 27 dez. 2001.

BRASIL. *Instituições financeiras públicas federais*; alternativas para a reorientação estratégica – audiência pública. Consórcio Booz-Allen & Hamilton-FIPE/USP. Brasília: Jun/2000. Relatório.

_____. Ministério da Fazenda. *Medida provisória dos bancos estaduais nº 1 514*, de 07 ago. 1996. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/portugues/ajuste/mpesta.html>> Acesso em: 02 jan. 2002.

BUCCHI, Wadico. Bancos estaduais, finanças e o Banco Central. *Revista de economia política*. Brasília, v. 2, n. 1, p. 57-62.

BUCHANAN, J. Tollison et alli: *A theory of rent seeking*. society college stations. Texas: A&M Press, 1980.

CARNEIRO, Ricardo. Estado, mercado e o desenvolvimento do setor elétrico brasileiro. 2000. Número de folhas. Tese (Doutorado em Ciências Políticas) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

CASTEL, Manuel. *Sociedade em rede*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

CAVALCANTE, Francisco; RUDGE, Luiz Fernando. *Mercado de capitais*. 3ª ed. Belo Horizonte: CNBV, 1996.

CHESNAIS, François (Org.). *A mundialização financeira*: gênese, custos e riscos. São Paulo: Xamã, 1998.

CONJUNTURA ECONÔMICA. A Crise dos Bancos. Rio de Janeiro: FGV/IBE, v. 49. n. 10, out.1995.

COSTA, Aníbal N. Reorganização da infra-estrutura: o caso de Minas Gerais. In: _____. *Infra-estrutura*: perspectivas de reorganização – casos estaduais. Brasília-DF: IPEA/MRO. 1997. p. 133-190.

COSTA, Fernando Nogueira da. *Economia monetária e financeira: uma abordagem pluralista*. São Paulo: Makron Books, 1999.

_____. *Por uma alternativa para a orientação estratégica das instituições financeiras públicas federais: uma crítica construtiva ao relatório Booz Allen & Hamilton – FIPE/USP* – submetido a audiência pública. Campinas, SP: ago/ 2000.

CREDIREAL. *Relatório da diretoria*. Belo Horizonte: Grupo CREDIREAL, 1976.

_____. *Relatório apresentado à Assembleia Geral Ordinária*. Rio de Janeiro: Leuzinder, ago/1903.

_____. *Relatório apresentado à Assembleia Geral Ordinária*. Rio de Janeiro: Leuzinder, ago/1904.

_____. *Relatório da Assembleia Geral*. Juiz de Fora, 31/ago/1905.

_____. *Relatório da Assembleia Geral*. Juiz de Fora, 31/ago/1907.

_____. *Relatório da Diretoria*. Belo Horizonte, 1977.

_____. *Medidas de ajustes implementados no período de abril/93 a março/1995*. Belo Horizonte, 1995.

_____. *Plano de reestruturação*. Consórcio Banco Patrimônio/Salomon Brothers. S.L. 06/fev/1997.

_____. *Edital de leilão; texto definitivo – inclusive preço*. Belo Horizonte: BDMG/Patrimônio/Salomon Brothers. Julho 1997.

_____. *Relatório de avaliação*. Patrimônio/ Salomon Brothers. Belo Horizonte, 23/jun/1997.

DINIZ, Eli. *Crise, reforma do Estado e governabilidade*. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

DUNLEAVY, Patrick. *Introduction: institutional public choice theory and politic analysis; democracy, burocracy and public choice - economic explanations in political science*. London: Harvester/Wheatsheaf, 1991.

_____. *The bureau-shaping model: democracy, burocracy and public choice - economic explanations in political science*. London: Harvest/Wheatsheaf, 1991. p. 174-209.

ECO, Humberto. *Como se faz uma tese*. São Paulo: Perspectiva, 1977.

EMAUD, Amaury Patrick. *Economia brasileira contemporânea*. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

ESTADO DE MINAS. Bancos estaduais custaram R\$ 82,8 bi. Belo Horizonte: Caderno de Economia, 09 set. de 2000.

FIORI, José Luiz. *Os moedeiros falsos*. 4ª ed. Petrópolis: Vozes, 1998.

