

*Coleção*

**História Contada do**  
Banco Central do Brasil

**XXI**

**Gustavo Loyola**



*Coleção*

---

**História Contada do**  
Banco Central do Brasil

Brasília • 2019





*Coleção*

**História Contada do**  
Banco Central do Brasil

**XXI**

**Gustavo Loyola**

Ficha Catalográfica elaborada pela Biblioteca do  
Banco Central do Brasil – v. 21

Banco Central do Brasil

Gustavo Loyola / Banco Central do Brasil. – Brasília : Banco  
Central do Brasil, 2019

146 p. ; 23 cm. – (Coleção História Contada do Banco Central do  
Brasil; v. 21)

I. Banco Central do Brasil – História. II. Entrevista. III. Loyola,  
Gustavo. IV. Título. V. Coleção.

CDU 336.711(81)(091)

## Apresentação

O Banco Central do Brasil tem mais de 50 anos. A realização de entrevistas orais com personalidades que contribuíram para a sua construção faz parte da memória dessa Instituição, que tão intimamente se vincula à trajetória econômica do país.

Essas entrevistas são apresentadas nesta *Coleção História Contada do Banco Central do Brasil*, que complementa iniciativas anteriores.

É um privilégio poder apresentar esta Coleção.

As entrevistas realizadas permitem não apenas um passeio pela história, mas também vivenciar as crises, os conflitos, as escolhas realizadas e as opiniões daqueles que deram um período de suas vidas pela construção do Brasil. Ao mesmo tempo, constituem material complementar às fontes históricas tradicionais.

O conjunto de depoimentos demonstra claramente o processo de construção do Banco Central como instituição de Estado, persistente no cumprimento de sua missão. A preocupação com a edificação de uma organização com perfil técnico perpassa a todos os entrevistados. Ao mesmo tempo em que erguiam a estrutura, buscavam adotar as medidas de política econômica necessárias ao atingimento de sua missão.

É evidente, também, a continuidade de projetos entre as diversas gestões, viabilizando construções que transcendem os mandatos de seus dirigentes.

Nossa expectativa com a publicação dessas entrevistas é contribuir com uma melhor compreensão acerca da evolução da Instituição e de sua atuação.

Queremos estimular a busca por conhecimentos sobre a história econômica do país e sobre como o Banco Central busca seus objetivos de **garantir a estabilidade do poder de compra da moeda e a solidez e eficiência do sistema financeiro.**

A handwritten signature in black ink, reading "Ilan Goldfajn". The signature is fluid and cursive, with the first letters of each word being capitalized and prominent.

**Ilan Goldfajn**  
Presidente do Banco Central do Brasil

O economista Gustavo Jorge Laboissière Loyola, servidor de carreira do Banco Central do Brasil (BCB), foi diretor da Área de Normas e Organização do Sistema Financeiro Nacional de março de 1990 a novembro de 1992, quando assumiu a presidência da Instituição pela primeira vez, permanecendo até março do ano seguinte. Retornou à presidência do Banco Central em junho de 1995, permanecendo até agosto de 1997.

Nascido em uma tradicional família de advogados, seu interesse por Economia foi aumentando gradualmente à medida que tomava contato com o tema em suas atividades profissionais. Abandonou o curso de Engenharia Elétrica e abraçou o de Economia na Universidade de Brasília (UnB). Ingressou no Banco Central em 1977 e, já no início de sua carreira, trabalhou como assessor na Diretoria de Administração, tendo a oportunidade de ter uma visão global da Instituição. Algum tempo depois, migrou para a Área Internacional, na qual se sentia mais à vontade, tendo em vista sua experiência anterior no Itamaraty, mas logo decidiu cursar uma pós-graduação. Optou pela realização dos cursos de mestrado e de doutorado na Escola de Pós-Graduação em Economia da Fundação Getúlio Vargas (EPGE/FGV).

Quando de seu retorno ao BCB, no primeiro semestre de 1983, reassumiu a Área Internacional, mais especificamente o departamento responsável pelos relacionamentos do Brasil com os organismos financeiros internacionais e pelos chamados convênios bilaterais. Contudo, como nesse momento o país começava a enfrentar a crise da dívida externa e participava das negociações tanto como credor, quanto como devedor, o departamento passou a assumir novas funções. Loyola participou ativamente e tomou parte em diversas reuniões para que o Brasil pudesse chegar a um acordo com a Polônia. Após essa experiência, atuou como consultor no gabinete da

Diretoria da Área Externa e passou a integrar o time de renegociação da dívida externa brasileira com seus credores internacionais.

Em 1985, quando da criação da Diretoria de Mercados de Capitais no Banco Central, Loyola foi convidado por Roberto Castello Branco, diretor da área, para chefiar o Departamento de Organização do Mercado de Capitais. A partir da assunção desse novo desafio, teve início sua atuação na Área de Normas, que acabou por se tornar sua especialidade.

Com a participação de Persio Arida, André Lara Resende e Luiz Carlos Mendonça de Barros, respectivamente diretores das áreas Bancária, da Dívida Pública e de Mercado Aberto e de Mercado de Capitais, na implementação do Plano Cruzado, Loyola teve atuação intensa, não apenas na elaboração das normas necessárias ao plano, mas também na introdução de inovações no mercado financeiro. Participou também dos planos de estabilização seguintes, até que, em 1988 e 1989, teve uma experiência no setor privado. Ao retornar ao BCB, depois de algum tempo foi convidado pelo então presidente da Autarquia, Wadico Bucchi, para atuar como consultor em seu gabinete.

Em janeiro de 1990, foi convidado por Ibrahim Eris – que assumiria a presidência do BCB após a posse de Fernando Collor de Melo – para ser o diretor da Área de Normas. Essa nova diretoria seria criada a partir da fusão das diretorias de Mercado de Capitais e da Área Bancária. A implementação e o acompanhamento do Plano Collor foram os desafios daquele momento. Loyola permaneceria como diretor de Normas durante o período que correspondeu às gestões de Eris e de seu sucessor, Francisco Gros.

Com a saída do Gros, Loyola foi surpreendido pelo convite realizado por Itamar Franco, que assumiu a Presidência da República após o afastamento de Fernando Collor, para assumir a presidência do Banco Central. Sua primeira gestão como presidente teve duração de cinco meses, de 12 de novembro de 1992 a 25 de março de 1993. Nesse período, houve muitas dificuldades para planejar ações para a economia brasileira pois, do ponto de vista político, o ambiente no país era bastante

complexo. Ao deixar a presidência do BCB, Loyola voltou a trabalhar no setor privado, dessa vez na MCM Consultores Associados.

Em julho de 1994, foi implementado o Plano Real e, em dezembro daquele ano, o Banco Central decretou Regime de Administração Especial Temporária (Raet) no Banespa, no Banerj e em mais alguns bancos estaduais. Em maio de 1995, Loyola foi novamente convidado, dessa vez por Pedro Malan, em nome do presidente Fernando Henrique Cardoso, a assumir a presidência do BCB. Sua segunda gestão como presidente foi mais longa, tendo duração de dois anos e dois meses, de junho de 1995 a agosto de 1997. Nesse mandato, o maior desafio foi encontrar soluções para reequilibrar o sistema bancário, uma vez que os problemas enfrentados pelos bancos guardavam forte relação com a questão da dívida dos estados naquele momento.

No âmbito do *Projeto Memória do Banco Central do Brasil*, Gustavo Loyola foi entrevistado pela equipe do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas (CPDOC/FGV) em fevereiro de 2016 e em janeiro de 2017. Nessas oportunidades, ofereceu ao leitor, além de sua história de vida e de sua trajetória profissional, uma visão ampla da evolução da economia brasileira e do papel do Banco Central na condução da política econômica. A segunda entrevista é apresentada no volume referente a Ibrahim Eris, uma vez que foi concedida em conjunto com ele e aborda, principalmente, o período de implementação do Plano Collor.

As entrevistas realizadas com ex-presidentes e ex-diretores do Banco Central em 2016 e em 2017 resultam da retomada do *Projeto Memória do Banco Central do Brasil*. Em 1989, o BCB e o CPDOC/FGV firmaram convênio para desenvolver o projeto *A Criação do Banco Central: primeiros momentos*, com o objetivo de estudar, por meio da realização de entrevistas de história oral, a criação e a organização da Instituição, que no ano seguinte completaria 25 anos. No início da década de 1990, foram lançados os livros com os depoimentos de Octavio Gouvêa de Bulhões, duas vezes diretor-executivo da Superintendência da Moeda

e do Crédito (Sumoc) e ministro da Fazenda entre 1964 e 1967; e de Denio Nogueira, primeiro presidente do Banco Central. Em um segundo momento, foi colhido o depoimento de Alexandre Kafka, diretor-executivo do Fundo Monetário Internacional (FMI) – figura de grande importância para a compreensão do relacionamento do Brasil com a comunidade internacional. O projeto foi retomado ainda em 1995 e em 1997, quando mais algumas entrevistas foram realizadas. Todos os depoimentos foram editados e compõem, agora, a *Coleção História Contada do Banco Central do Brasil*.

A reconstituição da construção do Banco Central do Brasil por meio da história oral relatada por seus atores permite não apenas complementar as informações existentes nos documentos publicados e nos estudos já realizados, mas também colher as avaliações, os dilemas, as escolhas e as influências de sua formação familiar, acadêmica e de suas redes de relacionamentos, colocando o indivíduo – com seus vários graus de liberdade de atuação – e o momento histórico – com suas várias condicionantes – como agentes determinantes na edificação da Instituição.



# Sumário

## **Introdução, 9**

Capítulo 1: Trajetória Acadêmica, 15

Capítulo 2: Crise e Oportunidade, 20

Capítulo 3: O Novo Regime, 25

Capítulo 4: O Plano Bresser e o Plano Collor, 33

## **Fotos, 49**

Capítulo 5: Retorno ao Banco Central, 67

Capítulo 6: Banco Central dos Livros-Texto, 81

Capítulo 7: Crise dos Bancos, 83

Capítulo 8: Diretoria de Normas, 86

Capítulo 9: O Fundo Garantidor de Crédito e o Novo Paradigma Bancário, 90

Capítulo 10: Comitê de Política Monetária, 95

## **Anexo**

Bancos Públicos Estaduais – Origens da “Questão BEs” e Perspectivas do Setor, 97

## **Índice Onomástico, 142**



# Capítulo 1

## Trajetória Acadêmica

*Onde e quando o senhor nasceu?*

Nasci em Goiânia, em 19 de dezembro de 1952. Meu pai era advogado, de uma tradicional família de advogados da cidade – meu avô e meu bisavô, que veio de Pernambuco, tinham sido desembargadores. Toda a família do meu pai é da cidade de Goiás desde a época em que esta era a capital do estado. A família da minha mãe é de Paracatu, Minas Gerais, e foi para Goiânia na época da construção da nova capital do estado. Fui criado em Goiânia, com uma breve passagem por Brasília entre 1959 e 1960. Depois, voltamos para Goiânia, onde cursei o ensino médio. Em 1972, voltei a Brasília para fazer o vestibular para Engenharia Elétrica na UnB. Cursei Engenharia por três anos e meio, mas, depois, mudei para Economia, curso que concluí na própria UnB em 1977.

*Por que mudou de curso?*

Na UnB, havia um processo – e acho que ainda há – em que o aluno podia escolher várias matérias eletivas. No ciclo básico de Engenharia, fiz um curso de Introdução a Economia e acabei me interessando bastante pela área. Pouco a pouco, meu interesse foi aumentando. Antes mesmo de entrar na universidade, eu já tinha alguma vocação para a área de ciências humanas. A ideia de trabalhar no BCB também contribuiu para que eu mudasse de curso, porque ingressei na carreira antes de me formar. Evidentemente, com a mudança de curso, perdi muitas disciplinas e tive que ficar mais algum tempo na universidade. Até terminar o curso, conciliei o trabalho no Banco com a faculdade.

Antes disso, porém, quando ainda estudava Engenharia, decidi trabalhar. Prestei então concurso para o Itamaraty, onde fui oficial de chancelaria. Trabalhava à noite, na Divisão de Transmissões Internacionais (DTI).

Permaneci no Ministério das Relações Exteriores (MRE) de 1974 a 1977, quando fui para o BCB. Prestei concurso para o Banco Central e fui o segundo colocado em nível nacional. A primeira função que desempenhei foi na Diretoria de Administração, mas não era isso o que eu queria. Em 1979, fui para a área internacional do BCB, para o Departamento de Organismos e Acordos Internacionais (Deori).

*O concurso já direcionava o candidato para determinada área?*

Não. Quando soube que havia sido o segundo colocado no concurso, criei grandes expectativas de que teria a possibilidade de escolher onde gostaria de trabalhar, porque queria ir para a Área Internacional. Até porque no Itamaraty tinha vivência dessa área. Mas acabei sendo alocado no Departamento de Administração de Recursos Materiais (Demap) e fiquei muito decepcionado. A justificativa que me foi dada para essa alocação foi a de que esse era o setor que mais precisava de pessoas competentes, das “melhores cabeças do concurso”. Mas a verdade é que, como a Diretoria de Administração era a responsável pela área de recursos humanos, selecionaram os concursados com maior potencial e alocaram para essa área. Mas trabalhei no Demap por pouco tempo e, depois, fui trabalhar na Diretoria de Administração, no gabinete de um diretor que marcou muito o BCB, o José Antônio Berardinelli Vieira. Trabalhei bastante tempo na assessoria do diretor Berardinelli, onde obtive um aprendizado muito importante porque conheci profundamente o BCB. Apesar disso, não era exatamente o que eu queria.

Então, em 1979, foi criado o Deori, e consegui, por intermédio do chefe desse novo departamento, Luís Barbosa, ser um dos primeiros funcionários da unidade. Trabalhei no Deori durante todo o ano de 1979 e foi, então, que decidi prestar o concurso da Associação Nacional dos Centros de Pós-graduação em Economia (Anpec) para fazer o mestrado em Economia. Escolhi a Escola de Pós-Graduação em Economia da Fundação Getúlio Vargas (EPGE/FGV), no Rio de Janeiro. Naquela época – e acredito que ainda hoje –, o Banco Central concedia licença a seus funcionários para fazer cursos de pós-graduação – mestrado, doutorado e outros. Como eu tinha apenas dois anos e meio de serviço, ainda não preenchia a exigência do BCB de tempo

mínimo de serviço para a concessão da licença, que era de cinco anos de casa. Contudo, o presidente do Banco Central nessa época era o Carlos Geraldo Langoni, que havia sido diretor da EPGE/FGV. Seu substituto na direção da Escola era o professor Mário Henrique Simonsen, que havia acabado de deixar o Ministério do Planejamento, onde foi substituído pelo [Antônio] Delfim Netto. O Langoni compreendeu minha situação e, com a ajuda do Simonsen, a diretoria do BCB, em caráter excepcional, autorizou que eu obtivesse a licença para realizar o mestrado, ainda que eu não tivesse os cinco anos de serviço requeridos.

