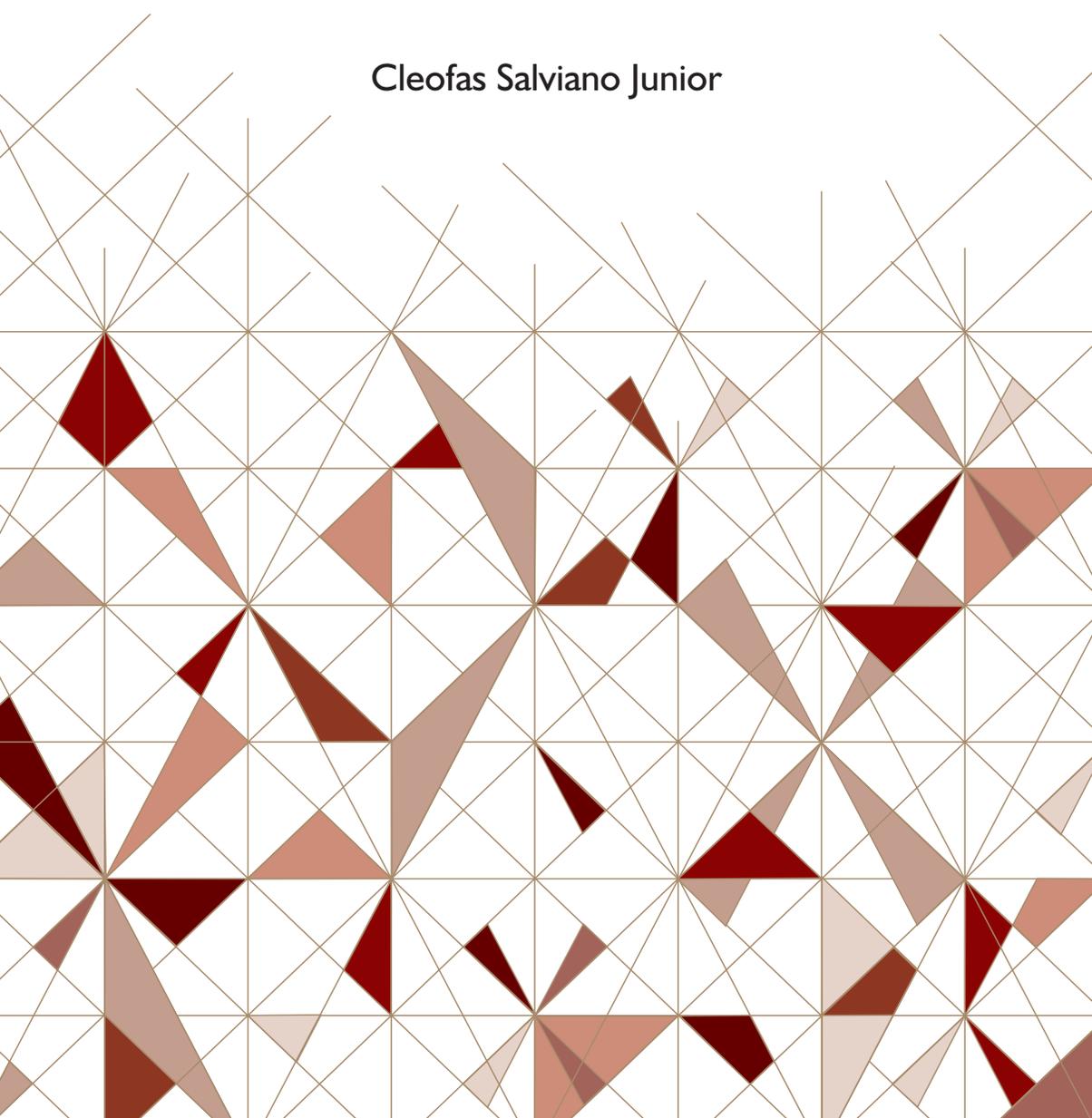




**BANCO CENTRAL DO BRASIL**

# **Bancos Estaduais: dos Problemas Crônicos ao Proes**

**Cleofas Salviano Junior**





**BANCO CENTRAL DO BRASIL**

# **Bancos Estaduais: dos Problemas Crônicos ao Proes**

**Cleofas Salviano Junior**

cleofas@bcbr.gov.br

Ficha catalográfica - Biblioteca Banco Central do Brasil

Salviano Junior, Cleofas.

Bancos estaduais : dos problemas crônicos ao PROES /  
Cleofas Salviano Junior. -- Brasília : Banco Central do Brasil,  
2004.

152 p.

1. Banco estadual. I. Título.

CDU 336.712

## Nota introdutória

Este trabalho surgiu de uma demanda do diretor Carlos Eduardo de Freitas, responsável pela implementação do Programa de Incentivo à Redução da Presença do Estado na Atividade Bancária (Proes), de que fosse registrada a história desse programa, para que não se perdesse nas montanhas de papel que dormem nos arquivos do Banco Central ou na memória de ex-funcionários. E mais, a história teria que ser contada sem um recurso excessivo ao habitual "burocratês" dos relatórios internos da administração pública, para atingir um público mais amplo.

Sendo funcionário do Bacen e tendo participado como coadjuvante da implementação do programa desde 1997, iniciei a pesquisa pretendendo fazer uma crônica dos acontecimentos ligados ao Proes. No curso dos trabalhos, no entanto, percebi que seria necessário ampliar seus marcos, para responder à pergunta mais óbvia e mais essencial: Por quê? Qual a necessidade da reestruturação do sistema de bancos estaduais?

A execução do trabalho também foi mais difícil do que pensava inicialmente. É verdade que o Banco Central está em posição privilegiada para obter os dados necessários, mas o processo de dispersão destes já começou. Muito da história já está no arquivo, e os importantes e interpretações que dão sentido à massa de fatos estão apenas na cabeça dos participantes do processo, alguns dos quais têm hoje outras funções.

A outra dificuldade é o estilo. O "burocratês" é um vício renitente, assim como o "economês". Por outro lado, a preocupação de fazer um texto leve não pode degenerar em uma leitura de puro entretenimento. Com o risco de afugentar o leitor, incluí alguns raciocínios longos e abstratos, que considero essenciais para expor a natureza dos problemas enfrentados pelos gestores do Proes e, de maneira mais geral, pelos formuladores de políticas do governo federal. Procurei registrar também os documentos oficiais que contêm as decisões mais relevantes, bem como as respectivas datas, o que poderá ser útil para futuras consultas, embora aborrecido para quem quer somente se inteirar dos fatos sem grandes detalhes. Peço, portanto, sua paciência.

Finalmente, este trabalho não teria sido possível sem a ajuda de umas três dezenas de pessoas de diversos departamentos do Banco Central (Gedes, Desup, Desin, Defin, Deorf, Decif, Depec, Deaud e Deliq), que não nomino para não cometer a injustiça de algum esquecimento. É justo

agradecer também ao dr. Carlos Eduardo, que alocou os recursos necessários (basicamente, tempo e autonomia), e lembrar os *desk-officers* da Gedes\*, que incomodei além do que a intimidade autorizaria, bem como Luiz Carlos Alvarez, Antônio Gustavo Matos do Vale, Pedro Alvim Junior e Waldemir Messias de Araújo, todos protagonistas do Proes e que me concederam entrevistas cruciais para este trabalho. A todos, o meu agradecimento e o reconhecimento de que não são responsáveis pelas falhas possíveis e pelas omissões certas.

Naturalmente, esclareço que as opiniões aqui expressas são exclusivamente minhas e não refletem necessariamente a visão do Banco Central do Brasil.

Cleofas Salviano Junior  
Brasília, dezembro de 2002

---

\* Geraldo Pereira Junior, Lourival Lopes de Alencar, João Máximo Iurk, Alexandre Silva Jatobá, José Carlos Vieira de Oliveira, Hélio de Oliveira Rodrigues e Esteves Pedro Colnago Júnior.

## Sumário

Alguns lances .....	9
Fazendo a corda – O sistema financeiro estadual .....	15
Dando o nó – A gênese dos problemas .....	23
Características estruturais .....	25
Horizonte de decisão limitado .....	27
Sujeição às regras próprias do setor público .....	28
Garantia política de solvência .....	29
Práticas administrativas inadequadas .....	30
Empréstimos aos controladores .....	31
Concessão de crédito em desacordo com a boa técnica bancária ...	35
Demais práticas .....	39
Apertando o laço – Crise externa e planos de estabilização .....	45
O Bacen afrouxa – Tentativas de salvamento nos anos 80 e 90 custam bilhões .....	53
Mas o Plano Real reaperta – A perda definitiva das receitas inflacionárias .....	67
Momento de decisão – Raet nos grandes bancos estaduais e início das negociações .....	73
Tentando desfazer o nó – Criação do Proes e refinanciamento das dívidas estaduais .....	79

O refinanciamento .....	82
O que é o Proes .....	84
A gestão do programa .....	88
A execução do programa nos dois primeiros anos .....	91
Segundo movimento – Federalização e o processo de privatização conduzido pelo Bacen .....	105
O nó desfeito – Situação atual do programa .....	123
Quem perde e quem ganha .....	131
Referências bibliográficas .....	145

## **Sumário de tabelas e gráficos**

Participação do sistema de bancos estaduais no sistema financeiro – 1988 .....	18
Instituições financeiras estaduais – Algumas características – 1996 .....	20
Patrimônio líquido consolidado dos bancos estaduais – 1991-1992 .....	43
Renegociações de créditos do Banespa contra o setor público paulista – 1981-1992 .....	50
Dívida do Estado de São Paulo junto ao Banespa – 1986-1995 .....	52
Regimes especiais – 1987-2001 .....	59
Dívida mobiliária dos estados 1985-1997 .....	62
Situação atual do Proes – 2002 .....	125

Instituições financeiras estaduais – Algumas características – 2001 .....	127
Indicadores das instituições financeiras estaduais e do SFN – 1996-2001 .....	128
Valor dos títulos federais emitidos no âmbito do Proes .....	129
Privatizações de bancos estaduais: datas e valores .....	130
Avaliação das opções para solução do problema dos bancos estaduais .....	135
Distribuição dos custos e benefícios do Proes .....	140
Relação dívida estadual/PIB – 1995-2001 .....	143
Siglas .....	149



Alguns lances



Sete horas da manhã de 20 de novembro de 2000 na Praça Quinze, centro do Rio. Uma segunda-feira, mas não como as outras. A praça, normalmente movimentada, está vazia e quase silenciosa por causa do feriado, dia de Zumbi dos Palmares. No entanto, a impressão de calma logo se desfaz diante das altas grades, guardadas por centenas de policiais (1.200, disseram os jornais do dia seguinte), parte deles com uniformes do Batalhão de Choque, escudos transparentes, e cassetetes ostensivamente empunhados. Há três dias, a PM e a Polícia Rodoviária já estavam fazendo vistoria nos ônibus que chegaram à cidade pela Via Dutra.

Bem próximo da praça, na Rua do Mercado, fica o novo prédio da Bolsa de Valores, em cuja entrada uns trinta seguranças fazem a triagem de pessoas apressadas, os homens, de ternos escuros e pastas de executivo, as mulheres, quase todas de *tailleur*, mais o pessoal da imprensa, com seus equipamentos e o burburinho usual, ou pouco maior que o usual. Só os devidamente credenciados passam pelos tapumes que cercam todo o prédio.

A arquitetura é sóbria, até sisuda, como convém aos templos do sistema financeiro, de espaços amplos, revestimentos em pedra, grandes paredes envidraçadas e esquadrias de alumínio. Descendo a escada rolante, chega-se a duas ante-salas um tanto escuras, depois ao lugar onde vai-se desenrolar o drama do dia. É um salão com duas longas fileiras de mesinhas; atrás delas, telões de computador pendurados no teto próximos às paredes, um amplo espaço entre as duas fileiras e uma grande mesa ao fundo, em um plano mais elevado. Na parede revestida com madeira atrás dessa mesa estão letras metálicas e garrafais: “Bolsa do Rio”.

Nessa sala do pregão da Bolsa, está marcado para as dez horas da manhã, após vários adiamentos provocados por decisões judiciais, o leilão do controle acionário do Banco do Estado de São Paulo (Banespa), o quarto maior banco do país, que deverá passar das mãos da União para o setor privado, encerrando uma movimentada história de 80 anos como banco público. Vão chegando para a disputa os representantes e as equipes de dois dos maiores bancos privados do país, Bradesco e Unibanco, além da equipe do Santander, maior banco espanhol. Brilha pela ausência o Itaú, há tempos o maior rival do Bradesco pela liderança no setor. O carro em que seus representantes saíram do hotel onde se hospedavam chegou perto do prédio da Bolsa, mas desviou-se do caminho e sumiu na zona bancária, despistando jornalistas que o seguiam. Ainda assim, essa ausência pode ser apenas uma estratégia para confundir os oponentes com a chegada do seu representante apenas no último minuto.

Cada equipe tem seu quartel-general no sexto andar do prédio, onde os executivos discutem animadamente em pequenos grupos. Tentam descobrir por todos os meios as estratégias que seus concorrentes vão utilizar no leilão, e como reagir a cada uma delas. Cada um dos quatro corretores que representarão os bancos, armado apenas de seu celular e de sua frieza, terá minutos, senão segundos, para ganhar ou perder a batalha. Para cada equipe, será a culminação de meses de trabalho exaustivo de levantamento e análise de dados, na guerra por participação no mercado financeiro nacional (ou, como se diz em português, para aumentar o *market-share*), guerra que se acirrou nos últimos anos com a entrada mais forte dos estrangeiros e com o rearranjo do setor provocado pelo fim da alta inflação crônica depois do Plano Real.

O diretor Carlos Eduardo de Freitas, do Banco Central, que coordena a venda, está com uma pequena equipe em uma sala ao lado do pregão, com acesso ainda mais restrito, junto com a equipe do Banco Fator, que atuou como consultor durante todo o processo de privatização, iniciado dois anos antes. A expectativa ali também é enorme, não com relação a quem vai comprar o Banespa, mas se alguém vai comprar alguma coisa porque, com a guerrilha judicial em curso entre o governo federal e os sindicatos, a qualquer momento poderia surgir um oficial de justiça trazendo uma ordem de suspensão do leilão. Advogados do governo estão há dias mobilizados no Rio e em Brasília para tentar cassar qualquer medida judicial que pudesse ser interposta. Como se não bastasse, vários dos grupos concorrentes já haviam desistido da disputa na reta final, como os norteamericanos Citibank e Boston, o espanhol Bilbao Vizcaya, o britânico HSBC e o brasileiro Safra.

A espera é longa e nervosa, mas às dez horas, com mais de duzentas pessoas na sala do pregão, o diretor do leilão, Alexandre Runte, anuncia o início do processo, convocando as corretoras representantes dos quatro bancos para se aproximarem da mesa, e repetindo, como formalidade, o que todos ali já sabem: serão leiloadas 11.232.000.000 ações ordinárias do capital social do Banespa (representando 30% do capital social total, e 60% do capital votante), em bloco único, ao preço mínimo de R\$1.850.233.333,34. O leiloeiro lê também, por determinação da 16ª Vara Federal de São Paulo, um informe sobre a existência de duas ações que correm na Justiça de São Paulo questionando o valor e contestando a venda da instituição.

Os demais presentes se aglomeram ruidosamente atrás dos corretores e nos lados da sala, para não perderem nenhum dos lances da disputa. Em

milhares de outras salas, o mercado financeiro de todo o país também volta sua atenção para os mesmos acontecimentos, por meio dos monitores de TV e de seus computadores.

O diretor declara aberta a fase de entrega dos envelopes, e a platéia faz profundo silêncio. O primeiro a apresentar proposta é o Santander. Logo depois, o Unibanco. A batalha de nervos é agora entre os dois gigantes do mercado financeiro, Bradesco e Itaú, competindo entre si pela liderança. Longo intervalo, a platéia ainda suspensa, os celulares tocam frenéticos, os contendores mexem nas pastas, procurando o envelope correto, mas nenhum deles vai até a mesa entregar sua proposta. O diretor do leilão avisa que falta um minuto para o fim do prazo, mais agitação, até que, alguns segundos antes do final, o corretor do Bradesco percebe que o Itaú não irá mesmo mandar representante ao leilão, e, quase correndo até a mesa, entrega seu envelope.

Só então retorna o ruído das conversas, as especulações em torno dos lances, a surpresa com a retirada do Itaú. A regra do leilão prevê que haverá leilão a viva-voz se a diferença entre os dois maiores lances dos envelopes for menor que 20%, mas, com o Itaú fora da disputa, fica difícil saber o que vai acontecer. Começa então a abertura dos envelopes. Primeiro, o Unibanco, R\$2,1 bilhões, com um ágio de 13,5% em relação ao preço mínimo. Em seguida, o Bradesco, R\$1,86 bilhão, preço pouco superior ao mínimo, certamente provocado pela desistência de seu concorrente mais direto. Mas foi a voracidade do Santander que surpreendeu: sua proposta foi de astronômicos R\$7,05 bilhões, 281% maior que o preço mínimo.

Um murmúrio percorreu a sala: ainda que o último leilão de bancos realizado, o do Banco do Paraná, tivesse alcançado um ágio de 303%, ninguém havia previsto esse resultado. Até a diferença para a segunda melhor proposta foi imensa: quase R\$5 bilhões. Com esse lance multibilionário, acabou-se o leilão, não havendo nem os lances a viva-voz.

Em poucos minutos, mudaram de mãos, de um lado, uma montanha de dinheiro, e de outro, uma instituição financeira com R\$28 bilhões em títulos públicos, empréstimos e outros ativos, 20 mil funcionários, 578 agências mais 752 postos de atendimento, e um nome conhecido em todo o país e até no exterior.

Depois de digerida a surpresa da assistência com o assombroso lance, o diretor do leilão convoca o presidente do Santander no Brasil, o colombiano

Gabriel Jaramillo, e o presidente do Banco Central, Arminio Fraga, para a batida ritual do martelo. Cumprimentos efusivos, abraços, discurso com forte sotaque espanhol de Don Jaramillo, entrevista à imprensa. O imenso aparato policial montado do lado de fora da Bolsa foi desfeito, sem nenhuma manifestação significativa, nem contra, nem, muito menos, a favor, retomando-se a vida da cidade no pacote feriado.

Os números aqui citados, embora difíceis de captar pelo seu tamanho, não dão nem de longe a dimensão do que estava em jogo naquela sala. Para entender de fato essa venda, é preciso retroceder bastante no tempo, e examinar outros ambientes, outros atores de uma história longa e cheia de meandros, menos pirotécnica, nem sempre edificante, mas sempre muito significativa para nós que somos invariavelmente chamados para pagar a conta. É uma história sobre as finanças públicas, em particular as finanças dos governos estaduais, sua conexão com a política federativa e a gestão dos bancos estaduais, até o desenlace final das liquidações e privatizações destes bancos.

Essa história se estende por todo o país, se desenvolve-se nos próprios bancos, nos palácios de governo, no Senado, nos corredores do Banco Central, nas redações de jornais e nos gabinetes de procuradores federais, nas assembleias de bancários e nas cortes de justiça. Evidentemente, em se tratando de acontecimentos tão recentes e polêmicos – de fato, a história ainda não acabou, se é que, como acreditam alguns, a história pode ter um fim – é tanto mais difícil dar um retrato fiel e acabado dos acontecimentos e seus encadeamentos. Mas vale tentar.

Fazendo a corda –  
○ sistema financeiro estadual



O sistema de instituições financeiras controladas pelos Estados foi constituído, em sua maior parte, ao longo do século XX, seguindo uma tendência crescente de intervenção do governo na economia. Outro fator determinante de sua expansão foi o fato de que, na conjuntura inflacionária do pós-guerra, os juros legalmente limitados, na ausência do instituto da correção monetária, desestimulavam fortemente a canalização da poupança para o sistema financeiro. A conseqüente e forte escassez de oferta de crédito de longo prazo por parte do sistema financeiro privado, derivada dessa inadequação da regulamentação do setor, provia um forte argumento para a criação de bancos estatais. Os bancos estaduais tenderiam a atuar seletivamente, privilegiando o financiamento local e, portanto, seriam impulsores do desenvolvimento dos respectivos estados.

Naquele contexto, constituir instituições financeiras era uma das poucas formas de atuação disponível às unidades da federação para tentar dinamizar suas economias. E, de fato, as instituições financeiras estaduais tiveram um papel importante na canalização da poupança privada para projetos de desenvolvimento. Somada a isso, havia a presunção de que os bancos estaduais seriam mais eficientes na administração dos recursos tributários e na gerência do caixa do tesouro estadual do que a rede privada.

Ao mesmo tempo, a inflação alta e crônica provê outra razão para a existência desses bancos, qual seja a de permitir aos estados apropriarem-se de parcela do chamado imposto inflacionário. No caso, o mecanismo era trivial: mesmo com taxas consideráveis de inflação, os agentes econômicos precisavam deter recursos líquidos para realizar seus pagamentos. Parte desses recursos, por razões de segurança e comodidade, necessariamente estavam sob a forma de depósitos à vista nos bancos comerciais. A esses depósitos se somavam os pagamentos, como os de tarifas públicas, que transitavam pelos bancos. Todos esses eram recursos a custo zero, também chamados *float*, que os bancos emprestavam a altas taxas nominais (porque a taxa de inflação era alta), gerando lucros ditos, com razão, lucros inflacionários. Na década de 90, esse mecanismo alcançou seu auge. Estudo desenvolvido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Associação Nacional das Instituições do Mercado Financeiro (Andima) (1997, pg. 46) constata que, no período entre 1990 e 1994, a participação média das receitas inflacionárias no valor da produção imputada ao setor financeiro alcançou 50% para os bancos públicos e 26% para os bancos privados. Nessas condições, o estado que não tivesse um banco estaria abrindo mão desses lucros, inclusive dos lucros gerados por seus próprios depósitos.

Esses foram os principais fatores que levaram ao crescimento do sistema financeiro estadual, tendo a maioria dos bancos sido criada entre 1920 e 1970, disseminados por quase todos os estados, em muitos casos por estatização ou absorção de bancos privados preexistentes. Nos últimos trinta anos, apenas três bancos foram criados, devido à transformação de territórios federais em Estados (Rondônia, Roraima e Amapá), sendo que os estados de Mato Grosso do Sul e Tocantins não chegaram a constituir bancos próprios.

Em 1988, os bancos estaduais e as caixas econômicas estaduais respondiam por 10% dos ativos e dos depósitos do sistema bancário, por 17% das operações de crédito e 6% do patrimônio líquido, conforme a Tabela 1. Esses números permitem por si sós dimensionar a importância do sistema de bancos estaduais.

**Tabela 1**  
**Participação do sistema de bancos estaduais**  
**no sistema financeiro – 1988**

	Bancos estaduais (a)	Área bancária (b) <sup>1</sup>	(a)/(b)
Operações de crédito	10.913.518.466.873	62.767.812.634.973	17,4
Total geral do ativo	17.285.488.357.843	173.553.884.826.040	10,0
Depósitos	5.826.086.966.392	57.595.298.702.275	10,1
Patrimônio líquido	893.454.914.823	14.819.095.576.968	6,0

Fonte: Bacen (pcos200)

Obs.: 1 – Inclui bancos múltiplos, comerciais e caixas econômicas estaduais

A Tabela 2 dá a composição do sistema de bancos estaduais tal como existia ao iniciar-se o Proes, mostrando o tamanho das instituições por meio de alguns indicadores. O sistema era composto por 25 bancos comerciais e múltiplos, 2 caixas econômicas, 5 bancos de desenvolvimento, além de 32 empresas financeiras de outras naturezas, num total de 64 instituições financeiras. Por simplicidade, vamos nos referir sempre aos bancos estaduais da forma pela qual eles são mais conhecidos, ou seja, por suas siglas.

Entre esses estavam instituições de grande porte, como Banespa, 3º lugar na classificação do sistema financeiro por volume de ativos em dezembro de 1996. Nossa Caixa, Banrisul, Credireal, Banerj e Banestado também estavam entre os vinte maiores dessa classificação. Os demais bancos estaduais são bem menores.

O sistema de bancos estaduais somava, em 1996, ativos no valor contábil de R\$123 bilhões, equivalentes a 17,6% do total de ativos do sistema financeiro nacional. Contava com 3.900 agências e 134 mil funcionários (22,4% do Sistema Financeiro Nacional (SFN)). Segundo a Associação Brasileira de Bancos Estaduais e Regionais (Asbace) (1993), naquele ano os bancos estaduais tinham, no total, 560 agências pioneiras, isto é, as primeiras agências a serem implantadas nos respectivos municípios, e que estão isentas de recolhimentos compulsórios sobre depósitos à vista. (Tabela 2)

Uma característica distintiva dos bancos estaduais é sua dependência de recursos de natureza oficial, como depósitos de governos e repasses de instituições oficiais. Vasconcelos e Ogasavara (1992: 14) mostram que esses recursos, somados àqueles de natureza emergencial (essencialmente recursos do mercado interbancário e do Bacen) representavam, na média do período 1988-1990, 48% do passivo dos bancos estaduais, enquanto o mesmo indicador para os bancos privados era de apenas 5%. Os repasses de bancos federais estavam representados principalmente por programas geridos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e pela Caixa Econômica Federal. Outra importante fonte de recursos eram as chamadas “operações 63”<sup>1</sup>, empréstimos externos repassados a tomadores nacionais.

O ordenamento legal que rege o funcionamento dos bancos estaduais é essencialmente o mesmo dos bancos privados: a lei do mercado financeiro e de capitais (Lei 4.595/64), a lei das sociedades anônimas (Lei 6.404/76), resoluções do Conselho Monetário Nacional (CMN) e normas de nível hierárquico inferior, editadas pelo Banco Central. As instituições financeiras estaduais obedecem ainda à lei estadual que autoriza sua criação, e as caixas econômicas são organizadas como autarquias, não se sujeitando, portanto, à lei das sociedades anônimas. Com relação a normas de nível inferior, os bancos estaduais (assim como os federais) têm um tratamento privilegiado em relação aos demais, na medida em que os depósitos à vista dos estados que os controlam e os de suas autarquias são isentos do requerimento de depósito compulsório no Banco Central.

Um elemento importante do ambiente econômico, que teria conseqüências para o desenvolvimento posterior dos bancos estaduais, foi a grande liquidez internacional prevalente durante a década de 1970, e a

---

<sup>1</sup> Referência à Resolução CMN 63, de 1967, que autorizou a contratação de operações de crédito externas diretamente por instituições financeiras.

**Tabela 2**  
**Instituições financeiras estaduais – Algumas características – 1996**

Valores em R\$

Estado	Principal instituição financeira	Sigla	Instituições financeiras ligadas <sup>1,3</sup>	Patrimônio líquido	Ativos	Nº ag. <sup>2</sup>	Nº func. <sup>2</sup>
AC	Banco do Estado do Acre S.A.	Banacre	-	6.525.880,11	125.985.635,56	15	578
AL	Banco do Estado de Alagoas S.A.	Produban	-	-40.086.736,03	80.853.509,91	24	1.128
AM	Banco do Estado do Amazonas S.A.	BEA	-	90.741.333,02	405.189.889,26	37	1.323
AP	Banco do Estado do Amapá S.A.	Banap	-	6.851.798,98	24.142.179,93	2	110
BA	Banco do Estado da Bahia S.A.	Baneb	Baneb Financeira Baneb Crédito Imobiliário Baneb CCVM Dibahia Baneb DTVM Baneb Leasing	121.729.076,61	2.417.222.652,45	169	4.193
	Banco de Des. do Estado da Bahia S.A.	Desembanco	-	58.352.120,90	548.728.303,10	n.d.	n.d.
CE	Banco do Estado do Ceará S.A.	BEC	BEC DTVM	72.697.921,39	911.552.386,42	86	2.593
DF	Banco de Brasília S.A.	BRB	BRB DTVM BRB Financeira	202.365.112,32	1.258.097.541,65	46	3.865
ES	Banco Banestes S.A.	Banestes	Banestes Crédito Imobiliário Banestes Financeira Banestes DTVM	113.889.171,93	1.282.692.577,67	105	3.727
	Banco de Des. do Espírito Santo S.A.	Bandes	-	39.649.984,13	236.747.586,26	1	350
GO	Banco do Estado de Goiás S.A.	BEG	BEG DTVM	71.137.615,70	761.087.162,10	176	3.767
	Banco de Desenvolvimento de Goiás S.A.	BDGoiás	-	-49.148.969,05	6.879.796,07	n.d.	n.d.
MA	Banco do Estado do Maranhão S.A.	BEM	BEM DTVM	-15.419.689,94	222.083.347,77	89	1.665
MT	Banco do Estado do Mato Grosso S.A.	Bemat	-	-12.854.326,65	74.696.052,86	30	1.164
MG	Banco do Estado de Minas Gerais S.A.	Bemge	Financeira Bemge Bemge DTVM EFI Bemge (Uruguay) Credireal CCVM Credireal Leasing	168.671.727,27	2.676.275.021,59	501	9.679
	Banco de Crédito Real de Minas Gerais S.A.	Credireal	-	25.659.159,15	8.454.444.796,99	87	2.955
	Banco de Des. de Minas Gerais S.A.	BDMG	-	139.111.972,15	870.681.563,18	1	508
PA	Banco do Estado do Pará S.A.	Banpará	-	18.194.250,25	310.064.874,91	37	1.306
PB	Banco do Estado da Paraíba S.A.	Paraiban	-	63.081.232,22	137.044.323,35	7	474
PE	Banco do Estado de Pernambuco S.A.	Bandepe	Bandepe DTVM	-206.802.919,38	591.757.862,46	52	2.297
PI	Banco do Estado do Piauí S.A.	BEP	-	37.720.670,91	97.163.587,83	6	278
PR	Banco do Estado do Paraná S.A.	Banestado	Banestado Leasing Banestado CVM Banco del Paraná	453.987.279,20	6.114.220.584,68	392	12.886

Estado	Principal instituição financeira	Sigla	Instituições financeiras ligadas 1,3	Patrimônio líquido	Ativos	Nº ag.²	Nº func.²
RJ	Banco Banerj S.A.	Banerj	-	181.436.566,73	8.003.132.632,11	193	7.420
RO	Banco do Estado de Rondônia S.A.	Beron	-	-97.245.345,19	157.204.893,52	29	992
	Rondônia Crédito Imobiliário S.A.	Rondonpoup		9.769.368,54	57.680.447,78	n.d.	n.d.
RR	Banco do Estado de Roraima S.A.	Banroraima	-	6.117.725,88	36.359.995,36	10	196
RS	Banco do Estado do Rio Grande do Sul S.A.	Banrisul	Banrisul S/A – A. Mercantil Banrisul S/A – CCVM	420.956.198,56	9.881.858.714,70	317	8.988
	Caixa Econômica Estadual do Rio Grande do Sul	CEE	-	209.380.464,67	1.272.157.073,67	92	3.918
SC	Banco do Estado de Santa Catarina S.A.	Besc	Besc DTVM – Bescval Besc Financeira – Bescredi Besc S.A. – A. Mercantil Besc Cred. Imobiliário – Bescredi	268.110.283,74	2.465.039.625,69	255	8.483
	Banco de Des. do Estado de Santa Catarina S.A	Badesc	-	87.210.628,58	334.287.964,69	n.d.	n.d.
SE	Banco do Estado de Sergipe S.A.	Banese	-	14.498.472,05	246.386.378,03	47	1.007
SP	Banco do Estado de São Paulo S.A.	Banespa	Banespa CCVM Banque Banespa Internacional	2.441.089.200,33	62.770.029.309,61	611	34.872
	Nossa Caixa Nosso Banco S.A.	Nossa Caixa	-	758.967.965,06	10.378.079.857,06	482	13.403
			Total	5.666.345.194,14	123.209.828.128,22	3.899	134.125
			Total do SFN	69.452.641.632,00	700.274.922.521,00	17.258	597.648
			Percentual	8,16%	17,59%	22,59%	22,44%

Fonte: Banco Central

Obs.: 1 - Não estão listadas as empresas não financeiras pertencentes aos conglomerados.

2 - Inclui apenas as instituições bancárias.

3 - No caso de conglomerados, apresentamos o patrimônio líquido e ativos do conjunto do conglomerado, e não de cada instituição financeira.

política econômica nacional nela calcada, que implicou a entrada contínua de recursos externos, especialmente sob a forma de empréstimos de financiamentos. Ao mesmo tempo, a centralização tributária promovida pelos governos militares havia reduzido a capacidade dos governos estaduais de se financiarem por meio de recursos orçamentários. Tentando evitar essa restrição, esses governos passaram, de um lado, a se endividar, e de outro, a lançar mão de seus bancos estaduais para o financiamento de seus gastos, seja diretamente, por meio de empréstimos dos bancos a empresas estatais, seja indiretamente, intensificando a utilização de suas instituições bancárias para a execução de políticas públicas setoriais e subregionais.

A característica intrínseca de serem empresas públicas ou empresas de economia mista implicou, para os bancos estaduais, com o passar das décadas, o desenvolvimento de um estilo gerencial e na adoção de práticas administrativas impróprias para instituições financeiras. Esses traços foram, por assim dizer, ocultados pelo ambiente inflacionário, que permitia aos bancos auferir receitas derivadas do *float* de recursos de seus clientes. No próximo capítulo, trataremos de descrever essas características distintivas dos bancos estaduais.

Dando o nó –  
A gênese dos problemas



## Características estruturais

### Ambigüidade de objetivos – Público ou privado?

Uma característica essencial dos bancos estaduais é comum a todas as empresas públicas: ao contrário das instituições privadas, que visam obter lucro, os bancos estaduais perseguem objetivos múltiplos, e nem sempre muito claros, determinados pelas políticas dos respectivos governos. Ao mesmo tempo, os bancos são empresas, e não podem descuidar de seus resultados econômicos. No caso de instituições financeiras o dilema é ainda mais acentuado, não só porque concorrem com instituições privadas na captação de depósitos e aplicação de recursos, mas porque sua existência depende crucialmente da confiança dos depositantes em sua solidez. Esse dilema torna difícil a definição de prioridades e de políticas internas, e distorce desde a política de contratação de pessoal até a fixação do número e localização de agências, a concessão de empréstimos etc.

A propósito, é ao mesmo tempo eloqüente e surpreendente o depoimento não de um técnico do Fundo Monetário Internacional (FMI), não de um membro da área econômica do governo federal, mas do ex-ministro e ex-governador Gustavo Krause<sup>2</sup> que, então na condição de secretário da Fazenda de Pernambuco, tinha sob sua responsabilidade a gestão do Banco do Estado de Pernambuco: “Então, o que acontece na gestão de um banco estadual? O que acontece, diferentemente de um banco privado, é que os negócios de um banco privado começam e terminam na mesa do gerente. E onde começam e terminam os negócios de um banco estadual? Na audiência com o governador do Estado. Essa é uma questão nodal”.

Uma conseqüência importante dessa dualidade dos bancos estaduais é que ela torna extremamente difícil responsabilizar os dirigentes por equívocos que tenham cometido, e corrigir políticas danosas: se abrem e mantêm agências deficitárias, se pagam salários mais altos que o restante do mercado, se investem em empresas que vêm a falir, como podem os órgãos de fiscalização determinar se se trata de fato de equívocos humanos, de perdas que fazem parte do risco do negócio, ou corrupção, ou desídia, ou ainda se são apenas as formas que a instituição encontrou para atender às políticas públicas determinadas pelos legítimos detentores do poder político? O que a história dessas instituições mostra é que, a não ser nos casos mais escandalosos, os órgãos de fiscalização, inclusive porque também não são imunes ao jogo político, são incapazes de fazer essa distinção, e mesmo quando o fazem, é tarde demais.