FRAGA NETO, Arminio; WERLANG, Sérgio Ribeiro. Os bancos estaduais e o descontrolado fiscal: alguns aspectos. In: FIORAVANTE, Moacyr; FARIA, Lauro Vieira de (Orgs.). *A última década: ensaios da FGV sobre o desenvolvimento brasileiro nos anos 90*. Rio de Janeiro: FGV, 1993. p. 132-149.

FRANÇA, Júnia Lessa et al. *Manual para normalização de publicações técnico-científicas*. 5ª ed. – rev. – Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2001.

GARCIA, Fernando; GOLBAUM, Sérgio. Introdução à nova economia institucional – apêndice B. In: FUSFELD, Daniel. *A era do economista*. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 303-311.

GRAU, Nuria Cunill; PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

GOLDMAN, Alberto. CPI – PROER; relatório do deputado Alberto Goldman. Brasília – DF. 04 abr. 2002.

HANKE, Steve H. *Privatizar para crescer*. Rio de Janeiro: Nórdica, 1989.

IPEA. *O Brasil no fim do século: desafios e propostas para a ação governamental*. Rio de Janeiro: IPEA, 1994. 306 p.

JOE, A Oppenheimer; NORMAN, Frohlich. *Economia política moderna*. Brasília: UnB, 1982.

KON, Anita. *Planejamento no Brasil II*. São Paulo: Perspectiva, 1999.

KRAFT, Dan. Acinte e indignação. *Estado de Minas*. Belo Horizonte, 10 abr. 2002. Caderno opinião.

KRUGMANN, Paul. *Vendendo prosperidade; sensatez e insensatez econômica na era do conformismo*. Tradução de Maria Luiza Newlands Silveira. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

LAMEIRA, Valdir de Jesus. *Governança corporativa*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

LÊNIN, V. *O imperialismo: fase superior do capitalismo*. São Paulo: Global, 1979.

MANTEGA, Guido. Os dilemas da privatização: o que eles sabem sobre privatização. *RAE Light*, São Paulo: Ed. FGV, 1994, 18 p. Suplemento RAE.

MARÉCHAL, Jean-Paul. *Elementos de análise da empresa*. Portugal-Lisboa: Instituto Piaget, s.d.. (Coleção Ciência e técnica, 12).

MARTINS, Gilberto de Andrade; PINTO, Ricardo Lopes. *Manual para elaboração de trabalhos acadêmicos*. São Paulo: Atlas, 2001.

MEDEIROS, João Bosco. *Redação científica; prática de fichamentos, resumos, resenha*. São Paulo: Atlas, 2000.

MEDEIROS, José Luis Fiori (Org.). *Polarização mundial e crescimento*. Petrópolis: Vozes, 2001.

MERQUIOR, José Guilherme. *As idéias e as formas*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1981.

MINAS GERAIS. Participação societária: relatório. *Diário do Legislativo*: Tribunal de Contas do Estado/CAEO. Doc.1997/1998/1999.

MINAS GERAIS. Relatório da CPI do processo de ajuste e transformações do Sistema Financeiro Estadual, na década de 90, com destaque para a privatização do BEMGE. *Diário do Legislativo*, 27 jun. 2000.

MONTEIRO, Jorge Vianna. *As regras do jogo - o plano real: 1997-2000*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2000.

MONTEIRO NETO, Diogo de Figueiredo. Administração privada e temporária de caráter interventivo em banco estadual negociada consensualmente com o Banco Central - implicações da lei nº 8.666/93. *Boletim de direito administrativo*, São Paulo, v. 12, n. 4, p. 177 - 188, abr. 1996.

O'CONNOR, James. *USA: a crise do estado capitalista*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. *Reinventando o governo*; como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Brasília: MH Comunicações, 1995. 436p.

PAULO, Gravina. Privatização, 10 anos: balanço de uma revolução na economia. *Rumos*, Rio de Janeiro, ano 25, n. 181, p. 26-33.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasília: MARE, 1997. Caderno I.

_____. *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina*. São Paulo: Ed. 34, 1996.

_____. *Reforma do Estado para cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. Brasília, DF: Ed.34/ENAP, 1998.

_____. A reforma gerencial do Estado de 1995. *RAP*, Rio de Janeiro, v. 34, n. 4, jul./ago. 2000.

PINHEIRO, Armando Castelar. O futuro da privatização. In: _____. *O Brasil no fim do século: desafios e propostas para ação governamental*. Rio de Janeiro: IPEA, 1994. p.115-121.