*Quando o senhor estava na UnB, tinha alguma atividade política?*

Tive diversos amigos que exerceram algum tipo de atividade política nos anos do regime militar. Alguns se exilaram, outros desapareceram. Mas eu nunca tive uma atuação política forte na universidade. Quando eu era estudante secundarista, em Goiânia, tinha uma participação um pouco mais relevante na política estudantil, mas em Brasília não. O ambiente era muito repressivo nessa época. O reitor da UnB era o professor José Carlos [de Almeida] Azevedo, capitão de Mar e Guerra e era bastante duro, havia muita repressão. O auge da política estudantil na UnB ocorreu antes do AI-5 [Ato Institucional 5], em 1968. Eu entrei na universidade depois disso, mas o ambiente ainda era muito repressor, principalmente nos anos iniciais do curso. Mais para o final, já em 1977, havia um clima de distensão um pouco maior, mas, mesmo assim, houve episódios de invasão da universidade e outras situações turbulentas.

A história da criação da UnB é bem interessante, assim como a do Departamento de Economia. Grandes economistas passaram pelo departamento, como o Edmar [Lisboa] Bacha, a Eliana Cardoso e muitos outros. Quando eu fui para o curso de Economia, o departamento estava em um período de transição. Cheguei a vivenciar um pouco dessa transição. Tive bons professores, alguns não tão bons, mas, evidentemente, minha formação de “quase” engenheiro me ajudou muito, principalmente nas matérias quantitativas. Esse fato me ajudou muito também na EPGE. Quando fui para lá, estava bem formado do ponto de vista de teoria econômica e também com uma boa base quantitativa.

Na EPGE, tive bons professores. Muitos me marcaram bastante. Sem dúvida, o professor Simonsen foi um deles, porque tinha algumas características muito importantes. Apesar de ser uma figura pública muito requisitada, ele sempre dedicou um tempo muito grande aos alunos. A porta de sua sala estava sempre aberta, e ele deixava instruções expressas a sua secretária para que deixasse os alunos entrarem. Ele era muito aberto e tinha um conhecimento muito amplo não apenas sobre Economia, mas também sobre música, física, química, tecnologia e o que mais se pensasse. Ele foi meu professor de microeconomia, e também participei de alguns seminários de macroeconomia avançada que ele organizava. Ele me marcou muito. Ele era a figura central da EPGE na época. Também havia outros professores muito bons. Fui aluno do [Antônio Carlos Braga] Lemgruber – mais tarde presidente do BCB –, do Roberto Castello Branco, do José Júlio Senna – esses dois foram diretores do Banco Central –, do Antônio Carlos Porto Gonçalves, do Edi Kogut, Clovis de Faro, Fernando Holanda Barbosa. Muitos tinham vindo diretamente de cursos de doutorado nos EUA, principalmente na Universidade de Chicago.

### *Como foi sua experiência na EPGE/FGV?*

Foi importante porque o mestrado me deu uma ampla base de conhecimento. Na época, o que mais me marcou foi o uso intenso de técnicas quantitativas, que sempre foi um forte da EPGE. Foi uma formação liberal, um pouco mais Chicago, vamos dizer assim, com uma aproximação com finanças, o que foi importante para mim do ponto de vista profissional.

Na UnB, havia recebido uma visão um pouco mais voltada para a macroeconomia. Eu não diria que era uma visão keynesiana – porque considero que toda macroeconomia é um pouco keynesiana –, mas um pouco mais eclética. Havia professores de várias tendências, alguns mais na linha que hoje se diz “da Unicamp”.

No mestrado, tive também uma boa formação em microeconomia, sobre como entender os mecanismos de mercado, competição imperfeita, assimetrias de informação, estudando autores como Gary

[Stanley] Becker. Considero que isso foi bastante importante. E como eu era do BCB, já tinha uma visão de moedas e bancos, do sistema financeiro, questões sobre especificidades das firmas bancárias etc.

Nessa época, eu já era casado, casei-me em 1976. Quando fui para a EPGE, nos mudamos para o Rio de Janeiro. Muitos dos nossos colegas optaram por fazer doutorado fora do Brasil, mas, por razões pessoais e profissionais, acabei optando por fazer também o doutorado na FGV. Não entreguei a dissertação de mestrado, fiz duas provas necessárias para ingressar no doutorado e fui direto para esse programa. Da minha turma de mestrado, três decidiram fazer doutorado: eu, a Maria Silvia Bastos Marques e o Antônio Carlos Figueiredo Pinto.

Fiquei na EPGE de 1980 até meados de 1983, quando retornei para o Banco Central, ainda sem defender a tese. Fui orientado pelo professor Antônio Carlos Porto Gonçalves, e o tema da tese foi “Preços relativos em um processo inflacionário”. Mário Henrique Simonsen foi um dos membros da banca. Mas só consegui defender a tese algum tempo depois, em 1987, quase no limite do meu prazo. Como voltei a trabalhar no BCB, caí no redemoinho de trabalhar e, ao mesmo tempo, escrever a tese. Eu escrevia a tese em casa, à noite e nos finais de semana. E, naquela época, não havia todas essas facilidades computacionais que existem hoje. Por vezes, precisei utilizar os sistemas do Banco Central para rodar alguns programas que, antes, eu rodava na EPGE. Para me comunicar com meu orientador, precisava viajar para o Rio – viajava de ônibus, nos finais de semana – porque não existia *e-mail* nem WhatsApp. Era bastante difícil, mas consegui cumprir o prazo e defender a tese. Quando retornei para o BCB, assumi no mesmo departamento em que estava antes, o Deori, mas as circunstâncias já eram outras no Brasil.

## Capítulo 2

### Crise e Oportunidade

*Como foi a volta ao Banco Central após o período na EPGE?*

Retornei para o Banco Central no primeiro semestre de 1983. Ao final de 1982, havia se iniciado a grave crise da dívida externa e, por isso, toda área externa do Banco Central estava envolvida com essa questão. Eu voltei para o Deori, que era o departamento responsável pelos relacionamentos do Brasil com os organismos financeiros internacionais – Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (Bird), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) – e pelos chamados convênios bilaterais. O Brasil havia firmado convênios de pagamentos bilaterais com países do Leste Europeu: Alemanha Oriental, Hungria, Polônia, Romênia, Bulgária. Uma herança tardia dos anos 1940. O Deori era responsável também pelo Convênio de Créditos Recíprocos (CCR), firmado no âmbito da Associação Latino-Americana de Integração (Aladi). Durante muito tempo, o chefe do departamento foi o Luis Barbosa. Depois, o chefe foi o Jayr Dezolt. Tive a sorte de ter em ambos excepcionais chefes que não apenas gerenciavam muito bem suas equipes, mas também compartilhavam de maneira aberta seu conhecimento e experiência com o time. O Deori continuava responsável pelos relacionamentos com os organismos financeiros internacionais e pelos convênios, mas, agora, com uma pressão muito maior, tendo em vista a questão da crise da dívida, que se refletiu diretamente sobre o trabalho do departamento.

Os convênios começaram a ser utilizados para fazer triangulações de pagamentos porque o Brasil não tinha reservas em moeda forte e, por isso, passou a utilizar os saldos desses convênios para fazer compensação com outros países. É uma prática chamada *countertrade*.<sup>1</sup> No CCR,

---

<sup>1</sup> *Countertrade* ocorre quando dois países trocam bens ou serviços, e o pagamento, na totalidade ou em parte, não é efetuado em dinheiro.



havia também muita inadimplência. De repente, a Argentina ficava devendo no convênio, e o pagamento precisava ser repactuado. Outro tema importante, na época, era sobre a criação de moedas alternativas entre países que não tinham acesso a moedas fortes. Esse é um tema que é discutido até hoje.

Por outro lado, o Brasil era um dos maiores credores da Polônia. O saldo credor era muito grande, e havia a necessidade de negociar o pagamento dessa dívida. Isso também era responsabilidade do Deori, que controlava as chamadas “polonetas”.<sup>2</sup> Foi um momento interessante. A pedido do meu chefe, o Jayr Dezolt, comecei a pesquisar sobre o funcionamento do Clube de Paris, que é um clube de credores oficiais. O Brasil participava dos dois lados: como credor, nas negociações com a Polônia, e como devedor, na negociação de sua própria dívida, que era também bem elevada. Fiz uma revisão de toda a literatura que havia sobre o Clube de Paris e acabei participando das primeiras negociações com a Polônia. A partir daí, fui chamado pelo então diretor da Área Externa do Banco Central, o José Carlos Madeira Serrano, para trabalhar diretamente com ele, em seu gabinete, como consultor. Isso ocorreu no início de 1984.

Trabalhando no gabinete do diretor, passei a fazer parte do time de renegociação da dívida externa brasileira com os credores internacionais. O presidente do BCB já era o [Affonso Celso] Pastore. Eu ajudei na elaboração de levantamentos de cenários de dívida, cenários de pagamento, planos para o pagamento, enfim, uma série de simulações para elaborar propostas aos credores e para responder às contrapropostas. Faziam-se simulações sobre a capacidade de pagamento do Brasil. Era um trabalho insano, que não tinha hora. Algumas vezes, peguei um avião até o Rio, depois voei durante a noite até Nova York, trabalhei durante o dia em Nova York e voltei, à

---

2 “Polonetas” eram títulos da dívida pública polonesa oferecidos ao governo brasileiro para honrar a dívida daquele país com o Brasil. A dívida teve origem entre os anos de 1977 e 1980, quando o governo brasileiro abriu uma linha de crédito para financiamento de exportações para a Polônia. O crédito foi aplicado em produtos e serviços do Brasil em valores superiores a US\$6 bilhões, financiados em curto prazo. O então ministro da Fazenda, Mário Henrique Simonsen, percebeu que os poloneses não teriam condições de honrar seus compromissos e aceitou os títulos da dívida pública do país como pagamento. Em 1992, em reunião do Clube de Paris, o Brasil concordou, juntamente com outros credores da Polônia, entre eles a França e a Itália, em conceder aos poloneses um desconto de 50% do valor devido.

noite, para Brasília. E, logo depois, repetia o circuito. Foi um período bastante agitado, mas muito rico de experiências, de conhecimento. Trabalhei na renegociação da dívida até março de 1985. Nessa época, tive a oportunidade de conhecer e trabalhar com um time de funcionários excepcionais do BCB, como o Carlos Eduardo de Freitas, o Gilberto Nobre e o Luiz Carlos Sturzenegger, entre outros. E aprendi a trabalhar sob pressão, o que mais tarde me ajudaria em outras situações no Banco Central.

*Quão impermeável era o Banco Central do Brasil a toda a agitação política da época?*

Esse foi um período de distensão, estávamos no final do regime militar e havia um clima de discussão mais aberta. O BCB sempre foi um órgão muito técnico, mas ficava no meio dessa discussão política por várias razões. Havia, por exemplo, a questão da dívida externa, que gerava muitas discussões e contestações: muitos queriam fazer uma auditoria da dívida, os credores internacionais eram demonizados, as missões do FMI eram duramente criticadas. Na época, houve também o escândalo das “polonetas”. Diziam que o Brasil ter um crédito daquela magnitude com a Polônia era totalmente desproporcional, o que de fato era. Havia muitas dúvidas sobre o motivo de o Brasil ser o primeiro ou segundo maior credor da Polônia. Nesse período, houve também crises bancárias. Enfim, o Banco Central estava sempre, de alguma maneira, no meio das grandes discussões.

Por outro lado, em todo o período pré-Constituição de 1988, quem elaborava as políticas públicas, na realidade, era o Conselho Monetário Nacional (CMN). Havia o Orçamento Monetário, que era muito grande e englobava todas as discussões: crédito rural, muitos dos programas do governo [Ernesto Beckmann] Geisel, programas de substituição de importações etc. Todos esses assuntos passavam pelo CMN e pelo Banco Central. Eu trabalhava em uma área que não se envolvia diretamente com nenhum desses temas, mas o clima dentro do Banco era de muita discussão. Foi quando começaram as primeiras greves, os primeiros movimentos sindicais dentro do Banco. Foi um período em que houve um processo de distensão, mas, felizmente, o Banco Central nunca esteve exposto

diretamente à ingerência político-partidária. Duas exceções eram as áreas de crédito rural e de crédito industrial.<sup>3</sup> Como sempre ocorre com créditos subsidiados, havia excesso de demanda e, assim, era preciso que houvesse alguma forma de racionamento, alguma fila. Normalmente, isso era resolvido por meio de influências políticas.

Naquela época, no nível em que eu estava dentro da estrutura do Banco, como funcionário, não sentia essa influência e pressão. Sentia mais pelas conversas. Por exemplo, havia um valor que iria para determinado banco, para uma agência específica, já carimbado porque o tomador de crédito era fulano. Um procedimento muito simples. Eram as áreas mais sujeitas a pressões, justamente aquelas que administravam recursos subsidiados, que vinham de organismos internacionais ou de alguma outra fonte. Lembro-me de que o Brasil possuía uma linha de crédito muito importante com os japoneses a qual, inclusive, financiou a expansão da agricultura no Cerrado. Era um recurso relativamente barato, e havia pressões para que o dinheiro fosse direcionado para lugares específicos.

*Os projetos do Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) foram financiados com recursos do Banco Central?*

Tudo passava pelo Banco Central de alguma maneira, mas, pela perspectiva dos técnicos, não se via isso diretamente. Da minha perspectiva, na época, eu não via isso. O que vi bastante, no período anterior à crise da dívida, foi a utilização das estatais para captação de recursos. Antes disso, em meados da década de 1970, houve um período em que os banqueiros faziam fila na recepção do Banco Central para emprestar dinheiro para o país. Foi quando comecei a trabalhar no Banco, na fase da reciclagem dos petrodólares. Os bancos estavam com muita liquidez e queriam emprestar recursos. Era impressionante.

A partir dos anos 1980, principalmente 1982, houve uma interrupção abrupta da rolagem das dívidas. Começou com a crise do México

---

3 A Diretoria do Crédito Rural e Industrial foi desativada em 1º de junho de 1989 e extinta em 14 de junho do mesmo ano (Voto BCB 505/1989). Ver [http://www.bcb.gov.br/pre/historia/comp\\_historica\\_BCB\\_area.pdf](http://www.bcb.gov.br/pre/historia/comp_historica_BCB_area.pdf).

e, depois, houve um efeito dominó que afetou Brasil, Argentina, Chile. Então, nos anos 1970, tínhamos o Banco Central como eixo da política de crescimento com dívida. E, depois, houve todo o processo de administração do caos provocado pela crise. Eu tive uma participação maior nessa fase de administração do caos. Como funcionário de médio escalão – eu era consultor do diretor da Área Internacional – lembro-me bastante dessas discussões.