---

<sup>2</sup> Banco Central do Brasil (1992:55).

Essa incapacidade de distinguir a boa da má administração, e a conseqüente falta de mecanismos adequados de punição por erros cometidos e recompensas por bons resultados, amplia o que os economistas chamam de risco moral, ou seja, tende a aumentar a proporção de maus administradores na direção dessas instituições<sup>3</sup>.

Relacionado a esse tema, é uma constatação comum a de que, nesses bancos, a atividade comercial subsidia a atividade dita de fomento. Reconhece-se, portanto, que a atividade de fomento é ruïnosa para a instituição, isto é, reduz seus lucros. No entanto, é essa a atividade central e prioritária para o banco público, que, sem ela, perderia sua razão de ser. Ao longo dos anos, é inevitável que a cultura gerencial “gastadora” fomentada nessa área influencie as demais áreas da instituição. De fato, como cobrar da tesouraria, da administração de materiais, da administração de recursos humanos, das agências etc. que economizem recursos ao máximo, que aproveitem todas as oportunidades de ganho, se as áreas fim do banco público não o fazem e, esse é o ponto, nem o podem fazer? Tais dificuldades perpassam a instituição em todos os níveis, da alta administração à baixa gerência.

Esse ponto permite examinar uma proposta recorrente entre os dirigentes e, especialmente, entre funcionários e até ex-dirigentes dessas instituições, a saber a da profissionalização da administração. Reclamam eles da excessiva ingerência política na administração dos bancos, que seria a principal responsável pelos problemas por eles enfrentados. É fato que houve abusos notórios dessa ingerência, como mostraremos mais adiante, mas é preciso convir também que os bancos públicos são híbridos por natureza, ao mesmo tempo empresas comerciais e instrumentos de políticas públicas, e, por esse motivo, não há como isolá-los completamente do poder político, a não ser que eles deixem de ser públicos.

Um dos poucos dados de longo prazo disponíveis sobre os bancos estaduais é um bom indicador dessa dificuldade de definição de objetivos que os caracteriza: Fernando Milliet, ex-presidente do Banespa e também do Banco Central, relata que o Banque de Crédit Hypotecaire et Agricole de São Paulo, que deu origem ao Banespa, foi fundado com um capital de 50 milhões de francos, equivalente a US\$200 milhões em 1986. Nessa última data, sessenta anos depois da criação e com um extraordinário

---

<sup>3</sup> Não quero com isso afirmar que todos os gestores de bancos estaduais, ou, ainda mais grave, que todos os gestores públicos sejam maus administradores, ou lenientes, ou corruptos. Apenas que os incentivos que o sistema provê para seus administradores são equivocados, e têm conseqüências negativas.

crescimento de seus ativos, quadro de pessoal, agências, e do próprio desenvolvimento da economia paulista e da economia nacional, o banco ainda tinha patrimônio pouco superior a US\$200 milhões<sup>4</sup>.

### Horizonte de decisão limitado

Isto nos leva à segunda característica do sistema de bancos estaduais, que também é comum às demais empresas públicas: os dirigentes de bancos estaduais são escolhidos pelos governadores, e demissíveis *ad nutum*. Por esse motivo, seu horizonte de decisão é geralmente limitado ao mandato do governador, se tanto. A descontinuidade administrativa no início de cada mandato, a mudança de credos políticos (particularmente quanto ao ativismo ou não das políticas públicas), de prioridades setoriais, de estilos de administração, para não falar na mudança dos próprios administradores e mesmo do restante da gerência, cria custos e morosidade, e dificulta a criação de cultura gerencial que favoreça a eficácia.

Apenas um exemplo de descontinuidade administrativa, de forma nenhuma incomum entre os bancos estaduais: o Banco do Estado de Santa Catarina teve, entre janeiro de 1994 e dezembro de 1998, doze diretorias distintas.

O horizonte de decisão muito limitado é particularmente problemático em uma instituição financeira, que opera concedendo empréstimos cujos resultados financeiros só podem ser conhecidos quando da liquidação da operação. Como o administrador é avaliado, na melhor das hipóteses, pelo resultado financeiro de sua gestão, e não pelos resultados futuros que ele ajuda a criar, temos outra fonte importante de risco moral: aquele que faz a instituição crescer rapidamente em volume de ativos, tomando recursos do público ou de outros bancos a altas taxas de juros, concedendo créditos com alto risco, ou sem garantias adequadas, ou de alguma forma em desacordo com a boa norma bancária, pode perfeitamente ser bem avaliado pelo controlador em relação a um administrador consciencioso, prudente, e que opta por um crescimento mais lento da instituição. O que vai acontecer ao banco 4, 5 anos depois, é problema do governador de plantão, o qual, naturalmente, reluta em assumir e corrigir os erros de seus antecessores.

---

<sup>4</sup> Banco Central do Brasil (1992:77).

## Sujeição às regras próprias do setor público

Como empresas públicas ou empresas de economia mista, os bancos estaduais sujeitam-se às regras de compras de bens e de contratação de serviços válidas para todo o setor público. Nenhuma compra pode ser feita sem concorrência pública, com raras exceções. A admissão de funcionários também deve obedecer aos parâmetros próprios dos órgãos governamentais e, após a Constituição de 1988, tornou-se obrigatória a seleção por meio de concurso público. A regra, embora louvável do ponto de vista da equidade entre os candidatos, torna o recrutamento massificado, e dificulta bastante a contratação de recursos humanos com habilidades específicas. Da mesma forma, há dificuldade em remunerar adequadamente posições de ponta. Em geral, acaba-se dando uma remuneração acima da do mercado para funções sem expressão e abaixo da do mercado para funções de nível gerencial elevado. A demissão sem justa causa, embora possível, é extremamente limitada por pressões políticas, e normalmente vem acompanhada por programas de demissão voluntária que dão ao funcionário compensações bem além das previstas em lei.

Tomemos como exemplo o último dos programas de demissão a ser implementado, o do Banco do Estado de Santa Catarina (Besc). Considerando-se o valor do programa estimado em agosto de 2002 e o número de adesões, tem-se que a indenização média será de R\$162 mil, o que equivale à remuneração de 6,2 anos de trabalho para cada um dos 4.406 funcionários que aderiram. Esse valor não inclui a liberação das contribuições dos empregados ao fundo de pensão do banco.

Tais fatores não só aumentam os custos, como também limitam sobremaneira a capacidade de reação rápida a mudanças do ambiente econômico (e a instabilidade macroeconômica das últimas décadas exigiu enorme agilidade do mercado financeiro) e mesmo às inovações tecnológicas que têm revolucionado a indústria financeira em todo o mundo.

Ao mesmo tempo, os bancos estaduais são sujeitos à fiscalização dos respectivos tribunais de contas estaduais, aos quais devem enviar relatórios periódicos; e do Ministério Público, além da fiscalização comum a todo o sistema financeiro, pela auditoria interna e pelo Banco Central. Essa múltipla fiscalização certamente agrega custos adicionais aos bancos estaduais.

## Garantia política de solvência

Os bancos estaduais, criados sempre por lei estadual, contam com uma garantia que os bancos privados não têm: a proteção do próprio governo estadual. Os riscos que um banco privado pode correr são limitados pelo próprio mercado financeiro, da seguinte forma: se o banco começasse a pagar altos juros para aumentar a captação, aumentasse excessivamente a alavancagem (isto é, aumentasse a relação entre aplicações e depósitos) ou concentrasse demasiadamente suas aplicações, os depositantes, percebendo a elevação do risco de falência, começariam a retirar seus depósitos, provocando de fato a quebra da instituição. Assim, se a informação sobre esses movimentos estiver correta e for amplamente disponível, o próprio banco evitará esse comportamento de alto risco, para não quebrar. Daí o proverbial conservadorismo dos banqueiros. Mesmo que a transparência contábil para o público em geral não fosse suficiente para produzir esse comportamento, o Banco Central monitora rotineiramente as instituições financeiras e tem poderes para impedir comportamentos inadequados.

O caso do banco público é distinto. Em caso de insolvência, o estado sempre poderia mobilizar seus consideráveis meios para pagar os depositantes e demais credores. Esse fator já por si faz com que o banco se permita correr mais riscos do que um banco privado poderia correr, sem quebrar a confiança dos depositantes. A par disto, quando são ultrapassados todos os limites razoáveis e os bancos começam a apresentar problemas de liquidez, os governos estaduais utilizam seu poder político para impedir a quebra, que os privaria de um instrumento político poderoso: primeiro, mobilizam-se os bancos federais para que captem recursos e os repassem “voluntariamente” para os bancos estaduais; depois, recorrem à janela de redesconto do Banco Central ou de um empréstimo de assistência à liquidez, também do Banco Central. Ao mesmo tempo, resistem de todas as formas à atuação do Bacen, que pode-se dar pela intervenção, Regime de Administração Especial Temporária (Raet) ou pela liquidação extrajudicial. Dessa forma, há uma enorme distorção da alocação da poupança ao investimento, isto é, recursos do público que poderiam ser canalizados para empreendimentos produtivos e rentáveis são, em última análise, desperdiçados.

Na formulação de Pérsio Arida, ex-presidente do Banco Central, “para um banco estadual, a intervenção [do Banco Central] não depende apenas do desempenho do banco mas também do poder do governador e do estado

como um todo no jogo político da federação. Nessa medida, a licença regulatória de funcionamento passa a constituir-se automaticamente em **garantia política de solvência**". (grifo nosso)<sup>5</sup>

Corroborando o acima exposto, 23 dos 25 estados que tinham instituições financeiras próprias fizeram questão de mencioná-las em suas constituições estaduais. Várias dessas constituições estabeleceram que as respectivas instituições financeiras só poderiam ser extintas ou transformadas por ato de um dos poderes daquela unidade da federação, em uma tentativa de colocá-las fora do alcance da ação do Banco Central.

A propósito, o próprio poder legal de fiscalização do Bacen ficava em xeque diante do poder político dos estados, invariavelmente mobilizado em favor de seus bancos. Isso tinha conseqüências negativas para o conjunto da regulação bancária, como atesta Gustavo Loyola, ex-presidente do Banco Central:

“Essas instituições [os bancos estaduais] constituíram-se em fonte permanente de indisciplina, violadores contumazes das normas de supervisão bancária. Utilizando-se de canais políticos, pressionavam o Banco Central a dispensar-lhes ‘tratamento excepcional’ diante das normas aplicáveis às instituições financeiras em geral. A conseqüência disso foi a tendência do Bacen de ‘nivelar por baixo’, evitando adotar normas mais rígidas que não poderiam ser atendidas pelas instituições estaduais, o que acabou enfraquecendo a regulamentação prudencial no Brasil.”<sup>6</sup>

### **Práticas administrativas inadequadas**

As características estruturais que viemos de expor são responsáveis por uma série de práticas administrativas que, no seu conjunto, representavam uma ameaça ao funcionamento das instituições. Especial atenção será dada aos empréstimos aos próprios estados controladores e a empresas estatais, que foram, sem dúvida, a maior dificuldade que enfrentaram as instituições financeiras estaduais e o fator crucial para sua derrocada.

---

<sup>5</sup> In Banco Central do Brasil (1992:203).

<sup>6</sup> Artigo na Folha de São Paulo, 19.11.2000.

## Empréstimos aos controladores

A prática de empréstimos ao controlador é, em primeiro lugar, condenável, por criar um conflito de interesses dentro da instituição. De fato, como pode a instituição avaliar isentadamente o risco de crédito de seu próprio controlador? Havendo inadimplência, como cobrar a execução plena e imediata dos contratos? Evidentemente, tais empréstimos impedem a transparência do funcionamento da instituição financeira, essencial para o depositante e o acionista minoritário. Por este motivo, tal prática já era explicitamente vedada para os bancos estaduais desde 1964, como se depreende da combinação dos artigos 24 e 34 inciso III da Lei 4.595<sup>8</sup>.

Ao mesmo tempo, no caso dos bancos públicos, o empréstimo ao controlador tem outro efeito deletério. De fato, o Estado, particularmente o poder Executivo, que controla a fazenda estadual, pode financiar seus gastos de três maneiras: se ele o faz por meio da tributação, submete-se ao controle do poder Legislativo e, em última análise, do eleitor; se ele se financia por meio de endividamento junto ao sistema financeiro, submete-se à disciplina do próprio mercado, que só empresta até o limite da capacidade de pagamento futuro do Estado; no entanto, se o endividamento se dá junto a uma instituição a ele subordinada, esse endividamento não está sujeito a qualquer controle, sendo completamente invisível para o contribuinte, até o momento em que a instituição quebra<sup>8</sup>.

Não obstante a restrição imposta pela Lei 4.595, a interpretação jurídica da norma foi bastante elástica<sup>9</sup>, e o próprio Conselho Monetário Nacional editou, ao longo dos anos, uma série de normativos permitindo a realização

<sup>7</sup> “Art. 24. As instituições financeiras públicas não federais ficam sujeitas às disposições relativas às instituições financeiras privadas, assegurada a forma de constituição das existentes na data da publicação desta lei.”

Na seção IV “Das instituições financeiras privadas”, lê-se:

“Art. 34. É vedado às instituições financeiras conceder empréstimos ou adiantamentos:...

III - As pessoas físicas ou jurídicas que participem de seu capital, com mais de 10% (dez por cento), salvo autorização específica do Banco Central da República do Brasil, em cada caso, quando se tratar de operações lastreadas por efeitos comerciais resultantes de transações de compra e venda ou penhor de mercadorias, em limites que forem fixados pelo Conselho Monetário Nacional, em caráter geral;...”

<sup>8</sup> Outra importante fonte de financiamento dos estados são as transferências da União, mas a maior parte delas resulta de participações na arrecadação de tributos federais, sobre as quais o estado não tem controle.

<sup>9</sup> Por exemplo, o Parecer Dejur-093/87. E o Parecer GQ-50 da AGU, de 27/12/94 opinou pela legalidade dos empréstimos de bancos oficiais federais à União e estatais.

dessas operações, como detalhamos abaixo. Em consequência, os créditos desta natureza foram-se acumulando, em alguns casos, além até da capacidade de pagamento dos estados.

A Resolução CMN 346, de 13/11/75, facultou explicitamente aos bancos estaduais a realização de operações de crédito com os estados controladores, desde que autorizadas, caso a caso, pelo Banco Central.

Havia também várias formas de burlar a regra, como operações triangulares, também ilegais, mas muito mais difíceis de controlar, envolvendo fornecedores do Estado ou agências estrangeiras dos bancos estaduais. Outra forma: o banco concedia aval ao estado ou a suas empresas para contratação de empréstimos, inclusive no exterior. Quando do vencimento dos empréstimos, o estado não quitava a dívida, e o banco era obrigado a fazê-lo, tornando-se, dessa forma, credor do estado. Outra forma era a chamada “troca de chumbo”, em que o banco de um estado emprestava para o governo de outro estado ou prefeituras.

Assim, por exemplo, o Banespa concedeu financiamento a uma série de estatais paulistas, como a Fepasa, Dersa, Metrô, Cetesb, Conesp, Ceagesp etc. A má qualidade desses créditos é atestada pelo fato de que eles (ou parcelas deles) foram continuamente renegociados nos anos 80. Dall’Acqua (1997, pp. 33-35, reproduzido na Tabela 4, adiante), lista 39 operações de renegociação e assunção dessas dívidas pelo governo do estado entre 1981 e 1992.

Em 1980, antes, portanto, da crise internacional de liquidez desencadeada com a moratória mexicana, que afetaria tão negativamente as finanças públicas nacionais e os próprios bancos públicos, as aplicações do Banespa junto ao setor público (que, além das citadas, incluía empréstimos a municípios) já representavam 48% do total dos ativos, ou treze vezes o patrimônio líquido da instituição (Dall’Acqua, p.52).

A concentração em devedores públicos específicos também é significativa. Tomando-se o total das dívidas apenas dos vinte maiores devedores do Banespa ao final de 1989, 89,34% desse valor eram representados por dívidas do governo do Estado e de suas empresas; e 7,04% eram dívidas de apenas três prefeituras paulistas. Os créditos junto a esses vinte maiores devedores representavam, à época, 4,5 vezes o patrimônio líquido do Banespa, o que significa que o banco já então era absolutamente vulnerável à inadimplência de um punhado de devedores,

especialmente tendo-se em conta que eram, em sua maioria, empréstimos de médio e longo prazo. Os créditos apenas contra o estado de São Paulo e entidades vinculadas representava 3,1 vezes o patrimônio líquido.

Os dados agregados do setor confirmam a mesma mensagem de excessiva exposição ao risco do setor público: enquanto, na média do período 1988-1990, apenas 3% do saldo das operações de crédito dos bancos privados eram operações com o setor público não-financeiro, o mesmo indicador era de espantosos 73% para os bancos estaduais<sup>10</sup>. De se notar que o grosso desses empréstimos era dirigido aos respectivos governos e às estatais a eles vinculadas. E este número computa apenas as operações em situação normal. Dado o alto nível de inadimplência dos empréstimos ao setor público, se se computasse tanto as operações normais quanto as em atraso e os créditos em liquidação, a disparidade entre os bancos estaduais e os privados seria ainda maior.

Em julho de 1983, o CMN, por meio da Resolução 831, cria o chamado contingenciamento de crédito para o setor público, isto é, estabelece um teto para o estoque de operações do sistema financeiro nacional (tanto público como privado) com o setor público. Paradoxalmente, a restrição ao endividamento fez com que os estados intensificassem o recurso aos bancos estaduais, para o que contribuiu uma exceção aberta por esta mesma Resolução, para os “casos com características especiais”, que deveriam ser examinados pelo Banco Central. Dall’Acqua (1997, pg. 42-43, reproduzidos na Tabela 4) dá vários exemplos de operações de refinanciamento de dívidas do estado de São Paulo com o Banespa, feitas ao arpejo das normas do contingenciamento de crédito.

A propósito, é ilustrativa a manifestação de um ex-diretor do Banco Central, José Luiz Silveira Miranda: “Não conheço nenhum dispositivo legal que tenha revogado os impedimentos da Lei 4.595 e, no entanto, as próprias autoridades, o Banco Central, lamentavelmente, sempre constataram o fato de os governos estaduais usarem suas instituições financeiras para emprestar a si próprios e às suas empresas; só tentaram corrigir ou coibir essa situação quando as coisas chegaram a tal ponto que levou à insolvabilidade dessas instituições<sup>11</sup>.”

Em maio de 1986, o CMN limita também o saldo dos empréstimos dos bancos estaduais aos estados a seu valor ao final de abril, sob pena de

---

<sup>10</sup> Vasconcelos e Ogasavara (1992) quadros II e III.

<sup>11</sup> Banco Central (1992).

congelamento de seus depósitos compulsórios no Bacen (Res. CMN 1.135, de 15/5/1986). Essa restrição seria parcialmente aliviada no ano seguinte, pela Resolução CMN 1.389. Em junho, veio somar-se à vedação já imposta pela Lei 4.595/64 a punição estabelecida pela lei dos crimes contra o sistema financeiro, mais conhecida como a lei do colarinho branco (Lei 7.492, de 16/6/1986). Esta define como crime o empréstimo a controlador ou a entidade a ele subordinada (isto é, às empresas estatais estaduais e autarquias) e prevê pena de reclusão de dois a seis anos tanto para o controlador quanto para os administradores, além de multa. Em 1990, a Resolução 1.775 dava prazo até 1994 para a liquidação das operações dos bancos estaduais com seus acionistas, ano em que esse prazo foi estendido pela Resolução 2.127, para os casos de renegociação de dívidas. Em 1993, o Conselho Monetário Nacional editou a Resolução 1.996 que, curiosamente, apenas reafirmava os termos da Lei 7.492, determinando ao Banco Central a comunicação ao Ministério Público Federal da ocorrência de tais empréstimos.

O resultado final dessas operações e rolagens e desse ambiente normativo é um acúmulo de operações de crédito dos bancos estaduais junto ao setor público estadual, por exemplo, em junho de 1992, de Cr\$34,55 trilhões, para um patrimônio líquido ajustado de apenas Cr\$10,32 trilhões<sup>12</sup>. Ou seja, os bancos estaduais tinham, àquela época, uma exposição ao risco do setor público estadual (cada banco emprestando ao seu governo estadual e empresas pertencentes a ele) equivalente a 3,3 vezes o próprio patrimônio contábil. Computando-se apenas as operações de crédito não provisionadas dos mesmos bancos com o setor público que se encontravam em atraso ou em liquidação, estas montavam, na mesma data, a Cr\$11,3 bilhões, também maior que o patrimônio líquido contábil dos bancos estaduais<sup>13</sup>.

O patrimônio real desses bancos, obtido deduzindo-se do patrimônio contábil as provisões necessárias sobre as operações em atraso e em liquidação e as provisões de outras ordens (trabalhistas, fiscais, com relação ao SFH etc.) já então era negativo, da ordem de Cr\$6,8 trilhões (ver Tabela 3 adiante).

Mais recentemente, a famosa Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101, de 4/5/2000), em seu artigo 36, reiterou a proibição de empréstimo entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle. A própria insistência na proibição, ao longo de tantas décadas,

---

<sup>12</sup> Ver Banco Central (1993:8)

<sup>13</sup> Banco Central (1992b:8)

neste país tão afeito à edição de normas legais restritivas, é o melhor indicativo de que se tratava de um problema grave e recorrente. A propósito, a tão adiada regulamentação do artigo 192 da Constituição, que trata do sistema financeiro e virá substituir a Lei 4.595/64, será o momento de novamente discutir o assunto e garantir, sem margem para dúvidas, a proibição de empréstimos de instituições financeiras públicas a seus controladores.

Uma etapa importante do envolvimento financeiro dos bancos estaduais com seus controladores começou quando estes assumiram a função de agentes dos tesouros estaduais na colocação de títulos mobiliários, e acabaram por absorver estes títulos. Esse movimento será descrito mais adiante, no capítulo 5.

### **Concessão de crédito em desacordo com a boa técnica bancária**

Os relatórios de análise das causas do deprecimento das instituições financeiras estaduais, efetuados pelas equipes de fiscalização do Bacen quando da decretação de regimes especiais ou com o objetivo de definir os valores que seriam financiados aos estados no âmbito do Proes, são surpreendentemente homogêneos em detectar, em todos os bancos, a prática de concessão de crédito em desacordo com a boa técnica bancária, bem como uma política inadequada de recuperação de créditos. Essa prática não se restringe às administrações em curso à época dos relatórios. Ao contrário, eles demonstram que se trata de problema crônico, atravessando várias administrações. Destacamos aqui apenas alguns exemplos mais relevantes, seja pelo volume, seja pelo inusitado da irregularidade cometida, em vários bancos pequenos e grandes<sup>14</sup>.

A Comissão de Inquérito instaurada para apurar as causas que levaram à decretação do regime especial de administração temporária no Banespa em 1994 listou treze diferentes tipos de irregularidades na concessão de crédito apenas em operações com um conjunto de 22 grandes devedores privados. Essas conclusões estão infelizmente sob sigilo de justiça, o que impede a divulgação dos detalhes mais interessantes.

---

<sup>14</sup> Cabe frisar que os casos citados neste capítulo são apenas exemplos, já que uma listagem exaustiva, mesmo que apenas das irregularidades detectadas pelo Bacen, estaria muito além do escopo desse livro, se não da paciência do leitor. Por isso, esses casos não implicam que os bancos citados fossem pior administrados que as instituições não citadas, nem que estes fossem seus principais problemas.

Não obstante, é possível citar os contínuos empréstimos e prestação de garantias à Cooperativa Agrícola de Cotia, em difícil situação financeira pelo menos desde 1991, e que acabou dissolvida em setembro de 1994, deixando o Banespa com créditos a receber de US\$440 milhões. Também os empréstimos à Viação Aérea São Paulo (Vasp), que começaram por influência política quando ela era uma empresa do estado, e continuaram depois da privatização em 1990, somando US\$171 milhões, dos quais US\$26 milhões inadimplentes na data do Raet. Assim também os financiamentos concedidos à Paraquímica, Indústrias Nardini, Indústrias Reunidas São Jorge, Grupo Mendes Junior, Ari Depósito e Comércio de Soutiens, Fazenda Cacau Açú etc.

Alguns dos problemas mais corriqueiros eram: a concessão de crédito acima dos limites cadastrais das empresas ou a empresas com restrições cadastrais ou ainda com garantias insuficientes; a alta concentração de riscos; a contínua liberação de recursos a empresas com nítidos sinais de incapacidade financeira de pagamento, inclusive a empresas com passivo a descoberto; e a concessão de novos créditos que serviam apenas para liquidar operações já vencidas. Às vezes, os empréstimos eram deferidos sem o necessário parecer conclusivo da agência detentora da conta-corrente das mútuárias ou até com parecer desfavorável.

Vários dos casos escandalosos do Banespa já mereceram grande espaço na imprensa desde então, bem como no Congresso, quando da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Banespa. Por exemplo, o jornal o Estado de São Paulo se manifesta em editorial de 22/10/2001:

“À semelhança do ranário da mulher de Jader Barbalho, o Banespa creditou R\$14,3 milhões para uma instalação destinada à criação de camarões de água doce, numa fazenda no Vale do Ribeira, que nunca chegou a ser construída.

Uma empresa farmacêutica com capital de R\$349 recebeu empréstimo de R\$100 milhões, ou 315 mil vezes (sic) o seu capital, além de uma carta de Fleury, recomendando a compra da unidade de fabricação de penicilina de uma multinacional. Empresas que se tornavam inadimplentes crônicas recebiam novos empréstimos, em vez de serem cobradas e ter suas garantias executadas.

A Vasp, por exemplo, contraiu empréstimos no valor de R\$222 milhões e, dez anos depois, Fleury esclarece: ‘O banco poderia ter executado a Vasp, mas o que faríamos com uma frota de aviões?’”.

Outro exemplo: o estado de Minas Gerais assumiu o compromisso de aportar capital à Siderúrgica Mendes Junior, situada em Juiz de Fora. Esse aporte nunca ocorreu: ao invés disso, o Bemge concedeu empréstimos à Mendes Junior para esse fim. Após 1986, a empresa passou a descumprir o cronograma de pagamentos, no entendimento de que o Estado era o responsável pela dívida. Em dezembro de 1988, ela assinou uma confissão de dívida com o banco que correspondia a 101% do patrimônio do Bemge. De fato, tratava-se da imobilização de uma soma enorme de recursos, além de tudo concentrada em um único cliente, distorcendo a estrutura patrimonial e de resultados da instituição. A solução veio apenas com o Proes, que permitiu o financiamento ao estado para que este comprasse os créditos do banco.

Vale a pena também citar o relatório da verificação realizada no Banestado em 1998 e 1999:

“Durante os trabalhos de análise das causas do deprecimento, quando foram examinadas as operações de 162 clientes do Banco do Estado do Paraná, foram identificadas 738 irregularidades em 525 operações, ficando caracterizado que, dos negócios com esses clientes, 93% apresentaram algum tipo de irregularidade, que vai desde a falha de concessão até a ineficiência na cobrança, passando por renegociações irregulares que, por suas características, representaram perdas para o Banco, a saber: crédito mal concedido, concessão de descontos indevidos e recebimento de precatórios por conta de quitação de contrato.

Na Banestado Leasing, cuja verificação abrangeu 59 clientes, essa proporção é mais elevada, sendo identificado que 76% das operações objeto de ajuste apresentavam deficiências na sua concessão<sup>15</sup>.”

O mesmo relatório lista nove irregularidades na atuação da Banestado Corretora, dentre as quais destacamos a seguinte:

“Concessão de financiamentos a terceiros, mediante operações compromissadas, em valor muito superior ao Patrimônio Líquido Ajustado das sociedades tomadoras, portanto sem qualquer análise de risco e utilizando como lastro, títulos precatórios considerados irregulares pela CPI do Senado Federal”<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Processo Bacen 0001032200, fl. 10.

<sup>16</sup> Processo Bacen 0001032200, fl. 13.

Algumas irregularidades já são de conhecimento público, como o demonstra artigo publicado na imprensa em 2000<sup>17</sup>:

“O exemplo mais gritante aconteceu no Banestado Leasing, uma empresa do banco estadual que acumula um buraco de R\$350 milhões. No final de 95, uma empresa chamada Rápido Laser, com sede em Sergipe, conseguiu empréstimos de R\$3,5 milhões sem ter cadastro no banco e apresentando garantias falsas. O objetivo era comprar uma frota de caminhões, que nunca apareceu. O dinheiro também não. O caso está sendo investigado pelo Ministério Público”.

Ou este, sobre um dos menores bancos estaduais, publicado n’O Estado de São Paulo, na esteira da CPI do Banacre<sup>18</sup>:

“O Banacre começou a agonizar na metade da década de 80, mas levou seu tiro de misericórdia no governo de Orleir Cameli (de 1994 a 1998), quando foram retirados R\$25 milhões do Fundo Previdenciário – dinheiro que evitava que o Banacre recorresse ao mercado para fazer caixa –, supostamente para a construção de 2 mil casas populares para servidores públicos. As casas nunca foram entregues. O conjunto habitacional iniciado por Orleir é hoje objeto de investigação no Ministério Público e na Procuradoria-Geral do Estado.”

O relatório do Bacen sobre o Besc, que analisou, entre outros aspectos, as práticas relativas às operações de crédito entre 1994 e 1998, encontrou diversas irregularidades: pareceres de comitês de crédito com análises jurídico-econômico-financeiras insuficientes para justificar a aprovação das operações; uso de demonstrativos financeiros dos devedores desatualizados e incompletos; deferimento de créditos a clientes com restrições cadastrais e financeiras; deferimento de créditos com garantias insuficientes, depreciadas ou com gravames inscritos por outras instituições financeiras; sucessivas renovações de operações visando esconder situações de inadimplência; ineficácia da auditoria interna em apurar responsabilidades e corrigir desvios de conduta; vícios de forma nos contratos de crédito, que impossibilitavam a recuperação do capital emprestado etc<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Folha on line, disponível em [http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/banespa\\_governo.shtml](http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/banespa_governo.shtml)

<sup>18</sup> Estado de São Paulo, 26/9/1999, disponível em <http://www.estado.estadao.com.br/edicao/pano/99/09/25/pol829.html>.

<sup>19</sup> Processo Bacen 0001017079, fls. 29 a 36

O mesmo relatório cita um caso, de pequena relevância quantitativa, mas que ilustra o grau a que chegou a má gestão de créditos inadimplentes e o hábito de mascará-los. Havia uma regra interna do banco que permitia, em certas condições, a quitação de créditos em liquidação (isto é, créditos integralmente provisionados) por dação em pagamento de bens que pudessem ser utilizados como material promocional pelo banco. A regra é discutível, porque pode dar margem a negociações que não agregam valor ao banco. Mas a prática é inequivocamente ruim: houve caso de recebimento, por esse mecanismo, de 11 mil baralhos, bens que o banco não poderia transformar em dinheiro e cuja utilidade para uma instituição financeira é difícil de perceber.

### Demais práticas

As instituições financeiras estaduais têm, de forma geral, uma política de remuneração mais generosa que a de suas contrapartes privadas. Não só os salários são maiores, como também os benefícios indiretos, como garantias de estabilidade e esquemas de seguridade social. Trabalho conjunto do IBGE e Andima (1997) mostra que a remuneração dos funcionários das instituições financeiras públicas (incluindo, portanto, também os bancos federais), na média do período de 1990 a 1995, representou 84,0% do valor adicionado desse conjunto de empresas, enquanto o mesmo indicador para o setor financeiro privado foi de 35,3%. O mesmo estudo acrescenta que os benefícios indiretos representam uma parcela maior da remuneração bruta dos funcionários nos bancos públicos (26,8% na média do período) que nos bancos privados (11,8%).

A mesma disparidade é confirmada por estudo do Banco Central (1993) que compara uma série de indicadores contábeis dos bancos estaduais com os de uma amostra de bancos privados. A relação entre despesas com pessoal e o estoque de depósitos, por exemplo, era de 12,6% para os bancos estaduais e 4,9% para a amostra de bancos privados. Um indicador menos rigoroso, mas significativo, é o de que as greves dos bancários tradicionalmente se concentram nos bancos oficiais.

Corroborar a tese o seguinte trecho do prospecto de venda do Banespa, produzido pelo consórcio de avaliadores e consultores contratado pelo Banco Central para auxiliá-lo na venda:

“As análises da pesquisa salarial indicam que a tendência da remuneração no Banco Banespa está situada 53,15% acima do mercado.

Isso significa que o custo direto do quadro de pessoal do Banespa é 53,15% mais caro que o correspondente no mercado. Essa tendência de alta (expressiva) em relação ao mercado é fruto de uma política salarial onde o valor dos cargos não é determinado pela contribuição aos objetivos e sim pela sua posição no organograma da empresa. Há também a influência dos adicionais de antigüidade do funcionário, como o anuênio que eleva os salários sem a contrapartida do desempenho por resultados e sem observar as práticas do mercado privado”.

Um exemplo relativo a benefícios indiretos: o BEG criou um fundo de pensão, a Prebeg, em 1973, sem disponibilizar os recursos para arcar com a complementação de aposentadorias de seus funcionários até 1993. Além disso, esse fundo acumulou déficit técnico significativo. As provisões determinadas por esses dois fatores acumulavam saldo contábil, em 31/12/1998, de R\$141,3 milhões. Na mesma data, o patrimônio líquido da instituição era negativo em R\$129,6 milhões.

Um dos benefícios indiretos mais significativos e menos transparentes era a virtual estabilidade dos funcionários, dada a dificuldade política e legal para demitir. Em alguns casos, a estabilidade era estabelecida em convenção coletiva ou até por lei. Em 1986, o Besc inseriu a seguinte regra em seu regulamento interno:

“Art. 89 – Todos os empregados do Banco adquirem estabilidade no emprego após cumprido o período de efetivo exercício ao Besc, podendo ser dispensado apenas por justa causa, com base nos artigos 428 e 508 da CLT, ouvido, ainda, o comitê disciplinar”.

A regra foi revogada em 3/2/1988, mas a revogação teve pouco efeito porque os estáveis àquela data já tinham adquirido o direito à estabilidade.

Os bancos estaduais também seriam utilizados para contornar as restrições à contratação de pessoal pelo estado sem concurso público após a Constituição de 1988. Dessa forma, os bancos criaram empresas cujo propósito era contratar empregados que prestavam serviços ao próprio banco e, com o devido ressarcimento, a diversos órgãos do estado. O caso mais conspícuo é o da Banespa S.A. Serviços Técnicos e Administrativos (Banaser), que tinha, em novembro de 1994, 20 mil funcionários contratados, dos quais 4 mil lotados no banco. A imprensa noticiou amplamente o uso político dessas contratações indiretas, e mesmo o pagamento de 1.380 funcionários, oficialmente lotados no

gabinete da presidência do Banespa (e, portanto, pagos pelo banco) porém não a serviço deste.