PRZEWORKSKY, Adam. *Estado e economia no capitalismo*. Tradução de Argelina Figueiredo e Pedro Paulo Zahluth Bastos. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

_____. *Capitalismo e social-democracia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

RENATO, Baumann (Org.). *Brasil: uma década de transição*. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2000.

REVISTA BANCO DE CRÉDITO REAL DE MINAS GERAIS. Juiz de Fora, 1939.

REZENDE, Cyro. *Economia brasileira contemporânea*. São Paulo: Contexto, 1999.

RIBEIRO, Mauro Sudano. O ajuste do sistema bancário comercial brasileiro pós-plano real. *Mercados financeiros e monetários*; MBA executivo em finanças, n. 4, Ibemec, 2000.

_____. Evolução dos sistemas bancários. *Mercados financeiros e monetários*; MBA executivo em finanças, n. 3, Ibemec, 2000.

ROCHA, Fernando Alberto Sampaio. Evolução da concentração bancária no Brasil. (1994-2000). BACEN/ Departamento Econômico. <E-mail: fernando.rocha@bcb.gov.br > Acesso em 02 mar. 2002.

RODRIGUES, Hila, Itamar já planeja a segunda moratória. *Estado de Minas*, Belo Horizonte, 26 jun. 2001. Caderno de política, p. 2.

SÁ, Antônio Lopes. *Origens de um banco centenário*. Juiz de Fora: Acervo do Museu do CREDIREAL, 1989.

SALGADO, Lúcia Helena; SAMPAIO, Ellen (Orgs.). *Defesa da concorrência: a prática brasileira e a experiência internacional*. Brasília: IPEA, 1993. 220 p.

SANTOS, Domingos Francisco dos. *Banco de Crédito Real*. Série de artigos publicados no Jornal do Brasil, 1889.

SENNET, Richard. *O declínio do homem público: as tiranias da intimidade*. Tradução de Lygia Araújo Watanabe. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

SOUZA, Leandro Alves. *Sistema de pagamentos brasileiro: nova estrutura e seus impactos econômicos*. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 2-15.

STIGLITZ, Joseph E. Welfare economics: efficiency versus equity. In: _____. *Economics of the public sector*. 2ª ed. New York: W. W. Norton & Company, 19--. P. 1-32.

VELASCO JR., Licínio. A economia das políticas públicas: as privatizações e a reforma do Estado. Texto para discussão n. 55. Rio de Janeiro: DEPEC/BNDES. Maio/1997.

WESSELS, Walter. *Microeconomia: teoria e aplicações*. São Paulo: Saraiva, 2002.

ANEXOS

ANEXO I

Procedimentos metodológicos

A tipologia da estratégia de pesquisa delineou-se sob a forma de pesquisa sintética, focada no método do estudo de caso, cuja abordagem foi do tipo qualitativa. A análise obedeceu aos diversos níveis de explicação do fenômeno da privatização do CREDIREAL.

Foi desenvolvido o estudo de evolução histórica do banco, dando ênfase ao período de ajuste em preparação ao processo de privatização e, para isso, recorreu-se a fontes primárias, como documentos contábeis e outros acervos documentais, que continham informações relevantes.

Foram utilizadas, também, fontes secundárias tratando da política de privatização brasileira, especialmente do Programa de Incentivos à Redução de Participação do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES) e, no caso em questão, focado no processo de privatização do CREDIREAL.

Outra ferramenta utilizada foi a entrevista semi-estruturada com os atores protagonistas da privatização do banco, que puderam fornecer informações sobre o processo de privatização.

A pesquisa tem cunho analítico/ interpretativo, tomou como modelo teórico a Escola da Escolha Pública, que serviu de apoio à configuração empírica observada, permitindo o estudo de caso proposto. Para tanto, este tipo de pesquisa requereu um quadro teórico

definido, no sentido de fornecer elementos que viabilizassem uma melhor compreensão da situação no âmbito formal do estudo científico.

A categoria de análise aqui utilizada é a privatização, caracterizando-se pela racionalização da gestão das empresas estatais, transferindo para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado. O modelo de privatização adotado foi o leilão, escolhido como forma de democratizar a participação dos agentes interessados, pelo fato de esta alternativa encontrar-se inserida na estratégia substantiva da Reforma do Estado.