## Capítulo 3

### O Novo Regime

*Em 1985, o senhor saiu da Área Internacional?*

Em 1985, houve a eleição de Tancredo [de Almeida] Neves que, apesar de ter falecido antes de assumir o cargo, já havia indicado que o ministro da Fazenda seria Francisco [Oswaldo Neves] Dornelles, indicação que foi mantida pelo presidente José Sarney. Dornelles montou uma equipe que era a cara da EPGE. Para a presidência do Banco Central, indicou o Lemgruber, que trouxe outros dois professores da Escola: o Roberto Castello Branco, que foi diretor de Mercado de Capitais – diretoria que hoje não existe mais –; e o José Júlio Senna, que foi diretor da Dívida Pública e Mercado Aberto – correspondente hoje à Diretoria de Política Monetária (Dipom). Enquanto isso, eu continuava trabalhando no gabinete da Diretoria da Área Externa (Direx) do BCB. Um dia, recebi um telefonema do Roberto Castello Branco – pouco antes de o Lemgruber assumir a presidência do BCB – dizendo que estava indo a Brasília e queria conversar pessoalmente comigo. Ele havia sido convidado para assumir a Área de Mercado de Capitais e queria que eu fosse trabalhar com ele. Eu lhe disse que já trabalhava na Área Externa há algum tempo e tinha perspectiva de continuar e que, além disso, a Área de Mercado de Capitais não era minha especialidade. Ele me tranquilizou afirmando que teríamos uma equipe e que, com o conhecimento de Economia que eu tinha, iria dominar o assunto com facilidade. Sua pretensão era dividir o Departamento de Mercado de Capitais (Demec) em dois: um responsável pela elaboração das normas do mercado de capitais e o outro pelas autorizações de funcionamento, eleição de diretores e tal.

É necessário abriremos parênteses aqui. Naquela época, o Sistema Financeiro Nacional (SFN) era todo segmentado. Não havia bancos universais. Havia bancos comerciais, bancos de investimento,

financeiras, distribuidoras, corretoras, empresas de *leasing* etc., operando de forma segmentada. O Banco Central organizava o SFN seguindo essa lógica. Existia a Diretoria da Área Bancária – que cuidava dos bancos comerciais e das caixas econômicas – e a Diretoria de Mercado de Capitais, que cuidava de todas as outras instituições financeiras autorizadas a funcionar pelo Banco Central, a saber: bancos de investimento, bancos de desenvolvimento, financeiras, corretoras, distribuidoras etc. É dessa área que estamos falando, da Diretoria de Mercado de Capitais, que sofreria a divisão entre uma área de normas de mercado e outra que cuidaria das autorizações.

*A Comissão de Valores Mobiliários (CVM) já existia?*

A CVM foi criada em dezembro de 1976 e é uma “costela” do Banco Central, assim como o Banco Central, de certa forma, é uma costela do Banco do Brasil.<sup>4</sup>

Os dois novos departamentos criados pela divisão do Demec seriam o Departamento de Normas do Mercado de Capitais (Denoc), que fui convidado a chefiar, e o Departamento de Organização do Mercado de Capitais (Deorc). Ao mesmo tempo, foi criada a Diretoria de Fiscalização do Banco Central (Difis), que existe até hoje, e unificou, sob a responsabilidade da mesma diretoria, a fiscalização dos bancos e a das demais instituições financeiras.

Fui então trabalhar na Diretoria de Mercado de Capitais como chefe do Denoc. Como mencionei, não tinha muita experiência nessa área, mas o antigo diretor da Dimec, Iran Siqueira Lima, sugeriu o nome de um funcionário muito competente e experiente para ser o chefe adjunto do departamento, o Sergio Darcy da Silva Alves que, mais tarde, tornou-se um excepcional diretor de Normas e Organização do Sistema Financeiro Nacional do BCB. Foi assim que comecei a trabalhar na Área de Normas, que acabou por se tornar minha especialidade. Ao final, trabalhei muito mais na Área de Normas do que em qualquer outra no Banco Central.

---

4 A Lei 6.385, de 7 de dezembro de 1976, dispõe sobre o mercado de valores mobiliários e cria a CVM.

Em agosto de 1985, houve uma reviravolta no Ministério da Fazenda. Francisco Dornelles deixou a pasta e, depois de um processo que teve forte influência do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), o indicado para ser ministro da Fazenda foi o Dilson Funaro. O Dilson, por sua vez, nomeou para a presidência do Banco Central Fernão [Carlos Botelho] Bracher, que havia sido diretor da Área Internacional do BCB alguns anos antes. Fernão montou seu quadro de diretores. Para a Dimec – onde estava o Roberto Castello Branco –, foi convidado Luiz Carlos Mendonça de Barros. Faziam parte também dessa diretoria André [Pinheiro de] Lara Resende, como diretor de Dívida Pública e Mercado Aberto, e José Tupy [Caldas de Moura], como diretor de Fiscalização.

Nesse período, houve uma importante crise bancária que levou à liquidação, em novembro de 1985, de três bancos: Banco do Comércio e Indústria de São Paulo S.A. [Comind], Banco Auxiliar S.A. e Banco Maisonave S.A. Não participei, diretamente, desse processo, mas foi um episódio importante para o BCB.

No ano seguinte, 1986, foi lançado o Plano Cruzado, e a Diretoria de Mercado de Capitais, cujo diretor era o Luiz Carlos Mendonça, teve participação intensa. Meu envolvimento pessoal com o projeto foi grande também. Isso porque, em algum momento, Persio Arida tornou-se diretor da Área Bancária do BCB. Então, no Banco Central estavam Persio, André e Luiz Carlos que participavam do Plano. Como o Luiz Carlos tinha o perfil mais executivo dos três, sua área, a Dimec, acabou ficando responsável por “colocar no papel” várias das medidas do Plano. Assim, acabei envolvido na implantação do Plano Cruzado. Aproveitamos, então, para introduzir uma série de inovações no Sistema Financeiro Nacional, entre elas a criação do mercado interbancário. Foi interessante a criação desse mercado, pois a Lei 4.595/1964 proibia expressamente que os bancos comerciais tivessem depósito em outros bancos comerciais, à exceção do Banco do Brasil, que tinha uma espécie de monopólio dos depósitos. Então, lançamos mão de um decreto-lei e alteramos a Lei 4.595/1964 para que a proibição fosse apenas em relação a depósitos à vista. Com isso, ficou aberta a possibilidade de um banco efetuar depósitos a

prazo em outro, o que é, hoje, tipicamente o caso do Certificado de Depósito Interbancário (CDI).<sup>5</sup>

*Foi o fim do cheque BB?*

Sim, acabamos com o cheque BB.<sup>6</sup> Foi também a partir desse momento que o Banco Central conquistou a possibilidade de normatizar e fiscalizar as Bolsas de Mercados Futuros que não tinham órgão de supervisão. Fizemos, também, algumas mudanças nas normas legais. Alteramos a legislação de corretores de câmbio, a legislação da caderneta de poupança. Promovemos mudanças não apenas vinculadas ao Plano Cruzado em si, mas também para o aperfeiçoamento do sistema financeiro como um todo. Contudo, ao final, ficamos bastante envolvidos com o Plano Cruzado. Mas ele não foi bem-sucedido. Houve várias tentativas de relaná-lo – Cruzadinho, Cruzado II –, mas nenhuma obteve êxito. O Banco Central estava no centro de todas as discussões, muito próximo aos planos.

O presidente do Banco Central, nessa época, era o Fernão Bracher. Lembro-me de uma reunião com toda a Diretoria, da qual participei ainda como chefe de departamento – nem era diretor ainda –, para definir a taxa Selic no dia seguinte ao lançamento do Plano Cruzado e, também, a alíquota do compulsório. A discussão tratava dos efeitos da redução da inflação sobre a demanda por moeda, retorno dos bancos e o nível a ser estabelecido para a taxa de juros e para o compulsório de modo a equilibrar a oferta e demanda agregadas. Na época, participei de várias discussões dessa natureza, envolvendo assuntos relacionados à estabilidade momentânea trazida pelo Plano Cruzado, mas que trouxeram problemas para muitos bancos, principalmente para os bancos estaduais.

---

5 Título emitido por um banco como forma de captação ou aplicação de recursos excedentes. É uma aplicação com prazo de um dia útil, com objetivo de melhorar a liquidez de uma instituição financeira. A taxa média diária do CDI é utilizada como referencial para os juros futuros.

6 O cheque BB era um crédito que um banco poderia tomar junto ao Banco do Brasil para fechar suas posições ao final do dia caso estivesse com “estouro de caixa”. Era uma forma de organizar um mercado de empréstimo para bancos, o que hoje é conhecido como mercado interbancário.



*Sua percepção era de que as pessoas preferiam consumir a investir?*

Sim e foi rápido. Evidentemente, a situação ficou insustentável, pois criou-se excesso de demanda, houve escassez de produtos, as pessoas tornaram-se “fiscais do Sarney”, houve toda aquela história que conhecemos bem. Mas foi um período muito interessante. E eu, como funcionário do Banco Central, participando de todas essas discussões, conquistei conhecimentos e a amizade de pessoas que considero amigas até hoje, como o Luiz Carlos, o André e o Persio. Para mim, conhecê-los abriu muitas portas profissionalmente.

*Os funcionários e diretores do Banco Central sabiam, com antecedência, que haveria um congelamento de preços? Como foi mantido o sigilo sobre o plano?*

O plano foi mantido em segredo e era do conhecimento de muito poucas pessoas. Eu não participava diretamente de todas as discussões, mas acabava tomando conhecimento de algumas partes, cuja implantação dependia de norma do Banco Central. Do *staff* do Banco, somente eu sabia de algo porque o Luiz Carlos me pedia para preparar pessoalmente as normas de algumas das medidas. Para tanto, eu precisava entender um pouco o contexto e, assim, acabei captando algumas ideias do plano, mas sem entrar em detalhes de aspectos que não diziam respeito ao Banco Central. Todas as informações eram guardadas a “sete chaves”.

Houve até uma história divertida dessa época: o André Lara Resende ficou meio desesperado porque tinha esquecido no táxi alguns papéis com informações relacionadas ao plano. Felizmente, não aconteceu nada. Tudo era extremamente sigiloso. Até onde eu sei, não houve nenhum vazamento. Certamente, dentro do Banco Central, não ocorreu nenhum. E isso fez com que o dia seguinte ao anúncio do plano – o *day after* – fosse muito trabalhoso, porque é necessário aproveitar as poucas horas que existem entre a divulgação das medidas e a abertura dos mercados para explicar as normas operacionais. Isso porque uma coisa é ter as grandes ideias, outra é colocá-las no papel. Participei, ainda mais ativamente, das correções que foram realizadas depois no plano. Eu ia discutir minutas de decreto-lei na Casa Civil com o [José] Saulo [Pereira] Ramos que era, na época, o consultor-geral da República,

cargo equivalente hoje a advogado-geral da União. Nesse processo, conheci outros economistas de primeira linha, como o Chico [Francisco Lafayette de Padua] Lopes e o Edmar Bacha.

*Foi também nessa época que o senhor conheceu o Mailson da Nóbrega?*

Nessa época, eu já o conhecia de nome. Certamente o vi em algumas das reuniões do CMN. Não lembro precisamente quando, de fato o conheci, embora soubesse quem ele era quando ele foi secretário-executivo do [Luiz Carlos] Bresser Pereira no Ministério da Fazenda.

Esse período, do ponto de vista macroeconômico, trouxe alguns desastres para o país. Em 1986, houve o fracasso do Plano Cruzado; no ano seguinte, houve mudanças na Diretoria do BCB com a passagem rápida do Francisco Gros;<sup>7</sup> e, então, ocorreu a moratória, a moratória do Sarney, que foi algo lamentável.<sup>8</sup> Nesse momento, eu já não trabalhava na Área Externa, não participei diretamente disso.

Em 1987, houve a substituição de Luiz Carlos Mendonça de Barros na Diretoria de Mercado de Capitais por Luiz Corrêa do Lago, que foi também um excepcional diretor do Banco Central, embora com curta passagem pela Instituição. Houve também a saída de Gros da presidência do BCB, sendo substituído pelo [Fernando] Milliet [de Oliveira]. Foi nesse momento que ocorreu o Plano Bresser, a segunda tentativa de estabilização da economia brasileira. Participei um pouco mais das discussões desse processo.

*O Plano Cruzado teve “miniplanos” intermediários?*

O Cruzadinho e o Cruzado II foram remendos, não chegaram a ser planos de fato. Participei de algumas dessas discussões, principalmente

---

7 Francisco Roberto André Gros substituiu Fernão Carlos Botelho Bracher na presidência do Banco Central em fevereiro de 1987, permanecendo até abril do mesmo ano, quando então assumiu Fernando Milliet de Oliveira.

8 Em fevereiro de 1987, houve a suspensão das remessas ao exterior dos juros devidos sobre a dívida de médio e longo prazos e das obrigações decorrentes das linhas de crédito de curto prazo, implementadas pela Resolução 1.263, de 20 de fevereiro de 1987, e pelo telex Direx-87/043, de 23 de fevereiro de 1987, expedido pelo Banco Central aos bancos autorizados a operar em câmbio no país. Ver: CERQUEIRA, Ceres Aires. *Dívida externa brasileira*, 2º ed. Brasília: Banco Central do Brasil, 2003, p. 45. Também disponível em <http://www.bcb.gov.br/html/Infecon/DividaRevisada/default.asp>.

relativas à tributação das operações financeiras. Naquele momento, os funcionários do BCB e os da Receita Federal discutiam muito sobre como deveria ser a tributação do mercado financeiro. Participávamos muito desse debate e, em alguns momentos, pensávamos em alongar prazos e, em outros, em reduzir prazos. O sistema tributário – principalmente o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) – era muito utilizado para realizar a sintonia fina da remuneração dos ativos financeiros.

Houve, nesses planos, medidas interessantes. Por exemplo, na época do Plano Cruzado, foi criado o fundo ao portador. Tratava-se de um fundo em que o investidor era obrigado a aplicar 100% dos recursos em títulos públicos. Essa medida teve muita repercussão e ajudou no financiamento da dívida pública.

