

O programa de reestruturação dos bancos federais brasileiros nos anos noventa: base doutrinária e afinidades teóricas

Carlos Augusto Vidotto *

SUMÁRIO: Este artigo discute a reforma do sistema de bancos públicos brasileiros, ao longo dos anos noventa. Inicialmente, mencionam-se as principais medidas dessa reforma e seus efeitos sobre a trajetória do crédito ofertado por essas instituições. A partir dessa exposição, o objetivo do artigo consiste em identificar os fundamentos de teoria econômica associáveis às etapas da reforma. A ênfase da análise recai sobre a reestruturação do conjunto de bancos federais.

ABSTRACT: This article discusses the reform of the Brazilian State-owned banking system, throughout the nineties. Initially, the main measures compounding the reform and their impacts on the credit supplied by those financial institutions are presented. Taking that picture in account, the specific objective of the article is to identify the economic theory background at each stage of the reform. The analysis emphasizes federal banks restructuring.

1. Introdução

A pequena expansão do crédito em 2003 no Brasil resultou de uma atuação mais intensa dos bancos públicos federais, em contraste com a postura conservadora das instituições privadas, dando assim continuidade a uma tendência monotônica iniciada em 2001. Além disso, em seu conjunto, os bancos federais exibem atualmente indicadores de performance, solidez da carteira e liquidez próximos daqueles do setor privado.

Tais fatos recolocam diversas interrogações sobre a presença do Estado nos mercados financeiros onde, além da ação regulatória, ele atua sob forma direta. Neste caso, não apenas como instrumento de política econômica, mas também enquanto agente movido por critérios empresariais, tipicamente privados. A interrogação de caráter mais geral refere-se à própria manifestação desse fenômeno e suas *rationales*; ao lado de outras, ela compõe a controvérsia que acompanhou a gestação e implementação da reestruturação dos bancos públicos brasileiros, em simultâneo ao processo de reestruturação patrimonial do setor público brasileiro, durante a última década.

* - Professor-Adjunto do Departamento de Economia da UFF

Neste artigo, a partir da identificação de um programa de reestruturação dos bancos federais, pretende-se resgatar suas bases doutrinárias em diversos momentos de sua condução para, com isso, explicitar as afinidades que elas mantêm com argumentos teóricos subjacentes àquela controvérsia. Nesse percurso, elencam-se apontamentos críticos a partir de um enfoque basicamente pós-keynesiano.

O controle direto de instituições financeiras pelo Estado, ao contrário de circunscrito às condições locais, apresenta-se como um fenômeno bastante disseminado na experiência internacional. Contemporaneamente, ele se encontra numa etapa de transformações cujos traços comuns são a queda do peso relativo da participação estatal nos sistemas financeiros nacionais e a crescente incorporação de critérios privados de gestão.

La Porta *et al.* (2000) enfatizam a presença significativa dessas instituições em economias menos desenvolvidas, procurando estabelecer uma causalidade que vai da intervenção estatal ao atraso econômico. A Europa enquadra-se no que foi dito há pouco, como retrata recente estudo do BIS (2001); além de abrigar um conjunto muito diversificado de instituições, a experiência europeia vem acompanhada de mudanças organizacionais e de estratégia operacional já perceptíveis em meados da década passada (Gardener & Williams, 1996). Em países da Ásia a privatização de bancos públicos teve início na década de oitenta, mas o caso do Japão, com seu Banco Postal, ainda põe em causa ao menos episodicamente essa tendência. A Rússia e as economias ex-socialistas avançaram na privatização de seus bancos, antes totalmente controlados pelo Estado. China e Índia, por sua vez, só muito recentemente vêm implementando a participação capitalista privada em seus sistemas financeiros.

Esse quadro sumário indica que, a despeito das particularidades de cada formação econômica, a amplitude e duração apresentada por tal fenômeno contra-indicam caracterizá-lo como uma “intervenção” externa do Estado nos mercados, mas algo próprio a um grande número de formações capitalistas em alguma das etapas de seu desenvolvimento. Esse é um indício de porque o esforço de reflexão sobre o fenômeno inclina-se para a perspectiva histórica e ainda para a teoria do desenvolvimento.

No Brasil, a despeito da importância dos bancos públicos dentro do sistema, a literatura econômica sobre o assunto permanece um tanto escassa e voltada para recomendações de cunho pragmático. Isso talvez reflita a percepção de que o controle de capital das instituições financeiras, se privado ou estatal, se nacional ou estrangeiro, constitui tema um tanto

impróprio à reflexão teórica. A entrega do controle dos bancos de varejo ao capital estrangeiro, por exemplo, seria questão sem resposta científica, seja do ângulo teórico, seja do empírico, segundo Delfim Netto (2000). No caso aqui em análise, a escolha teria que “...ser decidida na prática, já que a teoria ensina que há problemas sérios tanto num mercado financeiro totalmente privado, quanto num dominado pela intervenção pública”, conforme sustenta Bacha (1989:9). Desenvolver uma reflexão teórica sobre o tema não deve ser de fato coisa trivial, como mostra a promessa reiterada por Fraga & Werlang (1995:275) de apresentar uma “teoria econômica dos bancos públicos”, que permanece “em preparação”.

Este artigo percorre caminho inverso ao usual, que inicia pela exposição do marco conceitual. A próxima seção, ao contrário, apresenta um sumário das medidas e efeitos da reestruturação dos bancos federais no Brasil. A terceira seção aborda o debate sobre os bancos públicos no período anterior ao plano Real. Na quarta, adentra-se o período subsequente onde, com base no plano de reestruturação dos bancos federais, discutem-se seus aspectos conceituais e apontam-se sumariamente elementos de outra base teórica para o tratamento desse objeto. A última seção contém observações finais.

2. Trajetória dos bancos federais nos anos noventa

O núcleo dos bancos públicos federais é constituído por um conjunto de perfil heterogêneo: o Banco do Brasil (BB), a Caixa Econômica Federal (Cef), o Banco do Nordeste (Bnb), o Banco da Amazônia (Basa) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Bndes). Juntos, concentram a quase totalidade das operações das chamadas “instituições financeiras públicas federais¹”. Da ótica bancária o Bndes é o único que não participa do processo de criação de moeda, na medida em que não capta depósitos junto ao público. Quanto à forma jurídica e estrutura do capital, a CEF e o Bndes são empresas públicas, com a totalidade do capital aportado pelo Tesouro, enquanto o BB, Basa e Bnb são sociedades de economia mista, isto é, sociedades de capital aberto, como os bancos são obrigados a se organizar, com a particularidade de ter o Tesouro como controlador principal. Destes três últimos, somente o BB tem uma parcela significativa de seu capital efetivamente movimentado em bolsa. À exceção do Bndes, subordinado ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, os bancos federais encontram-se na alçada do Ministério da Fazenda.

¹ - As “ifpfs” envolvem também os bancos estaduais federalizados e a Financiadora de Projetos e Pesquisas (Finep).