A unidade de análise estudada é o CREDIREAL e a pergunta feita é se era premente a sua privatização. Esta indagação permite refletir sobre o contexto político-econômico em que se deu a privatização e se estaria inserida na busca de aumento da maximização orçamentária federal e estadual, através do incremento da eficiência da gestão administrativa estatal, ensejada em última instância pela subordinação ao processo de integração econômico-financeiro mundial, capitaneado pelo Banco Mundial, FMI e BIS, dentro da Ordem Econômica Mundial de tendência liberal .

Neste sentido, o CREDIREAL foi escolhido por mostrar um perfil que coadunava a diversas críticas a sua eficiência econômico-financeira, assim como ao seu uso por interesses políticos dos seus gestores. Tais críticas já eram feitas pelo Banco Mundial em seu relatório de 1990, cuja recomendação propunha a privatização destas instituições, especificando nominalmente os Bancos Estaduais mineiros (CREDIREAL, BEMGE, Minas Caixa e BDMG) e gaúchos (BANRISUL, Caixa Estadual do Rio Grande do Sul e BADESUL). Outro ponto que é alvo de questionamento refere-se à função socioeconômica dos bancos Estaduais, por demonstrarem desvios que não atendem às demandas de políticas públicas e por não incentivarem o setor produtivo dos Estados, seja a agricultura, a indústria e o comércio, mas se utilizarem desses Bancos como se fossem uma moeda política, que atendessem aos interesses de grupos assentados na esfera pública, e serem sujeitos transmissores do déficit dos governos

estaduais para o governo federal, comprometendo as políticas fiscal estadual e, por conseguinte, a estabilização macroeconômica.

No contexto de reinvenção do Estado, foi inserida a desregulamentação dos bancos estaduais, através do PROES, aprofundando as reformas estruturais iniciadas com o Plano Real.

Na análise do processo de privatização do CREDIREAL, no contexto do Programa Nacional de Desestatização, serão abordadas as principais fases e aspectos do processo de alienação das ações do CREDIREAL, como identificação do assessor externo; identificação dos pontos críticos e ajustes; formas de negociação com o governo federal; modelagem da venda; método de avaliação para determinar a precificação desejada; posição dos empregados no processo de privatização, buscando averiguar se a eles foram ofertadas ações.

2061
/

Plano de Pensão AMV

Aposentadoria Móvel Vitalícia (AMV)

O Credireal tinha um plano de pensão para os seus funcionários, denominado Aposentadoria Móvel Vitalícia (AMV), que prejudicava extremamente a eficiência das áreas operacional e de recursos humanos do Banco antes da sua reestruturação. O fundo de pensão (AMV) criava um dilema para o Banco, que tinha o dever de continuar a pagar aos aposentados montantes idênticos à remuneração paga aos funcionários atuais em cargos similares. Em virtude disso, os benefícios de aposentadoria eram ajustados de acordo com os respectivos salários dos funcionários, de forma que quaisquer aumentos individuais ou referentes a determinadas categorias de funcionários, ou aumentos de salários relacionados a ganhos de produtividade também eram pagos aos aposentados. Portanto, este plano criava para o Banco um ônus financeiro e obstáculo na área de recursos humanos. O plano de pensão AMV se aplicava aos funcionários que haviam se aposentado até 3 de dezembro de 1977. Após esta data o plano foi extinto para os funcionários novos e foi criado o novo fundo de pensão, Crediprev. Em 31 de maio de 1997 havia 2.763 aposentados recebendo benefícios da AMV e 248 funcionários atuais com direito a benefícios de AMV, caso se aposentassem.

As apólices de AMV foram renegociadas durante o programa de Reestruturação, através de um novo acordo com os beneficiários da AMV. Neste acordo foram propostas três opções aos beneficiários do plano: (i) transferência da obrigação de pagamento dos benefícios de aposentadoria para a Crediprev (entretanto, nesta opção os beneficiários teriam que aceitar os termos da Crediprev e desistir do sistema de equiparação de remuneração da AMV); (ii) receber uma quantia global em dinheiro, referente ao valor presente do cálculo atuarial dos futuros benefícios; ou (iii) não aceitar e parar de receber quaisquer benefícios da AMV.