Esse foi um período de muitas transformações no mercado financeiro brasileiro, sobretudo com o início do fim da segmentação desse mercado. A conglomeração que existia de fato começou a ser refletida de direito. Isso porque, apesar de as segmentações existirem, na prática, já estavam se formando os grandes conglomerados financeiros, o que deixava algumas instituições independentes mais fragilizadas.

Retornando a 1986, deixei de mencionar um episódio relevante, a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH). O BNH formava um subsistema de regulação das instituições de crédito imobiliário. Assim, apesar de o Banco Central ser o regulador final das instituições financeiras, na realidade, o BNH era responsável pela regulação das instituições de crédito imobiliário. Com sua extinção, toda a regulação do sistema financeiro da habitação foi transferida para o BCB do dia para a noite. Eu fui avisado pelo diretor de que o departamento que chefiava seria o responsável pelas normas do mercado de financiamento imobiliário. Tivemos que aprender tudo sobre financiamento imobiliário, e eu fiquei com esse carimbo de alguém que entende do assunto. Era muita informação! Mas esse processo acabou fortalecendo a capacidade de regulação e supervisão do Banco Central sobre o sistema bancário. Com o fim do BNH, não havia mais um supervisor “paralelo”, que era o BNH.

As demais funções do BNH, como banco de segunda linha – como gestão de fundos, operações de depósito e crédito privado –, foram

transferidas para a Caixa Econômica Federal (CEF). O que, a *posteriori*, podemos dizer que foi um erro porque a CEF nunca conseguiu se decidir se era um banco de primeira ou segunda linha, diferente do BNDES [Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social], que até realiza empréstimos diretos, mas efetua primordialmente repasses para bancos comerciais. O BNH também repassava recursos do FGTS [Fundo de Garantia do Tempo de Serviço] para os bancos. Mas a CEF atuava de forma distinta porque é a instituição responsável por administrar os recursos do FGTS e também o maior *player* do mercado imobiliário. As atribuições da CEF se misturavam um pouco. Além disso, nesse processo de transferência das atribuições do BNH para o BCB e a CEF, perdeu-se muito da *expertise* sobre financiamento imobiliário que existia no BNH. Mas, do ponto de vista macroprudencial, foi, de fato, um avanço. Isso aconteceu em 1986, na gestão do Fernão Bracher no BCB. No ano seguinte, já tendo Fernando Milliet como presidente do Banco, houve o Plano Bresser, que foi outro fracasso.

## Capítulo 4

### O Plano Bresser e o Plano Collor

*Como foi sua participação no Plano Bresser?*

Desde o Plano Cruzado, acreditava-se que seria possível repetir um choque heterodoxo daquele tipo e, com isso, recolocar a inflação em níveis adequados. O Plano Cruzado, no entanto, mostrou claramente os limites dessa estratégia. De fato, com o plano, houve uma queda abrupta da inflação por meio de mecanismos de congelamento, mas isso manteve os desequilíbrios de preços relativos que havia na economia. Os produtores dos bens cujos preços haviam sido reajustados recentemente foram favorecidos comparativamente àqueles cujos preços não haviam sido corrigidos, que começaram, então, a fazer pressão para que seus preços também fossem corrigidos. Por outro lado, a redução da inflação estimulou a demanda, intensificada por uma conversão dos salários que resultou em ganho salarial, em média, para os trabalhadores. Além disso, houve benefício aos devedores. Enfim, foram criados diversos desequilíbrios. Com isso, a inflação voltou tão intensa quanto antes.

Evidentemente, a, digamos, banalização dos planos econômicos criou nos agentes econômicos uma atitude de prevenção em relação aos desequilíbrios provocados, levando o processo de reajustes dos preços a se acelerar. Foi um processo meio perverso.

O Plano Bresser foi o segundo grande plano de estabilização econômica, teve características semelhantes às do Plano Cruzado e também fracassou. A novidade, do ponto de vista do legado do Plano Bresser para o aperfeiçoamento das instituições, foi a forte mudança do relacionamento entre o Banco Central e o Tesouro Nacional, que passou a ser institucional. O Banco Central deixou de ser um banco de fomento, extinguiu-se a conta movimento e criou-se a Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Iniciou-se a separação das funções do

Banco Central e do Tesouro e organizaram-se um pouco melhor as finanças públicas. Esse processo, claro, não foi iniciado nesse momento, foi anterior, mas, nessa oportunidade, houve um esforço coordenado pelo Mailson da Nóbrega e que contou com a participação de muitos técnicos do Banco Central, do Banco do Brasil e do próprio Tesouro Nacional. Essa mudança institucional teve impacto na Área de Administração Financeira do Banco Central, na Área Bancária, na Área de Orçamento Monetário e na Área Econômica, mas não afetou aquela em que eu trabalhava. Participei apenas em uma etapa que definia o relacionamento do Banco Central com outras instituições. Essa etapa havia sido iniciada pelo Mailson. Havia estudos anteriores sobre essas questões, mas a definição só veio no período do Bresser. Houve a extinção da Diretoria de Crédito Rural, por exemplo. Foi um período de amadurecimento de ideias criadas dentro do próprio setor público. Podemos dizer que os planos econômicos, ainda que falhos e malsucedidos, permitiram uma série de avanços institucionais.

Contudo, em minha opinião, o Plano Bresser estava fadado ao fracasso desde o início – ainda mais do que o Plano Cruzado – pela falta do elemento surpresa. Ademais, ele foi lançado no meio do mês, o que gerou uma complexidade adicional para se criarem as “tablitas”, as conversões necessárias. Também não houve mudança de moeda, o que não gera ruptura com o sistema anterior. De fato, foi um plano menos sofisticado que o Cruzado. Contou com a participação de algumas pessoas que integraram a equipe de formulação do Plano Cruzado, mas não trouxe nenhum grande avanço, salvo pelos temas relativos ao aprimoramento institucional. O Plano Bresser deixou uma herança muito complicada, talvez tenha sido o plano que gerou os maiores litígios legais devido à questão das conversões.

No Plano Cruzado, um dos grandes problemas foi realizar a conversão das moedas do crédito imobiliário. Inicialmente, havia a Unidade Padrão de Capital (UPC),<sup>9</sup> que era trimestral e gerou um descasamento de moedas. Também nesse momento, houve a crise do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) no Sistema

---

9 “Moeda de conta” criada pela Lei 4.380, de 21 de agosto de 1964, para contratos de financiamento imobiliário celebrados anteriormente a 28 de fevereiro de 1986. Ver <http://www.bcb.gov.br/GlossarioLista.asp?idioma=P&idpai=GLOSSARIO>.

Financeiro de Habitação (SFH), e a inadimplência aumentou muito. Houve uma série de interferências do governo nos contratos de crédito imobiliário. Principalmente durante o governo Sarney, foram criados passivos gigantescos no sistema, e muitas empresas foram à falência. Criou-se também um passivo para o setor público, que existe até hoje, o Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS).<sup>10</sup> Esses eventos e seus desenvolvimentos, por si sós, podem ser tema de um livro inteiro. Sempre que havia um plano, havia dificuldades para se fazerem as conversões. Houve também mudanças na caderneta de poupança, que era trimestral e passou a ser mensal, e teve seus indexadores modificados. Havia muitos debates e dúvidas sobre se esses novos indexadores poderiam ser aplicados a partir da data do plano ou se as pessoas teriam direito adquirido pelo fato de as aplicações terem sido realizadas antes do anúncio do plano. Essas foram questões complexas que surgiram durante o Plano Cruzado. Mas, na verdade, cada plano econômico deixou uma herança maldita, do ponto de vista de litígios entre bancos e mutuários.

*Foi nessa época que o senhor trabalhou, por um breve período, no setor privado?*

Foi. Eu já estava querendo ter uma experiência no setor privado, quando recebi um convite do Luiz Carlos Mendonça de Barros para trabalhar com ele em São Paulo, em uma corretora chamada Planibanc. Ele havia sido diretor do Banco Central, e eu havia trabalhado diretamente com ele, conforme já mencionei, na função de chefe de departamento. Fui para São Paulo no final de 1987, trabalhei nessa corretora durante todo o ano de 1988 e até outubro de 1989. Foi uma experiência boa para conhecer o mercado sob outra perspectiva e fazer contatos que foram importantes na minha carreira como o Ibrahim Eris. Em determinado momento, por várias razões, inclusive de ordem familiar, decidimos voltar para Brasília. Pedi

---

10 Criado pela Resolução 25, de 16 de junho de 1967, do Conselho de Administração do BNH, com a finalidade de garantir o limite de prazo para a amortização das dívidas contraídas pelos adquirentes de habitações financiadas pelo SFH, respondendo pela cobertura dos saldos devedores residuais aos agentes financeiros, decorrentes da diferença de critérios de atualização monetária das prestações pagas e do saldo devedor da operação. Ver BRASIL. Banco Central do Brasil. *Manual de finanças públicas*: sumário dos planos brasileiros de estabilização e glossário de instrumentos e normas relacionados à política econômico-financeira. Brasília: Banco Central do Brasil, 6ª edição revisada, jun de 2008, p. 90.

demissão da Planibanc, suspendi minha licença sem vencimentos no Banco Central e retornei à atividade. Voltei, como consultor e não como chefe de departamento, para a Diretoria de Mercado de Capitais. Algum tempo depois, fui convidado para ser consultor da presidência do Banco Central da gestão de Wadico Bucchi, onde permaneci até o final de sua gestão.

Quando me licenciei do Banco Central, Fernando Milliet era o presidente, e retornei com Wadico Bucchi na liderança da Instituição. Não estava no Banco Central na gestão do Elmo [de Araújo] Camões, quando houve o escândalo envolvendo o Naji [Robert] Nahas no Rio de Janeiro.

*Então, o senhor foi consultor da presidência e, em seguida, diretor do Banco Central. Como foi essa transição?*

Em janeiro de 1990, recebi um telefonema do Ibrahim Eris, que me disse que estava indo para Brasília e queria conversar comigo. Em nossa conversa, Ibrahim – que eu já sabia que faria parte da equipe do novo presidente eleito, Fernando [Affonso] Collor [de Mello], que assumiria em março – pediu alguns dados do Banco Central sobre cadernetas de poupança, divididos por faixas de aplicação – e só fui compreender esse pedido bem mais tarde. Tínhamos essa estatística de forma muito precária, mas, com autorização do presidente do Banco Central, transmiti a informação. Algum tempo depois, fui convidado para ser diretor no Banco Central. A proposta era fundir a Diretoria de Mercado de Capitais (Dimec) à Diretoria da Área Bancária (Diban), criando a Diretoria de Normas do Mercado Financeiro (Dinor), que existe até hoje. Eu seria diretor dessa nova área. A nova área, no entanto, não incluiria a parte de recolhimentos compulsórios e redescontos que formaria o Departamento de Operações Bancárias (Deban) e seria reunida ao Departamento de Operações do Mercado Aberto (Demab), criando a Diretoria de Política Monetária, que concentraria todas as funções de política monetária. À Dinor agregou-se também o Departamento de Normas do Sistema Financeiro (Denor). Haveria ainda outra unidade responsável pela organização do sistema financeiro como um todo.<sup>11</sup>

---

11 Departamento de Organização do Sistema Financeiro (Deorf).



A equipe de transição do Collor trabalhava em um anexo do Itamaraty, conhecido como “bolo de noiva”. Antes de aceitar o convite, fui conversar com a Zélia [Maria] Cardoso de Mello, que já havia sido indicada para ser ministra da Fazenda. Ela afirmou que minha indicação tinha sido unânime, e aceitei. Foi um desafio interessante para mim. Sempre quis ser diretor do Banco e, como funcionário de carreira, encarei como uma promoção. Tudo isso aconteceu muito próximo à data da posse do presidente eleito. Mas, depois de promulgada a Constituição de 1988, tanto o presidente quanto os diretores do Banco Central, deveriam ter suas indicações aprovadas pelo Senado após a realização de uma sabatina. Para agilizar esse processo, Collor fez um acordo com Sarney para que ele mesmo nos indicasse. Dessa forma, seríamos sabatinados ainda na gestão Sarney e poderíamos tomar posse já no primeiro dia do novo governo. Isso porque, obviamente, Collor já tinha em mente implementar seu plano econômico e, para isso, precisava ter sua própria equipe desde o primeiro dia de governo. Na época, Maílson da Nóbrega, que era o ministro da Fazenda do Sarney, promoveu minha indicação com as dos demais diretores do Banco. Eu – que seria diretor da Área de Normas –, Antônio Claudio [Leonardo Pereira] Sochaczewski – que seria diretor da Área Internacional –, Luís Eduardo Assis – que iria para a Diretoria de Política Monetária – e o Ibrahim Eris – que seria o presidente – fomos sabatinados no Senado previamente à posse do Collor, como planejado, e, aprovados, fomos empossados.

### *Como foi a sabatina?*

Foi tranquila, até porque a maior parte das perguntas foi direcionada ao Ibrahim Eris. Não houve grande interação comigo. O interessante é que eu ainda não sabia nada sobre o Plano Collor. A Diretoria de Normas do BCB é responsável, como o nome já diz, pela elaboração das normas para o mercado financeiro, para os bancos e tal. Evidentemente, o Plano Collor, que previa o congelamento de ativos financeiros, dependia, fundamentalmente, da criação de normas para que os bancos pudessem funcionar após sua divulgação. Era de uma complexidade impressionante. O interessante é que eu, que era o responsável pela operacionalização disso, só tomei conhecimento do Plano com dois ou três dias de antecedência. Isso evidencia o

grau de sigilo de todo o processo. E só pude repassar as informações para minha equipe quando foi decretado o feriado bancário, o que ocorreu em seguida, e no processo de reestruturação dos próprios departamentos de minha diretoria. Foi um caos. Era preciso que os bancos reabrissem na segunda-feira após o feriado bancário, que começou em uma terça-feira. Nesses poucos dias, precisávamos elaborar todas as normas. E havia uma determinação do presidente da República para que tudo estivesse pronto para que os bancos pudessem, de fato, reabrir na segunda-feira, porque a vida econômica do país já havia sido paralisada pelo choque da divulgação do Plano. Devo meus cabelos brancos a esse processo.