Outra ordem de problemas se revela na abertura desordenada de agências, que deriva diretamente da ambigüidade na definição de objetivos a que já nos referimos. Agências deficitárias são mantidas indefinidamente porque é de interesse do estado desenvolver determinadas regiões ou atender a interesses políticos locais. Assim, o Besc tinha, em 1998, cerca de 250 agências, 56% delas consideradas pioneiras, e 320 postos de atendimento bancário. As agências pioneiras, localizadas em municípios pequenos, tendiam a ter clientes de baixa renda, um fator que reduzia sua rentabilidade. No extremo oposto, 11 agências e 70 postos se localizavam em Florianópolis. O exame dos controles do banco relativos às dependências da capital (apesar de tecnicamente inadequados) mostrou que a quase totalidade delas era deficitária, e eram mantidas sob o argumento de atender às entidades públicas estaduais e municipais sediadas na capital. Casos mais extremos de manutenção de agências não rentáveis são encontrados em bancos menores do norte e nordeste.

O Voto Bacen 737/92 já verifica que, segundo os dados das próprias instituições, 32% das agências de bancos estaduais em junho de 1990 (excluídas as da Nossa Caixa Nosso Banco, que não tinha, à época, sistema de custeamento de agências) eram deficitárias. Esse número, embora extremamente elevado, pode subestimar o que de fato ocorria, porque vários dos sistemas de custeamento eram muito imperfeitos, distribuindo a receita linearmente pelas dependências e concentrando as despesas na direção geral. Outro elemento que deve ser levado em consideração é que havia muita sobreposição de agências de bancos públicos, incluindo-se aí também os federais, em uma mesma cidade e até em uma mesma rua. O problema era ainda mais acentuado naqueles estados cujos governos tinham mais de um estabelecimento bancário, como São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul.

Apesar de ter havido planos de ajuste e fechamento de agências em todo o sistema de bancos estaduais, a inércia política e a perda das receitas inflacionárias após o Plano Real fizeram com que o problema continuasse por toda a década. Em dezembro de 1997, dados internos do Banestado obtidos informalmente pela fiscalização do Bacen apontavam para a existência de pelo menos cem agências deficitárias num total de 390 dependências<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Processo Bacen 0001032200, fl. 18.

Alguns dos abusos administrativos chegam próximo do anedótico (ou do trágico). O Voto BCB 737/92, anexo XI, anota as seguintes pérolas a respeito de bancos então sob o regime de liquidação extrajudicial:

A escolha de diretores e a designação de funcionários para funções comissionadas seguem, em maior ou menor escala, critérios que não identificam necessariamente os profissionais mais habilitados a essas funções. O Paraiban tinha 11 departamentos e 22 chefes de departamento; o banco não operava há anos em crédito rural, mas mantinha uma Diretoria de Crédito Rural, com cerca de cinquenta funcionários. No BEP era comum a admissão de funcionários sem concurso público, mediante critério de indicação de políticos ou pessoas influentes, especialmente no interior do estado e em agências fora do estado, em desacordo com os estatutos sociais.

O Bandern tinha uma agência totalmente instalada há mais de 6 meses que não chegou a ser inaugurada em face de divergência entre o prefeito local e o governo estadual; consta que a prefeitura impunha como condição para o funcionamento da dependência que os funcionários fossem nomeados pela autoridade local. Como não houve acerto com o governo estadual, a agência não chegou a ser inaugurada até a data da liquidação. A agência centro desse banco tinha 17 gerentes, para um total de 155 funcionários.

Uma das deficiências que atingiam parte das instituições financeiras estaduais no início da década de 90, especialmente as caixas econômicas e os bancos menores, era o fato de não oferecerem uma linha completa de serviços financeiros (por exemplo, seguros, no caso das primeiras; e crédito imobiliário, no caso dos segundos), uma tendência do setor privado que se consolidou com a regulamentação, em 1988, dos bancos múltiplos. Esse fato, conjugado com os altos custos de operação de suas redes, contribuía para comprometer sua competitividade<sup>21</sup>.

O Voto BCB 737, de 4/11/1992, que faz um diagnóstico detalhado do sistema de bancos públicos estaduais até aquela data, aponta também a deficiência dos sistemas de controles internos, que não permitiam, de forma geral, a pronta identificação e a correção de práticas inadequadas.

Da mesma forma, a contabilização da atividade dos bancos não reflete adequadamente seus problemas, muito particularmente com relação às sucessivas

---

<sup>21</sup> Ver comentário de Fernando Milliet in Banco Central (1992).

rolagens e renegociações de operações de crédito. Os juros e a correção monetária de tais operações revelaram-se, ao fim e ao cabo, largamente fictícios, estando parte dos devedores do setor privado há muito tempo insolventes.

Nessa linha, o relatório da fiscalização do Bacen sobre o Banestado registra a reiterada prática (em 1991, 1992 e 1996) de cessão de créditos ilíquidos ao Fundo de Desenvolvimento Econômico (FDE), de propriedade do Estado do Paraná<sup>22</sup>. O banco se livrava dos créditos problemáticos, mas o pagamento por eles era feito a prazo (ou seja, concedendo-se um crédito ao FDE). Ainda assim, registrava-se uma receita para o banco, escamoteando o congelamento do crédito.

Os devedores que são entes da federação, incluindo os controladores das instituições, são um caso diferente: para eles não há falência, já que eles dispõem do poder de tributar que lhes permite, em princípio, saldar suas dívidas, quaisquer que sejam. Diferente, *ma non tropo*: essa faculdade especial não significa que os bancos estaduais possam suportar longos períodos sem receber pagamento por seus créditos junto aos governos, já que os passivos dos bancos também não têm prazo infinito.

Não é por outra razão que o Banco Central identificou uma enorme diferença entre o patrimônio líquido ajustado contábil do conjunto dos bancos estaduais e o patrimônio líquido “saneado”, isto é, considerando as provisões determinadas pela boa técnica bancária, conforme a tabela abaixo. Observe-se que, embora os valores variem muito em período relativamente curto, de um ano, a diferença entre os dois conceitos de patrimônio é sempre muito significativa, e o patrimônio saneado sempre negativo. Na verdade, o patrimônio saneado só não era mais negativo nessa época por causa do lucro inflacionário.

**Tabela 3**  
**Patrimônio líquido consolidado**  
**dos bancos estaduais – 1991-1992**

		PL em Cr\$ milhões	PL em US\$ milhões
Jun/91	Pla	779	2495
	PI saneado	(1807)	(5788)
Dez/91	Pla	2984	2792
	PI saneado	(4227)	(3001)
Jun/92	Pla	10668	3095
	PI saneado	(6842)	(1985)

Fonte: Banco Central (1993)

Nota: Exclui dois bancos que iniciaram suas atividades após jun/91.

<sup>22</sup> Processo Bacen 0001032200, fl. 14.

É por esse motivo que a análise da contabilidade patrimonial do sistema financeiro estadual não é particularmente esclarecedora. Grandes variações anuais nas contas e até no patrimônio das instituições muitas vezes não refletem os fatos econômicos no momento em que ocorrem, mas ajustes contábeis relativos a fatos ocorridos anos antes, e que só são registrados quando são decretados regimes especiais de administração, sob controle do Banco Central, ou, depois da instituição do Proes, quando o Bacen determinou a realização dos ajustes.

Fato notável é a semelhança entre a configuração geral e os problemas de nossos bancos estaduais e os dos bancos provinciais argentinos, que também levaram a um esforço sério de privatização a partir de 1991, com a maior parte das transações se concentrando no período 1994-1998<sup>23</sup>. Tal fato autoriza a descartar explicações personalistas, ou excessivamente ligadas à conjuntura política, para as dificuldades dos bancos estaduais brasileiros. Isto é, não é o caso de jogar a culpa em políticos corruptos ou míopes, mas de reconhecer que toda a configuração institucional dos governos estaduais e das próprias instituições financeiras, as complexas relações econômico-políticas entre estes e a União, a fragilidade das instituições de controle, tudo conspira no sentido de criar os incentivos perversos que levam, em última análise, à destruição de riqueza. O mesmo fato autoriza também algum ceticismo quanto à possibilidade de que eles possam ser transformados em instituições à prova de má gestão.

---

<sup>23</sup> Para um diagnóstico dos bancos provinciais argentinos na década de 80, ver palestra de Abel R. Viglione in Banco Central (1992).

Apertando o laço –  
Crise externa e planos de estabilização



O segundo choque dos preços do petróleo, em 1979, e a forte redução da liquidez internacional que resultou na moratória do México, em 1982, representaram para o Brasil o colapso da estratégia de crescimento calcada em recursos externos. Bancos estrangeiros deixaram de renovar as linhas de crédito para o país, assim como para o conjunto dos países emergentes, desencadeando a crise cambial.

A forte recessão que se seguiu e uma trajetória errática de crescimento ao longo da década de 80, a “década perdida”, cobrariam seu preço, entre outros, dos governos estaduais e de seus bancos. A restrição externa e o recrudescimento da inflação (especialmente após a maxidesvalorização de 1983) levam à adoção de medidas de controle do déficit público em todos os níveis e a uma política monetária mais restritiva, elevando-se, em consequência, as taxas de juros.

Uma das saídas dos governos estaduais foi recorrer à federalização de suas dívidas externas, isto é, o Tesouro Nacional assumiu e refinanciou dívidas externas dos estados, ao amparo dos avisos MF-30, MF-09 e sucedâneos. Outra saída foi o recurso à emissão de títulos públicos. Por outro lado, o sistema financeiro privado se fechou ao setor público, inclusive aos estados. Dados coligidos por Vasconcelos e Ogasavara (1992: anexos I e II) mostram que, enquanto os bancos públicos mantinham saldo de financiamento direto e indireto (via títulos) a estados e municípios, correspondentes a 83,3% do saldo total de crédito normal entre dezembro de 1988 e dezembro de 1990, os bancos múltiplos privados nacionais mantinham, no mesmo período, um percentual muito menor e inconstante, variando entre 0,7% e 15,0%.

Longe de poder capitalizar seus bancos para remediar os deperecimentos que estes sofriam, os estados, ao contrário, mobilizaram-nos também para financiar a si próprios e principalmente a suas empresas estatais. A desvalorização cambial e a elevação dos juros haviam impactado fortemente estas últimas. Para que não quebrassem, os bancos estaduais, que avalizavam as dívidas externas das estatais e as dívidas junto às agências federais, honraram esses compromissos, tornando-se, desta forma, credores das estatais, e depois continuaram a rolar estas dívidas.

Dall’Acqua (1997: 75) mostra que o Banespa aumentou o saldo de operações de crédito com o setor público de 26% do ativo em 1980 para 57% em 1988, parte desse crescimento correspondendo ao pagamento de dívidas de estatais paulistas no exterior.

Sem poder captar externamente e enfrentando dificuldades para receber de seus devedores privados e públicos, por causa da recessão prolongada, os bancos estaduais passaram a captar mais depósitos remunerados internos, com forte descasamento de prazos e taxas. Trocando em miúdos: os bancos estavam captando depósitos caros, de prazos curtos, que poderiam ser retirados a qualquer momento, e emprestando a devedores duvidosos, por prazos longos e a taxas que não refletiam esse risco.

Para o caso do Banespa, os dados de Dall'Acqua (1997: 63) demonstram a substituição do *funding*: enquanto os depósitos a prazo crescem de 2,2% dos ativos em 1982 para 15,2% em 1990, os repasses do exterior (Res. 63) mais empréstimos no exterior caem de 13,1% dos ativos para 6,8%.

Poder-se-ia perguntar, então: se a situação era tão grave, porque os clientes não retiraram seus depósitos, precipitando a quebra dos bancos? A resposta é a seguinte: pela certeza que os depositantes tinham de que banco público não poderia quebrar, porque os governadores não permitiriam. É a chamada garantia política de solvência, que descrevemos anteriormente. Corroborando a crença dos depositantes, o governo federal, por pressão dos governadores, mobilizou vários instrumentos para garantir uma sobrevida a esses bancos, o que será o objeto do próximo capítulo.

Simultaneamente, nesse *front* político, mudanças estavam ocorrendo de alta significação para as instituições financeiras estaduais. O lento processo de democratização resultou na realização de eleições para o governo dos estados em 1982. Nestas eleições, conforme descrito no Voto Bacen 737/92:

“Os governantes que chegavam ao fim de seus mandatos, na maioria integrante do então partido majoritário que apoiava o governo federal, se esforçaram para eleger seus substitutos. Para tanto utilizaram todos os elementos disponíveis. Nesse rol se encontravam os respectivos bancos estaduais”.

A eleição de grande número de governadores de oposição ao governo federal e o crescimento do movimento pró-democracia implicou na gradual revisão do pacto federativo, acentuando-se o peso dos governos estaduais e municipais, movimento que chegou a seu auge com a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Por sua vez, os governadores opositoristas eleitos não se sentiam responsáveis pelas dificuldades que a inadimplência criava para seus bancos, conforme atesta Soares (1990):

“Durante o regime militar, período de excessiva centralização tributária, na ausência de recursos fiscais, os governos estaduais financiavam suas obras em infra-estrutura com recursos obtidos junto aos seus bancos oficiais estaduais. O governo estadual ficava inadimplente com o seu banco e obrigava o governo federal a socorrê-lo. Assim, o que o governo central tomava por via tributária, acabava devolvendo pela via monetária.

Em um certo sentido, o que alguns classificam como irresponsabilidade, pode ser entendido também como uma forma de resistência à centralização tributária nas mãos do governo federal, como uma forma de reter nos estados a poupança local. Fica fácil, então, entender a recusa dos governadores pós-Nova República em quitar essas dívidas”.

As eleições para governador de 1986, 1990 e 1994 também representaram períodos particularmente críticos para os bancos estaduais. Estas eleições, além disto, coincidiram com a implementação de planos de estabilização que, ao reduzir a inflação, privaram os bancos estaduais de boa parte das receitas de *float* por um certo período. E como esses períodos de baixa inflação, com exceção do último (Plano Real), foram curtos, eles não permitiram que os depositantes adquirissem a confiança necessária para aplicar seu dinheiro por prazos mais longos junto ao sistema bancário, o que teria contribuído para minorar o descasamento de liquidez de ativos e passivos dos bancos estaduais. As acelerações inflacionárias que se seguiram a cada plano e as quebras de contratos provocaram um natural retraimento das aplicações do público de mais longo prazo e até das de médio prazo, mesmo as indexadas.

Para tornar mais concreta a discussão, acompanharemos a forma como o maior dos bancos estaduais, o Banespa, foi afetado por essa conjuntura político-econômica. O quadro seguinte lista uma série de operações de assunção de dívidas de estatais pelo governo do estado e renegociações derivadas de sucessivas inadimplências, principalmente na segunda metade da década de 80.

**Tabela 4**  
**Renegociações de créditos do Banespa contra o**  
**setor público paulista – 1981-1992**

Valores em US\$ mil

Data	Empresa	Valor	Tipo de operação	Observações
9.12.81	Fepasa	70.675	Garantia de fiança prestada 986/81	
31.12.85	Conesp	15.995	Renegociação de Resolução 63	Parcelas vencidas de vários contratos de Resolução 63
31.1.85	Dersa	37.068	Renegociação de Resolução 63	Parcelas vencidas de vários contratos de Resolução 63
31.12.85	Dersa	34.343	Renegociação de Avais Honrados	
31.12.85	Fepasa	24.731	Renegociação de Resolução 63	Parcelas vencidas de vários contratos de Resolução 63
31.12.85	Fepasa	48.691	Renegociação de Finame	Parcelas vencidas de vários Pac's
31.12.85	Metrô	1.451	Renegociação de Resolução 63	Parcelas vencidas de vários contratos de Resolução 63
31.12.85	Metrô	36.523	Renegociação de Finame	Parcelas vencidas de vários Pac's
16.4.86	Metrô	119.210	Garantia de Fiança prestada 335/86	
30.10.87	Dersa	33.892	Aditivo de Renovação de Dívida	Renovação de dívida Referente a Avais Honrados Comissões não pagas
30.10.87	Fepasa	21.153	Aditivo de Renovação de Dívida	Renovação de dívida Referente a Avais Honrados Comissões não pagas
30.10.87	Metrô	1.745	Aditivo de Renovação de Dívida	Renovação de dívida Referente a Avais Honrados Comissões não pagas
31.12.87	Fepasa	7.799	Renegociação de Finame	Parcelas vencidas de vários Pac's
31.12.87	Metrô	8.898	Renegociação de Finame	Parcelas vencidas de vários Pac's
30.6.88	Conesp	9.564	Renegociação de Resolução 63	Parcelas vencidas de vários contratos de Res. 63
30.6.88	Fepasa	46.753	Financiamento de Capital de Giro	Saldar Inadimplência de : Res. 63, Aval Honrado Finame e Reneg. de 31.1.85 – Resolução 63 Reneg. de 31.12.85 – Finame
14.12.88	Cetesb	424.173	Renegociação de Resolução 63	Parcelas vencidas de vários contratos de Res. 63
14.12.88	Conesp	26.969	Renegociação de Resolução 63	Parcelas vencidas de vários contratos de Res. 63
14.12.88	Dersa	122.613	Renegociação de Várias Inadimplências	Parcelas vencidas da Res. 63, Avais Honrados, comissões não pagas e Reneg. de Res. 63 de 31.12.85 Reneg. de avais honrados de 31.12.85
14.12.88	Fepasa	100.439	Renegociação de Várias Inadimplências	Parcelas vencidas da Res. 63, Avais Honrados, comissões não pagas Finame e Reneg. de Res. 63 de 31.12.85 Reneg. de Finame de 31.12.85
21.7.89	Governo	69.752	Assunção de dívidas da Conesp – Extinta em 30.6.89	Governo assumiu obrigações vencidas da Conesp. Renov. de Res. 63 de 31.12.85, 30.6.88, 14.12.88, fiança de 2.12.81 e parcelas vencidas de Res. 63.
28.12.89	Dersa	29.726	Renegociação de várias inadimplências	Parcelas vencidas de Res. 63 Reneg. de Res. 63 de 31.12.85 Reneg. de avais honrados de 31.12.85 Adit. Renov. de 30.10.87
28.12.89	Fepasa	35.868	Renegociação de várias inadimplências	Inad. de Res. 63, Finame fianças e Comissões não pagas e Reneg. de Res. 63 de 31.12.85 Reneg. de Finame de 31.12.85 Adit. de Renov. de 30.10.87 Reneg. de Finame de 31.12.87
28.12.89	Metrô	21.214	Renegociação de várias inadimplências	Inad. Deres. 63, Finame e comissões não-pagas e Reneg. de Res. 63 de 31.12.85 Reneg. de Finame de 31.12.85 Adit. de Renov. de 30.10.87 Reneg. de Finame de 31.12.87
28.12.89	Governo	432.212	Cessão de crédito – Renegociação	Assunção de encargos vencidos Cesp, Fepasa, Metrô, Dersa
28.12.89	Governo	7.253	Aditivo de renovação ao CT de assunção de dívida da Conesp	Parcelas vencidas de renegociação de Res. 63 de 31.12.85
28.12.89	Governo	28.450	Aditivo de renovação ao CT de assunção de dívida da Conesp	Parcelas vencidas de Res. 63
3.9.90	Dersa	44.537	Renegociação de várias inadimplências	Parcelas vencidas de Res. 63 Reneg. de Res. de 31.12.85 Reneg. de Avais Honrados de 31.12.85 Adit. de renov. de 31.10.87
3.9.90	Fepasa	90.071	Renegociação de várias inadimplências	Parcelas vencidas de Res. 63 Reneg. de Res. de 31.12.85 Reneg. de Avais Honrados de 31.12.85 Adit. de Renov. de 30.10.87 Reneg. de Finame de 31.12.87 Finan. Cap. Giro de 30.6.88

Data	Empresa	Valor	Tipo de operação	Observações
3.9.90	Metrô	7.400	Renegociação de várias inadimplências	Inad. Deres. 63, Finame e comissões Não pagas de CT 335/86 Reneg. de Res. 63 de 31.12.85 Reneg. de Finame de 31.2.85 Adit. de Renov. de 30.10.87 Reneg. de Finame de 31.2.87
3.9.90	Governo	197.347	Cessão de crédito – Renegociação	Assunção de encargos venc./Vincen.Cesp, Comgás, Fepasa, Metrô, Dersa
6.9.90	Governo	440.502	Antecipação de receita orçamentária - Aro	
6.12.90	Governo	202.129	Antecipação de receita orçamentária - Aro	
15.6.92	Ceagesp	36.541	Renegociação de Várias inadimplências	Inadimplência do Cont. prestação de garantia do ex-Badesp
15.6.92	Cetesb	1.324	Renegociação de Várias inadimplências	Parcelas vencidas de Res. 63 e da Reneg. de Res. 63 de 14.12.88
15.6.92	Dersa	418.101	Renegociação de Várias inadimplências	Parcelas vencidas de Res. 63 Reneg. de 14.12.88 Reneg. De 28.12.89 Reneg. De 3.9.90
15.6.92	Fepasa	473.857	Renegociação de Várias inadimplências	Parcelas vencidas de Res. 63 Avals Honrados e comissões Não pagas Repasses externos do ex-Badesp e Reneg. de 14.12.88 Reneg. de 28.12.89 Reneg. de 3.9.90
15.6.92	Metrô	231.767	Renegociação de Várias inadimplências	Inadimplências do Finame e proinfo do ex-Badesp
15.6.92	Governo	1.138	Renegociação de Várias inadimplências	Parcelas vencidas de Res. 63, de Contratos de garantia de Aval e Reneg. de 30.6.88 Reneg. de 14.12.88 Reneg. de 28.12.89 Reneg. de 3.9.90
15.6.92	Governo	1.061	Renegociação de inadimplência do Aro	Inadimplência das operações Aro de Set. e Dez./90
30.6.92	Fepasa	84.756	Cessão de crédito - renegociação	Inadimplência dos cont. de garantia e repasso externo do ex-Badesp
30.6.92	Unesp	9.334	Cessão de crédito - renegociação	Inadimplência dos cont. de garantia e repasso externo do ex-Badesp

Fonte: Dall'Acqua (1997: 33-35)

A tabela também mostra que, a par das assunções, o Banespa realizou operações de curto prazo com o estado de São Paulo, chamadas Antecipação de Receitas Orçamentárias (Aro) em 1990, último ano do governo de Orestes Quécia. Em 6/9 foi feita uma operação de Cr\$30 bilhões, que venceu em 28/12 e não foi paga. Em 6/12 foi feita mais uma operação de Cr\$30 bilhões, com vencimento em 30/1/1991, que também não chegou a ser quitada. Essas operações são garantidas pelas receitas de ICMS do estado, mas o Banco não procurou exercê-las. Ao final do ano, a dívida do estado de São Paulo e suas empresas com o Banespa já montava a US\$2,8 bilhões, equivalentes a 3,7 vezes o patrimônio do banco.

Em 19/12/1991, o estado propôs a rolagem das dívidas, num prazo de 72 meses (com 40 de carência), liquidando, desta forma, as ARO em aberto. A amortização seria feita em 32 meses, vencendo a primeira parcela em 15/4/1995.

Em 15/6/1992, nova renegociação, incluindo tanto esta última operação quanto uma série de dívidas de estatais, além daquelas cujo pagamento já vinha sendo assumido pelo Estado. O Voto CMN 092, de 26/5/1992, permitiu que este refinanciamento de dívidas junto ao Banespa e Badesp fosse feito sem atender às Resoluções CMN 1.559, 1.718, 1.733 e 1.775.

Agravando ainda mais a situação do Banespa, os pagamentos correspondentes à amortização da dívida pelo estado, após julho de 1993, passaram a ser efetuados sob a forma de dação em pagamento de ações de empresas estatais do setor energético Companhia Energética de São Paulo (Cesp) e Companhia Paulista de Força e Luz (CPFL), não se constituindo, portanto, em entrada de caixa para o banco, fundamental para fazer frente aos seus compromissos. O quadro abaixo permite observar o crescimento da dívida em dólares:

**Tabela 5**  
**Dívida do estado de São Paulo**  
**junto ao Banespa – 1986-1995**

Em US\$ milhões				
Data	Estatais	Assunção	ARO	Total
31.12.86	901,4			901,4
31.12.87	924,8			924,8
30.09.88	866,1	164,1		1.032,2
31.12.89	874,7	745,3		1.620,0
31.12.90	1.341,4	843,2	630,9	2.815,5
31.12.91	1.371,0	1.011,0	983,0	3.365,0
31.12.92	1.747,0	1.605,5	1.473,8	4.826,3
31.12.93	2.164,3	1.919,8	1.760,9	5.845,0
31.12.94	4.155,4	3.617,4	3.315,2	11.088,0
31.12.95	15.817,8	4.917,7	4.835,7	15.817,8

Fonte: Dall'Acqua (1997:39)

○ Bacen afrouxa –  
Tentativas de salvamento  
nos anos 80 e 90 custam bilhões



Conforme descrito no capítulo anterior, o processo de democratização da década de 80 implicou o afrouxamento dos controles fiscais sobre os estados, o que se reflete também no tratamento dispensado pelo Banco Central aos bancos estaduais<sup>24</sup>.

A fragilidade financeira dos bancos estaduais, que se manifesta com força nessa década, coloca um dilema para o Banco Central, principalmente com relação aos maiores deles. Se ele injeta liquidez direta ou indiretamente nos bancos estaduais e se exime de intervir, garantindo-lhes uma sobrevivência, não só eleva o custo fiscal (estadual, bem entendido) de um inevitável saneamento ou liquidação futuros, como também sanciona a correspondente emissão monetária. Essa situação coloca graves dificuldades à execução de uma política monetária restritiva, já que os agentes mais frágeis financeiramente são bancos estaduais, parte deles de grande porte.

Por outro lado, os bancos estaduais de porte eram considerados “grandes demais para quebrar” (*too big to fail*). O que significa isso? Simplesmente que, mesmo que o Banco Central vencesse as resistências dos governadores e interviesse ou, no limite, liquidasse um deles, isso poderia afetar outros bancos e abalar a confiança dos agentes econômicos no conjunto das instituições bancárias nacionais, causando uma crise de grandes proporções, ou, para usar a expressão da moda, uma crise sistêmica.

Resta claro, portanto, que o problema estava longe de ser trivial, e levou longo tempo para que se desenhasse uma solução econômica e politicamente viável. Nesse ínterim, o que vigorou foi uma série de soluções de compromisso entre a burocracia do Banco Central e os governadores de estado, nas quais a autoridade monetária, *faute de mieux*, procurava induzir a construção de um modelo de banco estadual com estrutura enxuta, vocação definida, administração profissional, concessão de crédito conforme a procedimentos adequados e preestabelecidos e, sobretudo, que não concedesse crédito ao controlador, oferecendo em troca apoio creditício. Na década de 90, no entanto, após a manifestação de sérios problemas e uma série de soluções paliativas, não foi mais possível postergar algumas intervenções.

A crítica situação dos bancos levou à edição emergencial da Resolução CMN 797, de 11/1/1983, que permitiu aos bancos estaduais renovar “as

---

<sup>24</sup> Uma caracterização mais aprofundada do panorama político da década de 80, no que diz respeito às relações federativas no Brasil, é encontrado em Leite (2000:22-25).

operações de empréstimos, aprovadas extralimite e em caráter excepcional, com base no giro de Certificados e Depósitos Bancários emitidos a partir de agosto de 1982”. Ao mesmo tempo, a Resolução incentivou os bancos comerciais privados a adquirir esses certificados, ao permitir que eles utilizassem para tal fim até 5% dos recolhimentos compulsórios junto ao Banco Central.

Em meados do ano, o Conselho Monetário aprovou a primeira tentativa organizada de resgate dos bancos estaduais, representada pelo Programa de Apoio Creditício (PAC)<sup>25</sup>. O programa compreendia a consolidação das dívidas dos bancos junto ao Bacen e ao Banco do Brasil, com prazo de quatro anos e dois de carência, com taxa equivalente a 70% da correção monetária, mais 3% a.a. de juros. A outra medida do programa era a utilização do esquema de financiamento criado pela Resolução 797, com a diferença de que tal esquema se tornou compulsório para os bancos privados, e a remuneração dos certificados emitidos para esse fim pelos bancos estaduais foi fixada em 20% da correção monetária, sem juros. O programa exigia, como contrapartida dos estados e dos bancos beneficiados, a assunção de compromisso formal de ajustamento pelo prazo de três anos.

A limitação dos recursos alocados ao programa, tanto os dos depósitos compulsórios quanto os recursos orçamentários para financiamentos, permitiu que apenas oito instituições fossem atendidas, mesmo assim parcialmente. Ao mesmo tempo, os desequilíbrios entre as taxas passivas e ativas do conjunto do sistema, agravados pela desvalorização da moeda, a continuidade da utilização dos bancos para financiamento dos controladores e a própria crise econômica tornaram mais agudos seus problemas.

Assim foi que, ao final do ano, o CMN se viu obrigado a lançar novo programa de socorro, o Programa de Recuperação Econômico-Financeira (Proref)<sup>26</sup>. Este consistia em uma linha de crédito para nova consolidação dos débitos dos bancos estaduais junto ao Bacen, com prazo de quatro anos e um de carência, incidindo correção monetária plena e juros de 6% a.a. A parcela da dívida, composta por multas e penalidades por deficiência de reservas bancárias, também seria refinanciada, podendo ser perdoadada desde que alcançados os objetivos do programa, firmados em carta-compromisso, ao final dos quatro anos.

---

<sup>25</sup> Voto CMN 233, de 5/7/1983.

<sup>26</sup> Voto CMN 446/83, de 16/12/1983.

Novos benefícios foram concedidos dentro do Proerf pelo Voto CMN 348/84, de 16/10/1984, que perdoou os encargos financeiros de operações de empréstimos de liquidez realizados pelo Banco Central. O Voto CMN 154, de 3/4/1985, instituiu empréstimo-ponte aos bancos, de modo a dar tempo para que os estados levantassem empréstimos externos que lhes permitissem quitar seus passivos junto aos próprios bancos e/ou capitalizá-los. O empréstimo-ponte era corrigido pela variação do *overnight* mais uma taxa de juros crescente no tempo, e tinha o prazo de 180 dias, prazo este que foi prorrogado duas vezes, pelo Voto CMN 506, de 1º/11/1985 e pelo Voto BCB 198, de 29/4/1986. Por sua vez, o Voto CMN 232, de 8/8/1986, reduz as penalidades impostas para o não-cumprimento dos compromissos de ajustamento, estabelecendo uma gradação de tais penalidades, e uniformiza os contratos celebrados ao amparo do PAC e do Proerf.

Em contrapartida às concessões representadas por tais medidas, ainda em 1984, e pela primeira vez, o CMN baixou a Resolução 905, limitando o saldo dos empréstimos de cada banco estadual aos respectivos controladores e às demais entidades da administração indireta dos respectivos estados à média dos saldos de seus depósitos junto ao banco nos seis meses anteriores, e enquadrando como falta grave seu descumprimento.

Não obstante o controle indireto do Banco Central – representado pela supervisão e recomendação de medidas corretivas – dos programas de apoio com aporte de recursos e demais iniciativas no sentido de recuperar a liquidez e a solidez das instituições financeiras estaduais, o próprio Voto 232 reconhece que, para a grande maioria dos participantes desses programas, que somavam 21 instituições, os objetivos não estavam sendo atingidos.

Sobre as limitações políticas da atuação do Banco Central (e, por extensão, do governo federal) e os resultados do programa, é de rara franqueza o comentário de José Luiz Silveira Miranda, ex-diretor da Área Bancária e da Dívida Pública do Bacen e responsável pela implementação do Proerf: “Naquela época, nós não imaginávamos que seria possível liquidar um banco [estadual]. Hoje vemos que não é bem assim. O Banco Central provou isso. Porque o Proerf não deu certo? ... O que aconteceu foi que, posteriormente, as metas não foram cumpridas e, na administração subsequente, as penalidades foram perdoadas”<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> Banco Central (1992:263).

O agravamento da situação dos bancos estaduais faz com que, em 25/2/1987, o governo federal adotasse uma medida mais radical: a instituição do Raet, por meio do Decreto-Lei 2.321, que autoriza a autoridade monetária a assumir a administração de instituições financeiras problemáticas, tanto públicas quanto privadas.

Tal regime representa uma solução de compromisso entre as medidas de apoio que descrevemos e as soluções mais duras prescritas pela Lei 6.024, de 13/3/1974, a saber, a liquidação extrajudicial e a intervenção, que podem ser decretadas *ex-officio* pelo Banco Central. Ao contrário destas últimas, o Raet não afeta o regular desenvolvimento dos negócios da entidade, continuando esta a funcionar normalmente. No entanto, perdem seus mandatos, imediatamente à decretação, tanto os administradores quanto os membros do conselho fiscal. Na prática, em quase todos os casos de aplicação desse regime, o conselho de diretores foi misto, isto é, parte indicado pelo Banco Central e parte pelo estado. O Raet também permite que o Bacen utilize recursos da Reserva Monetária para saneamento da instituição e, em não havendo recursos na Reserva, que os adiante à instituição. O uso desses recursos permitiu quitar os contratos do PAC e do Proref e repor saldos negativos de reservas bancárias.

No dia seguinte à edição do Decreto-Lei, o Raet foi decretado em 23 instituições financeiras estaduais e, em 18/3/1987, em mais outras 5. Desse total de 28, 3 bancos de desenvolvimento tiveram o regime posteriormente convolado em liquidação extrajudicial. Em 15 e 29/9/1987, mais oito instituições passaram ao Raet. Em novembro de 1988, o Banco do Estado de Alagoas e duas coligadas têm decretada sua liquidação extrajudicial, a qual, em setembro de 1989, é convolada em Raet. A partir de junho de 1989, mais seis instituições ingressam no Raet e nove entram em liquidação extrajudicial. Dois elementos indicam a queda de braço disputada pelo Banco Central e pelos governadores: várias das liquidações foram contestadas judicialmente pelos estados e até revertidas temporariamente, e nenhuma instituição de grande porte foi liquidada nesse período.

A relação das instituições financeiras estaduais que passaram pelos dois regimes (Raet e liquidação extrajudicial) entre 1987 e 2001 é a seguinte:

**Tabela 6**  
**Regimes especiais – 1987-2001**

Instituição	Raet		Liquidação extrajudicial	
	Decretação	Término	Decretação	Término
Banerj	26/2/1987	27/2/1989	30/12/1996	6/2/2002
BEM	26/2/1987	22/9/1988		
Besc	26/2/1987	27/2/1989		
Badesc	26/2/1987	27/2/1989		
BEC	26/2/1987	30/12/1988		
BDRIO	26/2/1987	16/8/1988	16/8/1988	28/12/1988
Bemat	26/2/1987	27/2/1989		
	2/2/1995	28/1/1998	28/1/1998	2/6/1999
Baneb	18/3/1987	17/3/1989		
Minascaixa	15/5/1987	15/5/1989	15/3/1991	24/8/1998
Credireal	15/5/1987	15/5/1989		
Banpará	29/5/1987	29/5/1989		
Produban			16/11/1988	5/9/1989
	5/9/1989	4/9/1991		
	23/1/1995	22/7/1997	22/7/1997	-
BEP	7/6/1989	10/10/1990	9/4/1991	27/1/1994
Banacre	7/6/1989	31/7/1990		
Badesul			7/3/1989	14/3/1990
	14/3/1990	31/1/1992		
Bandern			20/9/1990	20/1/2000
Caixego			20/9/1990	21/10/1997
Paraiban			20/9/1990	18/3/1994
Badep			5/2/1991	8/8/1994
Bandepe	27/9/1991	17/3/1992		
Banespa	30/12/1994	26/12/1997		
BDRN			30/12/1994	20/1/2000
Beron	20/2/1995	14/8/1998		
Banap			3/9/1997	28/7/1999

Fonte: Bacen/ Deliq

Obs.: As instituições coligadas dos bancos comerciais e múltiplos citados também foram submetidas aos regimes especiais nas mesmas datas.