Às dificuldades que esse emaranhado de recortes institucionais coloca ao esforço de sistematização, acrescentam-se aquelas derivadas da heterogeneidade de perfis operacionais, a começar do fato que cada banco se associa a um subsistema especializado de crédito, ou à atuação de âmbito regional. A CEF, por exemplo, atende ao financiamento da infraestrutura urbana, até aqui uma incumbência de estados e municípios, bem como ao financiamento habitacional e à construção civil, estes desenvolvidos tanto pelo setor público como privado; tal papel foi consolidado após a incorporação do antigo Banco Nacional da Habitação, em 1986. Esse atendimento é feito basicamente com recursos do Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS), dos depósitos judiciais (que as partes em litígio depositam em juízo enquanto não se encerra o caso), sobre os quais ela tem monopólio constitucional, e recursos que mobiliza com a caderneta de poupança. Com o mesmo fim, combinado com propósitos comerciais, a CEF atua na chamada “indústria” de fundos. Ela também concede crédito geral ao público e é o agente do governo para diversos programas de natureza social. Opera as loterias federais e utiliza as agências lotéricas como correspondentes bancários, controlando a maior rede do gênero no mercado brasileiro. Praticamente não capta recursos no mercado internacional e não opera com câmbio.

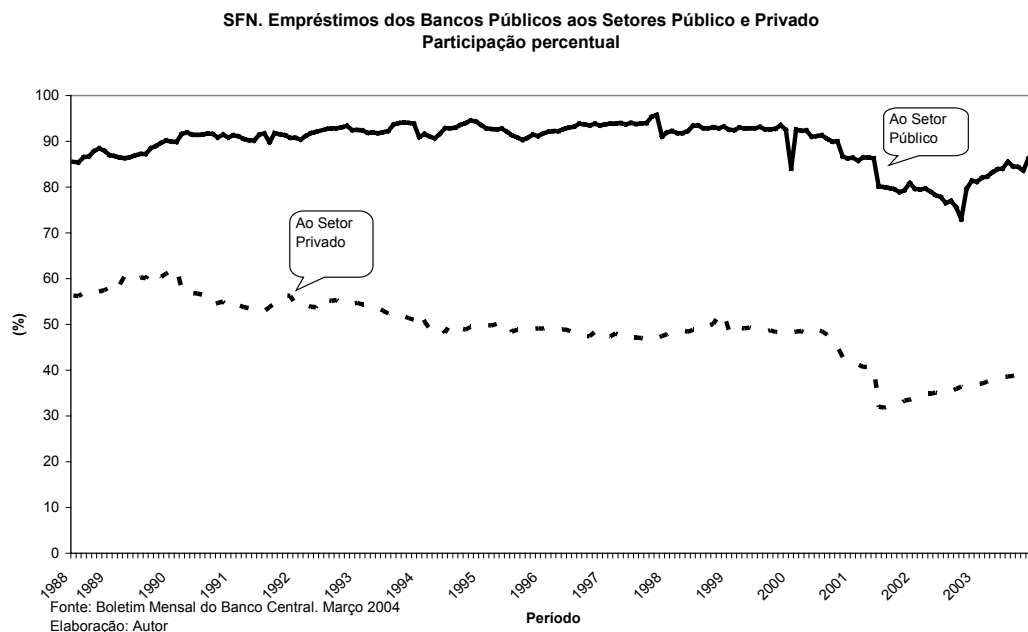
O Bndes figura como a principal fonte interna de financiamento de longo prazo da economia brasileira, apoiado no repasse de recursos para-fiscais e sua reciclagem (os retornos, que ele classifica como recursos próprios). Nos anos oitenta a oferta de crédito do banco transitou da ênfase ao setor público para o setor privado, especialmente atividade exportadora. Na década passada, agregou por um lado a função estratégica de gestor do programa de privatização do governo federal (exceto área bancária); por outro, renovou seu *funding* com o ingresso de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Além disso, complementa sua estrutura de *funding* com recursos mobilizados no mercado internacional. Com essas inovações ele pode se tornar o “banco de negócios” do governo, inclusive porque os recursos que direcionou ao programa de privatização dos serviços de utilidade pública jogaram papel decisivo para seu encaminhamento; mais recentemente, porém, tem buscado enfatizar seu perfil tradicional de banco de desenvolvimento. O sistema Bndes inclui ainda a agência Financiadora de Máquinas e Equipamentos (Finame) e o Bndespar, pelo qual participa diretamente do capital de um conjunto de empresas. Com essa configuração, articula-se estrategicamente com o restante do sistema bancário público e privado, que aplica os recursos das linhas sujeitas a padronização e carrega o risco de crédito dessas operações.

Basa e Bnb são bancos federais de escopo regional voltados, respectivamente, para a Amazônia e Nordeste. Em grau muito menor que o Bndes, também combinam o caráter de agência de desenvolvimento, selecionando projetos regionais, com a de banco de fomento. Esses bancos direcionam uma parte de seus recursos à micro e pequena empresa, com estrutura específica para seu atendimento, e atuam ainda como bancos comerciais. Os recursos que permitiram sua revitalização financeira a partir dos anos noventa são oriundos dos Fundos Constitucionais; além disso, operam linhas de repasse internacionais e mobilizam recursos do público.

O Banco do Brasil é o maior banco do sistema, em ativos, e a instituição bancária federal mais diversificada, com presença concorrencial ativa e passiva em praticamente todos os segmentos dos mercados bancário, de seguros, de capitalização e previdência, além de operar como principal agente financeiro do Tesouro Nacional. É o principal agente do sistema de crédito rural, respondendo por mais da metade de seus empréstimos; lidera também os empréstimos à pequena empresa e o mercado de câmbio, associado ao financiamento do comércio exterior, e é o maior gestor de recursos de terceiros do sistema. Além disso, tem presença nas principais praças financeiras do exterior. Seu *funding* se constitui de repasses oficiais e de recursos externos e, principalmente, recursos mobilizados concorrencialmente nos mercados doméstico e externo.

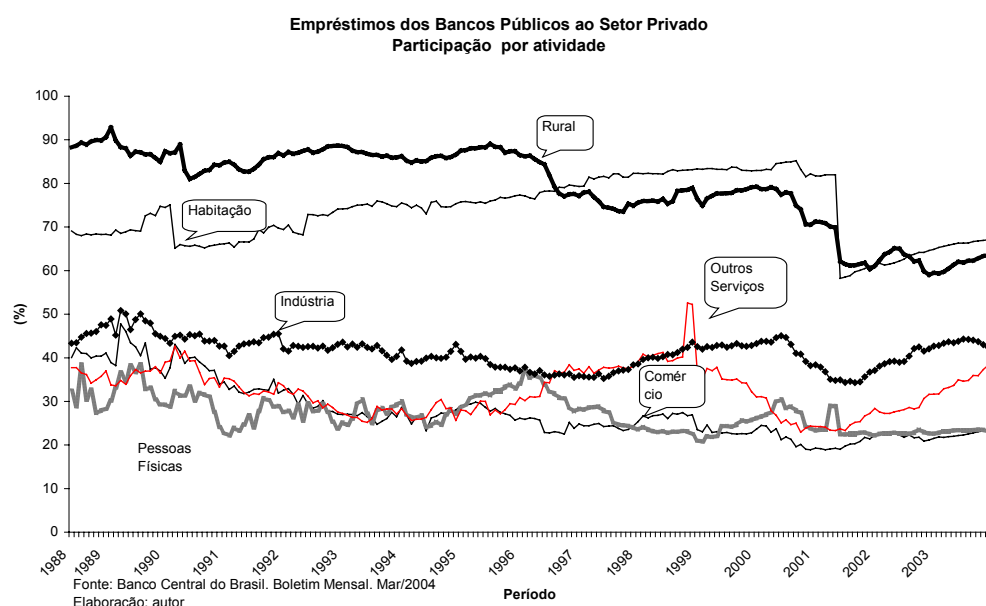
Para ressaltar o que se está sugerido no texto, a novidade substantiva quanto aos bancos federais nos anos noventa é que, contrariando à primeira vista o sentido do programa de privatização dos demais setores, eles tiveram sua missão institucional reafirmada. Por trás disso, surgiram novas fontes de recursos e foram capitalizados, mesmo no contexto de agravamento do quadro fiscal brasileiro, isto é, eles passaram por uma revitalização patrimonial e financeira. Considerando-se a participação na oferta de crédito como uma “variável síntese” da reforma dos bancos públicos, sua trajetória de 1988 até 2003 pode ser acompanhada no gráfico abaixo.