O Governo do Estado de Minas Gerais proporcionou ao Credireal recursos na ordem de R\$202 milhões para resolver o problema da AMV, tendo com isso três objetivos: (a) proporcionar fundos a Crediprev equivalentes à diferença do valor presente das futuras obrigações menos o valor presente dos ativos da AMV, considerando-se a expectativa de vida dos beneficiários, por cálculos atuariais; (b) proporcionar o caixa necessário para financiar os pagamentos para os beneficiários que optaram pelo recebimento de uma quantia global; e (c) estabelecer uma conta de reserva para cobrir pagamentos para os beneficiários que não concordassem com a proposta.

A solução da AMV foi viabilizada pelas modificações nos estatutos da Crediprev e da AMV. Estas modificações criaram as condições legais para que a Crediprev absorvesse a AMV. A Secretaria de Previdência Complementar do Ministério da Previdência aprovou as mudanças em 23 de abril de 1997.

Uma empresa de auditoria atuarial independente, a Mercer MW, preparou a análise da estimativa de recursos que deveriam ser repassados a Crediprev e a estimativa da quantia necessária para efetuar pagamentos aos beneficiários que optaram pelo recebimento de uma quantia global e reservas para cobrir os beneficiários que não concordaram com as mudanças.

2060
A

Plano de Pensão AMV (Continuação)

Em 31 de maio de 1997 a vasta maioria dos funcionários aceitaram o novo plano e somente 338 deles não haviam comunicado sua opção. Um fundo de reserva de R\$ 20,9 milhões foi estabelecido para cobrir as necessidades de pagamento dos funcionários que não haviam se manifestado. Em virtude da Reestruturação houve o repasse efetivo da maior parte dos passivos da AMV para a Crediprev.

O acordo efetuado pelo Governo do Estado de Minas Gerais e o Credireal estabeleceu que caso haja insuficiência de reservas técnicas no futuro, referentes à parte da AMV na Crediprev, o Governo do Estado de Minas Gerais será responsável pelo aporte de recursos a Crediprev.

Quadro Demonstrativo da AMV em 31 de maio de 1997

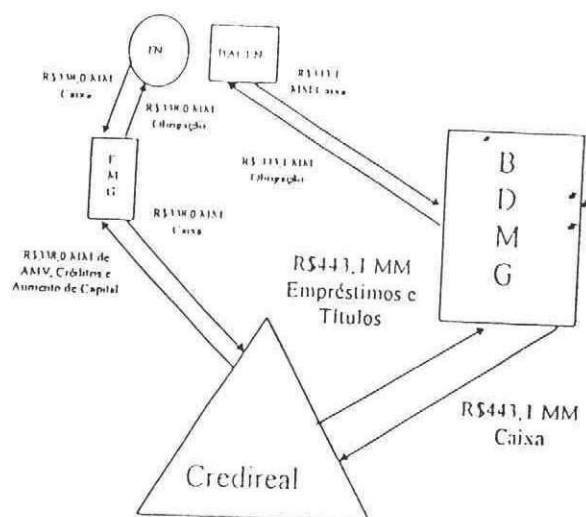
Grupo	Transferência para a Crediprev	Pagamento de Quantia Global	Aceitação Total	Decisão Pendente	Total de Beneficiários da AMV
Aposentados	1.959	496	2.455	308	2.763
Funcionários	18	200	218	30	248
Total	1.977	696	2.673	338	3.011

Recursos Proporcionados à AMV em 31 de maio de 1997

Grupo	Número de Beneficiários	Quantia em milhões
Crediprev	1.977	R\$ 147.177
Pagamentos de Quantias Globais	696	32.574
Decisão Pendente	338	20.987
Total	3.011	R\$ 200.738

Fluxo de Fundos do BDMG

Fluxo de Fundos



Origens e Aplicações de Recursos (R\$MM)

Transferências do BDMG

Caixa	R\$ 443,1
Total de Origens	R\$ 443,1

Transferências do Credreal

Ações Ações	R\$ 209,8
Ações Copesul	48,3
Créditos Rurais	80,7
Imóveis de Uso	30,0
Imóveis Não de Uso	22,3
Créditos Habitacionais	18,5
Proagro	8,6
Créditos Fixos	6,3
Outras Ações	6,2
Debêntures	3,7
Motorbel	2,9
Concordatárias	2,7
Felma	1,7
Protocor	1,4
Total de Aplicações	R\$ 443,1

ANEXO IV

DISTRIBUIÇÃO DE AGÊNCIAS E POSTOS DE ATENDIMENTO