Chama a atenção o grande número de instituições submetidas, em um ou em outro momento, a regime especial, representando grande parte do sistema financeiro estadual. Algumas passaram do Raet à liquidação extrajudicial, e desta à liquidação ordinária. Em outras, a liquidação extrajudicial foi revertida, com a instituição voltando ao pleno funcionamento.

O regime de administração especial temporária permitiu a implementação de medidas de ajuste que incluíram o fechamento de agências deficitárias, profissionalização da administração, demissões, venda de ativos etc e melhoraram o resultado contábil das instituições. É o caso, por exemplo, do Bandepe, que demitiu 2.500 funcionários e fechou 98 agências durante o Raet entre 1991 e 1992. Ainda assim, suas limitações são flagrantes: os

administradores-interventores não têm incentivos nem mandato para assumir riscos e maximizar resultados, lutam muitas vezes contra o corpo funcional da instituição e têm um horizonte de decisão muito limitado. O custo da assistência financeira do Bacen, embora subsidiado, era alto para instituições cujos ativos rendiam pouco – e parte dele não rendia nada – pela reiterada inadimplência. Mais importante, o Raet não resolve o impasse essencial dos bancos estaduais, seu relacionamento com os respectivos governos, impasse que dificultou o processo de reajustamento, já que, ainda que o conselho diretor sob Raet fosse formalmente independente do governo estadual, a característica essencial desse regime era o de ser temporário. Assim, as medidas mais drásticas, na prática, requeriam a anuência do poder político, e eram precedidas de consultas aos governos. Além disto, assim que o Raet era suspenso, o *statu quo ante* era recomposto.

Paralelamente, o Voto CMN 340, de 30/7/1987, com base na Lei 7.614, de 14/7/1987, criou uma linha de crédito, operada pelo Banco do Brasil com recursos adiantados pelo Banco Central e com risco do Tesouro Nacional, para assumir e refinarciar dívidas internas dos estados e suas entidades<sup>28</sup>. Os valores refinanciados, no entanto, seriam decididos caso a caso pelo ministro da Fazenda. O Voto CMN 548/87, de 18/12/1987, dá tratamento especial às dívidas com os respectivos bancos estaduais, permitindo, além do uso de recursos do Banco Central para o dito refinanciamento, recursos do orçamento federal para 1988. O prazo do empréstimo era de 15 anos, com 18 meses de carência e, embora isto não seja explícito no Voto, os recursos foram utilizados pelos bancos estaduais para quitar dívidas anteriores com a Reserva Monetária. Assim fizeram os bancos dos estados do Rio de Janeiro, Santa Catarina, Ceará, Maranhão e Mato Grosso, entre outros.

Em 1990, a forte restrição de liquidez promovida pelo Plano Collor, juntamente com a perda das receitas de *float*, atinge fortemente uma série de instituições financeiras, e muito particularmente as já fragilizadas instituições estaduais. O CMN cria, então, um programa de recuperação, dirigido a todo o sistema financeiro, visando prover liquidez pelo prazo máximo de trinta meses, mediante a aprovação pelo Bacen de carta-compromisso com uma série de condições visando assegurar a recuperação da instituição<sup>29</sup>. Simultaneamente, o mesmo Conselho aprova normas mais rígidas para a contabilização das operações de crédito, exigindo a

---

<sup>28</sup> O Voto criou também uma linha de crédito de custeio para estados e municípios.

<sup>29</sup> Resolução CMN 1.735, de 31/7/1990.

transferência para as contas de créditos em liquidação (que exigiam provisionamento, isto é, o reconhecimento das perdas) dos valores correspondentes às operações de crédito cujo serviço não havia sido liquidado na data prevista no contrato<sup>30</sup>.

Werlang e Fraga (1995) invocam esse apoio creditício do Bacen aos bancos estaduais como exemplo da prática de financiamento indireto de déficits fiscais dos governos estaduais pelo governo federal, que dificultou as tentativas de estabilização nos anos 80 e no início dos 90: “Em setembro de 1990, esse fenômeno ficou patente: a partir da metade do mês, o Banco Central foi obrigado a aquiescer e a financiar vários bancos estaduais, iniciando o grande descontrole do plano de estabilização, conhecido como Collor I”.

Levantamento do Banco Central, relativo a todos os programas dirigidos aos bancos estaduais entre 1983 e 1991, indica um valor total de empréstimos, não computando os refinanciamentos de empréstimos dentro do mesmo período, equivalente a US\$1,9 bilhão. Computando os subsídios implícitos nos financiamentos concedidos nesse período, em relação à taxa Sistema Especial de Liquidação e Custódia (Selic) (taxa que representa o custo de financiamento da própria União), mais o subsídio correspondente ao valor devido ao Banco Central na data da liquidação extrajudicial dos bancos submetidos a esse regime, mais o perdão dos custos, penas e encargos pela utilização de empréstimos de liquidez fixado pelos Votos CMN 446/83 e 232/86, o Banco Central chega à astronômica cifra de **R\$61,5 bilhões**, que representa o custo dos programas até 31/5/2001.

Apesar das medidas saneadoras implementadas e dos enormes gastos realizados pelo Bacen, o patrimônio líquido do conjunto das instituições bancárias estaduais, se efetivados todos os ajustes contábeis recomendados pela área de supervisão do Banco Central, seria negativo em meados de 1992, como se pode ver pela Tabela 3 (Capítulo 3).

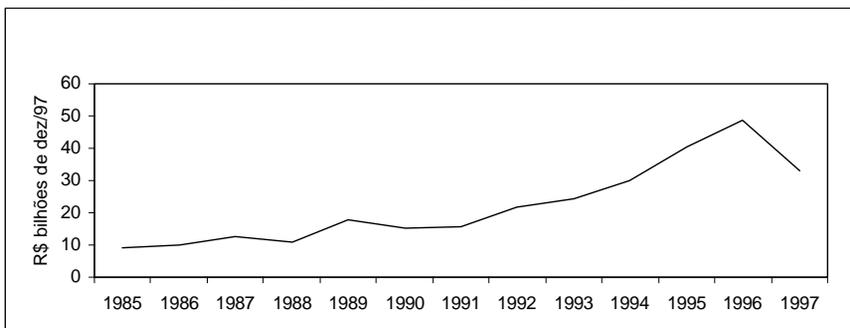
A década de 90 também testemunha forte crescimento real da dívida mobiliária dos estados, conforme o Gráfico 1<sup>31</sup>:

---

<sup>30</sup> Resolução CMN 1.748, de 30/8/1990.

<sup>31</sup> Dívida composta por Letras Financeiras dos Tesouros Estaduais, ou LFTes.

**Gráfico 1**  
**Dívida mobiliária dos estados – 1985-1997**



Fonte: Banco Central do Brasil

Tal crescimento deriva do prolongamento da crise fiscal da década de 1980; das altas taxas de juros reais *ex-post* a partir de 1992; das restrições impostas ao endividamento contratual dos estados por resoluções do Senado Federal; do contingenciamento de crédito do SFN ao setor público<sup>32</sup>; e das regras prudenciais também do CMN, que impediam novas operações contratuais dos bancos estaduais junto a seus controladores, já que a maioria deles estava excedida em vários limites.

A dívida mobiliária estadual acabou gerando riscos e, finalmente, grandes custos para os bancos estaduais, por um mecanismo bastante tortuoso. Inicialmente, os bancos estaduais eram os gestores dos fundos de liquidez da dívida pública estadual, que eram fundos do estado aplicados em títulos públicos. Isto é, o excesso momentâneo de liquidez do tesouro estadual era canalizado para esse fundo, aplicado em títulos do próprio estado, dando, portanto, liquidez para o mercado e facilitando a colocação definitiva dos títulos junto aos aplicadores.

À medida que crescia a dívida mobiliária estadual e reduzia-se, pelo evidente risco de inadimplência, a demanda dos aplicadores pelos títulos, parcela cada vez maior dessa dívida foi absorvida pelos fundos de liquidez, sem que houvesse o correspondente depósito de recursos pelo estado no banco (o que, ademais, anularia o propósito da emissão de títulos, que era captar recursos para o estado)<sup>33</sup>. Tal movimento foi acelerado pela redução

<sup>32</sup> Apesar das muitas excepcionalidades concedidas pelo CMN, geralmente relativas a empréstimos junto a bancos federais.

<sup>33</sup> Parte dos títulos foi absorvida (venda definitiva), a partir de 1991, pelos fundos de aplicação financeira.

da liquidez do mercado provocada pelo Plano Collor, em março de 1990. Assim, o próprio banco estadual é que teve que buscar financiamento de curtíssimo prazo para essa carteira de títulos de longo prazo, ampliando seu descasamento de liquidez e aumentando seu risco no caso de inadimplência. Isso foi especialmente verdadeiro para os bancos dos estados mais ricos, que eram também os maiores emissores de dívida mobiliária, a saber, São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Em dezembro de 1993, por exemplo, os quatro estados tinham um saldo de dívida mobiliária de CR\$3 trilhões. Desse total, 79% estavam nos fundos da dívida pública geridos pelos respectivos bancos estaduais, e 70% eram financiados por terceiros em operações *overnight* (operações de curtíssimo prazo, ditas compromissadas, nas quais os títulos eram transferidos para a custódia do financiador, com garantia de recompra pelo banco estadual)<sup>34</sup>.

Isso significava que os bancos estaduais estavam recorrendo intensamente aos demais bancos, e pagando altas taxas. A Gerof do Banco do Brasil era um importante doador de recursos para esse fim até setembro de 1990, quando se retira desse mercado e provoca forte aumento do custo de carregamento de papéis estaduais. A partir daí, cresce o recurso ao mercado interbancário propriamente dito Certificado de Depósito Interfinanceiro (CDI) e à janela de redesconto do Banco Central, a um custo ainda maior.

Em fevereiro de 1991, pressionado pelo efeito expansionista do redesconto, que contrariava a política monetária em vigor, e pela possibilidade de quebra de instituições de porte, o CMN autoriza a emissão e venda a termo de Letras do Banco Central de 58 dias, com rendimento equivalente à taxa Selic, aos bancos estaduais, ficando os títulos estaduais bloqueados para negociação, inaugurando o que ficou conhecido como a troca de títulos estaduais<sup>35</sup>. Dessa forma, os bancos estaduais passaram a se financiar no mercado, dando em garantia essas LBCs, e não mais os títulos estaduais de alto custo de carregamento. É de se observar que essa medida prefigura, embora em termos precários, a assunção da dívida mobiliária dos estados pelo governo federal, que só se daria em 1997 e 1998. As operações de troca foram suspensas em 1993 e retomadas em 1994, depois do Plano Real <sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> Ver Banco Central (1993b:13).

<sup>35</sup> Resolução CMN 1.789, de 18.2.91. As operações foram prorrogadas pelas Resoluções CMN 1.801/91 e 1.813/91.

<sup>36</sup> Resoluções CMN 2.081/94 e 2.141/95.

Façamos uma pausa na descrição dos acontecimentos relativos aos bancos estaduais para relatar um evento importante relativo à percepção pública sobre eles. Até a década de 1990, é difícil localizar críticas ao funcionamento desses bancos, mesmo nos círculos especializados. Sua função social os isentava de comparações incômodas com os bancos privados, ao mesmo tempo em que os colocava a salvo de questionamentos públicos. As evidentes dificuldades para seu enquadramento, no entanto, foram lentamente mudando esse quadro, principalmente no que diz respeito ao Banco Central, que carrega a responsabilidade pela saúde do sistema financeiro e tem acesso aos dados mais detalhados. Em maio de 1992, o presidente Francisco Gros organizou um seminário internacional sobre bancos estaduais (Bacen 1992) que reflete essa mudança. Nele debatem técnicos e executivos nacionais e estrangeiros, políticos e funcionários dos próprios bancos; e dele emerge uma visão mais nuançada desses bancos, e várias críticas e dúvidas sobre sua viabilidade são expressas. Naturalmente, essa primeira discussão pública não produziu propostas de solução para o setor.

No ano seguinte, e contrariando a praxe de sigilo das motivações de decisões do Bacen, o presidente Gustavo Loyola faz publicar uma versão do Voto Bacen 737/92, apenas expurgada dos trechos mais explícitos e dos dados sujeitos a sigilo comercial e bancário (Bacen 1993). Esse trabalho, manifestação oficial da autoridade monetária, já tem um tom francamente crítico, listando 24 medidas de ajustamento necessárias e apontando para uma postura mais rigorosa do Bacen em relação a eles, mas também não propõe uma reorganização do setor, como viria a acontecer três anos mais tarde.

Voltando à descrição da evolução dos bancos, o que já dissemos até aqui permite reconstruir o contexto em que se inserem os sucessivos programas e medidas de salvamento dos bancos estaduais. O ponto fulcral é que os estados usavam seus bancos para fazer políticas públicas ou financiar seus déficits fiscais. Dessa forma, tornavam-nos mais vulneráveis a crises macroeconômicas, como a que foi desencadeada a partir de 1982. Os bancos recorreram primeiro à emissão de títulos próprios (CDBs e RDBs) a taxas elevadas, resolvendo o problema imediato de liquidez, mas tornando sua rentabilidade negativa. Quando essa forma de financiamento passou a ser insuficiente, os bancos recorreram aos agentes financeiros do governo federal e, finalmente, ao próprio Banco Central. O Bacen, por sua vez, se viu obrigado a sustentar essa situação, com pesado custo fiscal, porque a alternativa de liquidação era politicamente pouco viável e porque, com a instabilidade macroeconômica e conseqüente fragilidade do SFN ,

uma intervenção mais firme poderia detonar uma crise generalizada no setor financeiro. O impasse foi extremamente perverso: ele permitiu a continuidade dos déficits fiscais dos estados, parte dos quais, pelos subsídios embutidos nos programas, traduziu-se em déficits federais.

A dificuldade de realizar o ajustamento fiscal impunha a necessidade de uma política monetária mais restritiva, a qual, no entanto, ao provocar o aumento da inadimplência, arriscava quebrar o elo mais frágil do sistema financeiro, que eram os próprios bancos estaduais. Esse *imbróglio* foi parcialmente responsável pelo crescimento exponencial da dívida pública (tanto da dívida contabilizada quanto dos “esqueletos”), constituindo-se em uma das restrições importantes à estabilização macroeconômica.



Mas o Plano Real reaberta –  
A perda definitiva das receitas  
inflacionárias



Em julho de 1994, o Plano Real fez despencar rapidamente os níveis de inflação, notícia muito bem vinda para toda a economia, mas não para o sistema financeiro. Isso porque a estabilidade de preços impôs ao sistema a quase eliminação de suas receitas de *float* financeiro, que representavam mais de um terço de suas receitas totais. Em 1995, a influência dessas receitas já era irrisória.<sup>37</sup> Por outro lado, a estabilidade provocou elevação dos depósitos bancários, os quais foram utilizados pelos bancos para expandir o fluxo de empréstimos do setor financeiro ao restante da economia, como forma de compensar a perda das receitas inflacionárias.

Contraopondo-se a esse movimento, que poderia aquecer demasiadamente a economia e trazer de volta a inflação, o Banco Central manteve altas as taxas de juros e elevou as alíquotas de recolhimento compulsório. Ainda assim, os empréstimos cresceram quase 60% nos primeiros doze meses do plano. Esse crescimento dos empréstimos, conjugado a altas taxas de juros, expôs o sistema a um maior risco de inadimplência, que logo se concretizou. Após a etapa inicial de crescimento da demanda agregada como consequência do plano de estabilização bem sucedido, a crise mexicana de 1994 produziu o famoso “efeito tequila”, reduzindo o crescimento e provocando uma onda de inadimplência e falências.

O conjunto do sistema financeiro sofreu, tendo a taxa de inadimplência passado de 5% em setembro de 1994 para 15% em 1997 (Baer e Nazmi 1999, p. 121). Os problemas de bancos privados como o Econômico, o Nacional, o Bamerindus, potencializados por essa conjuntura negativa, levaram o governo a criar o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (Proer)<sup>38</sup>, que incentivava a incorporação de instituições financeiras insolventes por outras instituições e era complementado por várias outras medidas no sentido de garantir a solidez do sistema financeiro, como a adesão aos princípios de Basileia.

Nos anos seguintes, houve também grande número de fusões e liquidações, de tal forma que o número de instituições bancárias (bancos comerciais e múltiplos) caiu de 241, em dezembro de 1993, para 201, em dezembro de 1998. Exemplos mais significativos desse movimento de consolidação dentro do sistema financeiro foram as aquisições do Banco Econômico pelo Banco Excel (1995 – vendido em 1998 ao Banco Bilbao

---

<sup>37</sup> Barros e Almeida Jr. (1997b) descrevem o efeito do Plano Real sobre o SFN.

<sup>38</sup> Medida Provisória 1.179, de 3/11/1995.

Vizcaya), do Banco Nacional pelo Unibanco (1995), do Bamerindus pelo HSBC (1997), do Banco de Crédito Nacional (BCN) pelo Bradesco (1998) e, mais recentemente, do Banco Real pelo ABN Amro (1999). O fato de que o governo federal exigiu a troca do controle acionário de bancos privados de porte, processou seus executivos e permitiu a venda para bancos estrangeiros foi um claro sinal para os governadores de que não seria fácil manter bancos insolventes<sup>39</sup>.

Os bancos estaduais, com sua problemática carteira de operações de crédito e com menor flexibilidade para efetuar redução de custos, sofreram ainda mais que os bancos privados. Os mais afetados foram aqueles responsáveis pelos maiores fundos de liquidez das dívidas estaduais.

O caso paradigmático foi o do Banespa. Com a redução da liquidez no sistema e o aumento do risco, os bancos privados passaram a ser mais reticentes em financiar a carteira de Letras Financeiras de Tesouro do Estado de São Paulo (LFTSPs) do Banespa, o que obrigou o Conselho Monetário a autorizar novamente a operação de troca de títulos estaduais por Letras do Banco Central (LBCs) (Resolução CMN 2.081, de 24/6/1994). Isso representava um alívio apenas relativo para o Banco, porque a troca só podia ser feita com as LFTSPs registradas no Selic, ficando de fora as do Central de Custódia e de Liquidação Financeira de Títulos (Cetip). No começo de setembro de 1994, uma parcela das LFTSPs cetipadas, correspondendo a mais de R\$4 bilhões, não encontrava comprador sequer para operações compromissadas, e o Banespa teve que financiá-la ele próprio, recorrendo ao mercado interbancário. Da mesma forma que no mercado de títulos, não havia boa vontade em relação ao Banespa no mercado interbancário, que precisou ser suprido pelo Banco do Brasil para que o Banespa pudesse se financiar<sup>40</sup>.

Apesar de a Resolução 2.081 exigir garantias equivalentes a 100% do valor da operação de troca de títulos, a Circular 2.428 permitia que essa garantia fosse prestada também com títulos que já compunham os recolhimentos compulsórios e encaixes obrigatórios junto ao Bacen. Em setembro, o Banco Central facilitou as operações de troca, permitindo ao Banespa utilizar essa faculdade. O saldo das trocas de LBCs por LFTSPs se elevou, ao final daquele mês, a R\$5,3 bilhões. Ao final do ano, o saldo chegava a R\$6,4 bilhões.

---

<sup>39</sup> Ver Makler (2000:50).

<sup>40</sup> Ver Dall'Acqua (1997:88-90).

Os empréstimos junto ao mercado interbancário (que, em dezembro, chegavam a cerca de R\$6 bilhões diariamente) e a troca de títulos compunham um fluxo contínuo de recursos cuja interrupção implicaria a insolvência imediata da instituição. Ainda assim, esses recursos não eram suficientes para fechar o caixa do Banespa. Houve necessidade de contínuo recurso a empréstimos de liquidez junto ao Banco Central nesse segundo semestre de 1994, com grande crescimento em novembro, e terminando o ano com um saldo devedor nesta rubrica de R\$3,9 bilhões.

O mesmo estado de coisas, com pequenas diferenças, vigia nos bancos dos demais estados com grandes dívidas mobiliárias, como Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul.

Não obstante esse incômodo desequilíbrio no seio do SFN, nem todas as novidades eram negativas. As características mais duradouras e menos espetaculares da estabilização macroeconômica seriam cruciais para a solução desse impasse.

Após os vários planos de estabilização mal-sucedidos implantados nas décadas de 80 e 90, o Plano Real se caracteriza pelo consenso da equipe econômica do governo – mas não só dela – de que o ajuste fiscal e o controle da oferta monetária são essenciais para a estabilidade de preços e, além disso, que um ajuste fiscal estadual duradouro e o controle monetário dependem, entre outros fatores, da quebra do vínculo entre os estados e seus bancos. Cabe a observação de que, na vizinha Argentina, a iniciativa de reforma dos bancos provinciais também foi contemporânea do Plano Austral<sup>41</sup>.

A par disso, a própria situação de insolvência dos bancos estaduais, trazida à luz pela queda abrupta da inflação, faz com que eles percam momentaneamente toda funcionalidade para os governadores. De agentes de fomento, eles passam a fonte de problemas financeiros e políticos. Ainda assim, quase todos os governadores resistiriam tenazmente à nova orientação do governo federal nesse particular.

Um terceiro efeito relevante do Plano Real são suas conseqüências negativas para as finanças estaduais: o plano inviabiliza um importante

---

<sup>41</sup> O ajuste fiscal estadual duradouro depende também, crucialmente, de a União não refinarciar dívidas estaduais, o que só foi garantido com a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000), muito especialmente seu artigo 35, e apenas após a grande rodada de assunção e refinanciamento de dívidas estaduais de 1997-1998 (Lei 9.496/97).

mecanismo de ajuste fiscal do regime de alta inflação, que era o fato de as despesas serem menos perfeitamente indexadas que as receitas, e ao mesmo tempo gera taxas de juros reais extremamente elevadas em 1994 e 1995. Esse recrudescimento da crise fiscal estadual fragiliza politicamente os governadores frente ao governo federal e torna-os mais suscetíveis de aceitar as soluções propostas por este último para a crise dos bancos estaduais.

O quarto efeito talvez seja o mais crucial: a transformação da estabilidade econômica em um bem público, em um valor político de destaque. Embalado por esse fenômeno político, o ministro da Fazenda de Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso, elege-se presidente no primeiro turno em outubro de 1994. Simultaneamente são eleitos vários governadores da aliança PSDB-PFL, na qual se apóia o presidente eleito.

Foi essa transformação, gestada desde o Plano Cruzado e durante as sucessivas tentativas fracassadas de estabilização, que permitiu a adoção de um programa de reformas duro e bastante impopular, mas considerado essencial para a consolidação da estabilidade. Entre essas reformas está o reordenamento do sistema de bancos estaduais.

Foi necessária a rara conjunção de todos esses elementos para superar as enormes resistências e viabilizar o processo de reestruturação desse segmento do setor financeiro. Na feliz expressão de Leite (2000: 78), gerou-se uma **conjuntura crítica**, que permitiu a mudança permanente da relação do Banco Central com o sistema de bancos públicos estaduais. De fato, e observando-se um conjunto mais amplo de iniciativas da União, inclusive o refinanciamento das dívidas estaduais sob novas bases e a Lei de Responsabilidade Fiscal, a mudança nos anos recentes foi ainda mais radical: o que mudou foi a relação entre o governo federal e os governos estaduais, no que diz respeito à possibilidade de os últimos financiarem seus déficits recorrendo ao primeiro.

Momento de decisão –  
Raet nos grandes bancos estaduais  
e início das negociações



Refletindo esse estado de coisas, antes mesmo da posse de Fernando Henrique, Pêrsio Arida, na sessão de sabatina no Senado Federal que aprovou seu nome para assumir a presidência do Banco Central em dezembro de 1994, fez críticas aos bancos estaduais e expressou seu comprometimento com sua privatização.

Ainda assim, houve certa vacilação do governo federal no trato desse problema. Em 21/12/1994, o CMN aprovou a Resolução 2.127, que permitia não só a cessão de créditos dos bancos estaduais contra seus controladores (inclusive a administração indireta) para instituições não-financeiras, mas também a simples renegociação de tais créditos por prazos de até vinte anos. Se aplicada essa resolução, seria dado novo fôlego aos maiores bancos estaduais, ao custo de postergar a solução de seus problemas estruturais, e de seus efeitos negativos de longo prazo sobre as finanças públicas. Sobretudo, seria a sanção definitiva das autoridades federais ao brutal descasamento entre o prazo médio dos recursos captados pelos bancos e o de suas aplicações.

Nesse mesmo mês, como vimos, a deterioração da situação financeira do Banespa e Banerj chegava ao limite. Aproveitando o final dos mandatos dos governadores de São Paulo e do Rio de Janeiro, Luís Antônio Fleury e Leonel Brizola, quando estes já não tinham capacidade política de reagir às ações do governo federal, o Banco Central suspende as operações de empréstimo de liquidez, o Banco do Brasil suspende seu financiamento no CDI e o Banco Central declara o Raet no Banespa e no Banerj. De fato, a intervenção se deu no último dia dos mandatos daqueles governadores, em 30/12/1994. Não tendo tomado posse ainda, os novos governadores, Mário Covas e Marcelo Alencar, estariam isentos do custo político da medida, não podendo tampouco ser responsabilizados pela deterioração do patrimônio que o Raet tornaria explícito<sup>42</sup>. Essas medidas marcam uma ruptura com as práticas de uma década de medidas paliativas em relação aos bancos estaduais.

Logo em seguida à decretação do regime especial no Banespa e no Banerj, ele foi decretado em mais três bancos estaduais de menor porte: Produban (23/1/1995), Bemat (6/2/1995) e Beron (20/2/1995). Todas as instituições sob Raet foram dispensadas do recolhimento compulsório sobre depósitos à vista e a prazo.

---

<sup>42</sup> Garman et al. (1998:20) são os primeiros a argüir o *timing* político do Raet nesses bancos, de forma a minimizar os custos políticos da intervenção, que era, de resto, inevitável.

Em novembro de 1995, os institutos da liquidação extrajudicial e da intervenção foram aperfeiçoados com a edição da MP 1.182 (depois convertida na Lei 9.447, de 15/3/1997), a qual estabeleceu que, na eventualidade da aplicação desses regimes especiais, seria decretada a responsabilidade solidária dos controladores e a indisponibilidade de seus bens. A mesma lei deu poderes ao Bacen para determinar aos controladores de instituições financeiras, independentemente da aplicação de regimes especiais, a adoção de uma série de medidas necessárias para recuperar essas instituições, tais como a capitalização, a transferência do controle acionário ou a reorganização societária.

O passo seguinte à decretação do Raet nos dois maiores bancos estaduais seria encaminhar uma solução definitiva para eles, preferencialmente a desestatização, em que pese a previsível resistência a esta solução em particular. No caso do Rio de Janeiro, o governador Marcelo Alencar, pertencente ao mesmo partido de Fernando Henrique, entrou em acordo com o governo federal, o que permitiu caminhar na direção da privatização do Banerj.

Mesmo nesse caso, havia ainda substantivos problemas operacionais a superar: a legislação que rege a privatização exige um rito próprio, custoso e demorado; nesse ínterim, é preciso preservar o valor da instituição, sua clientela e operações, tarefa particularmente delicada porque se trata de um negócio que depende, mais que qualquer outro, da confiança do público; e, finalmente, são instituições com problemas operacionais e administrativos que precisam de uma série de ajustes antes que estejam aptas à passagem ao setor privado. Por outro lado, nem os estados nem o Banco Central tinham experiência para enfrentar simultaneamente esses desafios. A solução aventada pelo estado e aceita pelo Banco Central foi a assinatura de um convênio entre ambos, em janeiro de 1996, para possibilitar a contratação de administração profissional para conduzir o Raet no conglomerado Banerj. O Banco Bozano Simonsen foi o escolhido em licitação pública.

Já com o governo de São Paulo, as negociações foram bem mais difíceis, não se chegando a nenhum resultado durante todo 1995. A bancada do estado na Câmara dos Deputados também fez firme oposição às intenções federais<sup>43</sup>. No centro da controvérsia, evidentemente, estava o tratamento da dívida pública estadual junto ao Banespa. Covas propôs que o Banespa

---

<sup>43</sup> Ver Garman (1998:22).

refinanciasse novamente a dívida estadual nos moldes da Resolução CMN 2.127/94, em vinte anos, com o controle do Banespa sendo compartilhado entre a União e o Estado, pleito rejeitado pelo governo federal.

Em janeiro de 1996, um ano após a decretação do Raet, foi assinado o primeiro protocolo de intenções para o acordo, que previa a manutenção do Banespa sob controle estadual e a assunção pela União de metade da dívida do estado e suas empresas para com o banco, no valor de R\$7,5 bilhões, com refinanciamento a juros reais de 6% a.a. A outra metade seria quitada pelo estado com a venda da Ferrovias Paulistas S.A. (Fepasa) para a União. Observe-se que o protocolo não incluía nem as dívidas com a Nossa Caixa nem a dívida mobiliária do estado.

O acordo foi aprovado pela Assembléia Legislativa de São Paulo no mês seguinte, mas as negociações para sua aprovação no Senado Federal se arrastaram, com os demais estados, previsivelmente, demandando a extensão do tratamento a todos eles. No caminho, foi criada a CPI do Sistema Financeiro, que tratava também da intervenção no Banespa e Banerj, e que serviu ao propósito de obter tratamento igualitário para todos os estados<sup>44</sup>. Finalmente, em maio de 1996, o Senado aprovou o acordo, bastante favorável ao governo estadual. Mas, na metade do ano, a dívida do estado já montava a R\$32 bilhões (incluindo a dívida mobiliária), devido aos juros incorridos e não pagos. Aparentemente foi a demora na conclusão do processo e o crescimento da dívida que levaram Covas a abandonar o protocolo em agosto do mesmo ano, instalando novo impasse nas negociações.

Não se pode esquecer de que o cacife do governador frente ao governo federal era enorme, por vários motivos: primeiro, o tamanho da dívida de São Paulo era significativo relativamente à dívida líquida do setor público, logo, não haveria ajuste fiscal global se não se saneasse as finanças daquele estado; segundo, o Banespa era o típico caso de *too big to fail*, e o custo de sua derrocada seria suportado principalmente pelo Banco Central; terceiro, Mário Covas, assim como Marcelo Alencar, fazia parte do mesmo partido de Fernando Henrique, que estava em começo de mandato e com uma longa agenda de reformas que exigiria congregar todo o apoio parlamentar disponível.

Os interventores do Banespa não tinham os instrumentos para resolver o problema central do banco, que eram as operações de crédito contra o

---

<sup>44</sup> Ver Kerches (2000:113).

estado e empresas estatais. Ainda assim, durante o longo período de intervenção, tomaram diversas medidas para melhorar o desempenho do banco, como a alienação de imóveis e bens não de uso, redução do quadro de funcionários em mais de 16.000 pessoas, recomposição do nível de tarifas bancárias e outras medidas, que resultaram no aumento dos níveis de recuperação de créditos problemáticos<sup>45</sup>.

---

<sup>45</sup> O número de funcionários do conglomerado foi reduzido de 39.276 em dezembro de 1994 para 24.992 em dezembro de 1997, e continuou se reduzindo até a privatização.

Tentando desfazer o nó –  
Criação do Proes e refinanciamento  
das dívidas estaduais



A dificuldade de se chegar a uma solução de compromisso em São Paulo e a pressão do Congresso fizeram com que, paradoxalmente, o governo federal dobrasse sua aposta: em 7/8/1996, o Ministério da Fazenda anuncia a edição da Medida Provisória 1.514, que cria o Proes – Programa de Incentivo à Redução da Presença do Estado na Atividade Bancária – e, grosso modo, estende o tratamento oferecido a São Paulo a todos os estados, com a particularidade de induzir explicitamente a opção dos governadores pela privatização<sup>46</sup>. Por outro lado, a medida acena a São Paulo com a possibilidade de aumento do valor financiado.

A proposta fundamental do Proes era, após tantos programas de ajustamento frustrados, reduzir ao mínimo a presença de instituições financeiras controladas por governos estaduais no sistema financeiro. Uma característica importante do programa é o fato de a adesão do estado ser voluntária, diferentemente da solução de liquidação. Por um lado, isso dá ao estado a possibilidade de participar ou não do programa, e escolher a modalidade de participação, e por outro, faz com que ele partilhe o ônus político dessa decisão.

O mecanismo para induzir os estados a diminuir o tamanho do sistema de bancos estaduais consiste no fato de a União financiar 100% do custo de ajuste em todos os casos, exceto no de simples saneamento, em que o estado continua a controlar a instituição financeira. Nesse caso, o empréstimo é limitado a 50% das necessidades de recursos. O restante deve ser provido pelo governo estadual.

A MP previa também a possibilidade de a União adquirir os créditos dos bancos estaduais existentes em 31/3/1996 contra seus controladores e contra outras entidades também controladas pelos estados e refinanciá-los, nos moldes do acordado com São Paulo. Aceitando refinanciar os saldos dessa data (também chamada “data de corte”), que incluíam, portanto, os juros incorridos enquanto se concluíam os trâmites do acordo com Covas, seria possível desfazer o impasse nas negociações. Como sabemos hoje, não seria assim tão simples.

De toda sorte, em novembro de 1996, a União e São Paulo firmaram novo protocolo com base na nova MP, fechando um acordo bem mais amplo que o anterior. A União cedeu ao incluir no refinanciamento a dívida

---

<sup>46</sup> A rigor, esse nome só passou a existir em 28/2/1997, quando da aprovação pelo CMN da Resolução 2.365.

mobiliária do estado (cuja quase totalidade encontrava-se na carteira do Banespa, parte dela bloqueada para a troca por LBCs), em troca da concessão mais cobiçada: a transferência de 51% do capital votante do Banespa ao governo federal, para posterior privatização. O estado cedeu ainda ao se comprometer com o atingimento de metas fiscais específicas. Parte da dívida seria quitada antecipadamente, por meio do mecanismo da chamada conta gráfica no Tesouro Nacional: ações de empresas estatais paulistas e *warrants* nelas lastreados seriam transferidos ao governo federal por um valor provisório, abatido do saldo do financiamento, e o acerto final na conta gráfica, para mais ou para menos, dar-se-ia quando da venda desses ativos, ou pelo próprio estado ou pelo BNDES, que gere o Programa Nacional de Desestatização (PND). As parcelas da dívida paulista a serem amortizadas antecipadamente eram de 20% para a dívida mobiliária, 12,5% para a dívida junto ao Banespa e 50% para a dívida junto à Nossa Caixa. O estado reteve a possibilidade de se retratar da federalização do Banespa, caso resolvesse no futuro aumentar a amortização extraordinária da dívida junto ao banco para 50%, com a entrega de outros ativos.

Um elemento-chave para o fechamento do acordo foi a manutenção da Nossa Caixa como entidade estadual. Ele permitiu que o estado retivesse um instrumento de execução de políticas públicas, o que lubrificou, por exemplo, a aprovação do acordo na assembléia legislativa paulista<sup>47</sup>. Por outro lado, essa concessão abriu um precedente que seria aproveitado por vários governadores, nos dois anos seguintes.