A década passada revela uma reversão no aumento da participação estatal no crédito que se estendeu até o final dos anos oitenta, marcados pelo agravamento da instabilidade. Desde então emergiu uma tendência de progressivo aumento da participação das instituições privadas que estende até meados de 2001. Desde então, os bancos oficiais vêm expandindo a oferta de crédito e tomando espaço relativo dos privados.



No interior dessa tendência, as ocasiões em que houve uma queda pronunciada da participação dos públicos geralmente correspondem a momentos do processo de reestruturação desses bancos. Assim, perto do lançamento do plano Real, o BB foi liberado do circuito de financiamento doméstico da dívida externa do setor público, como resultado da conclusão da renegociação da dívida externa brasileira, o que teve caráter eminentemente contábil. Também a Cef atravessa período de alguns ajustes patrimoniais. Em 1995/6, a limpeza da carteira de crédito do BB, que levou ao reconhecimento de prejuízo acumulado de R\$ 12,5 bilhões, puxou a participação do conjunto dos estatais para baixo. Em seguida tem início o processo de securitização da dívida dos produtores rurais, abatendo créditos principalmente do BB. A ascensão e queda dos bancos públicos em 1999, por sua vez, está relacionada ao envolvimento do Bndes no programa de privatização. A evolução da oferta de crédito segundo sua distribuição setorial constitui um indicativo adicional das mudanças operadas na gestão dos bancos públicos ², conforme se vê a partir do gráfico abaixo.

² - Os bancos federais dominam largamente os segmentos especializados, como o crédito rural e o habitacional. Considerando-se ainda que, ao início, contavam-se entre os bancos públicos as instituições estatais estaduais, quase totalmente extintas ao final da década, pode-se afirmar que a série subestima um pouco a trajetória dos federais.



Em 2001, verifica-se queda marcante da participação do crédito rural, habitacional e industrial dos bancos públicos em função de um amplo pacote de medidas direcionadas a essas instituições (ver Quadro, adiante). O estoque de financiamento à habitação, que vinha em crescimento vegetativo ao longo da década, foi desinflado, transferindo-se os créditos problemáticos a uma entidade responsável pela sua gestão e recuperação, a Empresa Gestora de Ativos (Emgea). Em parte esses créditos foram securitizados, além da simples limpeza das carteiras. O Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais (MP 2196, de 28.06.2001) representa uma continuidade ao saneamento e capitalização do BB, em 1996, e às medidas de saneamento do sistema financeiro da habitação e da própria CEF, na segunda metade da década. As medidas envolvem ainda o Bnb e o Basa. O Bndes, com sólida situação patrimonial, não foi incluído naquele pacote (mas a atípica incorporação de 75% do lucro de 2003, o maior de sua história, possa talvez ser considerada a última peça desse processo).

BRASIL. Instituições Financeiras Federais

Programa de Reestruturação Patrimonial e Financeira (Junho de 2001) ¹

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

1 - FGTS: Fundo de Garantia de Tempo de Serviço; FCVS: Fundo de Compensação de Variações Salariais; CVS: títulos federais trocados por crédito contra o FCVS; PROER: Programa de Estímulo à Reestrut. e Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional; Prodecer: Programa de Desenvolvimento do Cerrado; LFT: Letras Financeiras do Tesouro (TN); APR: ativos ponderados pelo risco; PLE: patrimônio líquido exigido; PR: patrimônio de referência; CAR: requerimento de adequação de capital; FCO: Fundo Constitucional do Centro Oeste; FNE: Fundo Constitucional do Nordeste.

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

Elab.: C.A.Vidotto

Como se pode ver, os bancos federais foram contemplados com mudanças no critério de requerimento de capital, troca de créditos por papéis do Tesouro Nacional, assunção pelo TN de riscos em linhas de crédito oficiais, entre outras medidas. Entretanto, essas medidas não ficaram sem contrapartida. A gestão do crédito incorporou progressivamente instrumentos mais sofisticados e critérios mais rigorosos de concessão de recursos. Os critérios de gestão foram reformulados. Avançou a segmentação contábil das linhas operacionais por origem de recursos, procurando evitar subsídio cruzado. Isso tudo aproximou o conjunto dos bancos públicos do perfil dos privados, sem contudo identificar suas lógicas operacionais; ademais, não foi um processo linear, pois tal aproximação variou conforme as linhas e instituições específicas.

3. Antes do plano Real

As estacas que viriam balizar a reforma do sistema bancário e financeiro estavam sendo firmadas no interior do Estado assimetricamente em dois terrenos diferentes, ao final dos anos oitenta: algumas no âmbito do Executivo, determinando o curso principal do processo, e outras no espaço parlamentar. No que se refere a esta via, a Constituição Federal de 1988 determinou que o sistema fosse regulamentado por meio de uma única Lei complementar, que contemplasse todo o espectro de questões relativas ao sistema bancário, seguros, capitalização e previdência privada ³. O Poder Legislativo, nas legislaturas seguintes, tentou definir em Lei a regulamentação do sistema; entretanto, sucessivos governos agiram para impedir que o debate escapasse a seu controle e, finalmente, o assunto foi suprimido da Constituição Congresso Nacional, em 2003 ⁴.

Na prática, a regulamentação e reestruturação do sistema foram sendo encaminhadas ao amparo de resoluções do Conselho Monetário Nacional (CMN), atos administrativos do Bacen e “medidas provisórias” editadas pelo Poder Executivo. A Lei editada à época das

³ - a organização, funcionamento e atribuições do Bacen e demais instituições financeiras públicas e privadas, a presença do capital estrangeiro, a atividade seguradora, resseguro, previdência e capitalização, a distribuição geográfica da poupança nacional, as cooperativas de crédito e o repasse de recursos públicos destinados aos programas regionais.

⁴ - A tentativa de retirar da Constituição Federal a regulamentação do sistema, pela supressão de artigo 192, e a viabilização de regulamentação “por partes”, foi uma Proposta de Emenda Constitucional apresentada pelo então Senador José Serra, e somente foi aprovada por empenho do governo Lula, em 2003.

reformas de 1964 (4595/64) permaneceu válida como quadro normativo básico, sobre o qual foram sendo acrescentadas emendas que o desfiguraram cada vez mais.

O governo federal, por seu turno, tentava desenhar uma ampla reforma do sistema a partir de um projeto de ajustamento acoplado a um empréstimo junto ao Banco Mundial (Bird). Com as protelações, algumas diretrizes do projeto, como o fim do regime de cartas-patente e a regulamentação da figura jurídica do banco múltiplo, foram antecipadas pelo Bacen na mini-reforma bancária de 1988. As reformas, genericamente,

a) eliminarão a interferência governamental nos mercados de crédito e desenvolverão os mercados de capitais privados e os instrumentos de empréstimos a longo prazo; b) nivelarão as exigências de reserva legal para todos os instrumentos e instituições financeiras /.../ c) fortalecerão o ambiente operacional, mediante o aumento da competição entre os bancos e a introdução de um sistema de seguro de depósitos; d) apoiarão as reformas institucionais do Banco Central /.../; e) reestruturarão o sistema bancário estadual, mediante a liquidação ou a privatização dos bancos estaduais; e f) reformarão o sistema financeiro de habitação, mediante a eliminação do crédito direto e o desenvolvimento de fontes de recursos no mercado" (World Bank, 1988).