Esse processo foi, ao mesmo tempo, um choque e uma experiência impressionante. Era um plano inusitado, não havia experiência semelhante em nenhum outro lugar do mundo. Como se faz um plano econômico que retira a liquidez do sistema financeiro sem quebrá-lo? Como reciclar todo o dinheiro que foi para o Banco Central após o congelamento? Os ativos e passivos dos bancos têm maturidades diferentes. Ao recolher os depósitos ao Banco Central, cria-se um grande passivo sem ativo equivalente. Como se promove o equilíbrio? Regras de conversão foram criadas para sanear esse desequilíbrio. A concepção do plano compreendia o problema da inflação da economia brasileira como resultado de um problema de liquidez excessiva no curto prazo. Excesso de moeda indexada, por assim dizer. Então, ao retirar essa moeda indexada do sistema, criar-se-ia um choque de liquidez, e o nível de inflação seria reduzido. Só que, na prática, não foi bem assim que aconteceu. Houve, de fato, um choque. Pessoas que, por exemplo, tinham vendido um apartamento para comprar outro, de repente ficaram sem dinheiro algum. As pessoas foram pegas de surpresa. Da mesma forma que o congelamento de preços do Plano Cruzado atingiu as empresas em diferentes pontos da remarcação de preços, o Plano Collor alcançou as pessoas em diferentes momentos do ponto de vista de liquidez. Por exemplo, algumas empresas pagariam a folha de pagamento no dia seguinte ao anúncio do plano e não o puderam fazer, pois seu caixa tinha ficado retido, mas, por outro lado, algumas empresas haviam pagado seus funcionários no dia anterior ao plano e, portanto, escaparam desse problema. Houve situações absurdamente díspares.

E, em meio a esse cenário, o que poderia ser feito para restabelecer o crédito bancário e a confiança nos bancos? Houve uma pressão muito forte de toda a sociedade. Então, começou-se a utilizar uma faculdade que havia sido prevista na medida provisória e que ficou conhecida popularmente como “torneirinha”. As “torneirinhas” permitiam a conversão dos cruzados novos retidos em cruzeiros, oferecendo liquidez em situações específicas, como no caso de uma pessoa doente, para viabilizar o pagamento do tratamento. A regulamentação dessas medidas recaía sobre o Banco Central, que passou a enfrentar uma situação caótica. À medida que se começaram a abrir exceções, a demanda por exceções aumentou, os critérios ficaram menos restritivos e as equipes, sobrecarregadas.

*Essas demandas eram direcionadas ao Banco Central?*

Não, iam geralmente para o Ministério da Fazenda. Em geral, a ministra Zélia editava uma portaria que nós, do Banco Central, regulamentávamos. Algumas dessas portarias eram absurdas. Houve uma que liberou o dinheiro retido das igrejas católicas. Perguntei ao Ibrahim por que apenas os recursos dessas igrejas e não os de todas. A polêmica que a medida gerou foi tão grande que durou apenas 24 horas. Como esse exemplo, houve muitos outros. Todas as demandas tinham mérito, mas chegou-se à situação em que todos têm razão e ninguém tem razão. Todos estavam incomodados. Um caso interessante foi o dos motoristas de caminhão porque, na época, as empresas davam dinheiro aos caminhoneiros para pagarem o combustível ao longo da viagem. Com o plano, as empresas ficaram sem dinheiro. Como os caminhoneiros iriam pagar o combustível?

O Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic)<sup>12</sup> parou de funcionar. Era preciso fazer as conversões, e os bancos ficaram quase

---

12 Sistema eletrônico de custódia e de liquidação administrado pelo Departamento de Operações do Mercado Aberto (Demab) do BCB, destinado ao registro de títulos e depósitos interfinanceiros por meio de equipamento eletrônico de teleprocessamento, em contas abertas em nome dos participantes. Além disso, processa as operações de movimentação, resgates, ofertas públicas e suas respectivas liquidações financeiras. Ver BRASIL. Banco Central do Brasil. *Manual de finanças públicas*: sumário dos planos brasileiros de estabilização e glossário de instrumentos e normas relacionados à política econômico-financeira. Brasília: Banco Central do Brasil, 6ª edição revisada, jun de 2008, p. 90.

três semanas sem saber qual era o saldo de suas reservas bancárias, salvo pelos controles que eles mesmos faziam. Os bancos trabalhavam sem saber se a conciliação do Selic com seus saldos de reservas bancárias estava correta. O sistema bancário começou a trabalhar com muitas incertezas. Lembro-me de passar alguns dias no Rio de Janeiro, trabalhando com o pessoal do Selic, para tentar resolver os problemas. Não que eu seja um técnico em informática, mas precisava orientar o trabalho que eles estavam fazendo para ver se o Selic voltava a funcionar. Foi um processo bastante difícil, mas acredito que tenhamos evitado o pior, já que o sistema bancário passou razoavelmente ileso pelo plano. Criou-se um sistema que permitiu a devolução dos cruzados de maneira organizada já no ano seguinte.

O Plano Collor também trouxe medidas que tiveram efeitos positivos. Em primeiro lugar, uma medida que teve grande impacto no mercado financeiro foi o fim do anonimato nesse mercado. As contas ao portador foram proibidas, não havia mais nenhuma espécie de título ao portador no Brasil. Isso foi um avanço interessante. E que, aliás, mais tarde, ajudou a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) que foi aberta para investigar ações do presidente da República. Obviamente, na prática, o fim das contas ao portador desencadeou o uso de “laranjas”<sup>13</sup> para realização de operações ilícitas.

*Com o fim do anonimato, retirou-se a custódia do título do indivíduo?*

Exatamente. É preciso ter o nome e, se o investidor, por razões ilícitas, não puder colocar o próprio nome, terá que utilizar os serviços de um “laranja”. Outra medida importante desse período foi a criação do mercado interbancário de câmbio. Até então, o mercado de câmbio era um mercado de repasses e coberturas com o BCB. Os bancos eram obrigados a repassar o excesso de câmbio ao Banco Central, a uma determinada taxa, e, quando o banco estava com falta de moeda estrangeira, o Banco Central repassava a ele. Não havia, até então, transações de câmbio entre bancos. Esse mercado só começou com o Ibrahim Eris, que deu início à montagem do mercado de câmbio

---

<sup>13</sup> São denominadas “laranjas” as pessoas utilizadas para esconder a verdadeira titularidade de uma operação.

brasileiro, junto com o Emílio Garófalo [Filho], chefe do Departamento de Operações das Reservas Internacionais do Banco Central (Depin). Grandes mudanças começaram a ser implementadas. Foi um período de mudanças e aperfeiçoamento do sistema bancário.

Dentro do Banco Central, a Diretoria de Normas (Dinor) começou a se envolver no processo de privatizações. O BNDES era o responsável por elaborar os estudos referentes às privatizações, mas éramos nós, do BCB, que devíamos regulamentar as chamadas moedas de privatização.

Uma das medidas provisórias do Plano Collor criou os Certificados de Privatização (CP),<sup>14</sup> que eram compulsoriamente adquiridos por bancos e fundos de pensão e previdência para serem utilizados na privatização. Esses Certificados também foram disciplinados pelo BCB. No período, tivemos um bom relacionamento com a CVM e o BNDES, o que foi importante para disciplinar diversas questões relacionadas à privatização.

Uma consequência do Plano Collor II foi a transferência da responsabilidade pelos consórcios para o Banco Central. À semelhança do que aconteceu com a extinção do BNH que, como mencionei anteriormente, levou o Banco Central a regular o sistema de crédito imobiliário, a partir de janeiro de 1991, o Banco Central também passou a regulamentar os consórcios em meio a uma grande crise. Isso porque os consorciados eram sorteados, terminavam de pagar seu plano, mas não conseguiam usar a carta de crédito para comprar carros porque os automóveis estavam sendo vendidos com ágio. Um carro que custava 100, era vendido por 120 se o comprador tentasse utilizar uma carta de consórcio para adquiri-lo. Brincávamos que, em vez de ter o carro na prateleira, tinha-se o cliente na prateleira. Havia uma incerteza generalizada e muitas empresas de consórcio haviam fechado. Hoje, o mercado de consórcios está disciplinado e com padrões semelhantes aos de instituições financeiras.

Após os fracassos dos planos Collor e Collor II, ocorreu a saída da ministra Zélia e a entrada de Marcílio Marques Moreira como ministro

---

14 Título de emissão do Tesouro Nacional cujos detentores têm direito a utilizar como pagamento pela compra de ações das empresas do setor público que venham a ser desestatizadas. Ver: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1989\\_1994/L8018.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1989_1994/L8018.htm).

da Economia, Fazenda e Planejamento. Para o Banco Central, houve o retorno de Francisco Gros para a presidência. O colegiado formado por Gros para a diretoria do Banco Central talvez tenha sido um dos melhores que o BC já teve, em minha opinião. Fui o único diretor a permanecer na nova gestão. Arminio Fraga [Neto] assumiu a Diretoria de Assuntos Internacionais; Pedro [Luiz] Bodin [Moraes], a Diretoria de Política Monetária; Luiz Nelson Guedes de Carvalho, a Diretoria de Fiscalização; e Cincinato Rodrigues de Campos, a Diretoria de Administração. Dificilmente o BCB contou com uma diretoria que funcionasse de uma forma tão colegiada e harmônica quanto essa. Isso se deveu principalmente à liderança de Francisco Gros, um dos melhores executivos que conheci na minha vida. Era uma diretoria muito boa para implementar a diretriz definida pelo ministro Marcílio, de não fazer novos planos econômicos, mas tentar organizar a economia e, principalmente, devolver, sem sobressaltos, o dinheiro retido no Banco Central. Houve também a retomada do processo de renegociação da dívida externa, que aproximou Arminio Fraga e Francisco Gros do então senador Fernando Henrique Cardoso. Do ponto de vista do Banco Central, que é responsável por organizar o sistema bancário, por acompanhar o mercado de câmbio e por administrar as reservas, foi uma gestão marcante. Nesse período, tínhamos poucas reservas e, em dado momento, foi preciso desvalorizar o câmbio. Mas o período mais turbulento teve início em 1992, com o processo de *impeachment* do presidente Collor.

*Naquele ano, o senhor tornou-se presidente do Banco. Como foi o processo de transição da diretoria para a presidência?*

Para falar sobre minha chegada à presidência, é preciso mencionar, antes, como o Banco Central, sob a presidência de Francisco Gros, que infelizmente não está mais conosco, lidou com o processo da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) que acabou levando ao *impeachment* de Collor. Quando se retorna ao que foi publicado pela imprensa à época e ao que consta nas atas da CPI, é possível constatar que grande parte do material foi obtida a partir de quebras de sigilos bancários realizadas pelo Banco Central. E esse era um trabalho muito bem administrado pelo Banco, de modo que tudo fosse realizado da forma correta. Assinale-se que esse trabalho não sofreu nenhum tipo

de interferência do presidente. Considero que o BCB teve o grande mérito de coletar os dados das instituições financeiras e de encaminhá-los à CPI, sempre garantindo o sigilo bancário. Quando os dados chegavam ao Congresso, contudo, muitas vezes o sigilo era rompido.

Ao mesmo tempo, o Banco Central participava da equipe do ministro Marcílio, que juntamente com outros ministros – Célso [de Oliveira] Borja, da Justiça; e Celso Lafer, das Relações Exteriores –, atuava para manter o mínimo de governabilidade durante o processo de *impeachment*. Esse processo acabou sendo relativamente benigno do ponto de vista da economia, pois não gerou grande turbulência econômica. Acredito que o Banco Central, sob a liderança de Francisco Gros, teve um papel central de moderador, de responder à CPI e de evitar, até onde pôde, que os bancos públicos fossem utilizados como elemento de troca política.

Quando o presidente renunciou e assumiu o vice-presidente, Itamar [Augusto Cautiero] Franco, Gros já havia anunciado que não permaneceria e ocorreu, então, o processo de escolha de seu substituto. Fui surpreendido pelo convite que me foi feito. Quem me informou que o presidente da República queria conversar comigo foi o próprio Gros. O Itamar [Augusto Cautiero] Franco tinha uma característica interessante: ele acreditava que era bom nomear funcionários de carreira para os cargos de administração dos bancos públicos. Para ele, o presidente da Caixa tinha que ser um funcionário da Caixa; o presidente do Banco Central, um funcionário do Banco Central; o presidente do Banco do Brasil, alguém do Banco do Brasil. E foi o que ele fez. Eu já havia tido algum contato com o presidente e com alguns integrantes de sua equipe. Olhando para trás com a perspectiva de hoje, é possível perceber que, quando Itamar substituiu Collor, ele já estava conversando com as lideranças políticas e já tinha tudo mais ou menos amarrado, inclusive com o PSDB [Partido da Social Democracia Brasileira].

Apesar de já ter tido contato com Itamar Franco, antes mesmo do *impeachment*, em função da minha atuação no Banco Central, não sei por qual razão ou por indicação de quem meu nome foi considerado para assumir a presidência do BCB. Decidi aceitar o desafio. Assumi a presidência do BCB em novembro de 1992, depois de ser sabatinado pela segunda vez no Senado Federal. E ainda haveria uma terceira vez!

Foi um período muito difícil, especialmente pela dificuldade em formar a nova diretoria do Banco durante o mandato do Itamar na Presidência da República. Alguns nomes que indiquei ao novo ministro da Fazenda, Gustavo Krause [Gonçalves Sobrinho], foram logo aprovados pelo presidente: Emílio Garófalo era do quadro do BCB e João Heraldo Lima era de Minas Gerais. Os demais nomes que tentei nomear não foram aprovados. Em pouco tempo, percebi que o presidente tinha um temperamento difícil, mercurial, por assim dizer. Concedia algumas entrevistas em que falava da situação econômica, mas que geravam algumas tensões. Ele criava muito ruído no mercado. Ele tinha presente que deveríamos baixar os juros, baixar a inflação, mas ele, Itamar, não sabia como isso seria feito. E, naquele momento, não tínhamos condição política para fazer muita coisa. Estávamos nesse processo de transição, quando fui surpreendido por uma ligação do ministro Krause informando que estava se desligando do Ministério da Fazenda por divergências de opinião com o presidente. Em seu lugar, assumiu Paulo Roberto Haddad.

Havia muitas dificuldades para se estabelecer um plano de voo para a economia em um ambiente complicado do ponto de vista político. Itamar tinha uma postura intervencionista, queria interferir na economia, no trabalho do Banco Central, baixar os juros de qualquer maneira, em um processo voluntarista. Ao mesmo tempo, ele aceitava que argumentassem com ele e, por vezes, se retraiá. Não era tão teimoso quanto as pessoas dizem. Mas não foi uma gestão fácil. E, novamente, ele quis fazer suas indicações para o Banco Central, mas eu disse que não daria certo. Em dado momento, Paulo Haddad também pediu demissão. Uma das principais razões foi a pressão do presidente para nomear pessoas para as diretorias do Banco do Brasil e do Banco Central, com as quais ele não concordava e eu também não. Paulo Haddad se desligou do ministério em um domingo. Fui convocado pelo presidente para conversar no mesmo dia. No Palácio da Alvorada, em uma reunião com seus principais assessores da época, perguntou qual era minha opinião sobre anunciar já o nome do substituto para o Ministério da Fazenda e se eu aceitaria assumir o Ministério da Fazenda em definitivo ou interinamente. À primeira questão, respondi que, do ponto de vista do mercado, quanto antes ele realizasse o anúncio, melhor seria. Em relação a assumir a pasta da



Fazenda, fui mais resistente. Disse-lhe que sabia das razões da saída de Haddad e que eu mesmo estava querendo me afastar da presidência do Banco Central, que permaneceria até que fosse indicado um substituto, mas não poderia assumir interinamente a Fazenda.