O protocolo de novembro de 1996 com o estado de São Paulo foi especialmente comemorado pelo governo federal. Com as providências necessárias para o Banerj já em execução, estava começando a ser encaminhada uma solução para os dois maiores bancos estaduais, os dois cuja eventual insolvência poderia de fato desencadear uma crise sistêmica.

## ○ refinanciamento

Enquanto isso se dava, o governo federal tinha que lidar também com outra dimensão da crise fiscal estadual, a saber, o desequilíbrio orçamentário e a crescente dificuldade para seu financiamento. No caso de São Paulo, o protocolo provê solução simultânea para os dois problemas. Isso deriva da peculiaridade do endividamento paulista: seus principais credores eram seus

---

<sup>47</sup> Ver Garman et al. (1998:26).

próprios bancos. Em dezembro de 1995, a parcela da dívida dos estados (exceto São Paulo) cujo risco era dos respectivos bancos estaduais era de 40% do total, incluindo-se neste cálculo a dívida mobiliária. Já no caso de São Paulo, esse indicador era mais que o dobro, 89%. A par disso, o grande problema das instituições financeiras de São Paulo eram exatamente seus créditos contra o estado, embora elas também não estivessem livres de outras mazelas. Esses dois fatos significam que, para este estado e para ele somente, refinar a dívida do estado e sanear suas instituições financeiras são praticamente a mesma coisa.

Para o resto do país, outras razões levaram o governo federal a concluir pela mesma necessidade de refinanciamento das dívidas estaduais. Em primeiro lugar, a possibilidade de conseguir a adesão dos estados a programas de ajuste fiscal, necessários ao equilíbrio macroeconômico. Em segundo, a isonomia de tratamento frente a São Paulo, o que não era somente uma questão de princípios, mas também tinha uma dimensão pragmática: para aprovar o protocolo de São Paulo no Senado Federal, seria preciso estender o tratamento a todos os demais estados, cujos governantes, aliás, acompanhavam atentamente as negociações com o Palácio dos Bandeirantes. Em terceiro, o refinanciamento das dívidas seria um forte apelo para atrair os governadores a um acordo quanto a seus bancos, especialmente um acordo no sentido da extinção ou da privatização, quebrando assim o vínculo que tornava esses bancos reféns das necessidades de financiamento dos respectivos donos. Em alguns casos, houve apenas um protocolo de intenções tanto para o refinanciamento quanto para a reestruturação dos bancos<sup>48</sup>. Finalmente, convém lembrar que parte significativa da dívida estadual já era, na prática, dívida junto à União. É o que ocorria com a dívida mobiliária, pelo esquema de troca com o Banco Central, e com a dívida junto às instituições financeiras federais.

Ou seja, o refinanciamento das dívidas estaduais, tanto quanto o próprio Proes, foi simultaneamente um efeito colateral das negociações com São Paulo e uma resposta às necessidades da estabilização macroeconômica. As negociações para o refinanciamento foram cristalizadas na Medida Provisória 1.560, de 19/12/1996, posteriormente convertida na Lei 9.496, de 11/9/1997. Essa MP permitia o refinanciamento das dívidas mobiliárias e de boa parte da dívida contratual dos estados, em trinta anos e à taxa de 6% a.a. mais a variação do IGP-DI, limitando os pagamentos mensais a

---

<sup>48</sup> Sobre o processo de barganha com os estados, ver Makler (2000:50, 54), Leite (2000:28) e Ness (1999:146).

um percentual da receita corrente líquida estadual, variável conforme as condições específicas de cada contrato.

## O que é o Proes

Feito este comentário em relação ao refinanciamento das dívidas, podemos descrever em maior detalhe as características do Proes. O principal instrumento do programa são linhas de financiamento do governo federal aos estados, que lhes permitem adotar as seguintes alternativas relativamente a suas instituições financeiras:

- extinção;
- privatização;
- transformação em instituição não financeira (agência de fomento);
- aquisição do controle pelo governo federal, que deverá privatizar ou extinguir a instituição; e
- saneamento.

A seguir comentaremos, rapidamente, cada uma dessas alternativas. A hipótese de extinção se aplica no caso das entidades já liquidadas extrajudicialmente. Os recursos do financiamento são utilizados para pagar credores, permitindo transformar esse regime especial em liquidação ordinária, sob controle do governo estadual.

No caso de privatização, que deve seguir todas as condições e ritos estabelecidos para alienação de bens do setor público, as receitas obtidas pelo estado são imediatamente utilizadas na amortização do financiamento federal.

Um aspecto a se destacar na alienação de instituições financeiras estaduais é sua frontal contradição às posições da esquerda nacionalista: ela somava à polêmica da privatização o anátema da admissão de competidores estrangeiros. O artigo 52 das disposições constitucionais transitórias veda o aumento da participação do capital estrangeiro (ainda que minoritária) em instituições financeiras, até que seja feita a regulamentação do artigo 192 da Constituição, isto é, até que seja redefinida a ordenação do SFN, o que ainda não ocorreu. A vedação, no entanto, não se aplica aos casos em que esse aumento seja de interesse declarado do governo brasileiro. Assim, cada alienação é precedida da edição de um decreto, permitindo, com base no interesse do governo, que sejam aceitas

no leilão ofertas de empresas com participação de capital estrangeiro<sup>49</sup>. Tais empresas eram também proibidas, pela Resolução CMN 2.099, de 17/8/1994, de abrir novas agências. Nesses casos, foi permitido que elas abrissem agências em todo o país, desde que mantido o número total de agências existente em 5/10/1988, data da promulgação da atual Constituição Federal. Como, no período de ajustes prévio à privatização, houve em quase todos os casos fechamento de agências, essa permissão era de fato uma autorização para aumentar o número de agências existente na data do leilão. Tal abertura foi especialmente relevante para a venda de instituições sediadas fora do eixo sul-sudeste. Esses procedimentos visavam aumentar o número de concorrentes à compra dos bancos estaduais e, dessa forma, maximizar seu preço de venda.

Já a hipótese de federalização da instituição provê ao estado uma forma de transferir ao governo federal o ônus político da execução dos ajustes prévios necessários à privatização, que invariavelmente incluem demissões, o desgaste do confronto com os sindicatos, as batalhas das ações judiciais. Não menos importante, permite partilhar também o ônus da própria decisão de privatização, tema politicamente controverso, para dizer o mínimo.

As agências de fomento são um tipo de instituição *sui generis*, cujos contornos foram definidos pela primeira vez pela Resolução CMN 2.347, de 20/12/1996. Segundo aquela resolução, as agências são limitadas a uma por estado e destinam-se a financiar projetos na área do estado a que pertencem, não podendo captar depósitos do público, não tendo acesso a operações de redesconto no Banco Central nem tendo conta de reservas bancárias. Elas apenas podem emprestar capital próprio, repassar recursos orçamentários, de fundos constitucionais e de organizações de desenvolvimento nacionais ou internacionais. Tratava-se, na verdade, de uma concessão aos governos estaduais que estavam abrindo mão de suas instituições financeiras, de maneira que eles pudessem ainda contar com um instrumento de fomento da economia regional, sem, no entanto, permitir o financiamento de políticas públicas por meio da captação de poupança financeira nem a assunção pelo governo estadual de riscos próprios do mercado financeiro.

---

<sup>49</sup> De se notar que seria necessária a edição de decreto, mesmo que não tivesse sido tomada a decisão política de admitir a venda a empresas estrangeiras, já que os grandes bancos privados nacionais também possuem participação estrangeira (minoritária), e sem a participação desses grandes bancos dificilmente os leilões seriam bem sucedidos.

O simples saneamento da instituição, sem alteração de controle, só recebe o financiamento federal se o estado aportar pelo menos 50% das necessidades totais de recursos. Além disso, ele está condicionado à assinatura de um termo de compromisso de gestão pelo governador e pelos dirigentes do banco, prevendo necessariamente uma série de medidas no sentido de garantir sua solidez no longo prazo.

Os financiamentos do governo federal aos estados nesse programa, tal como no refinanciamento de dívidas estaduais, têm o prazo de trinta anos, pagamentos mensais e taxa mínima de juros igual à variação do IGP-DI mais 6% por ano, taxa esta até o momento inferior ao custo que o próprio governo federal enfrenta para se financiar. Portanto, a União proveio não só condições de financiamento suportáveis pelas combalidas finanças estaduais, sem as quais a adesão seria mínima, como também de um subsídio implícito nesse diferencial de taxas. Os financiamentos são garantidos pela vinculação de transferências federais aos estados e impostos estaduais, podendo ambos ser bloqueados pela União em caso de inadimplência. A liberação desses financiamentos não se dá por crédito em conta bancária, como é usual, mas por meio da emissão em nome do estado de títulos federais, de dois tipos diferentes, ambos negociáveis e com prazo de quinze anos: Letras Financeiras do Tesouro – série A, com resgates mensais e rendimento equivalente à taxa Selic mais 0,0245% a.m., e Letras Financeiras do Tesouro – série B, de resgate único ao final do período e rendendo apenas a Selic. Os estados utilizam esses títulos para capitalizar suas instituições ou para pagar pela compra de ativos das mesmas. Em quase todos os casos, as instituições, por sua vez, trocam as LFTs com o Banco Central ao par por LBCs, títulos de prazo mais curto e maior liquidez. Nos casos em que a União refinanciou passivos dos bancos junto aos fundos de pensão de seus empregados, foram emitidos créditos securitizados (que, apesar do nome, representam dívidas da União) de prazos longos e rendimento compatível com o equilíbrio atuarial dos fundos.

As medidas de ajuste passíveis de financiamento consistem em provisões para perdas com operações de crédito, venda de créditos de difícil recebimento ao próprio estado ou a outras instituições financeiras, despesas com redução de pessoal e outras despesas administrativas, reestruturação societária, fechamento de agências, capitalização de seus fundos de pensão, pagamento de dívidas judiciais etc.

Não podem passar em branco as setenta reedições da medida provisória do Proes, desde a MP 1.514 até a sua versão atual, MP 2.192-70, de 24/8/

2001. Por outro lado, seria abusar da paciência do leitor descrever minuciosamente as alterações que sofreu em quase todas as reedições, que engordaram a MP dos 18 artigos originais para 32. O mais importante é destacar que o instituto da medida provisória, ao mesmo tempo em que permitia adaptar o programa às circunstâncias do momento e corrigir suas falhas, facilitando, em princípio, sua execução pelo governo federal, também o tornava suscetível às pressões dos estados para adaptá-lo às suas próprias conveniências.

Um exemplo dessa adaptação foi a quarta reedição da MP 1.514, de 30/11/1996, que permitiu às instituições financeiras federais<sup>50</sup> assumir passivos de instituições federais liquidadas, como depósitos à vista, a prazo e cadernetas de poupança. Em contrapartida, os agentes financeiros federais recebiam ativos dos bancos liquidados e um financiamento do Banco Central, também ao custo de IGP-DI mais 6% a.a.<sup>51</sup>. A União garantia aos agentes federais a cobertura de eventuais diferenças, as quais seriam posteriormente cobradas do controlador, à mesma taxa e prazo dos demais financiamentos previstos na MP. Sem essa providência, correntistas e poupadores dos bancos liquidados teriam que enfrentar um trâmite complicado e custoso para ter novamente acesso a seus recursos.

O mesmo mecanismo de financiamento permitiu que a CEF adquirisse a carteira de crédito imobiliário, bem como créditos junto ao FCVS originários dessa carteira, de vários bancos. Tais ativos, de longo prazo, muito pulverizados e de baixa liquidez, normalmente não são atraentes para os compradores de bancos estaduais, daí a conveniência de apartá-los dos demais ativos e aguardar sua maturação.

A dificuldade das negociações para adesão ao Proes e a possibilidade de alteração das medidas provisórias a cada reedição fizeram com que os prazos fixados na MP fossem continuamente prorrogados. O prazo para celebração de contratos de financiamento, originalmente fixado em 30.6.97, estendeu-se até 31.3.98, para a opção de saneamento, e até 30.6.2000, para as demais opções. Da mesma forma, o prazo para vigência do Regime

---

<sup>50</sup> Na prática, a Caixa Econômica Federal, cuja natureza de empresa pública, sem acionistas minoritários, tornava-a um instrumento mais adequado para a execução de tarefas não necessariamente lucrativas.

<sup>51</sup> Financiamento regulado pela Resolução CMN 2.365, de 28/2/1997. A rigor, o Proes foi instituído por essa resolução, e compõe-se tão somente desta linha de financiamento. Posteriormente é que esse acrônimo passou a ter o sentido mais amplo que tem hoje, de programa de privatização e de saneamento.

Especial de Administração Temporária foi estendido várias vezes em casos específicos, chegando a 540 dias além dos prazos previstos no Decreto-Lei 2.321, de 1987. Sem esse prolongamento do Raet, as instituições com patrimônio líquido negativo teriam que ser liquidadas.

Como observa Leite (2000:165), essa flexibilidade quanto ao prazo do programa resulta da escolha política do governo federal por maximizar o número de adesões. O objetivo foi certamente alcançado, mas a estratégia permitiu um prolongamento exagerado do processo. Deve-se ponderar ainda que, do ponto de vista dos governadores, havia incentivos opostos: por um lado, a percepção de que o governo federal estava empenhado em fazê-los aderir ao processo e disposto a adiar continuamente o prazo para adesões favorecia a contra-estratégia de esperar para obter melhores condições; por outro, os bancos estaduais, com problemas de liquidez, recorriam ao mercado interbancário ou à assistência financeira do Bacen, pagando taxas altas, que provocavam o deprecimento ainda mais rápido de seu patrimônio. Acresce que, uma vez implantado, o Proes implicaria um alívio de caixa para os estados, principalmente nos casos de privatização. A conjugação desses fatores poderia explicar razoavelmente não só por que o processo de adesão foi lento, mas também por que nos dois primeiros anos do programa praticamente todos os governadores estavam inclinados a manter suas instituições financeiras e, a partir daí, a grande maioria resolveu abrir mão delas. Uma situação muito especial é a das negociações com São Paulo, tanto pelo volume dos problemas financeiros do estado quanto porque foi a negociação pioneira: é possível especular que um dos fatores da demora na assinatura dos acordos e contratos entre São Paulo e a União tenha sido a expectativa daquele estado de se beneficiar da negociação entre a União e os demais estados quanto ao Proes e ao refinanciamento.

### **A gestão do programa**

Convém fazer um parêntese para mencionar as dificuldades operacionais do governo federal para levar a cabo o programa, e que foram também, ao menos parcialmente, responsáveis por sua lentidão. As negociações pioneiras, com Rio e São Paulo, foram conduzidas até o fim por um grupo informal e restrito, comandado pelo secretário-executivo do Ministério da Fazenda, Pedro Pullen Parente. As demais negociações tiveram uma dupla coordenação: no nível das decisões políticas, Pedro Parente era o principal responsável pelos contatos com governadores e respectivos secretários de estado; para as discussões técnicas com os

próprios secretários e com os dirigentes dos bancos estaduais, foi criado um grupo de trabalho, coordenado por um representante da Secretaria-Executiva do Ministério da Fazenda e composto também por representantes da Secretaria do Tesouro Nacional, Banco Central, Ministério do Planejamento, Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil<sup>52</sup>.

Dentro do grupo de trabalho, o avanço era muito lento, dado não só o caráter inédito do programa, para cuja execução nenhum dos membros do grupo tinha experiência específica, mas também o fato de que era preciso coordenar as ações dos diversos órgãos envolvidos. Não menos importante, a tarefa era extremamente complexa, exigindo negociações políticas contínuas e desgastantes, avaliação rigorosa e detalhada da situação de cada banco e cada conglomerado, discussão das alternativas de saneamento (e cada banco apresentava problemas específicos, para os quais tinham que ser buscadas novas soluções), definição das medidas necessárias para o saneamento, do valor do financiamento necessário e do modelo de privatização mais apropriado, adequação jurídica dos instrumentos contratuais, definição dos títulos a serem emitidos etc. E isso para um número grande de bancos, que foi crescendo conforme os estados foram manifestando interesse em aderir ao programa. Também não havia, dentro de cada um dos órgãos representados no grupo, estruturas administrativas voltadas especificamente para a execução dessas tarefas.

Logo depois da criação do grupo de trabalho, a estrutura foi reforçada com a criação de uma diretoria do Banco Central voltada à gestão do programa, cujo primeiro titular foi Paolo Maria Zaghen<sup>53</sup>. Como a participação do Banco Central era essencial para a execução da maioria das tarefas acima descritas, essa providência melhorou substancialmente a eficácia do programa. Ainda assim, o conjunto de funcionários que tratava exclusivamente desse assunto dentro do Bacen não excedia meia dúzia de pessoas, aos quais se agregavam, para certas tarefas, funcionários de outras áreas, como os departamentos de fiscalização e o de operações bancárias. Inicialmente, esse grupo era diretamente ligado ao diretor Zaghen, e coordenado por seu consultor, João Alberto Magro. Posteriormente, o grupo foi incorporado ao Departamento da Dívida Pública.

O quadro institucional era ainda precário sob outro aspecto, talvez mais relevante. A prática de fiscalização bancária no Brasil tem, historicamente,

---

<sup>52</sup> Portaria MF 220, de 26/9/1996, alterada pela Portaria MF 252, de 5/12/1996.

<sup>53</sup> Voto BCB 478, de 4/12/1996.

uma tendência formalista de verificar o cumprimento ou descumprimento da legislação e das demais normas e de monitorar a liquidez momentânea, em detrimento de focalizar a prática bancária em si, monitorar o grau de risco patrimonial e a probabilidade de quebra em cenários menos favoráveis que o do momento. Tal viés era menos problemático no regime de alta inflação e de altos lucros inflacionários, mas a mudança de regime provocada pelo Plano Real tornou essa falha altamente relevante. O surgimento simultâneo de problemas de liquidez em diversos bancos privados e a ameaça de crise sistêmica foi o que deu origem ao Proer em 1995; à prática de inspeções globais consolidadas, isto é, de inspeções que analisassem uma instituição financeira no conjunto de suas atividades, em 1997; ao aprendizado da avaliação de ativos e passivos de instituições financeiras (necessário para a condução das negociações de mudança de controle no âmbito do Proer); e a outros aperfeiçoamentos normativos e institucionais, em um processo ainda em curso<sup>54</sup>.

Todos esses fatos tiveram várias conseqüências para o desenvolvimento do Proes. Primeiro, os recursos humanos disponíveis para a tarefa de fiscalização tiveram que ser divididos entre as exigentes tarefas relativas aos bancos privados e o Proes. Segundo, fica claro que o Bacen não tinha, previamente às negociações com cada estado, um diagnóstico preciso da situação de cada banco, que permitisse dimensionar os problemas das instituições, avaliar a exequibilidade do simples saneamento (quando a opção do estado era essa) e determinar o valor do financiamento. A capacidade de fazê-lo, e de determinar a modelagem mais adequada à privatização, foi sendo criada ao longo do processo, e muito baseada na experiência com os bancos privados sujeitos ao Proer. Essa é uma das razões pelas quais o Programa demorou a “engrenar” e produzir resultados efetivos.

Apenas em 1998, foi fixada uma metodologia própria para o diagnóstico dos bancos estaduais<sup>55</sup>. Parte do diagnóstico era executado fora do Bacen:

---

<sup>54</sup> Incidentalmente, as deficiências da sistemática do Bacen podem explicar porque o Banespa foi submetido à Raet em 1994, e a Nossa Caixa, assim como outros bancos estaduais significativos, não o foram. De fato, o diagnóstico de problemas patrimoniais é muito mais difícil do que o de problemas de liquidez. Ao mesmo tempo, a decretação de regimes especiais é uma medida discricionária do Bacen e, muitas vezes, é contestada judicialmente. Assim, é natural que ele só interviesse com uma justificativa objetiva e praticamente incontestável, como uma situação de liquidez insustentável. Esse foi o caso tanto do Raet do Banespa quanto das liquidações de bancos do setor privado pelo menos até 1997, quando a fiscalização do Bacen começou a se aparelhar para verificar melhor os problemas e riscos para o patrimônio. Esse ponto foi sugerido em entrevista ao autor por Luiz Carlos Alvarez, ex-diretor de fiscalização do Bacen.

<sup>55</sup> OS 3.304, de 24/4/1998, alterada pela OS 3.433, de 28/4/1999.

a avaliação das carteiras imobiliárias, nos casos em que elas seriam vendidas ao estado e posteriormente à CEF, era feita por esta última. A mensuração de passivos atuariais tinha que ser contratada, pelos próprios bancos, junto a empresas especializadas.

Passemos a outro aspecto do quadro institucional, a saber, a relação entre os órgãos do governo federal encarregados do programa. Sim, porque a negociação não estava restrita à relação entre o governo federal e os estados, mas ocorria também entre esses órgãos. Um exemplo importante da negociação interna é a definição dos títulos emitidos pelo Tesouro Nacional e Banco Central para o saneamento dos bancos. A capitalização (no caso, recapitalização) de instituições financeiras deve ser feita em dinheiro ou ativos líquidos, de tal forma que os recursos estejam disponíveis para sua atividade-fim (empréstimos e financiamentos) e para o caso de os investidores exigirem, inesperadamente, o resgate de depósitos e outros passivos. Não obstante, se o Tesouro emitisse títulos de curto prazo, mais líquidos, para esse fim, e dado o grande volume esperado para essas emissões, o prazo médio da dívida do Tesouro seria significativamente reduzido, quando toda a estratégia daquele órgão era no sentido de aumentar esse prazo. Depois de longos debates, acordou-se a fórmula descrita mais acima, pela qual o Tesouro emitiria títulos de quinze anos, e o Banco Central os trocava por LBCs, dando aos bancos saneados a necessária liquidez. A troca ao par de títulos longos por títulos de curtíssimo prazo implicou um subsídio do Bacen ao Tesouro.

## **A execução do programa nos dois primeiros anos**

Voltando à crônica dos acontecimentos nos bancos estaduais, no Rio de Janeiro o Banco Bozano Simonsen dava seguimento às medidas de ajuste do Banerj. Uma dessas medidas, adotada em novembro de 1996, foi a transformação da distribuidora do grupo em banco múltiplo, que recebeu o nome de Banco Banerj S.A., transferindo-se para ele toda a atividade bancária e a rede de agências. O Banco do Estado do Rio de Janeiro S.A. – em Raet continuou com os débitos junto ao Bacen, oriundos de saldo negativo na conta de reservas bancárias, e créditos de difícil recuperação. A idéia era isolar a parte problemática do banco (*bad bank*) com vistas à futura privatização da parte saudável (*good bank*).

Essa modelagem de privatização foi muito criticada por supostamente representar “uma socialização dos prejuízos e privatização dos lucros”. Na

verdade, não se separou o *bad bank* porque era a parte que valia menos, ou porque tinha um valor negativo, mas porque seu valor era incerto. É preciso considerar que o comprador do banco conhece muito menos o valor de seus ativos e passivos que o vendedor. Assim, o comprador pede um grande deságio sobre créditos de longo prazo, com uma história de inadimplência e risco político de não-pagamento. Quando o vendedor sabe que os ativos valem mais do que o comprador estaria disposto a pagar por eles, faz sentido segregar esses ativos e mantê-los até o vencimento, evitando o deságio. Nesse caso em particular, a cisão se justifica tanto mais porquanto grande parte dos créditos segregados era contra o próprio dono do banco, isto é, o estado do Rio.

Em dezembro de 1996, houve duas tentativas de privatização do Banco Banerj, ambas frustradas. A primeira, por uma liminar concedida à associação dos funcionários do banco; a segunda, por decisão do próprio governo, depois que outra decisão liminar obrigou a leitura, antes do leilão, de uma advertência quanto a problemas na avaliação dos imóveis do banco, o que desvalorizaria o banco<sup>56</sup>. Em 30/12/1996, estando ainda longe um acordo sobre as dívidas do estado do Rio de Janeiro, inclusive aquelas junto ao Banco do Estado do Rio de Janeiro S.A. (*bad bank*), que somavam naquela data R\$3,4 bilhões, o Banco Central decretou o regime de liquidação extrajudicial neste banco, nomeando o mesmo Banco Bozano Simonsen, que o estava administrando, como liquidante. Essa foi uma liquidação atípica, não traumática, uma vez que a instituição não exercia mais atividades bancárias.

O protocolo para refinanciamento das dívidas e reestruturação do sistema financeiro do Rio foi assinado em janeiro de 1997, mas o contrato, como o de todos os demais estados, dependia de autorização do Congresso para que a União pudesse emitir os títulos com os quais pagar os credores. Na ausência do refinanciamento, e sendo necessário prosseguir na direção da privatização, em junho foi implementada uma solução parcial: um empréstimo-ponte. O Bacen abriu uma linha de crédito à Caixa Econômica Federal (CEF) e esta emprestou ao estado, com garantia da União, R\$3,1 bilhões, que permitiram ao estado assumir várias dívidas do banco. Na verdade, os recursos permaneceram em duas contas abertas na Caixa Econômica Federal (CEF) em nome do estado, aplicados em títulos públicos federais, para ser desembolsados apenas na medida do pagamento destas dívidas. A chamada “conta A” serviria para cobrir o pagamento de aposentadorias de responsabilidade do fundo de pensão do banco (Previ-Banerj) e o pagamento

---

<sup>56</sup> Leite (2000: 142).

de vários planos de demissão voluntária já em andamento. A “conta B” cobriria uma série de passivos contingentes, como os representados por ações cíveis, comerciais, trabalhistas, tributárias ou sanções administrativas, que o banco teria que pagar, em caso de derrota judicial.

É claro que o estado poderia simplesmente assumir essas obrigações, sem a constituição do fundo de contingências, mas aqui, como na modelagem *good bank/ bad bank*, era importante reduzir a margem de incerteza dos potenciais compradores, o que permitiria aumentar o preço de venda. No caso de simples assunção de dívidas, o comprador do banco poderia ser acionado na justiça por fatos ocorridos antes da privatização, e teria que, por sua vez, acionar o estado, em um procedimento caro, demorado e de resultado incerto. O mesmo desenho de fundo para contingências passivas foi utilizado em praticamente todas as privatizações seguintes.

O CMN aprovou regras específicas para a pré-qualificação dos candidatos à compra do Banerj, a mais importante das quais era a comprovação de capacidade econômico-financeira equivalente a pelo menos 220% do capital mínimo exigido para o próprio banco e suas empresas controladas, mais a diferença entre o preço de avaliação do banco e o capital mínimo exigido. Essa regra foi mantida em todas as demais privatizações do Proes<sup>57</sup>.

Em 30/10/1996, foram pré-qualificados os bancos Itaú, Bradesco, Banco de Boston, CCF Brasil, BBA Creditanstalt e mais duas empresas, a Cia. de Investimentos Latino-Americana e a General Electric Capital Co. O desenho básico do leilão, especificado no edital de venda, era o de transferência do controle para um único comprador, não tendo sido permitida a venda pulverizada das ações. Isso atendia tanto ao objetivo de maximizar o preço de venda quanto à necessidade do Bacen de conferir responsabilidade, legal inclusive, ao controlador da instituição financeira. O leilão se daria por envelope fechado, com disputa de viva voz no pregão da Bolsa caso a segunda melhor proposta representasse mais de 85% da melhor proposta.

A aprovação do empréstimo-ponte pelo Senado, condição necessária para sua eficácia, somente ocorreu às vésperas do leilão, em 24 de junho. Superado esse obstáculo e também a guerra de liminares, o Banco Banerj

---

<sup>57</sup> Nos casos em que o preço de avaliação não estava disponível quando da pré-qualificação dos candidatos, ele foi substituído, na fórmula, pelo patrimônio líquido.

foi vendido, em 26/6/1997, ao Banco Itaú, o único a apresentar proposta, por R\$311 milhões, com um ágio muito pequeno em relação ao preço mínimo (0,3%). É possível que as incertezas do processo tenham reduzido o interesse pelo banco e contribuído para a obtenção de um ágio tão pequeno. De toda forma, o leilão marcou o primeiro caso de sucesso do Proes.

Enquanto isso, em São Paulo, seguiam lentamente as negociações para transformar o segundo protocolo de intenções, assinado em novembro de 1996, em dois contratos: o de refinanciamento das dívidas e o de promessa de compra e venda de ações do Banespa. Esses só foram concluídos seis meses depois, em maio de 97, e o Senado levou mais cinco meses para aprová-los<sup>58</sup>. O valor total da assunção de dívidas do estado pela União foi de R\$50,3 bilhões. Os títulos do tesouro representativos dessa assunção foram emitidos em dezembro e trocados com o Bacen por LBCs logo em seguida.

Ainda em dezembro, o contrato de promessa de compra e venda foi aditivado, transformando a promessa em venda definitiva de ações do Banespa à União – correspondendo a 51% do capital votante do banco – pelo valor de R\$343,3 milhões, que foram deduzidos da conta gráfica. Consumou-se ali a federalização do Banespa, três anos depois da decretação do Raet, o que permitiu o levantamento desse regime em 26/12/1997. Em janeiro de 98, o Banespa foi incluído no PND.

Essa demora de três anos teve seu preço para o estado de São Paulo, e não foi pequeno: em dezembro de 1995, a dívida do estado montava a R\$28,1 bilhões; no ano seguinte, R\$36,2 bilhões; e, em dezembro de 1997, R\$52,1 bilhões. Naturalmente, o preço pelo qual o Banespa poderia ser vendido para quitar parte desta dívida cresceu em proporção muito menor.

O preço estabelecido seria confirmado por duas avaliações, uma contratada pelo estado e outra pela União, e fixado definitivamente quando da privatização. A observar que a cláusula quinta do aditivo ainda permitia

---

<sup>58</sup> O pomposo nome oficial é “Contrato de confissão, promessa de assunção, consolidação e refinanciamento de dívidas, que entre si celebram a União e o Estado de São Paulo, com a interveniência do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social ( BNDES), do Banco do Estado de São Paulo S. A. ( Banespa), e do Banco do Brasil S.A., nos termos do disposto nas Medidas Provisórias 1556-10, de 9 de maio de 1997, e 1560-5, de 15 de maio de 1997”, de 22/5/1997. O outro é o “Contrato de promessa de venda e compra de ações do capital social do Banco do Estado de São Paulo S.A., entre o Estado de São Paulo e a União”, também de 22/5/1997. Ambos foram aprovados pela Resolução SF 118, de 21/11/1997.

que o estado de São Paulo fizesse a retrovenda, isto é, que desistisse de vender o Banespa à União, desde que aceitasse reincorporar à conta gráfica o valor pago pela União e que oferecesse ativos à alienação no valor equivalente a 50% da dívida com o Banespa que acabara de ser refinanciada.

Em Minas Gerais, as negociações evoluem melhor. Enquanto a maioria dos estados opta por adiar uma decisão esperando uma brecha negocial que lhes permitisse manter suas instituições financeiras, Minas firma protocolo de intenções para refinanciamento das dívidas em setembro de 1996, logo depois da edição da MP do Proes, comprometendo-se a privatizar seus dois bancos comerciais – Credireal e Bemge – transformar o banco de desenvolvimento, BDMG, em agência de fomento e encerrar a liquidação extrajudicial da MinasCaixa, que vinha correndo desde 1991. Maquinou-se uma complicada engenharia financeira que redundaria na transferência de créditos duvidosos dos dois primeiros para o BDMG e para o próprio estado.

Não obstante, as longas negociações para definição dos detalhes do acordo e a necessidade de suplementar o orçamento federal, por lei, para que se pudesse emitir os títulos do Tesouro, atrasaram bastante a execução do protocolo, que acabou se dando por partes. Em 25/3/1997, o CMN aprovou concessão de empréstimo-ponte de R\$350 milhões da CEF ao estado de Minas ao amparo da Resolução 162/95, com garantia do Tesouro, para quitar compromissos previdenciários do Credireal e constituir provisão para os créditos duvidosos que remanesceriam no banco. Essas providências, junto com a adoção de programa de desligamento voluntário e mudanças no modelo operacional do banco, completaram o elenco de medidas necessário para a privatização. No leilão, realizado em 7/8/1997, a instituição foi arrematada pelo banco privado nacional BCN, por R\$127,3 milhões, com um pequeno ágio de 5% em relação ao preço mínimo. Em maio do ano seguinte, foi assinado o contrato do Proes, e o financiamento foi liberado entre junho e agosto. Ainda em maio, a Minas Caixa teve sua liquidação extrajudicial convolada em liquidação ordinária. Em 14/9/1998 deu-se o leilão do Bemge, comprado pelo Itaú por R\$583,0 milhões, o que representou um ágio de 86% em relação ao preço mínimo.

O estado do Rio Grande do Sul era um dos poucos a terem mais de uma instituição financeira pública. Em março de 1997, foi assinado o protocolo para a reestruturação de seu sistema financeiro, prevendo o saneamento do Banrisul e a transformação da Caixa Econômica Estadual (CEE) em agência de fomento, devendo as atividades bancárias da caixa econômica ser transferidas para o banco. Para a reestruturação do Banrisul,

sem mudança do controle acionário, a MP do Proes exigia contrapartida do estado equivalente ao valor financiado pela União. A principal medida nesse sentido foi a assunção pelo estado do passivo do banco junto a seu fundo de pensão. Já para a transformação da CEE, o estado deveria comprar dela a carteira imobiliária. Como em várias negociações, a implementação do acordado se deu por partes. Em julho, o CMN autorizou a transferência de 92 agências da CEE para o Banrisul. Apenas em março de 1998, foi assinado o contrato com a União, e, apenas em dezembro os títulos (LFT-A e LFT-B), no valor de R\$2,38 bilhões, foram emitidos. O valor correspondente à capitalização da agência de fomento foi liberado em julho de 2000 (R\$176 milhões).

Também o estado de Pernambuco optou inicialmente pelo saneamento de sua instituição financeira, o Bandepe, conforme protocolo firmado em 30/4/1997. O próprio protocolo previa, no entanto, a possibilidade de que o estado não pudesse aportar a contrapartida exigida. Foi, de fato, a situação que se configurou, do que resultou assinatura de contrato para privatização e criação de agência de fomento, em 12/6/1998, e emissão dos títulos para o saneamento da instituição dois meses depois. Os trâmites até a realização do leilão foram relativamente rápidos, tendo o único ofertante, o holandês ABN-Amro, arrematado o banco em 17/11/1998, pelo preço mínimo de R\$183 milhões.

O caso da Bahia foi diferente. O protocolo inicial, de 21/5/1997, já trazia a opção expressa pela privatização do Baneb. O estado era, então, governado por Paulo Souto, do PFL, partido cuja posição na aliança governista federal o fazia defensor de todo o processo de reformas em curso no nível federal, inclusive das privatizações. O Desembanco seria extinto, com a simultânea criação de uma agência de fomento. O contrato, assinado em 19/3/1998, previa a federalização do Baneb para posterior privatização – que acabou não ocorrendo – pelo entendimento de que o procedimento mais rápido seria o da privatização pelo próprio estado, para o que produziu-se um termo aditivo em 27/11/1998. A autorização do Senado, então presidido por Antônio Carlos Magalhães, também do Partido da Frente Liberal (PFL) da Bahia, foi concedida juntamente com a autorização para o refinanciamento das dívidas do estado, em 10/12/1997, antes mesmo que fosse assinado o contrato do Proes ou seu aditivo. O banco foi comprado em 22/6/1999, pelo único ofertante do leilão, o Bradesco, ao preço de R\$260 milhões, com ágio muito pequeno, de 3% em relação ao preço mínimo.