O programa de liberalização financeira voltava-se para três alvos básicos, começando pelos instrumentos de política monetária. Outro grupo de medidas visava à organização geral do sistema bancário, como a abertura ao capital estrangeiro e requerimentos rigorosos de adequação de capital para os grupos financeiros. Outro, ainda, incidia sobre os instrumentos de direcionamento do crédito: *“ii) reduzir os programas de crédito oficial direcionado e o crédito subsidiado e sua grande amplitude de taxas de juro”*, onde se concentra a atuação dos bancos federais. Além da menção a uma reforma específica do sistema financeiro da habitação, as mudanças do crédito rural deveriam praticar taxas de juro reais positivas para essas operações, o que aliás já era o rumo das transformações desse subsistema específico nos anos oitenta. O propósito de longo prazo desse projeto estendia-se até a eliminação da interferência do setor público nos mercados financeiros, o que enunciava com clareza apenas no caso dos bancos estaduais, que deveriam ser reestruturados mediante privatização ou extinção.

No caso desse projeto, não é difícil identificar que o fundamento de teoria econômica subjacentes constitui uma versão da hipótese dos mercados eficientes. Como se sabe, coube à chamada “teoria da repressão financeira” constituir o corpo teórico que se firmou como a

rationale das reformas liberais em diversos países da América Latina. O ponto central de seu diagnóstico reside em ver na raiz do baixo dinamismo do investimento nos países em desenvolvimento, fenômeno entendido como uma insuficiência de poupança, um quadro de ampla intervenção estatal nos mercados financeiros que resulta em mantê-los “reprimidos”. Essa intervenção, por distorcer a alocação de recursos, no caso o capital, afasta-o de seu nível de eficiência, onde a remuneração do fator – no caso, a taxa de juros – refletiria sua escassez relativa e igualaria sua produtividade marginal. Esta seria portanto a causa fundamental das baixas taxas de acumulação verificadas, por exemplo, nas economias latino-americanas.

As variedades de intervenção estatal identificáveis no quadro “repressivo” compõem uma etiologia diversificada, na qual sobressaem os mecanismos de direcionamento compulsório do crédito. Determinada por razões extra-econômicas – seja a agenda do desenvolvimentismo na América Latina, sejam as práticas do *crony capitalism* asiático – o direcionamento de capital distancia a distribuição de risco/retorno daquela que os mercados financeiros determinariam na ausência de repressão, resultando daí uma configuração alocativa ineficiente. A aplicação de tetos às taxas de juros, a existência de fundos públicos e de bancos estatais contribuiriam decisivamente para a materialização desse quadro.

Em princípio, decorre de tal diagnóstico que a liberalização financeira – abertura financeira ao exterior e desregulamentação financeira doméstica – deva assumir o papel de liderar as reformas liberalizantes. Além de suspender os constrangimentos à liberdade de fluxos de capital entre países com abundância ou carência desse fator e promover uma “desrepressão” interna nos países carentes, para atrair tais fluxos, deveriam ser promovidas outras reformas fundamentais, tais como a abertura comercial, privatização, da previdência e flexibilização do mercado de trabalho. O projeto de reformas ancorado na teoria da repressão financeira tem passado por modificações. Após a experiência de liberalização financeira ter fragilizado a economia de diversos países em desenvolvimento, resultando em crises bancárias e recessões, cresceu a percepção da importância do “sequenciamento” das

reformas, ganhando vez a prescrição de que a liberalização financeira não abre, mas culmina as reformas ⁵.

A importância desse quase-acordo formal com o Bird reside em que sua agenda foi concretizada, em larga medida, no que diz respeito ao conjunto dos bancos estaduais. Além disso, o Bird continua irradiando sua pauta aos governos até hoje, fazendo o balanço-e-continuidade da implementação de suas políticas, como demonstra o Seminário de Avaliação da Privatização de Bancos Estaduais, realizado ao final de 2003, e o fato de Banco Central do Brasil manter em pauta, como primeira medida adicional sugerida para diminuir o spread bancário, a flexibilização dos direcionamentos obrigatórios do crédito (BCB 2004).

Progressivamente, na primeira metade dos noventa, o destino dos bancos públicos federais adquiriu contornos mais precisos dentro do governo. Em princípio, ganhou expressão institucional com a criação do Comitê Gerencial das Instituições Financeiras Públicas Federais (Comif), pelo qual a autoridade econômica buscava centralizar o comando de seus instrumentos de política creditícia. Ao mesmo tempo, a questão foi contemplada em diversos planos econômicos. O Plano de Curto Prazo, do ministro Paulo Haddad, expressava que mais da metade do sistema configurava uma participação excessiva do Estado; o Plano de Ação Imediata, lançado após Cardoso tornar-se ministro das Finanças, mencionava o “controle e rígida fiscalização” dos bancos estaduais e o “saneamento” dos federais.

Nesse percurso, os *policymakers* brasileiros viram-se compelidos a forjar uma base doutrinária que credenciasse sua intervenção. A visão canônica que informou a abordagem oficial da reforma dos bancos públicos foi exposta em Lundberg (1993), onde o autor estabeleceu a seguinte disjuntiva. Ou os bancos públicos circunscrevem-se ao papel de fomento, prioritariamente incumbidos do repasse de recursos fiscais e sem dispor de autonomia empresarial para deslanchar sua face comercial como concorrente das instituições privadas – circunstância em que se afiguram como caso de finanças públicas,

⁵ - Como obras mais representativas dos dois momentos dessa vertente incluem-se, de Ronald McKinnon, “Money and Capital in Economic Development” (1973) e “The Order of Economic Liberalization: Financial Control in the Transition to a Market Economy” (1993).

ou se trata de um caso de sistema financeiro, subordinado à alçada regulatória do Banco Central e sem diferenciação que os favorecesse frente às demais instituições bancárias.

Essa perspectiva doutrinária, na forma, era *made in Brazil*. Seria impreciso, baseando-se na identificação entre o projeto Bird e as posições do governo brasileiro, conceber as políticas de reforma bancária como ditadas prioritariamente pelas agências externas. Ela foi gestada no quadro macroeconômico que antecedeu ao plano Real e insere-se pontualmente na visão dominante da relação entre o enfrentamento das restrições fiscais e o processo inflacionário. Aquela disjuntiva – ou finanças públicas ou sistema financeiro – pode ser considerada a irmã caçula (ou prima pobre?) de uma problemática mais abrangente, a separação entre questões fiscais e parafiscais, de um lado, e a gestão da política monetária, particularmente voltadas para a estabilização de preços, de outro.