*Essa segunda sabatina foi tão tranquila quanto a primeira?*

Não, essa foi um pouco mais complicada. Mas não foi propriamente difícil. Não existe, ainda, um processo real de sabatina no Brasil, nem para diretores dos bancos públicos, nem para embaixadores, nem para ministros do Supremo, nem para outros cargos da administração. Lembro-me, certa vez, de dar um depoimento em uma comissão da Câmara em que um dos deputados me perguntou por que eu estava fechando agências do Banco Central em várias cidades. No início, não compreendi a pergunta, mas logo percebi que ele estava confundindo o Banco Central com o Banco do Brasil. A instituição que estava fechando agências era o Banco do Brasil. Isso revela que não há um debate de fato, a discussão é politizada: se o candidato foi indicado por um partido X, os congressistas dos partidos de oposição àquele não vão gostar do candidato já de partida, mas os congressistas de partidos aliados, vão gostar do candidato de qualquer maneira.

Com minha saída, Paulo César Ximenes [Alves Ferreira] foi indicado para a presidência do Banco e Eliseu Rezende para o Ministério da Fazenda. Novamente, solicitei licença do BCB. Precisava me afastar um pouco do Banco e, a convite de Maílson, fui trabalhar como consultor em uma empresa da qual ele era sócio, a MCM Consultores Associados.

*Existe um episódio narrado no livro da Miriam [Azevedo de Almeida] Leitão, A saga brasileira,<sup>15</sup> sobre uma reunião em que o Itamar chamou o senhor, perguntou quanto havia de reservas internacionais, e o senhor se recusou a falar. Isso realmente aconteceu?*

Sim. Na sala da Presidência, no Palácio do Planalto, havia uma grande mesa redonda com uns vinte lugares, e algumas reuniões eram realizadas lá. Certa vez, em uma dessas reuniões, além de algumas

---

15 LEITÃO, Miriam. *A saga brasileira: a longa luta de um povo por sua moeda*. Rio de Janeiro: Record, 2011, p. 259.

pessoas conhecidas e do ministro, havia várias pessoas que eu nunca tinha visto. Então, Itamar começou a me fazer várias perguntas, inclusive sobre o valor das reservas internacionais do país. Naquela época, o montante das reservas internacionais não era divulgado todo dia, como é hoje. E, na verdade, os dados sobre as reservas não eram divulgados publicamente, mesmo porque elas não eram vultosas. A maioria dos países considerava essa uma informação reservada. O presidente do BCB não poderia informar a um jornalista, por exemplo, o valor exato das reservas internacionais. Por isso, minha resposta ao presidente foi simplesmente informar que não poderia dizer. Ele ficou irritado comigo, mas fez o que tinha que fazer. As discussões com o presidente Itamar eram difíceis. Havia um presidente no Banco do Brasil, acredito que tenha sido o [Alcir Augustinho] Calliari, que açulava bastante o presidente contra o Banco Central. Ele apontava a alta taxa de juros como um grande problema. Eu explicava ao presidente que os juros estavam altos para conter a inflação. Era uma discussão interminável. Chegamos a fazer seminários para explicar ao presidente como funcionava a taxa de juros. E todas as reuniões eram bastante animadas, para dizer o mínimo. Na época, Itamar cunhou a expressão “caixa-preta” para se referir ao BCB. Ele dizia que o BCB era uma caixa-preta, e que era preciso desmontá-la. Ele tinha uma teoria conspiratória, acreditava que o Banco Central era uma instituição capturada pelos bancos, e que era papel dele acabar com isso. Várias pessoas, inclusive o próprio Fernando Henrique Cardoso, trabalharam para que fosse desmontada a ideia de associar o BCB a uma caixa-preta.

*Quando foi seu primeiro embate com o senador Antônio Carlos [Peixoto de] Magalhães?*

Foi durante o governo Itamar. O Banco do Estado da Bahia (Baneb) abriu algumas agências sem autorização do Banco Central, o que era necessário na época. Em algum momento, a fiscalização do Banco Central identificou as novas agências e mandamos fechá-las. O secretário da Fazenda da Bahia era o Rodolpho Tourinho, que depois foi ministro de Minas e Energia. Tivemos uma conversa tranquila com ele, informando que iríamos estudar a possibilidade da implantação das agências, mas já adiantando que algumas delas não

seriam autorizadas. Ele foi cordato durante a conversa. Mas, mesmo com as conversas seguindo bem, o senador ACM [Antônio Carlos Magalhães] ficou muito aborrecido e nervoso com o BCB. Um outro episódio interessante foi que, na mesma época, estava havendo conflitos entre o senador e o presidente Itamar. Trata-se do famoso episódio do dossiê. O Itamar podia ser uma pessoa difícil, mas ele tinha muita esperteza política e fez uma jogada inteligentíssima. Quando ACM ameaçou divulgar um tal dossiê, Itamar chamou jornalistas para uma coletiva e pediu ao senador que mostrasse o dossiê, e ACM ficou sem ter o que mostrar porque era um blefe.

*Essa postura do senador era conhecida por todos?*

Sim, ele blefava. Mas, no episódio das agências do Baneb, não permiti que a questão fosse usada politicamente contra o senador ACM. Fiz isso para deixar claro que o Banco Central é um órgão técnico que não deve se envolver em questões políticas.

Mas algum envolvimento político é inevitável porque o BCB lida com grandes problemas do sistema bancário o que, na época, envolvia bancos estaduais, por exemplo. O problema dos bancos estaduais somente seria resolvido em minha segunda passagem pela presidência. Mas houve vários episódios de liquidação de bancos estaduais por terem ficado com saldo devedor na conta reservas bancárias. Na época do Ibrahim, por exemplo, o BCB liquidou a Caixa Econômica do Estado de Goiás, que é do meu estado natal. Isso me gerou uma série de opositores em Goiás, que achavam que eu não havia defendido suficientemente a instituição. Na realidade, o estado era muito pequeno para ter, ao mesmo tempo, um banco estadual e uma caixa econômica. Então, nessa época, vários bancos foram fechados. O caso da abertura das agências do Baneb foi apenas mais um evento. E o Baneb, vale dizer, nunca foi dos bancos que mais deram trabalho para o Banco Central porque era razoavelmente arrumado. Havia bancos estaduais em situação muito pior à época.

Naquele momento, publicamos estudo desenvolvido na área da Diretoria de Fiscalização sobre bancos estaduais para divulgar nossa preocupação com o tema.







Sergio Darcy e Gustavo Loyola, respectivamente, chefe adjunto e chefe de Departamento de Normas (Denor). Brasília, 1986



Cerimônia de posse da diretoria de Ibrahim Eris. Da esquerda para a direita: Antonio Claudio Sochaczewski, Ibrahim Eris e Gustavo Loyola. Brasília, março de 1990





Cerimônia de posse da diretoria de Francisco Gros em sua gestão de 1991-1992. Da esquerda para a direita: Gustavo Loyola, Luiz Antônio Gonçalves (secretário-executivo do Ministério da Fazenda), Francisco Gros e Arminio Fraga. Brasília



Cerimônia de posse da diretoria de Francisco Gros em sua gestão de 1991-1992. Da esquerda para a direita: Gustavo Loyola, Luiz Antônio Gonçalves (secretário-executivo do Ministério da Fazenda), Francisco Gros, Arminio Fraga, Nelson Carvalho e Antonio Claudio Sochaczewshi. Brasília



Francisco Gros, Gustavo Loyola e Luiz Antônio Gonçalves. Brasília, novembro de 1992



Francisco Gros e Gustavo Loyola no evento de despedida de Francisco Gros como presidente do Banco Central do Brasil. Brasília, novembro de 1992





Cerimônia de transmissão do cargo de presidente do Banco Central do Brasil de Francisco Gros para Gustavo Loyola. Da esquerda para a direita: Gustavo Loyola, Dorothea Werneck e Francisco Gros. Brasília, novembro de 1992



Cerimônia de transmissão do cargo de presidente do Banco Central do Brasil de Francisco Gros para Gustavo Loyola. Da esquerda para a direita: José Eduardo Andrade Vieira, Gustavo Loyola, Dorothea Werneck e Francisco Gros. Brasília, novembro de 1992



Gustavo Loyola durante entrevista “quebra-queixo”.



Seminário Internacional sobre Segurança e Eficiência de Sistemas Financeiros. Da esquerda para a direita: Gustavo Franco e Andrew Crockett (BIS *general manager*). Rio de Janeiro, novembro de 2000





Cerimônia de transmissão do cargo de presidente do Banco Central do Brasil de Gustavo Loyola para Paulo César Ximenes. Da esquerda para a direita: Gustavo Loyola, Eliseu Padilha (ministro da Fazenda) e Paulo César Ximenes. Brasília, março de 1993



Cerimônia de transmissão do cargo de presidente do Banco Central do Brasil de Gustavo Loyola para Paulo César Ximenes. Da esquerda para a direita: Nelson Carvalho, Cincinato, Francisco Amadeu Pires Felix (Dipom), José Roberto Novaes de Almeida (Direx) e Gustavo Loyola. Brasília, março de 1993



Cerimônia de transmissão do cargo de presidente do Banco Central do Brasil de Gustavo Loyola para Paulo César Ximenes. Da esquerda para a direita: Francisco Amadeu Pires Felix (Dipom), José Roberto Novaes de Almeida (Direx), Gustavo Loyola, Eliseu Padilha (ministro da Fazenda) e Paulo César Ximenes. Brasília, março de 1993



Sabatina na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) para presidente do BCB. Da esquerda para a direita: Gustavo Loyola, Gilberto Miranda e Pedro Piva. Brasília, maio de 1995





Sabatina na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) para presidente do BCB. Da esquerda para a direita: Gustavo Loyola e Gilberto Miranda. Brasília, maio de 1995



Cerimônia de transmissão do cargo de presidente do Banco Central do Brasil de Persio Arida para Gustavo Loyola. Da esquerda para a direita: Francisco Lopes, Alkimar Moura, Persio Arida, Pedro Malan e Gustavo Loyola. Brasília, junho de 1995



Evento de Três Anos do Plano Real. Da esquerda para a direita: Amaury Bier, Antônio Kandir, Pedro Malan, Gustavo Loyola e Francisco Lopes. Brasília, 1997



Evento de Três Anos do Plano Real. Da esquerda para a direita: Antônio Kandir, Pedro Malan, Gustavo Loyola, Pedro Parente e Francisco Lopes. Brasília, 1997





Comemoração dos 30 anos do BCB. Da esquerda para a direita: José Roberto Mendonça de Barros, Gustavo Loyola e Alkimar Moura. Brasília, 1995



Gustavo Loyola com Edson Bernardes dos Santos (secretário-executivo) e Gustavo do Vale (consultor da Diretoria). Brasília



Em audiência no Senado Federal. Sessão presidida pelo senador Ney Suassuna. Brasília



Em audiência no Senado Federal. Sessão presidida pelo senador Ney Suassuna. Brasília





Gustavo Loyola e Luiz Simões em reunião na sala do 8º andar do Edifício-Sede do Banco Central do Brasil. Brasília



Entrevista coletiva juntamente com Claudio Mauch (diretor da Área de Fiscalização). Brasília



Cerimônia de transmissão do cargo de presidente do Banco Central do Brasil de Gustavo Loyola para Gustavo Franco. Da esquerda para a direita: Francisco Lopes, Carlos Eduardo Tavares, Gustavo Loyola, Antônio Kandir, Pedro Malan (ministro da Fazenda) e Gustavo Franco. Brasília, agosto de 1997



Proferindo discurso na cerimônia de transmissão do cargo de presidente do Banco Central do Brasil para Gustavo Franco. Da esquerda para a direita: Francisco Lopes, Carlos Eduardo Tavares de Andrade e Gustavo Loyola. Brasília, agosto de 1997





Em reunião de trabalho na sala do presidente. Da esquerda para a direita: Gustavo Loyola, Sílvio Rodrigues Alves e Carlos Eduardo Tavares de Andrade. Brasília, abril de 1996



Em reunião de trabalho na sala do presidente. Da esquerda para a direita: Gustavo Loyola, Sílvio Rodrigues Alves e Carlos Eduardo Tavares de Andrade. Brasília, abril de 1996



Gustavo Loyola em reunião de trabalho com Carlos Eduardo Tavares de Andrade. Brasília



Encontro de ex-presidentes no evento comemorativo dos 50 anos do BCB. Da esquerda para a direita: Paulo César Ximenes, Gustavo Loyola, Wadico Bucchi, Fernando Milliet, Persio Arida, Alexandre Tombini, Carlos Geraldo Langoni, Henrique Meirelles, Ernane Galvêas, Arminio Fraga e Gustavo Franco. Brasília, março de 2015



## Capítulo 5

### Retorno ao Banco Central

*Ao sair do Banco Central, o senhor foi trabalhar na MCM Consultores Associados?*

Sim. Enquanto eu estava na MCM, ocorreu o processo do Plano Real e pude assistir de camarote. Em julho de 1994, foi lançado o Plano Real. Em outubro, Fernando Henrique Cardoso foi eleito presidente da República. Em dezembro, o Banco Central decretou o Raet<sup>16</sup> no Banespa, no Banerj e em mais alguns bancos estaduais. Há um interregno em que Pedro [Sampaio] Malan, que era presidente do Banco Central, assumiu como ministro da Fazenda, e Gustavo [Henrique Barbosa] Franco ficou como interino na presidência do BCB. Em seguida, Persio Arida assumiu a presidência do BCB. Esse é o período inicial do Plano Real. Houve também a crise do México, que acarretou todo o problema da desvalorização cambial. Em junho de 1995, Persio saiu. Mas, antes disso, no início de 1995, Persio me convidou para assumir a vice-presidência do Banco, um cargo que não existia, mas que ele estava disposto a criar. Fiquei na dúvida, já havia sido presidente. Quis saber qual era sua visão sobre a vice-presidência, imaginei que seria alguém responsável por administrar o dia a dia do BCB, deixando-o livre para se concentrar mais na concepção e na gestão de políticas econômicas. A ideia não avançou, mas deixou no ar que eu estava aberto a voltar para a equipe econômica.