Interessante notar que, nos três primeiros anos do Plano Real, a fragilidade do sistema financeiro frente à estabilização da economia impedia

que se tomassem medidas mais fortes, como liquidações, mesmo contra os bancos estaduais mais frágeis, pelo risco de que se criasse uma crise de confiança no público depositante de todo o sistema. Essa situação começou a mudar quando da venda do Bamerindus para o HSBC em 1997, que teve dois efeitos: em primeiro lugar, foi um dos passos importantes do saneamento do sistema, abrindo a possibilidade de liquidações de bancos estaduais, como ocorreu com Produban, Bemate e Beron, sem o risco de provocar uma crise generalizada. Em segundo lugar, essa operação mostrou para os bancos nacionais que haveria competição na compra por ativos do sistema bancário<sup>59</sup>. A par disto, os contratos assinados a partir de 1998 também sofreram a influência da definição dos rumos do Banespa, cujo controle foi definitivamente transferido à União ao final de 1997.

Esses foram claros sinais, para os estados que ainda não se haviam decidido, de que o governo federal não cederia a eles o que não havia cedido aos demais. A partir desse momento, os governadores se sentiram pressionados a negociar, e houve uma sucessão de contratações favoráveis ao objetivo expresso do Proes, qual seja, a redução da presença do estado na atividade bancária. As exceções, como veremos, ficaram por conta de bancos menores.

O Maranhão assinou contrato visando a privatização de seu banco comercial, o BEM, em 30/6/1998, contrato este aprovado pelo Senado em 18/11/1998. Os recursos para o saneamento foram liberados logo depois, em janeiro. A preparação da venda tomou todo 1999 e o primeiro semestre de 2000, mas nenhum dos concorrentes ao leilão, realizado em 12/7/2000, apresentou propostas. Nesse caso, tal como previsto em todos os contratos de privatização, o banco deveria passar ao controle da União, o que ocorreu naquele mesmo mês<sup>60</sup>. Com a federalização, todo o roteiro de privatização teve que ser percorrido novamente, como veremos no capítulo seguinte.

O estado do Paraná fez opção parecida à de Pernambuco, embora o processo acabasse sendo bem mais longo. A heterodoxa proposta inicial do estado, discutida ao longo de 1997, era sanear o banco e transferir sua

---

<sup>59</sup> Esse ponto foi sugerido em entrevista ao autor por Luiz Carlos Alvarez, ex-diretor de fiscalização do Bacen.

<sup>60</sup> A federalização se deu porque a MP do Proes previa uma forte punição ao estado que descumprisse o contrato nesse particular. Ela estabelecia que se, passados dezoito meses da assinatura do contrato de refinanciamento de dívidas, o estado continuasse possuindo instituição financeira, os pagamentos da dívida relativa ao Proes não estariam sujeitos ao limite de 13% da receita líquida estadual.

propriedade para um fundo de previdência dos servidores do estado, a ser criado. O estado sustentava que tal transferência configuraria privatização da instituição, e por esse motivo, o estado faria jus ao financiamento de 100% do valor necessário ao saneamento. Não obstante, a responsabilidade última pelo pagamento dos passivos desse fundo continuaria a ser, naturalmente, do estado, o que deixa explícito, do ponto de vista econômico, a natureza pública desse fundo, independentemente de sua forma jurídica. O banco, pertencendo ao fundo, continuaria, portanto, sendo um banco público, no sentido de que uma eventual insolvência no futuro continuaria a ter que ser suportada pelos cofres do estado. A par da questão formal, é difícil enxergar nesse desenho a possibilidade política de completo isolamento entre o banco e o poder político estadual. Por tais motivos, a União resistiu à proposta, reafirmando que, nesse caso, o estado teria que aportar a metade dos recursos do saneamento. Enquanto corriam essas negociações, o poder de barganha do estado diminuía, porquanto continuava crescendo o substancial desequilíbrio patrimonial do Banestado, alimentado, entre outros fatores, pelas altas taxas de juros que lhe eram cobradas no mercado interbancário. A inspeção feita pelo Bacen no segundo semestre de 1997 estimou preliminarmente o valor necessário para o saneamento em R\$4,1 bilhões, metade do qual teria que ser suprido pelo estado, o qual, evidentemente, não dispunha desses recursos.

Quando o contrato com a União foi finalmente assinado, em 30/5/1998, a opção foi pela privatização e pela criação de uma agência de fomento, e o financiamento previsto foi de até R\$3,85 bilhões (corrigíveis pela taxa Selic até a efetiva liberação), valor maior que o contratado para o saneamento do Banerj ou para o conjunto das instituições financeiras de Minas Gerais, como pode ser constatado na Tabela 9. Uma tramitação lenta no Senado fez com que o contrato só fosse aprovado em dezembro, e a liberação dos recursos ocorreu ao longo do ano seguinte.

O processo de privatização propriamente dito se arrastou, enfrentando enorme resistência política no estado, o que exigiu três aditivos ao contrato do Proes, o último dos quais prorrogava o prazo para privatização até 30/11/2000, prazo após o qual, não se realizando a venda, o banco seria obrigatoriamente federalizado.

Esse rápido retrospecto das privatizações até 1999, que se centra nas tensas negociações entre o governo federal, em seu empenho de sanear definitivamente o sistema financeiro; e os governos estaduais, cujo interesse era manter em funcionamento; instituições de fomento, por problemáticas

que fossem, deixa de fora um componente essencial das privatizações, a saber, os compradores. Quem eram eles? De início, o número de potenciais compradores de bancos era bastante reduzido, limitando-se praticamente aos bancos nacionais de varejo e de maior porte, que tinham capacidade financeira para fazer essas aquisições (ao menos com relação à compra dos maiores bancos estaduais) e que poderiam querer completar sua rede de agências para se posicionar melhor no mercado. O mercado também não era favorável à venda dos bancos estaduais por outro motivo, talvez mais importante: os potenciais compradores estavam eles próprios se ajustando à perda dos lucros inflacionários, e os vários bancos liquidados ou que precisavam sair do mercado representavam uma oferta de ativos semelhantes aos bancos estaduais<sup>61</sup>. A crise da Ásia em 1997 e a deterioração do cenário macroeconômico, até a mudança do regime cambial em 1999, eram outros fatores desfavoráveis.

Desde a preparação para a venda do Banerj estava claro para o Banco Central que, com o grande número potencial de instituições a ser privatizadas e o número relativamente pequeno de potenciais compradores, seria necessário estimular a demanda pelos bancos estaduais. Isso foi feito de várias formas, como a já mencionada abertura para participação de instituições estrangeiras nos leilões e a possibilidade de abertura de agências, bem como a flexibilização do cumprimento de normas para os eventuais compradores, de tal forma facilitando a realização da operação. Outra forma está descrita em artigo de Gustavo Franco (2000), ex-presidente do Banco Central. Trata-se da vinculação à autorização para entrada de bancos estrangeiros no mercado nacional à compra de bancos estaduais (e também à compra de ativos problemáticos de propriedade do Bacen, originários de liquidações anteriores). Franco afirma que um desses casos foi “a compra do Banco Real pelo ABN-Amro, na qual a contribuição foi de R\$200 milhões e mais um compromisso de adquirir bancos estaduais”. Nos casos em que as vendas se concretizaram sem ágio, esses e outros incentivos foram provavelmente decisivos para viabilizá-las.

Outra ordem de incentivos foram os tratamentos excepcionais para cumprimento de dispositivos prudenciais e regulamentares, exclusivamente para os bancos privatizados. Os votos BCB 467/96, 468/96 e 225/97 estabeleceram, para o Banco Banerj S.A. privatizado, o direcionamento gradual dos recursos de poupança até o enquadramento na norma geral no

---

<sup>61</sup> Ver capítulo 6 sobre os problemas que a estabilização gerou no sistema financeiro nacional e sobre o aumento da concentração neste setor.

prazo de cinco anos, bem como o enquadramento também gradual nas regras de recolhimento compulsório sobre depósitos à vista e a prazo em dezoito meses, e dispensa do recolhimento compulsório sobre depósitos judiciais por dois anos. As mesmas prerrogativas foram estendidas aos adquirentes dos bancos Credireal, Bemge, Bandepe e Baneb, por meio do Voto CMN 107/97 e dos Votos BCB 300/97-C, 366/98, 427/98 e 193/99. No caso específico do Credireal, o Voto BCB 300/97-C também concedeu autorização para diferimento de gastos com reestruturação, reorganização e modernização, e de perdas com eventual desmobilização de ativos. Já para o Bemge, o ofício Diret 98/2514, de 11/9/1998, concedeu a exclusão do valor do ágio pago em sua compra, bem como dos ativos permanentes do conglomerado Bemge, para efeito de enquadramento no limite de imobilizações da instituição adquirente, pelo prazo de cinco anos. Posteriormente, o Voto CMN 129/98 padronizou o direcionamento gradual dos recursos oriundos de depósitos de poupança, estendendo a todos os casos futuros as condições aplicadas às privatizações até então ocorridas. No caso do Banerj, foi permitido o pagamento parcial das ações com certificados de privatização.

Curiosamente, o incentivo mais polêmico não foi estabelecido especificamente para o Proes, mas está disponível para o comprador de qualquer banco. Trata-se dos créditos tributários. Estes são de duas naturezas: as chamadas diferenças intertemporais, que se originam do fato de que há provisões (despesas), exigidas pela normatização prudencial e que não são reconhecidas pela legislação tributária como despesas. O lucro tributável (sobre o qual o banco paga imposto de renda) é, portanto, maior que o lucro “real”, o que gera um crédito da empresa contra o fisco, que pode ser utilizado quando e se vier a ser caracterizado o prejuízo ou perda do objeto da provisão, nos termos da legislação fiscal. Esse benefício é limitado pelo fato de que a legislação só permite o aproveitamento de créditos equivalentes a no máximo 30% do imposto de renda devido em cada ano. Ao mesmo tempo, o Bacen só permite aos bancos registrar em sua contabilidade os créditos tributários que poderiam ser aproveitados, considerando-se seu potencial normal de geração de lucros, normalmente baixos ou inexistentes, no caso dos bancos estaduais. Ainda assim, como as carteiras dos bancos estaduais tinham grandes quantidades de créditos duvidosos, as provisões realizadas criaram consideráveis créditos tributários. O segundo tipo de crédito tributário são os impostos e contribuições a compensar, que decorrem de tributos pagos mas questionados judicialmente pelo banco, com ganho de causa deste último.

A polêmica estava em que quase todos os compradores aproveitaram grandes volumes de créditos tributários dos bancos vendidos, na medida em que eles passaram a ser mais lucrativos após a privatização<sup>62</sup>. Para determinar se isso representou uma vantagem indevida para os compradores, a pergunta relevante é: eles pagaram o preço de mercado por tais créditos? Não é possível responder à pergunta diretamente, já que eles não podem ser negociados livremente, e portanto não têm um preço de mercado definido. O que tem, sim, preço de mercado é o conjunto de ativos que forma o banco estadual, no qual estão incluídos tais créditos. Assim, a resposta indireta, a única possível nesse caso, exige transformar a pergunta em outra: os compradores pagaram o preço de mercado pelo bancos estaduais? Peço a paciência do leitor para adiar essa discussão até o capítulo 11, onde ela é mais bem colocada.

Outro importante elemento de atração de compradores, de responsabilidade dos estados, foi o compromisso por eles firmado de manter as contas da administração, bem como o pagamento de salários aos funcionários estaduais, no banco privatizado por um período de cinco anos.

Após a descrição das privatizações, cabe tratar dos estados com bancos menores, quase todos do norte, nordeste e centro-oeste. Nesses casos, o grande interesse era na criação de agências de fomento, mas havia algumas situações diferenciadas. Beron e Bemat se encaminhavam para uma solução de saneamento e privatização, e por essa razão a vigência do Raet vinha sendo prorrogada desde 1995<sup>63</sup>. Em 1997, o Bacen chegou à conclusão de que essa opção não era viável, tanto por falta de interesse dos possíveis compradores, como pelo agravamento da situação dos bancos nesse período, basicamente devido às altas taxas de juros às quais se financiavam no mercado interbancário. Ainda assim, o acerto definitivo, com transferência dos depósitos das duas instituições para a CEF, assinatura dos contratos do Proes e liberação dos recursos levaria mais de um ano. O Beron passou do Raet ao regime de liquidação ordinária em 14/8/1998 e o Bemat em Raet teve liquidação extrajudicial em 28/1/1998, convertida em liquidação ordinária em 2/6/1999.

---

<sup>62</sup> Em alguns casos, após a privatização houve significativas injeções de capital, que aumentaram o volume de lucros e, portanto, apressaram o aproveitamento dos créditos.

<sup>63</sup> O estado de Rondônia possuía, além do Beron, a Rondônia Crédito Imobiliário (Rondonpoup), que seria transformada em banco múltiplo e privatizada, liquidando-se o Beron e criando uma agência de fomento.

A situação do Produban, de Alagoas, era mais grave, e a privatização não foi sequer cogitada. Em Raet também desde 1995, o banco sofreu liquidação extrajudicial em 22/7/1997, por absoluta falta de condições de funcionamento, mas os procedimentos para implementação do Proes foram extraordinariamente lentos. A razão essencial para isso é que o estado estava às voltas com problemas fiscais extremos, agravados pelos desdobramentos do tristemente famoso escândalo dos precatórios. O contrato para financiamento da transformação em liquidação ordinária e criação de agência de fomento só foi assinado em 29/6/1998, e o Senado só veio a aprová-lo em 4/5/2000, mesmo assim em condições diferentes das acordadas, o que exigiu aditivo ao contrato original, o qual só foi assinado em 9/8/2002. Dois bancos menores, Baner, de Roraima, e Banacre, do Acre, sofreram liquidação ordinária, com simultânea criação de agências de fomento, respectivamente em 8/4/1999, 12/7/1999 e 28/7/1999. O mesmo ocorreu com as duas instituições financeiras do Rio Grande do Norte, Bandern e BDRN (em 20/1/2000), e com a do Amapá, Banap (28/7/1999), que estavam em liquidação extrajudicial desde, respectivamente, 1990, 1994 e 1997.

Outros três estados – Espírito Santo, Sergipe e Pará – optaram pelo saneamento de suas instituições, dando como contrapartida a assunção de dívidas e obrigações de seus bancos. Os contratos foram assinados em março de 1998, quando estava vencendo o prazo fixado na MP então vigente para adesão ao programa<sup>64</sup>, e a liberação dos recursos se deu, respectivamente, em 25/11/1998, 18/1/1999 e 22/1/1999. A outra instituição financeira do Espírito Santo, o Bandes, ficou de fora do Proes. Em 2002, o governo do Espírito Santo manifestou interesse em privatizar o Banestes, já sem a possibilidade de apoio do Proes, cujo último prazo de adesão se esgotou em 30/6/2000. Uma das contrapartidas do Espírito Santo para o recebimento do empréstimo de saneamento do Banestes era a assunção de dívidas do banco para com seu fundo de pensão (Baneses), dívidas cujo pagamento o estado vem atrasando.

O estado de Santa Catarina também optou pelo saneamento do conglomerado Besc e transformação de seu banco de desenvolvimento, Badesc, em agência de fomento, por meio de contrato firmado no último

---

<sup>64</sup> MP 1612-21, de 5/3/1998, sendo que o prazo para a opção de saneamento não foi mais reaberto por nenhuma MP posterior. De se observar também que 1998 era o último ano de mandato dos governadores que assumiram em 1994, e a legislação proibia a contratação de empréstimos nos seis meses anteriores às eleições, o que pode justificar a concentração de contratos no começo daquele ano.

dia do prazo para adesão, 31/3/1998. A contrapartida do estado seria uma capitalização de R\$50 milhões e assunção de passivos do Besc de R\$59 milhões. Aprovado pelo Senado em dezembro, houve liberação parcial dos recursos do Proes em março e maio de 1999. Não obstante, no período decorrido desde o primeiro diagnóstico do Besc pelo Bacen e meados de 1999, a situação do banco continuou se deteriorando. A par disso, uma reavaliação das operações de crédito e da situação atuarial do fundo de pensão do banco revelou que o montante necessário para o saneamento era bem maior que o previsto inicialmente, inviabilizando a execução do contrato nos termos em que foi acordado, e ameaçando a própria continuidade da instituição. Por outro lado, o estado não dispunha de recursos suficientes para aumentar sua contrapartida no saneamento do Besc.



Segundo movimento –  
Federalização e o processo de  
privatização conduzido pelo Bacen



Nas privatizações conduzidas pelos próprios estados, o papel do Banco Central, após a assinatura dos contratos, era muito reduzido, limitando-se à pré-qualificação dos candidatos à compra, ao estudo e à viabilização dos incentivos aos compradores, à fiscalização normal das instituições e ao acompanhamento do processo. A federalização do Banespa, no Natal de 1997, colocou novos desafios para a autoridade monetária, por dois motivos: seria sua primeira experiência de condução de um processo de privatização e, em se tratando do maior dos bancos estaduais, seria o teste definitivo do sucesso do programa. A experiência do BNDES na condução das privatizações no âmbito do PND era pouco relevante sob esse aspecto, dado que nenhuma das empresas por ele vendidas era do setor financeiro, cujas especificidades teriam que ser levadas em conta na avaliação, no modelo de privatização, na formatação do leilão etc. Os estados que venderam suas próprias instituições financeiras até aquele momento recorreram à expertise existente no mercado financeiro nacional (Banco Bozzano-Simonsen, no caso do Banerj) ou internacional (Salomon Brothers/Banco Patrimônio, no caso do Credireal, Merrill Lynch, no Bemge, Grupo Brascan, no Baneb).

Acresce que a avaliação de empresas normalmente se faz projetando a rentabilidade futura com base em seu comportamento passado e na elaboração de cenários para o ambiente econômico futuro. No caso do Banespa, a concentração por anos a fio das aplicações em um único cliente, o próprio estado, e o alto custo dos passivos que o banco teve que suportar em razão dessa distorção faziam com que seu desempenho recente fosse um péssimo estimador de sua rentabilidade após a privatização, quando o banco finalmente recuperaria seu funcionamento normal como instituição financeira. Isso aumentava a dificuldade da tarefa de avaliação, que era crucial tanto para o sucesso da venda quanto para legitimá-la frente aos órgãos de controle (Tribunal de Contas, Ministério Público) e ao público em geral.

A solução aventada foi a contratação da Fundação Instituto de Pesquisas Contábeis, Atuariais e Financeiras (Fipecafi), fundação ligada à Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo (USP), o que ocorreu em maio de 1998. A fundação ficou encarregada de realizar um primeiro estudo sobre o Banespa e definir a metodologia e parâmetros a serem seguidos pelos dois avaliadores (um pela União e outro pelo estado de São Paulo), bem como elaborar o edital para contratação do avaliador pela União. No mesmo mês foi publicado o edital, mas, devido à burocracia que cerca o processo de concorrência pública, o contrato com o avaliador pela União só foi assinado em

dezembro. Para dar uma idéia do grau de detalhe a que desce uma licitação desse tipo, basta dizer que só esse edital tinha 55 páginas.

O escolhido para realizar a avaliação foi um consórcio de cinco empresas, liderado pelo Banco Fator S.A. O serviço incluía, além das tarefas necessárias à avaliação, a indicação de ajustes operacionais e societários necessários à privatização, contatos com potenciais compradores, elaboração do edital de venda do banco, a assessoria ao Bacen quanto à sistemática para alienação de ações e quanto a eventuais defesas judiciais do processo de desestatização, entre outros. No jargão interno do Bacen, esse trabalho ficou conhecido como “serviço B”, para diferenciar do “serviço A”, contratado pelo estado de São Paulo, e que incluía apenas a avaliação do Banespa. Também para o serviço A, a contratação foi por licitação pública, vencida pelo consórcio liderado pela Booz-Allen & Hamilton Consultores e concluída em 1998.

Em novembro de 1998, ao final de um dos prazos de adesão ao Proes (a última prorrogação jogou esse prazo para 30/6/2000), três outros estados assinaram contratos para federalização de suas instituições: Goiás, Ceará e Amazonas. Em fevereiro de 1999, seguiu a mesma trilha o estado do Piauí. Todos eles, com exceção do Ceará, solicitaram também recursos para criação de agências de fomento. Os três primeiros contratos foram aprovados rapidamente pelo Senado, em janeiro e abril de 1999. O do Piauí só foi aprovado em maio de 2000.

O estado de Santa Catarina, como mencionado no capítulo anterior, tinha, em meados de 1999, um contrato em vigor com a União para saneamento do Besc. No entanto, uma inspeção geral consolidada no banco realizada naquele ano demonstrou que a previsão de recursos federais nesse contrato, bem como a disponibilidade de recursos do estado para sua contrapartida, eram claramente insuficientes para o saneamento do banco, e mais, que este corria o risco de liquidação. À vista disso, o estado aquiesce em assinar novo contrato, em 30/9/1999, dessa vez prevendo a federalização do banco. O valor deu um salto: de R\$390 milhões no contrato original (incluindo a contrapartida do estado) para R\$2,13 bilhões (financiamento integral pela União). Em dezembro, o Senado aprova o novo contrato. A federalização, no entanto, teve que aguardar a emissão dos títulos para capitalização do banco e a suspensão determinada por liminar concedida pela 3ª Vara Federal de Florianópolis. Em 30/8/2000, cassada a liminar pelo TRF da 4ª Região, consumou-se a transferência do controle.

O Banco do Estado do Maranhão S.A., depois da frustração do leilão conduzido pelo próprio estado, deveria ser federalizado, conforme determinação contratual, o que ocorreu em julho de 2000.

Os conselhos diretores nomeados pelo governo federal nos sete bancos federalizados estavam restritos a uma gestão, por assim dizer, passiva de suas instituições. Isso é, não cabia a eles traçar novas estratégias de atuação para os bancos, tarefa mais adequada para os gestores pós-privatização, mas tão somente estancar as fontes mais imediatas de perda de recursos e preparar a instituição para venda, e principalmente tomar as providências de ajuste previstas nos respectivos contratos.

A prioridade que a privatização do Banespa assumiu, em função de sua complexidade e, sobretudo, de sua visibilidade, contribuiu para atrasar o processo de privatização dos demais bancos federalizados. Conjugado a isso estava a extrema limitação da equipe encarregada das privatizações dentro do Banco Central. Em determinados momentos, o número de funcionários alocados exclusivamente a essa função se reduziu a três pessoas, sem experiência específica para a execução das tarefas, já que as privatizações anteriores foram conduzidas pelos próprios estados, com apoio de consultores externos. Essa dificuldade só seria parcialmente superada em meados de 2000, com a designação informal de um funcionário (no jargão interno, um *desk-officer*) responsável, para cada banco a ser privatizado.

Por esses motivos, em 1999 e 2000 muito pouco se avançou com relação aos passos formais necessários à venda dos outros bancos federalizados, com exceção da liberação de recursos para saneamento pelo Tesouro Nacional, que ocorreu em maio (Goiás e Ceará) e agosto de 1999 (Amazonas), em agosto de 2000 (Santa Catarina), e em fevereiro e setembro de 2000 (Piauí). Entre os pontos pendentes de solução estavam a venda de ativos para os estados, a formatação dos fundos de contingência, a definição dos planos de demissão voluntária, a reavaliação dos passivos atuariais e a contratação dos serviços de avaliação dos bancos. No caso do conglomerado Besc, restava ainda uma complexa reorganização societária a ser feita.

Merece menção também, nesse período, a mudança do comando da privatização dentro do Banco Central. Em agosto de 1999, o diretor Paolo Zaghen, nomeado para a presidência do Banco do Brasil, é substituído por Carlos Eduardo de Freitas.

Enquanto isso, prosseguiram os preparativos para a venda do Banespa. Uma primeira avaliação foi realizada com base nos demonstrativos financeiros de junho de 98. Ocorreu, então, um fato totalmente inesperado para os administradores do Banespa, que alterou bastante os rumos desse processo. Para explicá-lo, é necessário um pequeno parêntese.

Desde 1975, o Banespa tinha um fundo contábil cujo propósito era complementar as aposentadorias dos empregados admitidos até aquele ano. Os demais empregados tinham a complementação assegurada por um fundo de pensão, a Banesprev. O banco tratava suas contribuições para esse fundo contábil como despesas dedutíveis do resultado para efeitos fiscais. Em setembro de 1999, a Receita Federal autuou o Banespa por não pagamento de imposto de renda e contribuição social sobre o lucro relativos a tais contribuições. O banco recorreu, mas o valor da multa e dos impostos atrasados caso o recurso e medidas judiciais subsequentes não obtivessem sucesso seria da ordem de R\$2,8 bilhões. A possibilidade de uma despesa dessa monta paralisou o processo de privatização por quase um ano.

Essa intercorrência, a passagem do tempo e os ajustes feitos no conglomerado nesse período exigiram a atualização das avaliações, as quais foram concluídas em novembro de 1999. O método utilizado pelos dois consórcios avaliadores foi a projeção, a partir do balanço de cada empresa do conglomerado, do fluxo de caixa estimado para os dez anos seguintes, trazido a valor presente por uma taxa de desconto que reflete a taxa de juros também projetada e os riscos inerentes ao negócio. A projeção utiliza um cenário macroeconômico que embasa e checa a coerência dos valores estimados para as variáveis mais importantes, como PIB, preços e juros. Os resultados foram checados também com a metodologia de múltiplos de mercado, que são indicadores construídos com base em relações válidas para outras empresas do mesmo setor. Ambas as avaliações supunham o pagamento da exigência fiscal à Receita Federal.

O valor econômico do Banespa foi estimado em R\$6,238 bilhões pelo consórcio liderado pelo Banco Fator e R\$5,702 bilhões pelo consórcio liderado pela Booz Allen Consultores, para a data base de 31/12/1998. A regra do contrato era que o preço intermediário de venda do Banespa à União seria a média das duas avaliações, desde que a diferença entre elas não superasse 10%, como foi o caso. Tal valor implicava que o bloco composto de 51% das ações ordinárias do Banespa, que tinha sido alienado à União, valia R\$1,522 bilhão. O valor final seria determinado pelo preço de venda alcançado em leilão de privatização.

Alimentando dúvidas quanto ao sucesso da privatização e considerando o valor resultante das avaliações, muito superior aos R\$343 milhões estimados quando do primeiro contrato, o estado mudou de estratégia: ao invés de esperar o leilão de privatização para conhecer o preço final de transferência do bloco de controle para a União, resolveu vendê-lo por R\$1,5 bilhão, abrindo mão ainda do direito de retrovenda, ou seja, abrindo mão definitivamente do controle acionário da instituição.

Assim, em 30/11/1999 foi assinado um terceiro termo aditivo ao contrato de venda e compra de ações do Banespa, pelo qual o estado dava à União plena quitação pela venda do bloco de 51% das ações ordinárias. Adicionalmente, o estado vendeu à União, com base na mesma avaliação, o restante de suas ações no banco, um bloco correspondente a 15,67% das ações ordinárias, no valor de R\$552 milhões. Ambos os valores, tal como previsto no contrato de refinanciamento das dívidas estaduais, foram utilizados para abater a conta gráfica, ou seja, para amortizar antecipadamente essa dívida. O estado obteve ainda o direito a uma compensação de até R\$584 milhões caso o contencioso com a Receita Federal fosse resolvido em favor do Banespa antes do leilão.

O processo de ajustes no conglomerado Banespa visando aumentar seu preço de venda incluiu a criação, dentro da Banesprev, de plano de complementação de aposentadoria para os funcionários admitidos antes de 1975, substituindo o fundo contábil que tinha o mesmo fim; a criação de plano de contribuição definida para os funcionários admitidos depois de 1975, em substituição ao plano existente, por adesão voluntária e individual dos funcionários; o reconhecimento contábil de créditos tributários decorrentes de diferenças temporárias, cuja realização se tornou viável devido aos lucros obtidos no período do Raet e de administração federal; e a venda de títulos *bradies* e de participação minoritária na Cesp, participação esta alheia ao objeto social do banco.

A oposição política à venda se manifestou antes mesmo de iniciado o processo formal de privatização, ou seja, antes da publicação do edital de abertura do processo. Em abril de 1999, foi apresentada, na Assembléia Legislativa de São Paulo, a Proposta de Emenda Constitucional 4, que previa, entre outras medidas, a reestadualização do Banespa. Em dezembro, os deputados José Dirceu e Ricardo Berzoini, do PT de São Paulo, apresentaram na Câmara Federal um projeto de decreto legislativo para sustar o decreto presidencial que permitia a compra do Banespa por grupos com participação societária estrangeira. Em fevereiro, o

senador Eduardo Suplicy, também do PT de São Paulo, apresenta projeto sustando o mesmo decreto presidencial.

Em janeiro de 2000, o Banco Central fez publicar o edital de abertura do processo de venda, estabelecendo a data de 16/5/2000 para o leilão. Isso deu a senha para a batalha judicial envolvendo a privatização, batalha que tinha precedentes nas privatizações de empresas do setor produtivo, como Vale do Rio Doce e Companhia Siderúrgica Nacional, e nas próprias vendas anteriores no âmbito do Proes<sup>65</sup>. Segundo reportagem publicada à época pela Revista Isto é Dinheiro<sup>66</sup>, uma das estratégias do Sindicato dos Bancários em São Paulo, Osasco e Região e das associações de funcionários do Banespa era abrir ações de diversas naturezas em diversos fóruns do País, para dificultar o revide da Advocacia Geral da União (AGU). O grupo entrou com dezenas de processos, partindo de lugares tão improváveis quanto Porto Alegre, Brasília, Natal e até de Ariquemes, Rondônia. Por seu lado, o governo federal mobilizou a AGU e o serviço jurídico do Banco Central, procurando reverter as eventuais decisões da Justiça desfavoráveis à venda do Banespa.

Procuradores do Ministério Público Federal do Distrito Federal também entenderam como vicioso o processo de privatização do banco. Eles propuseram ação cautelar apontando vinte e duas supostas irregularidades, envolvendo desde a federalização até falhas na contratação do serviço B pela União. Em fevereiro, um mês após a publicação do edital de abertura, o Juiz da Primeira Vara Federal do DF deferiu a liminar, determinando a todos os envolvidos a abstenção de qualquer ato relacionado com o processo de privatização. Ao mesmo tempo, o Tribunal Regional Federal (TRF) de São Paulo concedeu outra liminar, suspendendo a publicação do balanço de 1999 do Banespa. Isso paralisou o processo por um mês, até que a primeira liminar foi cassada, em 28/3/2000, pelo Tribunal Regional Federal do DF.

Em abril, o Bacen pré-qualificou cinco grupos estrangeiros interessados em participar do leilão (Banco Bilbao Vizcaya Argentaria S.A., Banco Santander Central Hispano S.A., Citibank Overseas Investment Corporation, Fleet National Bank e HSBC Holdings BV), além de quatro bancos nacionais (Banco Bradesco S.A., Banco Itaú S.A., Banco Safra S.A. e Unibanco – União de Banco Brasileiros S.A.). Ainda em abril, mais

<sup>65</sup> De se mencionar que já em abril de 1999 o Sindicato dos Bancários de São Paulo havia conseguido liminar junto à 15ª Vara Federal de São Paulo, suspendendo temporariamente a execução do contrato do serviço B. A liminar foi cassada em 10/6/1999.

<sup>66</sup> Disponível em [http://www.terra.com.br/istoedinheiro/137/financas/fin137\\_02.htm](http://www.terra.com.br/istoedinheiro/137/financas/fin137_02.htm).

duas liminares foram concedidas ao Sindicato dos Bancários em São Paulo, mas não impediram a continuidade do processo.

A abertura da sala de dados (ou *dataroom*) foi atrasada pela concessão de outra liminar pela Justiça Federal de 1ª instância, seção de São Paulo, cassada dez dias depois pelo TRF de São Paulo. Nessa altura, já estava inviabilizada a segunda data marcada para a realização do leilão, 18/7. O *dataroom*, aberto finalmente em 22/5, é um conjunto de sala contendo uma grande quantidade de informações sobre o banco, documentos contábeis, contratos, que permitem aos potenciais compradores confirmar as informações constantes das avaliações do banco e fazer suas próprias análises. Só têm acesso ao *dataroom* assessores dos grupos pré-qualificados para o leilão, mesmo assim cada um deles tem que assinar um termo de confidencialidade. Há duas razões específicas para esse cuidado: a primeira é que parte dos dados está protegida pelo sigilo bancário; a segunda é o sigilo comercial. Por exemplo, se outra instituição financeira fica sabendo quais são os maiores clientes do banco a ser transacionado, qual o seu perfil, quais as taxas de juros que eles pagam, qual é a posição de liquidez do próprio banco etc, essa segunda instituição estará em posição de fazer uma concorrência desleal com o banco sob exame. Dito de outra forma, um banco, diferentemente de uma empresa industrial, coleciona bens intangíveis (informação) e produz bens intangíveis (serviços de intermediação financeira), e a mera divulgação de detalhes sobre esses serviços pode solapar o seu valor.

Paralelamente, o Sindicato dos Bancários procurava atuar politicamente, fazendo circular entre a população um abaixo-assinado pedindo à Assembléia Legislativa estadual que propusesse um plebiscito público sobre a privatização do Banespa. Esse abaixo-assinado, com 290 mil assinaturas, foi entregue em maio ao presidente da Assembléia<sup>67</sup>.

Em junho, os TRFs de São Paulo e do Distrito Federal restabeleceram a vigência de liminares anteriores, paralisando novamente o processo, inclusive o acesso ao *dataroom*, por mais dois meses. O governo federal defendeu a tese de que, dada a alta taxa de juros vigente, o atraso do leilão custaria caro aos cofres do Tesouro Nacional. De fato, a receita da privatização estava destinada à quitação de parte da dívida pública federal. Portanto, o banco deveria ser vendido o quanto antes, de forma a reduzir o mais rapidamente possível o pagamento de juros. Acatando essa argumentação, o presidente do STF, Ministro Carlos Velloso, cassou as liminares em 29/8.

---

<sup>67</sup> Folha Online, 31/5/2000, 18h16.

O longo período gasto nos preparativos para a privatização, os fatos intervenientes e as querelas judiciais tornaram obsoletas as avaliações com data-base em dezembro de 1998, isto é, com uma defasagem de um ano e meio em relação à data provável da venda. Por esse motivo, o Banespa teve que ser reavaliado, dessa vez com base no balanço de dezembro de 1999. Em meados de 2000, ficaram prontas as novas avaliações. O Banco Fator propôs o valor econômico de R\$5,467 bilhões e a Booz-Allen, o valor de R\$4,662 bilhões.

O Banco Central, por força da legislação sobre desestatização, deveria entregar ao Tribunal de Contas da União (TCU) o relatório sobre a situação econômico-financeira do Banespa sessenta dias antes da data estipulada para o leilão. O exame do tribunal revelou algumas inconsistências na avaliação efetuada pela Booz-Allen, e o próprio Banco Fator verificou a existência de erro material em suas planilhas. Os dois consórcios foram convocados para dar explicações e concordaram em alterar os preços sugeridos. O valor econômico do conglomerado Banespa após essa reavaliação foi estimado em R\$5,843 bilhões, pelo Banco Fator, e em R\$5,674 bilhões pela Booz-Allen, resultando em um preço mínimo para o bloco de ações a ser alienado, correspondente a 30% do capital social e 60% do capital votante, de R\$1,85 bilhão.