Para a autoridade monetária, os bancos públicos federais e estaduais serviam de canal de transmissão tanto de perdas incorridas pelo setor privado como de desequilíbrios orçamentários estaduais, que iam bater finalmente no orçamento federal. Para o BC, a deterioração patrimonial dos estaduais e o saneamento com recursos federais levavam-no a vê-los como “instituições emissoras de moeda” conflitantes com os objetivos da política monetária: “/.../ eles não podem continuar como vinte e cinco virtuais bancos emissores de moeda, em paralelo ao Banco Central”. (BCB, 1993:33). Mas havia um esforço para assimilar a problemática dos federais à dos estaduais, pois aqueles se constituiriam “/.../ em outra exteriorização de um mesmo fenômeno /.../” sendo que , “/.../ a diferença notável entre os dois segmentos de instituições públicas fica na escala econômico-financeira de cada um” (BCB, 1993:31-32). Estudo de extração semelhante repete o esforço de assimilação, remetendo o aspecto diferenciador, secundarizado, ao grau de coordenação:

“Os bancos oficiais federais funcionam como unidades independentes de geração de gastos do governo federal, observando-se nestes problemas semelhantes aos dos bancos estaduais. Obviamente, estando o controle final destas unidades gastadoras sob o Executivo federal, o problema da descoordenação pode ser mitigado, mas não evitado” (Fraga & Werlang, 1995:⁶).

⁶ - Conforme esclarecem os autores, o artigo foi escrito em 1992. Foi publicado em 1993 e 1995 (vide referências).

A rigor, afora outros aspectos, as problemáticas desses dois grupos de instituições se diferenciavam porque o perfil operacional dos bancos federais estava majoritariamente voltado para o financiamento do gasto do setor privado, desenvolvendo em certas conjunturas o que pode ser chamado keynesianamente de ação contracíclica ou, de um certo ângulo crítico, de socialização de prejuízos. O conjunto dos bancos estaduais, por sua vez, chegou ao ponto de estar prioritariamente voltado ao financiamento dos respectivos controladores. Assim, um hipotético pequeno banco federal não corresponderia prática ou conceitualmente a um hipotético grande banco estadual.

Mais tarde, diversas circunstâncias vieram impor que a reforma dos dois grupos de bancos públicos seguissem rumos distintos, mas àquela altura a tese de uma questão essencialmente comum não era uma imprecisão gratuita. Seu propósito era submeter a reforma dos bancos públicos como todo ao enquadramento macroeconômico dominante da relação fiscal-monetária – o que mostra que, no conteúdo, a disjuntiva finanças públicas-sistema financeiro não era tão original.

Na verdade, ali estava o modelo ortodoxo do financiamento inflacionário do déficit público, também apresentado na versão limite da dinâmica monetária da hiperinflação, pulsando como centro teórico de gravitação para a doutrina bancária oficial. Ocorre que no Brasil esse modelo reaparece banhado, em primeiro lugar, na realidade local, a começar das características da restrição externa de nossa economia e, em segundo, no ambiente do debate brasileiro onde, em variantes neo-estruturalistas, os mecanismos de indexação da inflação inercial camuflam aquele núcleo analítico como mecanismo gerador da instabilidade do sistema de preços. Assim, a inspiração monetarista não chega à superfície como tal. Bacha (1994), cujo diagnóstico exerceu grande influência na formulação e discurso oficial do plano Real, apresenta a inflação como funcional para a cobertura de um déficit “*ex ante*”, na medida em que a defasagem de pagamentos corrói o valor das despesas orçamentárias e as compatibiliza com as receitas.

Resta notar que o enfoque cartesiano “finanças públicas x sistema financeiro” deitou raízes para além do governo, revelando um inesperado eixo de convergência no interior da controvérsia. Naturalmente, os projetos de Lei que disputaram a regulamentação do sistema financeiro tiveram que lidar com essa intersecção dos domínios fiscal e bancário. É

significativo que a proposta do Banco Central ⁷, nesse ponto, assumiu incorporar a redação do projeto da esquerda, que estabelecia para os bancos públicos um princípio da transparência baseado na segmentação contábil dos recursos públicos (fossem fiscais, orçamentários ou poupança compulsória) frente àqueles mobilizados e aplicados sob critérios comerciais – o que mais adiante viria a ser implementado pelo governo para a reestruturação dos bancos federais.

4. O programa de reestruturação, sob o Real

A reestruturação dos bancos públicos comportou em realidade dois programas distintos, um para os estaduais e outros para os federais.

Ao final de 1994 o BC colocou o maior banco estadual, o Banespa, sob intervenção⁸, e no ano seguinte foi lançado o Programa de Apoio à Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados (Parafe)⁹, que estabeleceu condicionalidades e metas de equilíbrio em troca de linhas de ajuda financeira para os Estados e respectivos bancos. O passo definitivo viria em seguida, com o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (Proes)¹⁰, cujo principal objetivo era a privatização, extinção ou transformação dos bancos estaduais em agência de desenvolvimento, não bancária, prevendo aporte de recursos para o Estado refinancear suas dívidas com seu banco. Em conjunto, o Parafe e o Proes significaram um resgate financeiro dos Estados que alcançou R\$ 103,3 bilhões; a participação declinante dos bancos estaduais no sistema financeiro atesta seu êxito na esfera bancária ¹¹.

Quanto aos federais, a centralização de comando foi menos traumática. A chegada de Cardoso à presidência da República foi seguida de uma disputa com sua base de apoio para

⁷ - O chamado “projeto do Banco Central”, elaborado pelo mesmo Eduardo Lundberg e outros, não teve chancela oficial, mas teve divulgação autorizada como de “um grupo de funcionários”. O Projeto de Lei 117/91, considerado principal projeto da esquerda, foi apresentado pelo dep. José Fortunatti (então PT/RS).

⁸ - Intervenção significava afastar a diretoria e colocar a instituição sob Regime de Administração Especial Temporária (RAET); ainda em 1995 outros três bancos estaduais sob Raet: O Bemat, de Mato Grosso, o Beron, de Rondônia, e o Produban, de Alagoas.

⁹ - Cfe. Voto CMN 162/95 e sucedâneos, depois ampliados pela MP 1560, de 19.12.96, convertido em Lei 9496/97.

¹⁰ - Originalmente MP 1.514, de 07/08/96, depois regulamentado em fevereiro de 1997.

¹¹ - Somente no biênio 1997-98, o peso relativo desse segmento no total de depósitos recuou de 20,2% para 11,6%, principalmente em função das privatizações (Banco Central do Brasil).

nomear os dirigentes desses bancos; vencido o obstáculo, a autoridade econômica passou a comandá-los diretamente dos respectivos conselhos de administração, presidida por seus representantes, secundarizando o papel do Comif. A partir desse ponto, o conteúdo e a base doutrinária sobre a qual assentaram a reforma desses bancos diferenciaram-se do caso dos estaduais.

A evidência documental do programa de reforma dos bancos federais encontra-se na Nota Técnica MF-020 ¹², que engloba um feixe abrangente de diretrizes visando a estabelecer “as missões estratégicas dessas empresas, seus objetivos, parâmetros de ajustamento e de linhas de ação” e, principalmente, impedir que um banco público praticasse subsídio cruzado, utilizando o maior retorno obtido em operações comerciais para compensar resultados naquelas de menor rentabilidade e supostamente de interesse social. Identificam-se no documento quatro blocos de questões, cuja seqüência pode ser reordenada como segue: razão de ser e caráter empresarial, eficiência, identidade e missão de cada banco e, por fim, diagnóstico e recomendações.