*Como foi o convite para retornar efetivamente?*

Fui convidado para voltar à presidência do Banco Central em meados de maio de 1995. Recebi um telefonema do Pedro Malan e

---

<sup>16</sup> Intervenção temporária do Banco Central em determinada instituição financeira, que não interrompe nem suspende as atividades normais da empresa. Seu principal efeito é a perda do mandato dos dirigentes da instituição e sua substituição por um conselho diretor nomeado pelo Banco Central, com amplos poderes de gestão. O objetivo do Raet é adotar medidas que permitam a retomada das atividades normais da instituição.

marcamos uma conversa em Brasília. Ele fez o convite em nome do presidente. Pensei um pouco e aceitei a proposta. Achei que valeria a pena, em função do projeto do Plano Real, do presidente, do próprio Pedro Malan, e de toda a equipe. Quando reassumi a presidência de fato – porque houve uma demora no anúncio oficial –, o Plano Real estava completando um ano e se discutiam medidas de desindexação da economia. E havia o grande tema macroeconômico: a política cambial. Nos primeiros meses de 1995, houve uma crise que ocorreu no bojo da crise do México. Evidentemente, o câmbio havia se transformado na verdadeira âncora nominal da economia.

A partir de uma relação R\$1 por US\$1 na data do início do real, o câmbio foi se apreciando progressivamente. Isso gerou um efeito deflacionário sobre a economia e ajudou a manter a inflação baixa, apesar do aumento de importações e demais consequências. Naquele momento, isso funcionou porque a economia estava mais aberta do que nas tentativas de estabilização econômica anteriores. Iniciou-se, então, um processo de realinhamento cambial após os episódios que se sucederam no âmbito da crise do México. O Banco Central começou a implementar uma política de deslizamento da taxa de câmbio, uma espécie de banda cambial ao longo do tempo. Esse deslizamento era muito gradual, mas era claramente uma política cambial temporária. O regime era de câmbio fixo, mas, provavelmente, não se manteria por muito tempo. A ideia, na minha opinião, era migrar em algum momento para um regime de câmbio flutuante.

*Essa opinião era compartilhada pelo restante da equipe econômica?*

Não. Na realidade, havia duas propostas mais básicas. Uma, apresentada mais intensamente por Gustavo Franco, consistia na ideia de que não era o momento de discutir uma mudança da política cambial, tendo em vista os riscos que isso representaria do ponto de vista da estabilidade. Pedro Malan, claramente, compartilhava dessa opinião. A outra proposta – apresentada por José Serra, que estava no Planejamento; por José Roberto Mendonça de Barros, que era secretário de Política Econômica; e por Chico Lopes, diretor de Política Monetária do Banco Central – era mais favorável a um realinhamento do câmbio, argumentando que o câmbio, naquele



momento, estava começando a gerar distorções, reduzindo a competitividade da produção brasileira e, assim, fazendo com que o Brasil, de alguma maneira, tivesse que manter as taxas de juros mais elevadas do que o necessário para manter o ingresso de capitais e financiar o *deficit* crescente em conta-corrente. Então, havia essas duas visões. Era um processo em discussão, indefinido e que permaneceu, por muito tempo, sem uma decisão definitiva. Primeiro, porque havia essa diferença de opiniões. E, segundo, porque estávamos diante de uma crise muito mais grave e mais urgente, na minha opinião, que era a crise bancária. Por esse motivo, assim que iniciei a minha gestão, procurei reunir diretores com diferentes visões sobre a política cambial. No processo de discussão interna no Banco Central, eu almejava chegar a uma solução de consenso em algum momento. Mas a discussão sobre a política cambial acabou sendo deixada de lado devido à crise bancária porque, naquele momento, dois grandes bancos estaduais, o Banespa e o Banerj, estavam sob intervenção do Banco Central.

A primeira informação sobre dificuldades em bancos foi-me transmitida pelo Persio Arida assim que me transferiu a presidência do BCB em junho de 1995. Ele me disse que havia o problema do Banco Econômico; porém, mais tarde, fiquei sabendo que esse era apenas o início dos problemas. Naquele momento, eu não sabia o que estava acontecendo no Banco Nacional, nem quais seriam os desdobramentos. Assim, desde o primeiro dia do meu segundo mandato como presidente do BCB, lidei com a questão bancária. Recebi grande ajuda dos diretores Cláudio [Ness] Mauch, da Diretoria de Fiscalização; Alkimar [Ribeiro] Moura, diretor de Política Monetária e, depois, de Normas; Chico Lopes, da Diretoria de Política Monetária; assim como do Gustavo Franco, diretor da Área Internacional. Um processo que praticamente dominou minha gestão foram as preocupações em torno de como resolver o problema dos bancos estaduais, o problema dos bancos privados em crise e como recapitalizar os bancos federais, porque tudo isso guardava forte relação com a questão da dívida dos estados. Enquanto isso, o que fizemos em relação ao câmbio foi manter a política de depreciação gradual ao longo desse período.

## *Como foi o caso do Banco Econômico?*

O Banco Econômico já vinha apresentando dificuldades de liquidez antes mesmo de eu retornar ao Banco Central. Depois, ficou claro que apresentava também problemas de solvência. Quando cheguei ao Banco, havia uma discussão sobre como o Econômico poderia ser recapitalizado, se seria possível trazer novos sócios, se havia alguma maneira de resolver a questão, mas nenhuma das ideias se mostrou viável. Ao longo do processo de discussão, o banco foi perdendo liquidez. Em algum momento, não tivemos outra alternativa a não ser decretar a intervenção. E, nesse ponto, as dificuldades pelas quais passavam o banco já não eram segredo. Os rumores haviam se espalhado, e os acionistas do banco mobilizaram a bancada baiana, notadamente liderada pelo senador Antônio Carlos Magalhães, para tentar evitar o pior. Evidentemente, quando intervimos no banco, contrariamos esses interesses políticos, o que foi bastante complicado. Cheguei a ter diálogos ríspidos com o senador a respeito desse assunto no âmbito público e no privado. Mas não havia outra saída naquele momento. Não ignorávamos a importância regional do Banco Econômico nem o fato de que seu fechamento representaria grandes problemas, especialmente para o comércio baiano. Tínhamos a pretensão de encontrar uma saída para reabrir, pelo menos, algumas agências. E tínhamos a percepção de que não poderíamos deixar os depositantes sofrerem perdas porque isso poderia ter um efeito sistêmico muito ruim. Todos os que tratam com crises no setor bancário sabem que, ao salvar os credores e os depositantes, estarão criando um *moral hazard*. Por outro lado, se nada for feito, pode haver uma crise sistêmica. Vale dizer que, naquela época, não existia Fundo Garantidor de Crédito (FGC).<sup>17</sup> A proteção para depositantes era mínima. Então, por isso, tentou-se trabalhar, desde o início, ainda na gestão do Persio Arida, em um processo de solução de mercado para o banco. Mas não foi possível, e o banco sofreu intervenção, de maneira

---

17 Associação civil, sem fins lucrativos, de direito privado, destinada a prestar garantia de créditos contra instituições dela participantes, nas hipóteses de decretação de regime especial ou de reconhecimento, pelo BCB, do estado de insolvência de instituições. Ver BRASIL. Banco Central do Brasil. *Manual de finanças públicas*: sumário dos planos brasileiros de estabilização e glossário de instrumentos e normas relacionados à política econômico-financeira. Brasília: Banco Central do Brasil, 6ª edição revisada, jun de 2008, p. 100.

bastante ruidosa em função, principalmente, da repercussão política. Nesse processo, descobrimos outras instituições em dificuldades, como o Banco Nacional e o Bamerindus. Havia, também, bancos menores na mesma situação o que, pouco a pouco, revelou um alto risco de haver uma crise no sistema bancário. Assim que definimos pelo fechamento do Banco Econômico, tivemos que lidar com o Banco Nacional, no segundo semestre de 1995.

*Como era sua relação com o presidente Fernando Henrique Cardoso?*

Tinha um diálogo bom com o presidente Fernando Henrique. Ele deixava o Banco Central atuar com autonomia, mas, evidentemente, queria ser informado de tudo, e estabelecia algumas diretrizes, em conjunto com o ministro da Fazenda. Uma delas, bem clara, era que o Brasil não podia ter uma crise bancária. A Venezuela enfrentava uma grave crise bancária naquela ocasião. E ele compreendia que crises bancárias não resolvidas podem deixar sequelas políticas e econômicas graves.

Considero que a maior seqüela política da crise bancária na Venezuela tenha sido o Hugo Chávez, o chavismo. Tínhamos a missão de evitar uma crise bancária. Nossa missão não era – nem nunca nos foi pedido pelo presidente – salvar os bancos, por maiores que fossem os interesses envolvidos. Um dos bancos era controlado pela família da nora do presidente, outro por um dos ministros mais importantes do governo, [José Eduardo] Andrade Vieira, do Bamerindus. Estávamos lidando com situações políticas bastante delicadas, mas, em nenhum momento, o presidente se afastou da questão de que era preciso fazer o que fosse necessário. O caso do Econômico foi o mais ruidoso, principalmente porque o senador ACM não acreditava que o banco pudesse sofrer intervenção. Fernando Henrique jamais disse para não fazermos. Tínhamos liberdade para fazer o que fosse necessário para evitar uma crise bancária e, ao mesmo tempo, mantínhamos o presidente informado de tudo. Fernando Henrique sempre deu apoio ao Banco Central, mesmo quando ele talvez não estivesse satisfeito com sua ação.

*No auge da crise, ele chegou a assinar um decreto que determinava que os bens dos controladores dos bancos poderiam ser congelados.*

Sim. Isso foi algo interessante. Há uma característica marcante nas crises bancárias: nunca se está preparado para enfrentá-las. As crises sempre ocorrem de maneira diferente, e é impossível saber sua extensão, quem será prejudicado e como deverá reagir. E, normalmente, todas as decisões devem ser muito rápidas, não há tempo para digressões. Isso ficou evidente na crise bancária que enfrentamos naquele período, e também nas crises anteriores e posteriores que ocorreram fora do Brasil. Quando surgiu a questão do Banco Nacional, buscamos uma solução no mercado porque não podíamos ter outro grupo de depositantes com recursos indisponíveis, como ocorreu com os depositantes do Econômico. A saída de mercado encontrada foi o *bad bank, good bank*, que significa separar a parte boa do banco da parte ruim. Até aquele momento, os controladores de instituições financeiras não eram atingidos com indisponibilidade de bens quando um banco sofria liquidação ou intervenção; apenas os executivos, diretores e dirigentes eram penalizados. Diante do cenário do mercado, propusemos estender a indisponibilidade de bens para os controladores dos bancos. A ideia básica era mostrar que não estávamos tentando proteger e salvar os donos do banco. Tudo o que estávamos fazendo tinha o intuito de preservar os depositantes. Outro objetivo dessa medida foi fazer o que nós, economistas, chamamos de alinhamento de incentivos. Se os controladores tivessem os incentivos corretos – como a possibilidade de ter seus bens indisponibilizados – não permitiriam que os administradores conduzissem o banco por um caminho de maior risco. O presidente da República aceitou imediatamente a ideia.

Quando houve a crise de 2008, nos Estados Unidos, alguns analistas americanos reconheceram que o nosso sistema era superior no aspecto de alinhamento de incentivos porque, lá, um dos grandes problemas foi justamente o fato de os administradores dos bancos não terem nenhum incentivo para manter o risco sob controle. Eles não tinham nada a perder se os bancos quebrassem. No Brasil, já tínhamos incentivos alinhados para os administradores desde a Lei 6.024 e, na

década de 1990, passamos a alinhar os incentivos também para os controladores.<sup>18</sup>

Outra mudança importante que promovemos na legislação bancária foi dar mais poderes ao Banco Central para intervir em momentos de crise. Nossa legislação permitia dois cenários: ou não se fazia nada, ou usava-se a bomba atômica da liquidação. Até então, das duas uma: ou o Banco Central tolerava durante algum tempo a crise buscando uma solução até ela passar de um certo ponto de irreversibilidade para, então, intervir; ou intervinha muito cedo, sem sequer buscar uma solução de mercado. Hoje, o Banco Central pode percorrer uma série de passos intermediários e interferir em diferentes momentos – afastando o administrador, ordenando a recapitalização –, há uma série de etapas. Foi nessa época que criamos o arcabouço regulatório que tornou isso possível.

Apesar do momento conturbado, procuramos, por meio do Proer [Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional],<sup>19</sup> dar a maior transparência possível às operações. Todas eram comunicadas ao Senado Federal. Todos os ofícios descrevem claramente a operação, desde a taxa, até qual o seu custo e como foi operacionalizada. Está tudo ali, de maneira bastante clara. Tivemos esse cuidado. Tudo isso gerou um clamor político muito grande e foi objeto de CPIs, mas teria sido pior se tivéssemos tido uma crise bancária, e isso foi reconhecido. Hoje, o Proer é considerado um programa muito bem-sucedido, assim como o Proes [Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária],<sup>20</sup> que permitiu a privatização da maioria

---

18 A Lei 9.447, de 14 de março de 1997, dispõe sobre a responsabilidade solidária de controladores de instituições submetidas aos regimes de que tratam a Lei 6.024, de 13 de março de 1974, e o Decreto-Lei 2.321, de 25 de fevereiro de 1987.

19 O Proer tinha como objetivo assegurar liquidez e solvência ao SFN e resguardar os interesses dos depositantes e investidores por meio de estímulo a reorganizações administrativas, operacionais e societárias, previamente autorizadas pelo BCB. Compreendia, ainda, o financiamento a operações vinculadas a passivos do governo federal. Ver BRASIL. Banco Central do Brasil. *Manual de finanças públicas: sumário dos planos brasileiros de estabilização e glossário de instrumentos e normas relacionados à política econômico-financeira*. Brasília: Banco Central do Brasil, 6ª edição revisada, jun de 2008, p. 40.

20 O Proes criava condições para a redução da presença do setor público estadual na atividade financeira bancária, mediante transformação e/ou privatização dos bancos oficiais. Ver BRASIL. Banco Central do Brasil. *Manual de finanças públicas: sumário dos planos brasileiros de estabilização e glossário de instrumentos e normas relacionados à política econômico-financeira*. Brasília: Banco Central do Brasil, 6ª edição revisada, jun de 2008, p. 45.

dos bancos estaduais, e do Proef [Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais],<sup>21</sup> programa de recapitalização dos bancos públicos federais. Esses três programas tiveram um objetivo comum: fortalecer o sistema bancário brasileiro, que tinha passado de um regime hiperinflacionário para um regime de estabilidade macroeconômica. Além disso, houve, nesse período, uma série de mudanças na regulação prudencial e na regulação financeira no Brasil. Criou-se o FGC; iniciamos, em 1996, o estudo para a criação do SPB [Sistema de Pagamentos Brasileiro],<sup>22</sup> que foi concluído na gestão do Arminio Fraga; aderimos ao Banco de Compensações Internacionais [*Bank of International Settlements* – BIS];<sup>23</sup> e começamos a adotar os padrões de Basileia no Brasil.<sup>24</sup> Também foi um período de treinamento da fiscalização brasileira nos Estados Unidos, no qual procuramos aumentar o intercâmbio de experiências.