Uma pausa na história do Banespa, para registrar um fato relevante ocorrido nessa época: em 17/10, deu-se o leilão do Banestado na Bolsa de Valores de Curitiba, fechando o processo conduzido pelo governo do Paraná. Dos cinco bancos pré-qualificados (Itaú, Bradesco, Unibanco, Santander e ABN Amro Real), o primeiro arrematou o banco por R\$1,625 bilhão, com ágio de 303% sobre o preço mínimo.

Em 4/10, o Bacen publicou o Edital de Venda do Banespa, com leilão previsto para 20/11/2000<sup>68</sup>. Esse edital tem 58 páginas, e contém, além da descrição e dos dados do conglomerado, a minuta de contrato de compra e venda com todas as condições a que se obrigariam tanto o comprador quanto o governo federal. Entre elas, a de que, em havendo qualquer desoneração de obrigações fiscais em virtude da pendência judicial com a Receita Federal, o comprador deveria repassar tais recursos à União. Além disso, o pagamento das ações teria que ser feito em moeda nacional, não se aceitando o pagamento em títulos ou créditos securitizados.

---

<sup>68</sup> Edital PND 2000/2003, disponível em [www.bcb.gov.br](http://www.bcb.gov.br).

O Ministério Público do DF encomendou a economistas do Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos do Departamento Sócio-Econômicos (Dieese) e da Unicamp um estudo, o qual contestou as avaliações do banco, atribuindo-lhe o valor econômico mínimo de R\$12 bilhões<sup>69</sup>. Já em novembro, a Procuradoria divulgou amplamente o estudo e encaminhou ao Bacen e ao TCU ofício nele baseado, solicitando que se suspendesse o leilão e que se refizesse as avaliações. Em outra frente, os funcionários do Banespa realizavam uma série de paralisações, passeatas e visitas à Assembléia Legislativa, tentando sensibilizar os deputados para que aprovassem a proposta de plebiscito sobre a venda do Banespa.

A essa altura, outro problema começou a se manifestar. Possivelmente devido à demora e à insegurança gerada pelas sucessivas liminares, a maior parte dos grupos pré-qualificados ensaiavam desistir de participar do leilão. O sucesso recente da privatização do Banestado, que havia animado a equipe do Banco Central, também tinha o seu lado negativo, que era o de reduzir o apetite do Itaú pela compra do Banespa. A redução do interesse ficou clara quando nada menos de cinco dos nove concorrentes, o Citibank, o Banco de Boston, o Bilbao Vizcaya, o HSBC e o Banco Safra, deixaram de entregar à Companhia Brasileira de Liquidação e Custódia (CBLC) as garantias necessárias para a participação no leilão. Com menos competição, o preço poderia cair e, no limite, inviabilizar a venda.

Os acontecimentos do dia do leilão, 20/11/2000, já foram descritos no capítulo 1. O Santander liquidou a fatura, pagando um ágio inesperado de 281% em relação ao preço mínimo e encerrando uma novela que se arrastou por quase seis anos desde a decretação do Raet e o início das negociações com o estado.

Esse ágio, assim como os que ocorreram em outras vendas do Proes, não decorre necessariamente de um erro de avaliação do banco. O que ocorre é que as avaliações medem o que podemos chamar, à falta de termo melhor, de valor intrínseco do banco, isto é, o valor do ponto de vista do vendedor. Cada comprador pode atribuir um valor adicional, de difícil mensuração por terceiros, que resulta da sinergia potencial entre suas próprias atividades e o banco a ser comprado. A par disso, o movimento de concentração bancária em curso, o qual, aliás, não é exclusivo do Brasil, havia intensificado a competição pela participação no setor. Dessa forma, os participantes menores desse mercado, bem como os estrangeiros,

---

<sup>69</sup> Disponível em <http://www.dieese.org.br/esp/especial.html>.

enxergavam na aquisição dos maiores bancos postos à venda uma forma rápida, e talvez mais barata, de alcançar uma fatia significativa do mercado, o que lhes permitiria auferir economias de escala e escopo. Já os grandes bancos preocupavam-se principalmente em não perder posição relativamente a seus concorrentes mais diretos.

Depois da venda do Banespa, o Congresso se encarregou de protagonizar um capítulo extra dessa novela, com a constituição, em 15/8/2001, de uma Comissão Parlamentar de Inquérito para “investigar várias irregularidades praticadas durante a vigência do Regime de Administração Especial Temporária (Raet) no Banco do Estado de São Paulo S. A. (Banespa), delimitado o período compreendido entre a decretação do Regime Especial e a transferência das ações para o governo federal”. A particularidade é que a CPI foi idealizada, requerida e presidida pelo deputado Luis Antônio Fleury Filho, do PTB, ex-governador de São Paulo pelo PMDB no período imediatamente anterior ao Raet do Banespa. Seu objetivo quase declarado era provar que a situação do Banespa era confortável imediatamente antes do Raet e que essa teria sido uma intervenção tecnicamente injustificada do Bacen, com o fim único de privatizar a instituição. Não é de se estranhar, portanto, a delimitação do período investigado, que explicitamente exclui o do seu próprio governo. Nem é de se estranhar a confusão das dezenas de inquirições e das 374 páginas do relatório final. Encerrados os trabalhos da comissão, em junho de 2002, o relatório foi remetido ao Ministério Público, não tendo havido, até o momento, outros desdobramentos.

O Banespa, em que pese sua importância, não era o único foco da atuação do Banco Central no âmbito do Proes. As agências de fomento também exigiram sua atenção. Tais agências haviam sido definidas, em sua regulamentação original<sup>70</sup>, como instituições não financeiras, apesar de seu objeto social ser a concessão de financiamentos. O objetivo dessa exclusão formal era impedir que elas se tornassem embriões de novos bancos estaduais, reiniciando o ciclo de mau uso dos recursos públicos.

Não obstante, essa definição causava dois problemas operacionais. O primeiro deles é que sujeitava as agências a pagamento de Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira CPMF na intermediação de recursos, já que apenas as instituições financeiras estavam isentas daquele tributo. O segundo é derivado da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Vários

---

<sup>70</sup> Resolução CMN 2.347, de 20/12/1996.

estados, os principais deles sendo o Paraná, Rio Grande do Sul e Minas Gerais, tinham fundos rotativos constituídos com recursos orçamentários ou de repasses do BNDES para financiamento de projetos de infra-estrutura dos municípios, fundos esses geridos em nome do estado pelos bancos estaduais. Com a aprovação da LRF, em maio de 2000, os estados ficaram impedidos de realizar empréstimos a outros entes públicos, inviabilizando essas operações. Naquele ano, o problema não foi sentido porque, com a proximidade da eleição para as prefeituras, os municípios já estavam legalmente impedidos de contratar empréstimos, mas no ano seguinte redobrou a pressão sobre o governo federal para a alteração da legislação. Este, por sua vez, relutava em modificar a LRF, por receio de que uma alteração naquela lei tão emblemática fosse a senha para outras emendas que terminariam por descaracterizá-la.

A solução encontrada foi alterar o funcionamento dos fundos e das agências de fomento, da seguinte forma: os retornos das operações dos fundos estaduais serviriam para capitalizar as agências, com a conseqüente extinção, em longo prazo, daqueles fundos; estas, por sua vez, transformadas em instituições financeiras estaduais, utilizariam os novos recursos para financiar, com seu próprio risco, despesas de capital dos municípios, o que é permitido pela LRF. A transformação em instituições financeiras foi feita por alteração da MP do Proes e regulamentada pela Resolução CMN 2.828, de 30/3/2001. A resolução manteve, no entanto, as vedações básicas a que estão sujeitas as agências de fomento, como a de captar recursos do público, contratar depósitos interfinanceiros e manter conta de reservas bancárias no Bacen, e aumentou também os requerimentos de capital mínimo.

Ao mesmo tempo, a equipe do Bacen também dava andamento aos outros processos de privatização sob sua responsabilidade. A definição dos termos de referência para a contratação dos avaliadores é crucial para seu sucesso, e, tal como no Banespa, os contratos previam a contratação pelo estado de um avaliador, com a União contratando o outro. Os procedimentos para contratação dos avaliadores, pelo lado da União, dos seis bancos federalizados começaram em meados de 2000. No entanto, era fundamental que a metodologia empregada por um fosse compatível com a do segundo avaliador. A par disto, no exame que fez das avaliações do Banespa em novembro de 2000, o TCU recomendou ao Bacen que, para os processos de privatização seguintes, contratasse ele próprio as duas avaliações. Isso obrigou o Bacen a negociar com cada estado a assinatura de aditivos aos contratos originais do Proes, por meio dos quais os estados transferiram o ônus da contratação de avaliadores para a União.

Esses percalços e a natureza particularmente burocrática do processo de contratação na administração pública fizeram com que ele se estendesse, para o conjunto dos bancos, por todo 2001 e início de 2002. Concluídas as contratações, o primeiro edital de abertura do processo de privatização propriamente dito foi o do BEG, publicado em 6/8/2001. Os passos formais da privatização naturalmente são os mesmos do Banespa, razão pela qual não nos estenderemos em sua descrição. Ainda em busca de melhor posicionamento no mercado nacional, interessaram-se pelo negócio e foram pré-qualificados os três maiores bancos privados nacionais, Itaú, Bradesco e Unibanco, além do holandês Real ABN Amro. O edital de venda saiu em 19/10, e o leilão deu-se em 4/12/2001, na Bolsa de Valores do Rio de Janeiro. Presentes apenas Itaú e Bradesco. O primeiro deu o lance vencedor, de R\$665 milhões, com ágio de 121% sobre o preço mínimo.

Logo a seguir, em 24/1/2002, houve o leilão do BEA, banco que, por seu pequeno porte e localização na região Norte, não atiçava o interesse do mercado financeiro. O Bradesco foi o único banco a comparecer ao leilão, razão pela qual não houve ágio, batendo-se o martelo ao preço de R\$183 milhões. Tanto neste leilão quanto no anterior, foi permitido o pagamento com créditos securitizados do Tesouro, aceitos ao par, até o limite de 90% do preço total. Tais créditos têm valor de mercado substancialmente inferior a seu valor de face, o que implica um desconto para o comprador. No caso do BEG, esse desconto foi neutralizado pelo ágio sobre o preço mínimo. Os próximos leilões deverão prever essa mesma modalidade de pagamento.

Merece menção também, embora fora do âmbito do Proes, a privatização do Paraiban. O estado da Paraíba levou o banco a leilão em 8/11/2001, com o preço mínimo de R\$50,18 milhões. Participaram do leilão os Bancos ABN Amro Real, BGN (Grupo Queiroz Galvão) e Bradesco. A maior oferta, de R\$76,5 milhões (ágio de 52,5% sobre o preço mínimo) foi do ABN, que já tinha comprado o Bandepe.

Os restantes quatro bancos federalizados prosseguem no caminho da privatização, embora com muitos percalços. O resultado da fase de pré-qualificação dos compradores, que se deu entre fevereiro e maio de 2002, indica que o interesse permanece restrito aos grandes bancos privados de varejo. Bradesco e Itaú pretendem participar de todos os quatro leilões, o Unibanco pré-qualificou-se apenas para o leilão do BEC e Besc e o Real ABN Amro apenas para esse último. O maior interesse demonstrado pelo

Besc reflete a maior importância do banco entre os quatro, tanto em termos de porte quanto de localização.

Um dos atrativos importantes dos bancos menores para o setor privado são as contas de depósitos dos governos estaduais, bem como as dos respectivos funcionários, e o serviço de processamento dos pagamentos a funcionários e fornecedores. Por outro lado, a Constituição Federal determina, no seu artigo 164, § 3º, que as disponibilidades de caixa dos estados e entidades da administração indireta estadual sejam depositadas em instituições financeiras oficiais, com a implicação de que esses recursos não poderiam permanecer nos bancos após sua venda ao setor privado. Até 2000, esse dispositivo não havia sido regulamentado, o que impedia sua efetiva aplicação. Em maio daquele ano, no entanto, o artigo 43 da Lei de Responsabilidade Fiscal proveu essa regulamentação, criando uma dificuldade adicional para a privatização dos bancos estaduais.

A solução encontrada foi alterar a medida provisória do Proes, o que foi feito na MP 2.139-62, de 26/1/2001, criando um período de transição para a aplicação dessa regra. O artigo 4º da MP passou a permitir que aqueles entes públicos depositassem suas disponibilidades de caixa “em instituição financeira submetida a processo de privatização ou na instituição financeira adquirente do seu controle acionário, até o final do exercício de 2010”<sup>71</sup>.

Superada essa dificuldade comum, cada banco deveria firmar contrato com o respectivo governo estadual, prevendo a manutenção no banco dessas contas e serviços por um determinado período, de forma a assegurar ao futuro comprador essa condição, melhorando, assim, o preço de venda esperado do banco. No caso do Maranhão, esse contrato foi precedido da aprovação de uma lei estadual, autorizando o governo a assiná-lo. O contrato propriamente dito demorou a sair, tornando-se efetivo apenas em 22/4/2002, quando foi publicado o decreto estadual, delegando competência aos signatários do documento. Nesse mesmo mês, o Bacen recebeu dos prestadores dos serviços A e B os relatórios de avaliação, referentes à posição do banco em 31/3/2001, e publicou o edital de venda do Banco do Estado do Maranhão (BEM), marcando o leilão para junho.

---

<sup>71</sup> A mesma reedição da MP permitiu, em seu artigo 28, que os bancos privatizados também mantivessem os depósitos judiciais recebidos quando eles funcionavam como instituições financeiras oficiais, até o levantamento desses depósitos pelos respectivos judiciários estaduais.

Encaminhadas as avaliações e o edital ao TCU, este ponderou que a defasagem de catorze meses entre a data-base e a data prevista para o leilão era excessiva, e determinou ao Bacen a atualização das avaliações. O que exigiu a assinatura de termos aditivos aos contratos para a prestação dos serviços A e B, adotando-se a nova data-base de 31/3/2002. Essa mesma atualização teve que ser aplicada também às avaliações dos outros três bancos federalizados, cujas defasagens eram semelhantes.

Outro empecilho surgiu em 5/6/2002, quando o STF deferiu liminar em ação direta de inconstitucionalidade impetrada pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB). Essa ação argumentava que a lei estadual que permitiu a permanência dos depósitos públicos no BEM após a privatização era incompatível com o artigo 164 § 3º da Constituição, acima citado. A decisão suspendeu a aplicação da lei estadual *ex tunc*, isto é, ela desconstituiu todos os atos praticados com base na lei desde sua promulgação. Alguns dias depois, a 5ª Vara da Justiça Federal do Maranhão concedeu medida liminar a outra ação, determinando a suspensão do leilão do BEM. Essa última liminar foi cassada pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região em 2/9, mas a decisão do Supremo representou um duro golpe para os processos de privatização em curso. Da decisão não cabe recurso, a não ser quando do julgamento de mérito, necessariamente demorado.

No caso do Banco do Ceará, além da indefinição quanto ao contrato para manutenção das contas do estado, faltava (e, escrevendo ao final de 2002, falta ainda) a constituição do fundo para contingências passivas. O contrato do Proes, de novembro de 1998, como o de quase todos os estados, já previa esse fundo e o financiamento pela União do valor necessário para sua constituição. Faltava a assinatura de outro contrato com o estado, definindo com exatidão o valor e as condições de uso do fundo. De lá para cá, ou seja, durante quase quatro anos, exaustivas negociações foram entabuladas entre o Banco Central e o estado, até agora infrutíferas.

Ao mesmo tempo, o Bacen dança outro complicado minueto com o estado de Santa Catarina. A suspensão do processo por conta da decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) relativa ao BEM interrompeu a implementação do plano de demissão voluntária e a emissão da parcela de títulos que faltava para o completo saneamento do conglomerado Besc. Essa emissão permitiria a capitalização da Besc e o equacionamento do déficit atuarial do fundo de pensão do banco. O estado protestou contra a paralisação em julho, e o processo foi retomado pela União em seguida, com a emissão dos papéis faltantes. Em setembro, foi a vez de o estado

pisar no freio, ao manifestar suas dúvidas quanto à privatização, alegando que assinar o contrato de centralização de suas contas no Besc seria juridicamente inseguro, e que vendê-lo sem o contrato poderia representar uma subvalorização do banco e, portanto, prejuízo para o estado. Em 31/10, o Bacen publicou o edital de venda, considerando que o Besc seria alienado sem esse contrato. Dias depois, o governador Espiridião Amin, do Partido Progressista Brasileiro (PPB), impetrou ação no STF, com o mesmo argumento da possibilidade de prejuízo ao estado, solicitando a suspensão do processo de privatização. Em 7/11, a ministra Ellen Gracie concedeu liminar nesse sentido, esclarecendo, no entanto, que o contrato entre o banco e o estado, se assinado, estaria amparado pela MP do Proes. O Bacen apresentou recurso dessa liminar, que foi rejeitado pelo pleno do STF em 4/12. O tribunal só se manifestará agora quando discutir o mérito da causa, o que deverá demorar. Diante desse fato, não houve alternativa senão revogar o edital de venda.

A decisão da ministra, no entanto, abriu a possibilidade de que Maranhão e Ceará assinassem os contratos de manutenção das contas com os respectivos bancos, o que, até o final de 2002, não ocorreu. Pelos editais de venda em vigor, as datas previstas para os dois leilões são, respectivamente, 4/2/2003 e 19/3/2003, ou seja, já na vigência dos novos governos estaduais.

O caso do Banco do Estado do Piauí (BEP) também está sendo movimentado, embora por razões diferentes. O governador Francisco de Assis Souza, o Mão Santa, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), que vinha conduzindo a negociação com o Banco Central para as providências necessárias à privatização, foi cassado pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) por crimes eleitorais em novembro de 2001, depois de longo processo, e assumiu Hugo Napoleão, do PFL. A fase de turbulência antes da cassação definitiva praticamente paralisou o processo de privatização. Por esse motivo, somente em 21/2/2002 foi publicado o edital de abertura do processo, e só em 3/4/2002 foi sancionada a lei estadual que autoriza a celebração do contrato de manutenção de conta única com o BEP. Por outro lado, como essa lei, contrariamente às dos outros estados, é posterior à edição da MP 2.139-62, citada anteriormente, o contrato nela baseado, assinado em 16/4, não foi atingido pela decisão do Supremo sobre o caso do BEM. O edital de venda foi publicado em 4/11, marcando o leilão para 23/12. O preço mínimo das ações à venda foi estabelecido em R\$38,322 milhões. Às vésperas do leilão, em 19/12, o juiz da 1ª Vara da Justiça Federal – Seção Piauí, determinou sua suspensão, inviabilizando sua venda, ao menos

este ano. O governador eleito, Wellington Dias, do Partido dos Trabalhadores (PT), é contrário à privatização.

Fora do âmbito do Proes, merece registro a iniciativa do governo de São Paulo de reorganizar sua instituição bancária restante, a Nossa Caixa, criando sete empresas subsidiárias, cujo controle deve ser vendido ao setor privado. O estado se propõe também a vender 49% das ações do banco, de forma pulverizada. A autorização do legislativo estadual para o projeto foi obtida no final de junho de 2001. Tal como nos processos de privatização geridos pelo governo federal, as dificuldades não tardaram a aparecer. A primeira subsidiária a ser posta à venda, a Nossa Caixa – Administradora de Cartões, teve o leilão, marcado para 21/8/2002, suspenso por decisão liminar proferida pelo juiz federal da 12ª Vara Cível de São Paulo, em ação cautelar interposta pela associação dos funcionários.

Outra iniciativa espontânea de um governo estadual foi a da venda do Banestes. O governo estadual havia conseguido aprovar, em janeiro de 2002, emenda à constituição estadual e lei estadual permitindo a venda do banco. Em agosto, a Assembléia Legislativa recuou, aprovando em primeiro turno outra emenda restabelecendo a situação anterior. Mesmo com esta pendência, o executivo contratou empresa para avaliar e levar a Instituição a leilão, e fez publicar edital de abertura do processo de privatização em outubro e o edital de venda em novembro. Nesse mesmo mês, o Banco Central divulgou a lista dos bancos pré-qualificados para o leilão: Bradesco, Itaú e Safra. A venda permitiria ao estado quitar a dívida que assumiu junto ao Baneses, fundo de pensão do Banco do Estado do Espírito Santo (Banestes).

Em resposta à atuação do poder executivo, o sindicato dos bancários do Espírito Santo entrou com ação requerendo liminarmente a suspensão da privatização do Banestes. A liminar foi concedida por juiz da 7ª Vara Federal de Vitória ao final de novembro. O estado e o Bacen recorreram da decisão ao TRF da 2ª Região, mas a decisão foi mantida. Em dezembro, nova decisão judicial determinou o afastamento da diretoria da instituição. Com a privatização suspensa e a eleição de um governador manifestamente contrário à privatização, Paulo Hartung (PSB), o governador em fim de mandato, José Inácio Ferreira (sem partido), resolveu ele próprio cancelar a venda, conforme nota oficial. A possibilidade de que ela seja retomada é hoje bastante remota.

○ nó desfeito –  
Situação atual do programa



Com exceção dos Estados que não possuem instituições financeiras sob seu controle (Mato Grosso do Sul e Tocantins), e daqueles que não manifestaram interesse no programa (Paraíba e Distrito Federal), as demais unidades da federação formalizaram a adesão ao Proes. O último prazo para contratação expirou em 30/6/2000, além do que, o artigo 35 da Lei de Responsabilidade Fiscal hoje impede que a União financie despesas estaduais ou refinance suas dívidas.

Das 64 instituições financeiras estaduais existentes em agosto de 1996, foram extintos, privatizados ou transformados em agências de fomento 41, como pode ser visto com maior detalhe no quadro abaixo.

**Tabela 7**  
**Situação atual do Proes – 2002**

Instituições financeiras estaduais transformadas, extintas ou privatizadas desde 1996

Instituições financeiras estaduais remanescentes e a criar

Opção	Instituição financeira		Instituição financeira
Extintas/ Em liquidação	Banacre Banap Bandern Banroraima BEMAT Beron Rondonpoup Caixego Minascaixa Produban Badesc Bandes BDGoiás Desembanco	Agências de fomento criadas	Agência de Fomento do AP Agência de Fomento do AM Agência de Fomento do PR Agência de Fomento de RO Agência de Fomento de RR Agência de Fomento do RN Badesc – Agência Catarinense de Fomento Caixa Estadual S.A – Agência de desenvolvimento (RS) Desembahia Goiás Fomento
Privatizadas pelos estados	Bandepe Bandepe DTVM Baneb Baneb Financeira Baneb Crédito Imobiliário Baneb CCVM Dibahia Baneb DTVM Baneb Leasing Banerj <sup>1</sup> Banestado Banestado Leasing Banestado CVM Banco del Paraná Bemge Bemge DTVM EFI Bemge Credireal Credireal CCVM Credireal Leasing Paraiban <sup>1</sup>	Agências de fomento a criar	Agência de Fomento do AC Agência de Fomento de AL Agência de Fomento de MG <sup>3</sup> Agência de Fomento de MT Agência de Fomento de PE Agência de Fomento do PI

(continua)

Instituições financeiras estaduais  
transformadas, extintas ou  
privatizadas desde 1996

Instituições financeiras estaduais  
remanescentes e a criar

Privatizadas pela União	Banespa <sup>1</sup> Banque Banespa Intern. <sup>1</sup> Banescor Banesleasing BEA BEG BEG DTVM	Instituições saneadas	Banese Banestes <sup>4</sup> Banestes Créd. Imob. <sup>4</sup> Banestes Financeira <sup>4</sup> Banestes DTVM <sup>4</sup> Banpará Banrisul Banrisul Arrend. Mercantil Banrisul CCVM NossaCaixa BDMG BEC <sup>2</sup> BEC DTVM <sup>2</sup> BEM <sup>2</sup> BEM DTVM <sup>2</sup> BEP <sup>2</sup> BESC <sup>2</sup> Bescval <sup>2</sup> Bescredi <sup>2</sup> Bescri <sup>2</sup> Bescleasing <sup>2</sup>
		Não incluídas no Proes	Bandes (ES) BRB (DF) BRB DTVM BRB Financeira

Fonte: Bacen

- Obs.: 1 – Privatizado sem utilização de recursos do Proes.  
2 – Atualmente, sob controle federal, em processo de privatização.  
3 – Deveria ser criada com a concomitante extinção do BDMG.  
4 – Em processo de privatização, conduzido pelo estado.

A considerável diminuição do sistema de instituições financeiras estaduais pode ser medida com mais precisão pela redução de sua participação no total de ativos e no total de empregados do sistema financeiro.

**Tabela 8**  
**Instituições financeiras estaduais – algumas características – 2001**

Estado	Principal instituição financeira	Sigla	Instituições financeiras ligadas <sup>1</sup>	Patrimônio Líquido	Ativos	Nº ags <sup>2</sup>	Nº funcionários <sup>2</sup>
AM	Ag. de Fomento do Estado do Amazonas S.A.	AFEAM		62.601.119,61	78.638.473,86	1	n.d.
AP	Ag. de Fomento do Estado do Amapá S.A.	AFAP		5.621.163,19	7.977.739,73	1	n.d.
BA	Ag. de Fomento do Estado da Bahia S.A.	Desenbahia		218.556.505,10	710.827.635,68	1	n.d.
CE	Banco do Estado do Ceará S.A.	BEC	BEC DTVM	192.070.580,24	1.075.927.740,06	71	1.603
DF	BRB - Banco de Brasília S.A.	BRB	BRB DTVM	214.974.161,05	1.407.818.364,40	53	3.603
			BRB Financeira				
ES	Banco Banestes S.A.	Banestes	Banestes Créd. Imobiliário	152.445.775,07	2.023.265.773,86	94	3.520
			Banestes Financeira				
			Banestes DTVM				
	Banco de Des. do Espírito Santo S.A.	Bandes		50.972.822,60	271.604.969,52	1	233
GO	Ag. de Fomento de Goiás S/A			73.543.776,78	79.121.423,84	2	n.d.
MA	Banco do Estado do Maranhão S.A.	BEM	BEM DTVM	48.097.242,22	699.999.264,88	76	532
MG	Banco de des. de Minas Gerais S.A.	BDMG	-	167.932.162,03	796.144.994,67	1	428
PA	Banco do Estado do Pará S.A.	Banpará	-	63.744.521,19	535.703.440,23	37	720
PI	Banco do Estado do Piauí S.A.	BEP	-	26.527.786,34	152.247.385,71	7	263
PR	Ag. de Fomento do Paraná S.A.			121.863.221,39	148.018.601,54	1	n.d.
RN	Ag. de Fomento do Rio Grande do Norte S.A.			4.944.190,29	5.759.079,50	1	n.d.
RR	Ag. de Fomento do Estado de Roraima S.A.	AFERR	-	4.873.102,43	5.252.283,68	1	n.d.
RS	Banco do Estado do Rio Grande do Sul S.A.	Banrisul	Banrisul S/A - A. Mercantil	586.402.584,21	8.964.061.175,28	354	8.040
			Banrisul S/A - CCVM				
	Caixa Estadual S.A. Ag. de Fomento		-	188.778.384,84	200.324.994,68		
SC	Banco do Estado de Santa Catarina S.A.	BESC	BESC DTVM - Bescval	486.488.331,37	2.303.235.892,51	256	6.837
			BESC Financeira - Bescredi				
			BESC S.A. - A. Mercantil				
			BESC Cred. Imobiliário - Bescrri				
	Badesc – Ag. Catarinense de Fomento S.A.	Badesc	-	295.474.312,07	657.467.858,40	1	n.d.
SE	Banco do Estado de Sergipe S.A.	Banese	-	62.775.855,87	670.374.006,28	50	961
SP	Nossa Caixa Nosso Banco S.A.	NossaCaixa	-	1.225.690.196,03	22.167.216.244,43	498	13.627
			Total	4.254.377.793,92	42.960.987.342,74	1.507	40.367
			Total do SFH	133.639.005.923,00	1.131.631.782.909,00	17.179	497.718
			Percentual	3,18%	3,80%	8,72%	8,11%

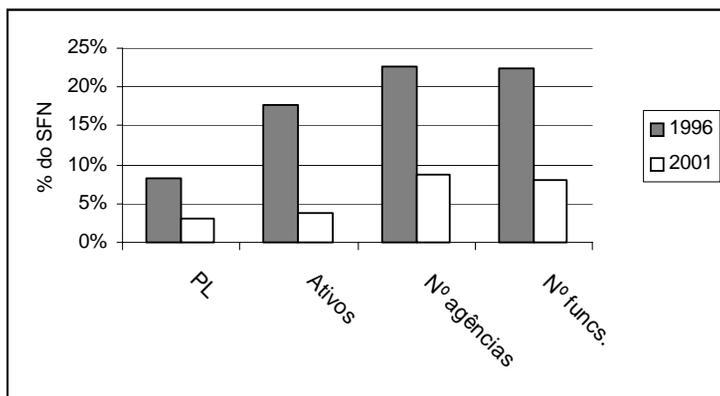
Fonte: Banco Central

Obs.: 1 - Não estão listadas as empresas não financeiras pertencentes aos conglomerados.

2 - Inclui apenas as instituições bancárias.

O gráfico abaixo traduz bem a forte redução do sistema de instituições financeiras estaduais devido ao Proes. O sistema, mesmo considerando-se as novas agências de fomento, que são instituições financeiras fortemente limitadas, reduziu sua participação no mercado financeiro em mais ou menos dois terços nos seis últimos anos, qualquer que seja o indicador considerado.

**Gráfico 2**  
**Indicadores das instituições financeiras estaduais e do SFN – 1996-2001**



Fonte: Banco Central do Brasil

O Proes exigiu da União a emissão de títulos no valor de R\$61,4 bilhões (valores históricos, discriminados na Tabela 9). Estão incluídos nesse valor títulos emitidos para, em última análise, sanear bancos estaduais, mesmo que não se enquadrem na medida provisória do Proes. É o caso dos títulos emitidos para o refinanciamento da dívida do estado de São Paulo com seus bancos, bem como o daqueles emitidos para o refinanciamento da parcela da dívida do estado do Rio de Janeiro para com a CEF, que foi constituída para o saneamento do Banerj. A rigor, esse raciocínio deveria ser estendido para todos os estados, isto é, dever-se-ia considerar também a parcela do refinanciamento dos demais estados (Lei 9.496/97) que representou assunção, pela União, de dívidas junto aos respectivos bancos estaduais. Isso porque essa parcela do refinanciamento, a par de resolver problemas fiscais dos estados, sua finalidade primeira, também serviu para sanear os bancos estaduais.

Importa notar que esse crescimento da dívida mobiliária federal não implicou um crescimento no mesmo montante da dívida líquida federal, já que, em contrapartida às emissões de títulos, a União adquiriu créditos

junto aos estados. A dívida líquida federal só é afetada pelo Proes no montante correspondente ao diferencial entre a taxa de juros cobrada dos estados e aquela à qual a própria União se financia.

**Tabela 9**  
**Valor dos títulos federais emitidos no âmbito do Proes**

Em milhões de R\$			
Estado	Data	Valor Emitido	Total por Estado
Acre	29/3/1999	131,07	131,07
Alagoas	16/10/2002	457,00	
	16/10/2002	45,00	502,00
Amapá	29/12/1998	24,85	
	24/2/1999	4,00	28,85
Amazonas	2/8/1999	312,55	
	25/8/1999	51,10	
	6/9/2000	53,27	416,92
Bahia	1º/6/1998	164,53	
	25/6/1998	1.433,06	
	3/10/2001	113,41	1.711,00
Ceará	27/5/1999	984,72	984,72
Espírito Santo	25/11/1998	260,36	260,36
Goiás	27/5/1999	476,21	
	20/6/2000	60,00	
	4/10/2000	65,14	601,35
Maranhão	15/12/1998	29,82	
	13/1/1999	302,14	331,96
Mato Grosso	22/1/1999	193,11	193,11
Minas Gerais	15/6/1998	336,38	
	16/6/1998	616,12	
	24/6/1998	2.280,38	
	2/7/1998	329,45	
	6/8/1998	172,06	
	19/8/1998	902,84	
	4/5/2000	59,96	4.697,19
Pará	22/1/1999	127,41	127,41
Paraná	5/3/1999	2.687,36	
	16/6/1999	136,75	
	1º/12/1999	735,01	5.197,63
Pernambuco	15/12/1999	1.638,51	
	15/8/1998	328,66	
Piauí	27/8/1998	915,74	1.244,40
	24/2/2000	69,08	
Rio Grande do Norte	6/9/2000	76,80	145,88
	18/3/1999	100,94	
Rio Grande do Sul	22/12/1999	4,00	104,94
	10/12/1998	2.379,88	
	5/7/2000	176,27	2.556,15
Rio de Janeiro <sup>1</sup>	15/7/1998	3.879,68	3.879,68
Rondônia	20/5/1998	549,20	549,20
Roraima	18/2/1999	39,98	39,98
Santa Catarina	29/3/1999	197,76	
	5/5/1999	68,48	
	7/8/2000	779,97	
	30/8/2000	0,02	
	1º/3/2002	89,62	
	26/3/2002	28,20	
	6/9/2002	62,80	
26/9/2002	349,99	1.576,84	
São Paulo <sup>1</sup>	23/12/1997	33.578,50	
	24/12/1997	2.548,00	36.126,50
Sergipe	18/1/1999	40,98	40,98
<b>Total</b>		<b>61.448,11</b>	<b>61.448,11</b>

Fonte: Banco Central

Obs.: 1 – Títulos emitidos para refinanciamento de dívidas estaduais, mas que serviram, como os do Proes, para saneamento de bancos.

O programa resultou, ao longo de seus seis anos, na privatização de nove instituições bancárias estaduais, às quais veio se somar o Paraiban, privatizado pelo próprio estado sem utilização dos instrumentos do Proes. O total arrecadado, também em valores históricos, foi de R\$11,4 bilhões, soma que inclui as subsidiárias e coligadas de cada conglomerado. Esse valor considera, além do arrecadado nos leilões propriamente ditos, a venda das ações oferecidas aos empregados e a de eventuais sobras.

**Tabela 10**  
**Privatizações de bancos estaduais: datas e valores**

Em R\$ milhões

Instituição	Data do leilão	Comprador	Valor
Banerj	26/6/1997	Itaú	311,10
Credireal	7/8/1997	BCN <sup>1</sup>	134,20
Bemge	14/9/1998	Itaú	603,06
Bandepe	17/11/1998	ABN Amro	182,90
Baneb	22/6/1999	Bradesco	267,80
Banestado	17/10/2000	Itaú	1.799,26
Banespa	20/11/2000	Santander	7.160,92
Paraiban	8/11/2001	Real ABN Amro	79,14
BEG	4/12/2001	Itaú	680,84
BEA	24/1/2002	Bradesco	192,54
TOTAL	-		11.411,76

Fonte: Banco Central

Obs.: 1 – Posteriormente adquirido pelo Bradesco.

O efeito dessas vendas sobre a concentração bancária é ambíguo. Se é verdade que os dois maiores bancos privados nacionais, Itaú e Bradesco, são os frequentadores mais assíduos dos leilões, a compra do Banespa pelo Santander, que tinha pequena presença no mercado nacional, elevou este último à lista dos bancos de grande porte atuando no país.