4.1. Razão de ser e caráter empresarial

A distinção mais saliente face à posição anterior ao Real é o reconhecimento explícito de um papel estratégico para os bancos federais. Ali se afirma que

“/.../ as agências financeiras do governo federal, no contexto atual e no horizonte previsível, justificam-se como instrumentos para a execução de sua política creditícia e como agentes do Tesouro Nacional, complementarmente ao sistema financeiro, por segurança estratégica” (NT-020).

Fato que sua publicação aconteceu durante a crise bancária de 1995, quando os grandes bancos federais acolhiam a fuga de depósitos dos bancos privados pequenos e médios e, ao mesmo tempo, supriam liquidez a grandes bancos privados em dificuldades. Mas a proposição transcende esse horizonte conjuntural. Por outro lado, a caracterização de complementaridade é desde logo inadequada, porque as Ifpfs representam parcela muito expressiva da oferta de crédito. Além disso, sua ação de fomento creditício não é um

¹² - A Nota Técnica 020 da Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda, de 23 de julho de 1995, é um sucinto documento firmado pelo Secretário Executivo com o “de acordo” do Ministro da Fazenda, respectivamente Pedro Parente e Pedro Malan. Originalmente um documento interno de governo, tornou-se público ainda em 1995, quando foi divulgado e submetido a debates no Congresso Nacional. Doravante referido como NT-020 ou Nota; nesta seção, os trechos entre parênteses são citações do documento.

complemento à ação desempenhada pelos bancos privados; antes, exige que se considere a relação orgânica e dinâmica entre ambos.

O entrelaçamento entre a ação de fomento dos bancos públicos e a ação comercial dos privados, destacando-se o repasse das linhas do Bndes pela rede bancária pública e privada, impõe o reconhecimento da centralidade que as Ifpfs, sob certos aspectos, exercem no sistema financeiro brasileiro. Além disso, sua ação contracíclica, acompanhada (ou não) pelos bancos privados, é capaz de gerar liquidez no sistema econômico de forma a tornar pouco compreensível a evolução do crédito privado quando considerada isoladamente. Nesse caso, seria mais adequado reconhecer o caráter estruturalmente misto do sistema em termos de propriedade do capital, origem dos recursos e canais de intermediação.

Também sobressai no documento a afirmação de que as políticas de crédito do governo federal serão conduzidas pelos bancos públicos, o que traz implícita a assunção pelo governo da manutenção de políticas oficiais de crédito, que só fazem sentido se em condições financeiras distintas das oferecidas pelo setor privado. Assim, ele se coloca em dessintonia com o receituário da “repressão financeira”.

Ao mesmo tempo, porém, é renegado o “banco social, figura inexistente na doutrina e na prática”. Ou ainda: “Função social é autárquica, fundeada no orçamento fiscal. Banco é banco, seja público ou privado. Deve gerar resultados, lucro, que no caso dos primeiros, se converte em receita fiscal, que o governo pode utilizar tem suas metas sociais”.

Nessa aparente interlocução com alguma versão oculta do populismo econômico (sindical? desenvolvimentista?), reaparece a tese da disjuntiva entre finanças públicas e sistema financeiro. Mas agora com o reconhecimento explícito de que ela é interna à estrutura do banco estatal, percepção quando muito embrionária na formulação prévia ao Real, ainda que estivesse, então, implícita na segmentação contábil dos recursos e linhas operadas no interesse do governo. Além disso, embora o raciocínio funcionalista não seja adequado à apreensão da contradição inerente entre as dimensões pública e privada do banco estatal, não escapa à Nota o sentido público indireto dos resultados da atuação concorrencial: o banco estatal gera lucro, mas a destinação desse excedente obedece a determinações não necessariamente derivadas do impulso de acumulação “privada”.

Outra passagem consolida essa percepção: “Assim, a redefinição das funções dos bancos federais e a sua implementação de fato, deixando dominante a missão estratégica, e seus conseqüentes ajustes e reformatação /.../” Caráter público, missão estratégica e expressões correlatas indicam que a propriedade do capital, estatal ou privado, ao contrário de ser um dado anódino, tem conseqüências sobre a racionalidade que orienta a dinâmica dessas entidades.

O caráter público da operação dos bancos federais se manifesta na dinâmica cíclica, aí consideradas as relações entre mercados financeiros e demais agentes econômicos, e na definição dos padrões concorrenciais que compõem a estrutura desses mercados.

Primordialmente, esse caráter se concretiza no subsídio e no direcionamento do crédito, com a qual os bancos públicos estão prioritariamente envolvidos enquanto pivôs dos subsistemas de crédito especializados, e à qual os bancos privados, devido às exigibilidades, vinculam-se secundariamente. Os bancos públicos, por exemplo, mobilizam concorrencialmente recursos no mercado através de um instrumento como a caderneta de poupança, para financiar a habitação e agricultura e, em decorrência, enfrentam desenquadramentos periódicos. Também exercem uma ação estabilizadora “passiva” do sistema financeiro, como porto para a migração de depósitos; não necessariamente porque tenha mudado a escala de preferência pela liquidez dos agentes, mas porque se deteriorou a confiança em parte do sistema bancário. Idem, quanto à ação contracíclica, com a qual se combina, ao assumir a figura de emprestador de *penúltima* instância, apoiado na capacidade de provimento de liquidez / reciclagem de dívidas do setor privado. Há ainda a possibilidade de uma atuação reguladora através da relação concorrencial, pela qual procura moderar as taxa de juros (ou melhor, diminuir os *spreads* bancários).

Naturalmente, cada uma dessas alternativas de atuação pública desses bancos padece de limitações específicas em sua eficácia, bem como se sujeita a riscos que podem trazer impactos negativos aos resultados dos mesmos e, portanto, desvalorizar o *capital estatal*, eventualmente requerendo sua recapitalização com recursos fiscais. Aliás, a mera determinação da Nota de que os bancos públicos devem gerar lucros que se convertam em receita fiscal já reconhece involuntariamente esse circuito, embora de forma invertida.

Além disso, os recursos orçamentários não estão, em tese, voltados para a auto-valorização; quando transfigurados em capital estatal, servem para sustentar a valorização dos demais capitais por meio de diversos mecanismos. Daí que o próprio sucesso daquelas atividades inerentemente arriscadas, decididas em contexto de incerteza - ação estabilizadora, contracíclica ou reguladora da concorrência – provoca, da ótica empresarial, uma relação custo/benefício eventualmente maior que a unidade que desvaloriza o capital estatal e sensibiliza a fiscalidade. A abordagem novo-keynesiana, comentada mais adiante, formula esse cálculo teórico em termos de retornos sociais x retornos privados.

De qualquer modo, esse não é um problema a ser resolvido “em tese”, mas de gestão, como reconhece E. Bacha (na citação feita na Introdução). É parte relevante de como a autoridade econômica procura influenciar tanto as componentes da demanda agregada, através da ação sobre condições gerais de liquidez, como as condições setoriais de acumulação de capital. Assim como as economias capitalistas sofrem flutuações endógenas e imprevistas, também é certo que, envolvendo-se o Estado com a sustentação da acumulação de capital e/ou da demanda agregada através de bancos públicos, terá em mãos uma ferramental distinto para agir como um *big government* nativo e/ou prestador de última instância, na reciclagem das dívidas do setor privado.

4.2. Eficiência microeconômica

Em segundo lugar, a Nota detém-se no estatuto que a eficiência microeconômica assume nesse espaço conceitual. Contrapondo-se ao caráter social dos bancos públicos, o documento enfatiza a exigência de resultados compatíveis com a atividade financeira privada. Mas tal requisito constituiu, logicamente, apenas uma *condição* para existência do banco estatal: “Sem se perder de vista o fator político que tangencia naturalmente essas instituições, para que elas cumpram os objetivos que lhe são destinados, é essencial sua solidez enquanto empresas”.

De qualquer forma, a ênfase se reflete em critérios para o desempenho de cada segmento de atuação dos bancos: comercial, de fomento e prestação de serviços. No caso do segmento comercial, por exemplo, a visão da NT-020 é que os indicadores de rentabilidade devem equiparar-se aos da média dos bancos privados; portanto, devem valorizar-se. No caso da ação de fomento, devem no mínimo preservar o patrimônio; portanto, não se sujeitam ao

imperativo empresarial. Quanto à prestação de serviços, “A função fiscal que seja praticada, a interesse do acionista controlador, deve ser ônus orçamentário do governo”.

A observação crítica se apóia no que foi dito anteriormente: a própria ação comercial dos bancos públicos está polarizada pelo caráter público de determinados papéis que se definem na dinâmica dos mercados financeiros. A tentativa de uma divisão estanque entre os segmentos, como a mencionada na Nota, constitui uma primeira aproximação a suas funções na dinâmica cíclica e na estrutura dos mercados financeiros, limitada porém pelo caráter estático dessa formulação.

4.3. Identidade e missão

Quanto à identidade ou missão institucional de cada um dos bancos federais, o BB permaneceria como “Conglomerado financeiro federal, com atribuições específicas de fomento agroindustrial, de fomento ao comércio exterior, de relacionamento com o mercado financeiro internacional e de principal agente financeiro do Tesouro Nacional”. A CEF, por sua vez, seria mantida como “Agente financeiro federal com a atribuição de desenvolvimento urbano, fomento à habitação, saneamento e infra-estrutura; prestação de serviços, inclusive a administração de fundos e programas; e, ainda, banco de varejo voltado para o suporte às suas atividades essenciais”. O Bndes continuaria como “agência de desenvolvimento, de alcance nacional, com ênfase no fomento setores produtivos e de infra-estrutura”. Porém, o Banco do Nordeste e o Banco da Amazônia seriam convertidos em agências de desenvolvimento, suprimindo-se sua face comercial respectivas estruturas operacionais – o que foi abandonado face às resistências encontradas.

O programa oficial pretendia, portanto, renovar a configuração pré-existente dos bancos federais, com exceção do Banco Meridional, privatizado em 1999. O marco definido por suas proposições é suficiente para estabelecer uma nítida diferença face às propostas reservadas aos bancos estaduais. Certo que a renovação da “missão estratégica” atribuída a eles condicionava-se a fortes ajustes; não obstante, a privatização e a substituição de seus papéis pelo sistema privado foram contempladas muito secundariamente.

4.4. Diagnóstico e prescrições

Por fim, a Nota traçava um quadro de múltiplas disfunções: superposição de papéis, concorrência prejudicial entre as Ifpfs, rede de dependências autofágica e ineficiente,

pesadas estruturas administrativas e funcionais, etc. E recomendava, além da segregação contábil entre funções bancárias e fiscais, a modernização da gestão, particularmente do sistema de custos, e o esforço de recuperação de crédito, agregando a criação de uma central de risco interna às Ifpfs, *rating* dos tomadores e a inibição do fator político na concessão de recursos. A rede superdimensionada, com agências deficitárias em cidades de pequeno e médio portes, deveria ser revisada e flexibilizada, explorando a complementaridade das redes específicas de cada Ifpf. Deveriam ser eliminados os tratamentos excepcionais para a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro e para operações duvidosas.

Aparece aí um ponto crucial, o relacionamento financeiro e o acerto patrimonial com o Tesouro. Primeiro, afirma-se que o financiamento explícito ou não do controlador seria sustado; ora, dado que esses bancos são legalmente impedidos de emprestar ao controlador (o BB, p. ex., desde 1964), tratava-se basicamente de suspender ou remunerar a prática de utilização de recursos próprios dos bancos em operações de interesse do governo. Reciprocamente, os créditos dos bancos contra o Tesouro Nacional e outras entidades seriam submetidos a um acerto dos valores, considerado essencial ao saneamento financeiro das Ifpfs; esse ressarcimento, porém, somente seria feito após redefinição de papéis e os ajustamentos apontados.

Em conclusão, o governo não apenas proporcionava uma racionalização da existência dos bancos federais como ainda antevia medidas para sua futura capitalização. Vista em perspectiva, a Nota Técnica MF 020/95 confirmou-se como programa de reestruturação dos bancos federais ao longo da última década. Ainda que sua implementação tenha atravessado as vicissitudes desse período, ela antecipou com notável precisão os aspectos mais relevantes de tal processo.

4.5. Afinidades teóricas

No que se refere aos bancos estaduais, construiu-se um conjunto de propostas que em substância convergiam para sua supressão; quanto aos federais, ao contrário, o programa que se cristalizou em meados dos anos noventa reafirmou sua necessidade, condicionada a uma sujeição a critérios de eficiência microeconômica. Sua relevância reside em ter estabelecido princípios que de fato pautaram o processo de reestruturação e saneamento dos

bancos federais na última década. Assim, parece lícito supor que as teses para a reestruturação dos federais não se associam ao enfoque teórico que norteou a minimização do grupo de bancos estaduais.

O divisor de águas encontra-se na hipótese da eficiência dos mercados financeiros, presente ou ausente, conforme o caso. No primeiro, a liberalização financeira objetiva suprimir os instrumentos que causem distorção na determinação da taxa de juros e na alocação eficiente do capital. Enquanto que, no segundo, a manutenção das instituições e instrumentos responsáveis pela canalização de recursos por sobre mecanismos estritamente mercantis, a atribuição de papel estratégico aos bancos federais, a permanência dos fundos de poupança compulsória, as exigibilidades, etc, explicitamente assumidos no projeto oficial, apesar de e também porque se impõe a norma da eficiência microeconômica, são proposições coerentes com outro campo da teoria econômica.

Nisso, em parte, reside sua mensagem: os mercados financeiros (brasileiros) encontram-se distanciados da condição de eficiência a ponto de exigir a presença inclusive direta do Estado, embora a atuação do setor público deva ser, ela própria, submetida aos critérios de eficiência. Assim, se algum corpo teórico deve ser apresentado como substrato desse conjunto de teses, o candidato natural é a abordagem das “falhas de mercado”, mais precisamente, a agenda fundada no conceito de “assimetria informacional”.

A teoria econômica convencional considera a intervenção governamental em casos específicos, como oferta de bem público, monopólio natural e mesmo falhas de mercado. Uma vertente da literatura econômica amplia o escopo desta última possibilidade, enriquecendo as formas teoricamente legítimas sob as quais o Estado deve atuar em diversos espaços econômicos até incluir, no limite, a intervenção estatal direta, quando os requerimentos de desenvolvimento se defrontam com mercados inexistentes ou incipientes. Embora nem todas as falhas requeiram intervenção do Estado, elas são sua justificativa fundamental. E, à contracrítica ortodoxa das “falhas de governo”, a tréplica padrão é de que não basta qualquer intervenção, ela tem de ser bem concebida e implementada ¹³.