No âmbito da fiscalização do Banco Central, uma conseqüência das inspeções realizadas para diagnosticar os problemas dos bancos estaduais foi a abertura de 49 processos administrativos contra as instituições e/ou seus administradores, muitos deles resultando em punições representadas por advertências, multas e inabilitação para exercer administração de instituições financeiras. Da mesma forma, foram enviadas ao Ministério Público dez denúncias, nos casos em que havia fortes indícios de cometimento de crimes<sup>72</sup>.

<sup>72</sup> Esse levantamento é parcial, excluindo os processos relativos a outras instituições financeiras estaduais que não bancos, e computa apenas os processos resultantes da realização de operações de crédito sem atendimento aos princípios da boa gestão e da técnica bancária.

Quem perde e quem ganha



Desde sua criação em 1996, o Proes foi duramente questionado na imprensa e no Congresso, pelo que se supunha ser seu custo e por suas conseqüências de longo prazo, de desnacionalização e concentração da indústria bancária no Brasil, e perda de um instrumento importante de desenvolvimento regional. A discussão se deu também no contexto do programa de privatização de serviços públicos e de empresas estatais de outros setores deflagrado naquela década, discussão essa sempre ideologicamente carregada.

A reconstrução da história dos bancos estaduais nas últimas décadas permite recolocar o problema específico do Proes em termos mais adequados. As instituições financeiras estaduais, conquanto tenham de fato exercido um papel relevante como instrumento de promoção econômica dos estados quando o sistema bancário era incipiente e mal-estruturado, o fizeram a um custo elevado e pouco transparente. Tal custo só ficou patente na crise econômica dos anos 80 e na esteira dos planos de estabilização, que destruíram os ganhos inflacionários do sistema financeiro. Em meados da década seguinte, os bancos estaduais, como resultado de décadas de administração deficiente, apresentavam passivos a descoberto<sup>73</sup> e, portanto, só conseguiam rolar suas dívidas no curtíssimo prazo, com alto custo e crescente dificuldade, tornando-se incapazes de executar quaisquer políticas públicas de interesse dos estados. Ao contrário, os bancos se tornaram um pesado fardo para os estados, que eram responsáveis, na condição de controladores, pelo passivo a descoberto, e teriam que pagá-lo mais cedo ou mais tarde. Pior, não tinham como fazê-lo, pois também atravessavam forte crise fiscal.

Isso do ponto de vista dos estados. Do ponto de vista federal, era recente a memória da experiência dos anos 80 e início dos anos 90, quando o Banco Central encetou diversas tentativas de salvamento e redirecionamento destas instituições, com elevado custo fiscal para o governo federal (também pouco transparente), e sem conseguir que elas alcançassem uma situação auto-sustentável. O apoio creditício constante e quase compulsório do Banco Central afetava negativamente dois dos pilares do Plano Real: a política monetária e, na medida em que permitia aos estados adiar seu ajuste fiscal e ainda gerava despesas para a União, a política fiscal. Se os estados mantivessem seus bancos estaduais, todo o

---

<sup>73</sup> Em seus balanços, o patrimônio líquido contábil da maioria das instituições continuava positivo, mas era de fato negativo quando se computava todos os ajustes determinados pela boa técnica bancária, como mostra a Tabela 4.

esforço de saneamento das contas públicas estaduais e simultânea negociação de programas de ajuste fiscal de longo prazo estaria ameaçado, já que poderiam, em futuro relativamente próximo, voltar a utilizar seus bancos para captar recursos do público e financiar seus déficits, praticamente sem nenhum controle.

Esse quadro sumário demonstra como é simplória a avaliação do Proes, que apenas compara o valor do empréstimo federal aos estados para saneamento de seus bancos com a receita de privatização, concluindo que os estados não recuperaram os recursos “investidos” em seus bancos e, portanto, trata-se de programa altamente lesivo ao erário. Dentre vários outros pontos que se pode levantar contra essa tese, ressalta um deles: a privatização dos bancos era uma opção, mas o pagamento dos passivos a descoberto era obrigação legal (e moral) dos estados, vendendo ou não seus bancos<sup>74</sup>.

Segue-se que o Proes não foi o que provocou o aumento do endividamento dos estados, ele apenas trouxe à luz do dia seus esqueletos. Os governos estaduais já estavam endividados antes da implementação do programa, pois eram donos de bancos quebrados. Sob o aspecto legal, o artigo 242 da Lei 6.404/76 (Lei das S.A) excluía a possibilidade de falência de empresas de economia mista e estabelecia explicitamente a responsabilidade subsidiária do controlador sobre as obrigações da empresa insolvente. Da mesma forma, os artigos 1º e 2º da Lei 9.447/97 estabelecem a responsabilidade solidária e a indisponibilidade de bens dos controladores de instituições financeiras no caso de decretação de liquidação extrajudicial.

Dito isso, não encontramos maneira mais racional de medir os custos e benefícios do Proes que a de compará-los com os custos e benefícios das outras opções que se colocavam na ocasião, resumidos na tabela abaixo:

---

<sup>74</sup> Nesse sentido, tal pagamento não é um custo do Proes, mas de políticas econômicas de períodos anteriores. Na análise que se segue, ele é incluído como um custo, e apenas para efeito de comparação, em todas as opções.

**Tabela 11**  
**Avaliação das opções para solução do problema dos bancos estaduais**

<b>Crítérios</b>	<b>Liquidação</b>	<b>Saneamento</b>	<b>Saneamento e privatização</b>
<b>Custos</b>	Perdas dos credores	–	–
	Crise sistêmica	–	–
	Desemprego e custo de demissão	Algum desemprego e custo de programas de demissão voluntária	Algum desemprego e custo de programas de demissão voluntária
	Custo fiscal estadual do passivo a descoberto	Custo fiscal estadual do saneamento	Custo fiscal estadual do saneamento
	–	Custo fiscal federal do subsídio creditício	Custo fiscal federal do subsídio creditício
<b>Benefícios</b>	–	Custo fiscal de ajustes futuros	–
	–	Recuperação do fundo de comércio	Recuperação do fundo de comércio
	–	Manutenção de instrumento de execução de diversas tarefas para o governo estadual, inclusive fomento econômico	–
	–	–	Apropriação pelo estado de parte do valor gerado pela maior eficiência do gestor privado
	–	–	Transparência no financiamento de políticas públicas estaduais

Uma opção possível seria o simples fechamento e a liquidação de todas as instituições insolventes. Um rápido exame dos custos a ela associados permite constatar que essa saída, mesmo que fosse politicamente possível, seria indesejável. O primeiro custo são as perdas para depositantes e demais credores. Os governos estaduais não teriam como quitar imediatamente todos os débitos, e as garantias prestadas pelos seguros de depósitos existentes são limitadas, de forma que as perdas líquidas certamente provocariam a desorganização das economias regionais. Tratando-se de um segmento tão relevante do Sistema Financeiro Nacional (basta citar alguns grandes bancos como Banespa, Nossa Caixa Nosso Banco, Banerj, Bemge, Banestado), com fortes inter-relações com os demais bancos, tais perdas poderiam afetar a confiança dos depositantes no sistema financeiro como um todo, levando, por essa via, a uma crise econômica generalizada. Seria temerário tentar quantificar os danos desencadeados por esse cenário, e justamente por essa dificuldade, não se tem dado a ele a devida atenção.

A alternativa de liquidação implicaria ainda a demissão de todo o contingente de funcionários, com pagamento dos direitos assegurados por lei aos demitidos. Como os estados também não poderiam quitar esses débitos de imediato, poder-se-ia esperar uma enxurrada de ações na justiça trabalhista, com custos adicionais para os estados e enorme desgaste para os demitidos.

A segunda opção é a radicalização da estratégia adotada nos anos 80, com a União fazendo um empréstimo de longo prazo aos estados e, dessa forma, financiando integralmente o saneamento dos bancos estaduais, que incluiria o reconhecimento das perdas com dívidas incobráveis, com as de difícil recebimento, com passivos trabalhistas, tributários e cíveis, a implementação de programas de demissão voluntária, melhoria das práticas de concessão, cobrança e recuperação de empréstimos, atualização tecnológica etc. O custo fiscal líquido para os estados desse curso de ação seria provavelmente menor que o da liquidação, porque poderiam ser evitadas ações e procedimentos judiciais custosos e, principalmente, porque seria preservado o fundo de comércio dos bancos. O fundo de comércio (ou *franchise value*) é um patrimônio intangível, representado pela organização da empresa ao longo dos anos, o treinamento de funcionários, o relacionamento com clientes, o conhecimento do histórico das operações, o conhecimento público da marca, as sinergias entre os componentes do conglomerado, todos esses fatores representando um potencial de geração de valor que é desperdiçado quando uma empresa quebra ou é liquidada. Para dar um exemplo relativo apenas ao valor da marca, é significativo que vários dos compradores tenham mantido por longos períodos o nome original dos bancos privatizados, como foi o caso do Banerj, Bemge, Banestado e Banespa.

Outro custo fiscal, desta vez para a União, é o subsídio representado pela diferença entre a taxa de juros do empréstimo federal aos estados, menor, e aquela que a União tem que pagar para financiar seus déficits. Este custo, como o custo estadual, não é pago de uma vez, mas diluído ao longo do tempo.

É fácil ver que o saneamento representa uma opção melhor que a simples liquidação dos bancos, e permite aos estados recuperar um instrumento de fomento das respectivas economias. Não obstante, por bem sucedida que seja a recuperação dessas instituições, suas características estruturais, em particular sua subordinação a diretrizes políticas do governo de plantão e o fato de que más gestões só se tornam de conhecimento

público depois que se refletem em maus resultados (ou seja, com atraso de anos), obrigam à conclusão de que elas continuariam passíveis de mau uso, e fonte potencial de prejuízos. O que nos levaria a novos programas de saneamento, com os correspondentes custos fiscais para os estados e a União.

A terceira opção é a de saneamento e subsequente privatização dos bancos. Os custos fiscais líquidos são praticamente os mesmos da opção de saneamento financiado pelo governo federal, com duas exceções: ela economiza o custo fiscal de prováveis programas de apoio e saneamentos futuros, e permite aos estados se apropriar de parte do ganho de eficiência gerado pela passagem do banco do setor público ao setor privado.

Esse último ponto merece ser mais bem elaborado. O administrador privado persegue o objetivo de maximização de lucros, constrangido apenas pelas leis e regulamentação pertinentes a seu setor de atuação. O administrador público de uma instituição idêntica enfrenta outras restrições políticas e legais, como a necessidade de manter agências mesmo que deficitárias, o pagamento de salários maiores que os de mercado, a virtual impossibilidade de demitir, a concessão de empréstimos orientada por critérios políticos e praticamente todas as mazelas que listamos no capítulo 3. Logo, seus lucros são substancialmente menores. Como o valor de uma empresa é determinado por seu potencial de geração de lucros, segue-se que a mesma instituição financeira vale mais em mãos privadas que em mãos públicas. Essa é uma possível explicação para os ágios que caracterizaram quase todos os leilões de privatização em relação aos preços mínimos, que resultaram das avaliações efetuadas imediatamente antes das vendas. A este respeito, assim se expressa Arminio Fraga (1994): “Há, portanto, um ganho adicional que ocorre quando da venda do banco, pois o comprador privado estará disposto a pagar mais pelo banco do que o valor deste para o governo. A privatização evita, assim, uma perda social pura”.

Por outro lado, convém também examinar a questão da funcionalidade dos bancos estaduais para os estados, como agentes financeiros dos respectivos tesouros; como provedores de serviços financeiros em pequenas localidades, onde não há agências de outros bancos; como agentes de fomento; e como instrumento para evitar a fuga de poupança para outras regiões.

Muito há a dizer sobre cada um desses aspectos, mas três considerações gerais são mais importantes. A primeira, a de que as tarefas que os bancos estaduais executem que não aquelas próprias de um sistema financeiro

competitivo têm um custo, que será suportado por seu controlador de uma maneira ou de outra, isto é, explicitamente, por meio de recursos orçamentários previamente alocados, ou *a posteriori*, cobrindo os prejuízos passados. O que equivale a dizer, repetindo o refrão de Milton Friedman: “não existe almoço grátis”.

Em segundo lugar, a execução de políticas públicas por meio dos bancos estaduais e, particularmente, o financiamento por estes bancos de déficits fiscais estaduais retira toda a transparência de tais políticas. Decisões de alta relevância econômica para o contribuinte e para o eleitor são tomadas, às vezes, sem o conhecimento sequer dos agentes políticos legitimamente eleitos, que dirá deste mesmo contribuinte e eleitor. O processo de alocação de recursos públicos foge do trâmite orçamentário, único capaz de lhe conferir plena racionalidade e legitimidade.

A terceira consideração é a de que é perfeitamente possível aos estados contratar esses serviços com o setor financeiro privado ou com os bancos federais, possivelmente com menores custos e certamente com maior flexibilidade. Como agente econômico de grande porte, o estado pode negociar tarifas reduzidas para a execução de seus recebimentos, pagamentos e gestão financeira do fluxo de caixa. Para funções de fomento e de prestação de serviços financeiros em pequenas localidades, podem ser desenhados mecanismos de subsídio tais que induzam o setor privado a executá-las, como fundos de aval, equalização de taxas, incentivos fiscais etc. A única tarefa imputada aos bancos públicos que o setor privado por definição não poderia executar é a de contrarrestar o que se considera uma tendência a margens de lucro excessivas na indústria financeira, devido a sua estrutura oligopolista. Sem entrar no mérito dessa discussão, o que se observa é que os bancos estaduais, como segmento mais fraco dessa indústria e incorrendo em custos operacionais consistentemente mais altos que seus concorrentes, não parecem ser capazes de desempenhar tal papel.

Essa breve digressão sobre a funcionalidade dos bancos estaduais para seus controladores provê, incidentalmente, uma fundamentação para o Proes que é distinta da fundamentação do Programa Nacional de Desestatização. O PND enfatiza a ineficiência das empresas estatais *vis-à-vis* as empresas privadas, consideração que, como este próprio trabalho procura mostrar, é válida também para instituições financeiras. Não obstante, no caso dessas últimas, muito mais importante é o reconhecimento dos efeitos deletérios de longo prazo dos bancos públicos sobre a condução dos negócios públicos e a estabilidade econômica.

Mas voltemos a nossa discussão dos custos do Proes. Colocadas as opções de saneamento, privatização e liquidação, onde se encaixa esse programa? Na verdade, ele utiliza uma combinação das várias opções, sendo que há grande ênfase na privatização, alguns casos de saneamento e, nos casos de liquidação (mais propriamente, transformação de liquidações extrajudiciais em liquidações ordinárias) há financiamento da União para possibilitar a composição dos estados com os credores e impedir a ruptura violenta das relações débito-crédito nas economias locais. Essa escolha levou em conta considerações técnicas mas não foi, evidentemente, fruto exclusivo delas. Ela resultou essencialmente, como procuramos documentar, da contraposição de forças políticas dentro da federação.

O que foi dito até aqui permite avaliar o Proes como uma opção razoável naquele momento para o equacionamento do problema dos bancos estaduais. Ainda assim, falta um elemento crucial para a avaliação dos custos e benefícios, a saber, quem paga os custos e quem se apropria dos benefícios, porque é evidente que a distribuição de uns e outros não é uniforme por toda a sociedade. Sem esse exame, a avaliação é incompleta e se presta a manipulações de toda a sorte.

Para tal fim, é conveniente dividir a sociedade em quatro grupos, definidos por seu relacionamento econômico com estes bancos: os funcionários, os clientes comuns, os clientes preferenciais (grandes tomadores de empréstimos) e o restante da sociedade, cujo único relacionamento com os bancos estaduais é o de serem seus donos, por intermédio dos governos estaduais.

**Tabela 12**  
**Distribuição dos custos e benefícios do Proes**

<b>Crítérios</b>	<b>Funcionários</b>	<b>Cientes preferenciais</b>	<b>Cientes comuns</b>	<b>Resto da sociedade</b>
<b>Custos</b>	Perda dos privilégios salariais	Interrupção do fluxo de financiamentos subsidiados	Redução de agências em pequenas localidades	Custo fiscal <sup>1</sup>
	Perda do emprego para parte deles (PDV)	Cobrança mais efetiva de seus débitos junto ao banco		
<b>Benefícios</b>				Eliminação de uma fonte de déficits fiscais não-controlados Recuperação do fundo de comércio Apropriação pelo estado de parte do valor gerado pela maior eficiência do gestor privado Ganho de eficiência na alocação de recursos pelo sistema financeiro

Obs.: 1 – Reiterando a nota 58, o custo fiscal do saneamento bancário não é um custo do Proes, mas da gestão dos bancos estaduais ao longo do tempo.

Os funcionários dos bancos estaduais são o grupo mais diretamente prejudicado pelo Proes, nos casos de privatização, uma vez que, ao longo do tempo, sua média salarial e benefícios indiretos devem convergir para os valores, mais baixos, pagos pelos bancos privados. Os planos de demissão, embora voluntários e acompanhados de uma compensação financeira, fazem com que os funcionários que aderem a eles percam essas vantagens imediatamente.

Os clientes que chamamos de preferenciais, em especial aqueles cujas conexões políticas dão acesso a grandes empréstimos a baixos juros e prazos longos, perdem esse acesso, embora possam recuperá-lo, ao menos parcialmente, naqueles estados que optaram por criar agências de fomento. Perdem, especialmente, aqueles inadimplentes com o banco estadual, já que o gestor privado deverá ser mais ativo na cobrança judicial e extrajudicial de seus créditos e na recuperação de garantias.

Os clientes comuns não têm sido muito afetados pelas privatizações já ocorridas. Há que registrar, no entanto, que o fechamento de agências que precedeu à recuperação das instituições significou a perda do atendimento

bancário em certos municípios de porte muito pequeno. Incidentalmente, o Banco do Brasil e o Bradesco estão posicionados para ocupar esse espaço, ampliando-o inclusive, utilizando os postos da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) como correspondentes bancários, possibilidade prevista pela Resolução CMN 2.640/99, alterada pela Resolução CMN 2.707/2000. O Bradesco, em particular, venceu em 2002 a licitação para utilizar 5.320 postos da ECT com essa finalidade. Quanto à cobrança de tarifas, que tradicionalmente eram mais baixas nos bancos públicos, o levantamento periódico do Bacen não tem indicado diferenças significativas entre os bancos estaduais remanescentes e os bancos privados.

Quanto aos benefícios para o resto da sociedade derivados do Proes, não nos deteremos neles, uma vez que se trata dos mesmos já descritos na coluna “Saneamento e privatização” da Tabela 11. O custo fiscal do saneamento das instituições, que é de fato um custo para a sociedade, não é, a rigor, um custo do Proes, porque teria que ser pago, como expresso naquela tabela, havendo ou não o programa<sup>75</sup>. E importa destacar que esses custos (em certos casos, perda de privilégios) são concentrados em segmentos sociais muito restritos, enquanto os benefícios que, coletivamente, têm peso muito maior, são disseminados pelo conjunto da sociedade.

O leitor atento notará que não consta dessa descrição da repartição dos custos e benefícios do programa a discussão do preço dos bancos alienados, isto é, a possibilidade de ter havido um subsídio aos compradores. É certo que o mercado para os bancos estaduais é bastante imperfeito, por diversos fatores, alguns que levam à sua depreciação, outros à sua valorização excessiva em relação a um preço de mercado ideal. Tomemos primeiro os fatores de valorização: o mais importante é que a entrada no mercado financeiro é estritamente regulada (apesar de não haver mais as cartas patentes), de forma que existe um valor associado à compra de um banco já existente, especialmente dado que são poucos os bancos à venda, digamos, em cada ano. Outra barreira à entrada são o tempo, o esforço e os gastos necessários para a construção de uma marca bem aceita pelos

---

<sup>75</sup> O que se pode discutir é que o subsídio federal implícito nos financiamentos do Proes aos estados a taxas inferiores às de mercado representa uma transferência de renda, que beneficiou proporcionalmente mais os estados mais ricos, cujos bancos incorreram em prejuízos maiores. O mesmo raciocínio se aplica também ao refinanciamento subsidiado das dívidas estaduais pela Lei 9.496/97. Por outro lado, esses estados também contribuem proporcionalmente mais para a arrecadação federal, ou seja, eles contribuem mais para o pagamento deste subsídio, de forma que é difícil afirmar que tanto o Proes quanto a Lei 9.496/97 estejam provocando uma transferência sistemática de renda para os estados mais ricos ou para os mais pobres.

clientes de um banco. Trata-se do mesmo fator difuso e complexo, mas portador de valor, que resumimos anteriormente sob o nome fundo de comércio. Um terceiro fator, que mencionamos no capítulo 9, é a sinergia potencial entre as atividades do comprador e do banco privatizado.

Do lado dos fatores que pesam para depreciar o banco em relação a seu preço ideal de mercado, está o fato de que são muito poucos os ofertantes. De fato, o comprador tem que ter capital suficiente para a compra e sustentação da instituição, profundo conhecimento do sistema financeiro, apetite pelo risco Brasil, interesse pelo mercado regional específico de cada banco estadual etc. Naturalmente, essas exigências reduzem sobremaneira o número de potenciais compradores. A assimetria de informações também pesa para reduzir o valor do banco estadual. O comprador tem uma informação muito imperfeita sobre os riscos associados a ativos e passivos do banco estadual, inclusive riscos de ações judiciais e riscos regulatórios.

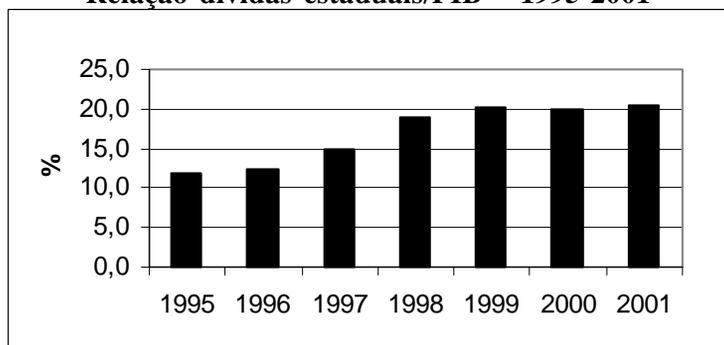
Todas essas imperfeições do mercado de bancos estaduais justificam o cuidado de realização de duas avaliações prévias, atestadas pelos tribunais de contas estaduais ou pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Tais avaliações tentam simular critérios “de mercado”, com exceção das sinergias, que são específicas de cada comprador. Nosso conhecimento do processo de avaliação permite afirmar também que suas dezenas de hipóteses sobre o comportamento futuro de variáveis econômicas, se não são necessariamente corretas (e as hipóteses que os compradores fazem são igualmente falíveis), também não são propositalmente viesadas para reduzir o preço dos bancos.

Tudo isso para dizer o seguinte: o observador isento não encontra na regulamentação do Proes, do PND, na prática das avaliações, na modelagem dos leilões, na pré-qualificação dos candidatos, qualquer motivo para dizer que os bancos foram vendidos abaixo de seu “preço justo”. Não obstante, demos acima uma série de razões pelas quais é quase impossível definir quantitativamente o que seja esse preço. Só nos resta concluir que, num mundo econômico tão distante da perfeição teórica, os preços resultantes dos leilões têm a perfeição possível.

Passemos agora a outra dimensão da avaliação do Proes, que é sua inserção no contexto mais amplo, dos esforços do governo federal, na segunda metade da década de 90, para regularizar permanentemente as contas dos estados. Os componentes essenciais dessa política são o próprio

Proes, o refinanciamento de dívidas estaduais acoplado a programas de ajuste e pisos para o repagamento e o sustentáculo institucional da responsabilidade fiscal representado pela Lei Complementar 101. Como demonstra o gráfico abaixo, esse esforço começa finalmente a dar frutos. Depois de uma fase de transição em que as dívidas estaduais crescem velozmente como proporção do PIB, particularmente devido ao reconhecimento dos esqueletos, a partir de 1999 essa relação se estabiliza, em que pese o pequeno crescimento econômico.

**Gráfico 3**  
**Relação dívidas estaduais/PIB – 1995-2001**



Fonte: Banco Central

O resultado positivo induz à conclusão enganosa de que se pode dar por encerrado o capítulo do ajuste das finanças públicas estaduais, e passar a outros pontos da agenda. Infelizmente, não é assim. Cada um dos três pilares desse ajuste tem suas rachaduras, que devem ser constantemente monitoradas, sob pena de desmoronar todo o edifício.

Senão, vejamos: no momento em que escrevo, a imprensa noticia o interesse de vários governadores recém-eleitos em alterar a LRF em um ponto crucial, qual seja, o impedimento expresso no artigo 35 quanto a empréstimos e renegociações de dívidas entre entes da federação<sup>76</sup>. Esse artigo representa uma das poucas defesas institucionais contra o que os economistas chamam restrição orçamentária fraca dos estados e municípios (*soft budget constraint*). Trocando em miúdos, isso quer dizer que se o governo estadual sabe que qualquer gasto seu poderá, mais cedo ou mais tarde, ser financiado/ refinanciado pela União, a perder de vista e com taxa de juros subsidiada, a tendência é que ele gaste em excesso das receitas.

<sup>76</sup> A União, para efeito da LRF, é também considerada um ente da federação.

O segundo pilar, os contratos de renegociação de dívidas estaduais no âmbito da Lei 9.496/97, balança à medida em que os novos governadores, com a força que as urnas lhes concederam, se mobilizam para reduzir o piso de repagamento desta dívida de 13% da receita líquida real para 5%, ou alterar o indexador.

E o terceiro pilar, o Proes, embora tenha efeitos positivos irreversíveis, como as privatizações e liquidações, também tem seus problemas. As 41 instituições restantes, entre instituições saneadas, não participantes do Proes e agências de fomento criadas e a criar (conforme a Tabela 7), representam um núcleo nada desprezível a partir do qual, no futuro, poderão ter origem os mesmíssimos problemas que deram origem ao Proes. Se o leitor acha que essa avaliação é excessivamente pessimista, reproduzo trecho de recente reportagem da imprensa especializada:

A Agência de Fomento de Goiás S.A. é o agente financeiro do Programa de Desenvolvimento Industrial do Estado de Goiás, que financia 73% do ICMS com prazos de até quinze anos e juros de 2,4% a.a., sem correção. Em 7/8/2002 a agência foi autorizada a adotar critérios mais flexíveis na concessão de créditos do programa, que permitem a aprovação de créditos a empresas mesmo que estas registrem restrições financeiras, cadastrais, trabalhistas ou judiciais em geral<sup>77</sup>.

O fato, envolvendo uma agência de fomento, que não pode captar recursos do público, é em si mesmo secundário. Sua importância reside na evidência que proporciona de que um novo ciclo de mau uso do dinheiro público não é impossível, nem sequer improvável. Basta afrouxar os controles. Basta esquecer que foram necessários vinte anos de tentativas e uma conjunção muito rara de fatores políticos e econômicos para resolver o problema. Relembrar e reviver essa triste história talvez seja a única forma de não repeti-la.

---

<sup>77</sup> Gazeta Mercantil de 8/8/2002, caderno Centro-Oeste, p. 3.

## Referências bibliográficas

ANDRADE, Eduardo de Carvalho. **Os bancos comerciais estaduais no Brasil: do final dos anos sessenta à crise dos anos oitenta**. Dissertação de mestrado. PUC-RJ, Rio de Janeiro, 1992.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE BANCOS ESTADUAIS E REGIONAIS. **Informações selecionadas dos bancos estaduais e do sistema bancário**, 1993.

BAER, WERNER E NAZMI, Nader. Banking crisis and reform in Brazil. In **Proceedings of the Conference on Bank Privatization**. Federal Reserve Bank of Dallas/World Bank. 1999.

BARROS, José Roberto M. de e ALMEIDA JR., Mansueto F. de. **A reestruturação em curso dos bancos públicos**. Gazeta Mercantil, 25 de agosto de 1997.

\_\_\_\_\_. **Análise do Ajuste do Sistema Financeiro no Brasil**. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/spe/artigos/1997/art0501.htm>>.

BANCO MUNDIAL. **The dilemma of Brazil's state banking system: an analysis and suggestions for reform**. 1990.

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Boletim das Dívidas Estaduais e Municipais**. Brasília, dezembro de 1993.

BRASIL. Banco Central do Brasil. Bancos públicos estaduais: origens da “questão BE’s” e perspectivas para o setor. **Série Pronunciamentos 6**. Brasília, 1993.

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Voto Bacen 737/92**, 1992b.

BRASIL. IBGE e Andima. **Sistema financeiro: uma análise a partir das contas nacionais 1990-1995**.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Auditoria TC 002.420/2000-4**, com o objetivo de avaliar o Programa de Incentivos à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária. 8ª Secretaria de Controle Externo, 2000.

COSTA, Fernando N. da. **Em defesa dos bancos públicos: contra-ataque**. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/artigos/artigo142.htm>>.

DALL'ACQUA, Fernando M. Crise dos bancos estaduais: o caso do Banespa. São Paulo, FGV/Eaes, **Relatório de Pesquisa** 7,1997.

FRAGA, Arminio. **Bancos estaduais: privatizar é a solução**. Gazeta Mercantil, 2 de dezembro 1994.

FRANCO, Gustavo. **Bancos estrangeiros, bancos estaduais e o pedágio**. Boletim Tendências, 16 de fevereiro 2000. Disponível em: <[www.users.rdc.puc-rio.br/gfranco/t8.htm](http://www.users.rdc.puc-rio.br/gfranco/t8.htm)>.

GARMAN, Christopher; LEITE, Cristiane Kerches e MARQUES, Moisés S. **O impacto das relações banco central x bancos estaduais no arranjo federativo pós-real**. Anais do XXII Encontro Anual da Anpocs.

JAYO, M.; TONETO, D.; ORELLANO, V. F. Bancos Estaduais: problemas e perspectivas. In **Informações Fipe**, 166, julho de 1994.

KASZNAR, Istvan Karoly. Produção e desenvolvimento nos estados e municípios – Venda de bancos estaduais no processo de reforma do Estado: síntese dos prós e contras e estágio atual. In **Revista de Administração Pública**, 30 (6) nov-dez, 1996.

LEAL, Luis Otávio de Souza. **O Proes e a eficiência dos bancos estaduais**. Dissertação de mestrado. Departamento de Economia, PUC. Rio de Janeiro, 2000.

LEITE, Cristiane Kerches. **Autoridade monetária e federalismo no Brasil: uma reflexão sobre a reforma do sistema de bancos públicos estaduais**. FFLCH, USP. São Paulo, 2000.

LOPREATO, Francisco L. Dificuldades e Perspectivas dos Bancos Estaduais. **Texto para Discussão**, 43. Campinas, Instituto de Economia da Unicamp, 1994.

LOYOLA, Gustavo. **Bancos estaduais: um fenômeno político**. Disponível em: <<http://www.braudel.org.br/bps/paper13b.htm>>.

MAKLER, Harry M. Bank transformation and privatization in Brazil: financial federalism and some lessons about bank privatization. **The Quarterly Review of Economics and Finance** (40) 1, 2000.

NESS JR., Walter L. The phasing out of government banking in Brazil. In **Proceedings of the Conference on Bank Privatization**. Federal Reserve Bank of Dallas/World Bank, 1999.

SEMINÁRIO INTERNACIONAL BANCOS ESTADUAIS: EXPERIÊNCIAS E PERSPECTIVAS. Banco Central do Brasil. Brasília, 1992.

SOARES, Paulo de Tarso P. L. Bancos públicos estaduais. In **Boletim Fipe**. Outubro, 1990.

VASCONCELOS, José R. de e OGASAVARA, Roberto S. Análise econômico-financeira dos bancos estaduais. **Documento de Política**, 7. Ipea, , janeiro de 1992.

WERLANG, Sérgio e FRAGA, Arminio. Os bancos estaduais e o descontrole fiscal: alguns aspectos. In **Revista Brasileira de Economia**, v. 49, 2, p. 265-75 (abril/junho), 1995.



## Siglas

Andima	Associação Nacional das Instituições do Mercado Financeiro
ARO	Antecipação de Receitas Orçamentárias
Asbace	Associação Brasileira de Bancos Estaduais e Regionais
BEM	Banco do Estado do Maranhão
Banerj	Banco do Estado do Rio de Janeiro
Banespa	Banco do Estado de São Paulo
Banestado	Banco do Estado do Paraná
Banestes	Banco do Estado do Espírito Santo
Baneses	Fundo de Pensão do Banco do Estado do Espírito Santo
BCN	Banco de Crédito Nacional
BEP	Banco do Estado do Piauí
Besc	Banco do Estado de Santa Catarina
Bescrj	Besc Crédito Imobiliário
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CEF	Caixa Econômica Federal
CEE	Caixa Econômica Estadual
Cesp	Companhia Energética de São Paulo
Cetip	Central de Custódia e de Liquidação Financeira de Títulos
CDI	Certificado de Depósito Interfinanceiro
CMN	Conselho Monetário Nacional
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CPFL	Companhia Paulista de Força e Luz
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira
Deaud	Departamento de Auditoria Interna
Decif	Departamento de Combate a Ilícitos Cambiais e Financeiros
Defin	Departamento de Gestão de Informações do Sistema Financeiro
Deliq	Departamento de Liquidações Extrajudiciais
Deorf	Departamento de Organização do Sistema Financeiro
Depec	Departamento Econômico
Desin	Departamento de Supervisão Indireta
Desup	Departamento de Supervisão Direta
ECT	Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos
Fepasa	Ferrovias Paulistas S.A.
Fipecafi	Fundação Instituto de Pesquisas Contábeis, Atuariais e Financeiras
FMI	Fundo Monetário Internacional
Gedes	Gerência-Executiva de Desestatização
LBC	Letras do Banco Central
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LFTSP	Letras Financeiras de Tesouro do Estado de São Paulo
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
PAC	Programa de Apoio Creditício
PFL	Partido da Frente Liberal
PM	Polícia Militar
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PND	Programa Nacional de Desestatização
PPB	Partido Progressista Brasileiro
Proes	Programa de Incentivo à Redução da Presença do Estado na Atividade Bancária
Proerf	Programa de Recuperação Econômico-Financeira
PSB	Partido Socialista Brasileiro

PT	Partido dos Trabalhadores
Raet	Regime de Administração Especial Temporária
Selic	Sistema Especial de Liquidação e Custódia
SFN	Sistema Financeiro Nacional
STF	Supremo Tribunal Federal
TCU	Tribunal de Contas da União
TRF	Tribunal Regional Federal
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
USP	Universidade de São Paulo
Vasp	Viação Aérea São Paulo



**Impressão** – Gráfica Ideal

**Tipo e corpo/entrelinha** – Texto principal: Times New Roman 11/13pt;  
título: Humanst 521 BT 20/28pt; subtítulo: Humanst 521 BT 12/16,8pt Bold  
capa: Humanst 521 BT

**Papel** – Miolo: couché fosco 95g/m<sup>2</sup>; capa: supremo 240g/m<sup>2</sup>

**Tintas** – Miolo: preto; capa: ciano, magenta, amarelo, preto

**Acabamento** – Miolo: lombada quadrada colada; capa: laminação fosca

**Tiragem** – 500 unidades

**Ordem-de-Serviço** – 1.220

**Execução** – Junho de 2004 – **Brasília** – **DF**