Stiglitz (1994), por exemplo, ataca a noção de mercados financeiros eficientes ao reconhecer que a posse de informações implica custos, daí que estejam assimetricamente

¹³ - Competente resenha dessa interlocução, da ótica evolucionista, encontra-se em Chang (1994).

distribuídas entre agentes econômicos e, por consequência, os mercados informação-intensivos não serem perfeitamente competitivos, apresentando-se, ao contrário, inerentemente falhos. Como o funcionamento dos mercados financeiros depende de informação em sentido qualitativamente superior aos demais mercados, eles são acometidos endemicamente de falhas; e como, além disso, situam-se como “cérebro” do sistema econômico, *locus* decisório principal sobre investimento, produção, etc, dos demais mercados, o conjunto da economia não pode operar eficientemente. Stiglitz avança daí para prescrever recomendações acerca da presença estatal nesses mercados nas quais, a bem da verdade, os bancos públicos comparecem em papel muito subsidiário e eventual.

Stiglitz faz carga contra a incapacidade dos adeptos da “repressão financeira” distinguirem em termos teóricos e nas suas consequências práticas uma repressão moderada, em geral desejável, de um grau deletério de repressão financeira. À repressão em alguns segmentos – o financiamento imobiliário num ciclo que ameaçasse valorizar perigosamente esses ativos, por exemplo – poderia corresponder o estímulo creditício a outros setores produtivos, ressaltando que a ação estatal contracíclica pode incluir tanto o fomento como uma repressão preventiva ¹⁴.

Mas por aí parece situar-se o limite da agenda novo-keynesiana. É importante ressaltar que ela também oferece subsídios para a crítica dos bancos públicos, por exemplo, considerando que estejam mais vulneráveis que as instituições privadas a problemas de seleção adversa e moral hazard. O que pode ser aceito, embora isso possa ser respondido com a proposição de que a intervenção deva ser bem concebida (imposição de critério de eficiência microeconômica na gestão do crédito). Mas a resposta forte seria em outra linha: o caráter público da gestão desses instrumentos significa torná-los menos proclives ao racionamento de crédito, cumprindo seu papel contracíclico ¹⁵.

Em suma, embora as referências feitas aqui a esse corpo teórico tenham sido muito sumárias, percebe-se sua razoável compatibilidade entre as recomendações dele deriváveis

¹⁴ - Uma análise da relação entre a visão da repressão financeira, o enfoque novo-keynesiano e uma abordagem pós-keynesiana encontra-se em STUDART (1997), onde o autor posiciona-se no sentido de que “/.../ a análise pós-Keynesiana complementa a análise Novo-Keynesiana sobre o papel do Estado no financiamento do desenvolvimento” (p.429). Para uma crítica da visão novo-keynesiana como expressão do *mainstream* da literatura, sugere-se-se Sicsú (1999).

com o programa de reestruturação dos bancos federais e, sob outros aspectos, a reestruturação mais ampla do sistema financeiro brasileiro nos anos noventa.

5. Observações finais

Ao longo deste artigo, mostrou-se que a abordagem da questão dos bancos públicos pelo governo brasileiro esteve inscrita, inicialmente, no marco de uma ampla reforma do sistema financeiro concebida ao final dos anos oitenta, informada pela teoria da repressão financeira. Na primeira metade da década, a doutrina bancária oficial banhou-se na problemática macroeconômica das relações entre política fiscal e monetária, caracterizando-se como um subproduto da visão dominante sobre esta questão. Após a plano Real, essa visão informou a reestruturação que atingiu o conjunto dos bancos estaduais. A reestruturação dos bancos federais, ao contrário, rompeu na prática com a hipótese da eficiência dos mercados financeiros, ao assumir como estratégica a existência de bancos públicos instrumentais às políticas de direcionamento de crédito. Desenha-se, assim, conforme é sustentado neste trabalho, uma relação implícita da condução do processo com a abordagem novo-keynesiana.

É importante ressaltar que se tratou apenas de identificar “afinidades teóricas” entre a política de reestruturação bancária empreendida pelo governo brasileiro e algumas vertentes de teoria econômica. Isto é, nenhum conjunto de propostas oficiais ou construção prática de processo de reestruturação a) reinvidica tais vinculações, nem b) espelha em forma pura as hipóteses teóricas que estão subjacentes; antes contrário: um esforço histórico ligeiramente maior do que foi feito aqui revelaria traços híbridos em qualquer das formulações. Portanto, privilegiaram-se na eleição daquelas afinidades apenas os traços teóricos dominantes a cada momento do processo.

¹⁵ - Por isso, considera-se (CAV) que a relação entre a agenda pós e novo keynesiana deve ser inversa à sugerida na citação da nota anterior.

6. Referências

- BACHA**, Edmar L. (1989), “Alguns Princípios para a Reforma do Sistema Financeiro Nacional”, Texto para Discussão no. 227, 17 p., Depto. Economia PUC-RJ, Rio de Janeiro.
- _____ (1994), “O Fisco e a Inflação: uma interpretação do caso brasileiro” *in*: Revista de Economia Política, v. 14, n.1, p 5-17, São Paulo.
- BCB** (2004), Economia Bancária e Crédito. Avaliação de 4 anos do projeto Juros e Spread Bancário, Banco Central do Brasil, Brasília.
- BIS** (2001), Report on Consolidation in the Financial Sector, Group of Ten, Bank for International Settlements, Basileia.
- CHANG**, Ha-Joon (1994), The Political Economy of Industrial Policy, St. Martin’s Press, New York, NY.
- FRAGA Neto**, Armínio & **WERLANG**, Sérgio R. (1995), “Os bancos estaduais e o descontrole fiscal: alguns aspectos” *in*: Revista Brasileira de Economia, 49(2):265-75, abr-jun, Rio de Janeiro. Também publicado em FARIA, Lauro V. & FIORAVANTE, Moacir (orgs.) (1993), Ensaio da FGV sobre o desenvolvimento brasileiro nos anos 90, Editora da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro (RJ).
- GARDENER**, Edward P.M. & **WILLIAMS**, Jonathan (1996), “Public banks in Europe: organizational models and strategies”, Annual Seminar of the European Association of University Teachers of Banking and Finance, University of Malta, 4-8 September 1996.
- LA PORTA**, R., **LOPEZ-DE-SILANES**, F. & **SHLEIFER**, A. (2000), “Government Ownership of Banks”, NBER Working Paper Series n. 7620, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- LUNDBERG**, Eduardo (1993), “Bancos Oficiais: Problema de Finanças Públicas ou Sistema Financeiro” *in*: Informações FIPE, Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, no. 148, jan.93, pp. 6-9, São Paulo.
- NETTO**, Antonio Delfim (2000), “Neocolonizados ou neobobos?” *in*: Carta Capital, ano VI, v. 118, 5 p., São Paulo.
- SICSÚ**, João (1999), “Keynes e os novos-keynesianos” *in*: Revista de Economia Política, v. 19, n.2, abr-jun, São Paulo.
- STIGLITZ**, Joseph E. (1994), “The role of the State in the Financial Markets”, Proceedings of the Annual World Bank Conference on Development Economics, The World Bank, Washington DC.

- STUDART**, Rogério (1997), “Estado, o Mercado e o Financiamento do Desenvolvimento nos Anos 90”, Anais do II Encontro Nacional de Economia Política, vol.2, pp. 428-441, PUC-SP, São Paulo (SP)
- WORLD BANK** (1988), Brasil – 1º. Empréstimo de Ajustamento do Setor Financeiro. Memorando de Iniciação. The World Bank – Internacional Finance Corporation, 58 pp., versão em português, mimeo.