Minha gestão foi dominada por questões bancárias e ainda teve que lidar com a reestruturação da dívida dos estados e enfrentar os problemas do Banespa. Por tudo isso, considero que fomos bem-sucedidos.

---

21 O Proef destinava-se a promover ampla reestruturação dos bancos federais – Banco do Brasil, Banco do Nordeste, Banco da Amazônia e Caixa Econômica Federal, visando maior transparência nas suas contas. Ver BRASIL. Banco Central do Brasil. *Manual de finanças públicas*: sumário dos planos brasileiros de estabilização e glossário de instrumentos e normas relacionados à política econômico-financeira. Brasília: Banco Central do Brasil, 6ª edição revisada, jun de 2008, p. 42.

22 A diretoria do BCB aprovou, em 30 de junho de 1999, projeto para a reestruturação do SPB com o objetivo de aumentar a segurança do mercado financeiro do país, oferecendo maior proteção a toda e qualquer transferência de recursos. Em abril de 2002, as transferências interbancárias de fundos passaram a ser liquidadas em tempo real, em caráter irrevogável e incondicional. Ver BRASIL. Banco Central do Brasil. *Manual de finanças públicas*: sumário dos planos brasileiros de estabilização e glossário de instrumentos e normas relacionados à política econômico-financeira. Brasília: Banco Central do Brasil, 6ª edição revisada, jun de 2008, p. 220.

23 O BIS é um organismo financeiro internacional de propriedade de bancos centrais, criado em 1930, e com sede em Basileia, Suíça. Tem como missão servir aos bancos centrais em sua busca pela estabilidade financeira e monetária, estimular a cooperação internacional nas áreas de atuação dos BCs e atuar como banco central dos bancos centrais ([www.bis.org](http://www.bis.org)).

24 No âmbito do BIS, em 1975, foi estabelecido o Comitê de Supervisão Bancária da Basileia (*Basel Committee on Banking Supervision* – BCBS), que opera como um fórum mundial para discussão e cooperação em matéria de regulação bancária prudencial. Seu objetivo consiste em reforçar a regulação, a supervisão e as melhores práticas no mercado financeiro. Em 1988, o BCBS divulgou o primeiro Acordo de Capital da Basileia, oficialmente denominado *International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards*, com o objetivo de criar exigências mínimas de capital para instituições financeiras como forma de fazer face ao risco de crédito. Ao longo do tempo, o Comitê tem aperfeiçoado suas recomendações que são gradualmente atendidas pelos diversos sistemas financeiros nacionais.

*O senhor pode nos contar um pouco sobre o Banespa?*

O Banespa começou a enfrentar problemas de financiamento no segundo semestre de 1994. Se não me engano, 90% do ativo do Banespa eram créditos contra o estado de São Paulo. O estado havia renegociado uma dívida com o Banespa, mas não estava pagando nada – nem de juros – e o primeiro vencimento ocorreria justamente no primeiro mês após a mudança do governo, ou seja, o governo de Luiz Antônio Fleury Filho não arcaria com nenhum pagamento e, sim, o futuro governador. As parcelas de pagamento, no entanto, estavam muito além da capacidade de pagamento do estado. Então, o banco sofreu intervenção. Houve muita discussão sobre se, no balanço de 31 de dezembro de 1994, esse crédito já deveria ser reconhecido como de baixa qualidade, de realização duvidosa. Conversei pessoalmente várias vezes com o governador Mário Covas [Júnior], que assumira em 1º de janeiro de 1995, que, de início, se manifestava contrário à privatização do Banespa. Ele queria uma solução tripartite, ou seja, que fossem acionistas do Banespa os agentes do setor privado, os funcionários e o governo. Uma solução que sabíamos que não funcionaria porque não teria apelo. Fizemos algumas reuniões com possíveis investidores e vimos que não seria uma solução razoável.

Tínhamos que criar uma solução para os bancos estaduais como um todo e, principalmente, uma solução para as dívidas dos estados, porque a situação desses bancos, de uma maneira geral, refletia a situação fiscal insustentável dos estados. Foi quando houve aquela renegociação das dívidas dos estados, na qual o governo federal, basicamente, assumiu as dívidas mobiliárias dos estados, que são as dívidas em títulos negociados no mercado, e mais algumas dívidas com organismos internacionais etc.; consolidou essa dívida, reestruturou os bancos e refinanciou as dívidas dos estados no longo prazo. Ao mesmo tempo, os estados se comprometeram a cumprir metas fiscais definidas. Esses contratos de dívida, acrescidos da LRF [Lei de Responsabilidade Fiscal] – que já começava a ser discutida nesse momento, apesar de só ter sido aprovada mais tarde – trouxeram disciplina para os estados, não apenas do ponto de vista fiscal, mas também sob a ótica monetária. Isso porque, quando existem bancos que podem sacar as reservas bancárias do Banco Central a

descoberto, esses bancos tornam-se emissores de moeda na prática. Então, os bancos estaduais haviam se tornado emissores de moeda. Na prática, os estados emitiam dívida, colocavam nos bancos, os bancos refinanciavam essa dívida no mercado, mas, quando não tinha mercado, eles jogavam essa dívida para o Banco Central. O Banco Central, no fundo, financiava o Tesouro dos estados.

Os bancos federais também passaram por um forte processo de reestruturação. Embora o Proer tenha chamado mais atenção e tenha sido alvo do maior número de críticas, o Proes e o Proef foram muito mais onerosos para o Tesouro Nacional.<sup>25</sup>

*Houve uma CPI do Proer. Nota-se que existe uma narrativa de mocinhos e bandidos em que os banqueiros eram vistos como malvados. O senhor acredita que essa narrativa tenha contribuído para a instauração da CPI?*

Essa narrativa não é brasileira, ela ocorre no mundo inteiro. E, temos que admitir, ela tem certo apelo porque bancos não são, de fato, o tipo de empresa simpática ao público. São vistos como um mal necessário. E também existe o mito de que o contribuinte paga pela má gestão do banqueiro, apesar de não pagar pela má gestão do padeiro, por exemplo. Sabemos que são atividades diferentes, que no sistema bancário existe a questão do risco sistêmico. A grande lição que se busca hoje, após a crise de 2008, é, justamente, criar mecanismos para que essas operações de salvamento [*bail out*] não ocorram mais. O processo de *bail in* tenta atrair outros agentes para compartilhar o custo de encerramento de uma instituição financeira, evitando que tais custos sejam repassados aos contribuintes. Mas, na realidade, quando se instaura a crise, não há muito o que se fazer a não ser, talvez, deixar o banco quebrar. Outra opção, atraente para a esquerda brasileira, seria nacionalizar os bancos, o que não necessariamente implicaria um custo menor que o não salvamento dos acionistas. Então, a melhor opção foi a que adotamos: preservamos a atividade no setor privado, criamos mecanismos para que os acionistas e

---

25 Goldfajn, Hennings e Mori (2003) estimaram que o custo fiscal do Proer em 2002 era equivalente a 0,88% do PIB, do Proes, 5,68% do PIB e do Proef, 2,09% do PIB. Ver GOLDFAJN, Ilan; HENNINGS, Katherine; e MORI, Hélio. Brazil's financial system: resilience to shocks, no currency substitution, but struggling to promote growth. *Textos para Discussão BCB*. Brasília, jun. 2003, p.19.



administradores fossem responsabilizados e, principalmente, criamos mecanismos para que, no futuro, esses eventos não se repetissem. Dessa forma, conseguimos estabilizar e fortalecer o sistema financeiro brasileiro, mudando as regras de funcionamento do mercado e, ao mesmo tempo, minimizando os custos das operações.

Existem muitas críticas ao Proer, mas ouvi de várias pessoas que o principal erro do programa foi de comunicação, por não termos conseguido explicar o que estávamos fazendo. Acredito que haja um pouco de verdade nessa crítica, mas me pergunto se teria sido possível explicar facilmente a proposta. Na realidade, talvez tivesse sido mais fácil, do ponto de vista da comunicação, deixar tudo quebrar e depois dar os recursos para os depositantes com o discurso de que está salvando etc. Quando se tomam medidas antecipando uma crise, frequentemente sua gravidade potencial não fica clara para a maioria das pessoas. Um jornalista muito conhecido, cujo empregador pagava os salários de seus funcionários por um desses bancos que enfrentou problemas, sempre escrevia contra o Proer. Os depositantes do banco foram salvos pelo programa e me pergunto se ele mudaria de opinião se tivesse perdido todo o dinheiro quando da falência do banco.

Eu compareci algumas vezes ao Congresso, fui submetido a confrontações muito duras, tanto na Câmara quanto no Senado. Havia muita oposição. Uma vez, coloquei que o mais próximo que chegamos de uma crise bancária foi o Plano Collor, pois provocou uma restrição de liquidez expressiva. Nós não temos, felizmente, exemplos contemporâneos de crises bancárias generalizadas no Brasil. Temos exemplos de outros países, como a Venezuela. Mas eram discussões difíceis. Ao final, a CPI do Proer produziu um relatório que foi razoavelmente favorável à atuação do Banco Central.

Uma herança pessoal complicada para mim, para toda a diretoria do BC e membros do CMN da época, foram os processos jurídicos que continuamos enfrentando até hoje por causa do Proer. Houve clara exploração política do tema, com o objetivo de prejudicar o governo. Os processos, despidos de base, tiveram intuito nitidamente político, mas nos causam dores de cabeça até hoje.

Em minha gestão, houve dois outros momentos marcantes. Um foi a CPI dos precatórios,<sup>26</sup> quando alguns estados usaram a autorização constitucional para emitir títulos para pagar precatórios pré-constituição de 1988 para se financiar. Criaram-se, em alguns estados, verdadeiras quadrilhas para fazer emissões fraudulentas desses títulos. O Banco Central se viu no meio dessa confusão. Em algum momento, liquidamos dezenas de instituições financeiras no mesmo dia. Eram corretoras e distribuidoras envolvidas nesse esquema de redistribuição desse dinheiro. Foi outro saneamento que fizemos no mercado. Problemas que eram fruto do desarranjo na gestão dos estados. Infelizmente, os processos criminais relativos aos precatórios não foram adiante, e o resultado da CPI, que em alguns momentos acusou o BCB de ter tolerado esse tipo de prática, ao final, fortaleceu o papel do Banco Central. Antes, o Banco emitia um parecer sobre a emissão de títulos e o Senado podia aceitar ou não o parecer. Depois da CPI dos precatórios, o BCB, quando era contrário, conseguia parar o processo. Então, a opinião do BCB passou a ter um peso maior.

*Além da CPI dos precatórios, qual foi o outro momento marcante?*

Foi outra CPI, a CPI do Banespa que, na realidade, ocorreu um pouco depois que eu já tinha saído do Banco. Essa CPI foi uma ação política e teve péssimos resultados. Era uma CPI politizada, e não houve uma investigação profunda sobre o que ocorreu no Banespa, quais foram os responsáveis etc. Apenas culpou-se o Banco Central pela intervenção no banco. Foi quando começou um debate ideológico sobre a privatização da instituição.

*O senhor ingressou no Banco Central em 1977 e saiu em 1997. É correto afirmar que o Banco Central quando de seu ingresso era muito menos poderoso do que o de sua saída?*

É difícil avaliar essa questão. O Banco Central começou suas atividades em 31 de dezembro de 1964 e é, portanto, um filho da ditadura, por

---

26 A CPI dos Títulos Públicos, também conhecida como CPI dos Precatórios, investigou durante 90 dias, em 1997, irregularidades relacionadas à autorização, emissão e negociação de títulos públicos, estaduais e municipais, nos exercícios de 1995 e 1996, dos governos de Alagoas, Pernambuco e Santa Catarina e de prefeituras como São Paulo, Campinas e Osasco. O principal foco das apurações acabou recaindo sobre a emissão de títulos públicos destinados a saldar precatórios judiciais.

assim dizer. Quando foi criado, pode-se dizer que tinha muito poder, até porque era o responsável por elaborar o Orçamento Monetário. Na verdade, naquela época, o BCB era um instrumento utilizado para efetivar políticas econômicas que, dada a natureza do regime autoritário, não tinham *accountability*. A Constituição de 1988 mudou bastante isso. O Banco Central mantém seu poder, apesar de não ter autonomia formal, porque é uma instituição, uma organização burocrática de excelência e teve a capacidade de ser instrumento de várias políticas, ainda que não tenham sido decididas por ele, como nos diversos planos econômicos. Outro ponto é que, embora não tenha autonomia legal, ele dispõe de alguns instrumentos que lhe asseguram uma autonomia relativa. Em situações de crise, ele adquire um protagonismo.

O Banco Central opera hoje com muito mais transparência do que no passado. Acredito que o Banco Central, hoje, talvez tenha mais poder do que no passado. Há o regime de metas para inflação, por exemplo. Aliás, foi na minha gestão que houve a criação do Comitê de Política Monetária (Copom).<sup>27</sup> O Copom foi criado em 1996 e surgiu da ideia de ritualizar a política monetária e dar mais transparência ao conselho que decidia sobre taxa de juros. Isso antes mesmo da adoção do regime de metas para inflação em 1999. Avançou-se muito, hoje há muito mais transparência do que no passado em diversos aspectos, nas contas, na relação com o Tesouro Nacional etc. Talvez a complexidade técnica das decisões tomadas pelo Banco lhe dê alguma autonomia. O BCB é protegido pela tecnicidade de suas decisões.

Por outro lado, acho que os resultados das ações do Banco Central, hoje, são mais questionados do que no passado. Apesar do seu protagonismo, o Banco Central atuava, lá atrás, em conjunto com o Ministério da Fazenda na elaboração de políticas públicas. Na medida em que o BCB perdeu funções – que não deveriam ser dele – e, sobretudo, a partir da estabilização, tornou-se uma instituição mais autônoma. Perdeu amplitude, era um rio largo e raso e passou a ser um rio estreito, mas mais profundo. Isso porque se concentrou mais em atividades típicas de um banco central. Considero essa a grande transformação do BCB. E que foi se materializando posteriormente,

---

27 O Copom foi instituído e regulamentado pelas Circulares do BCB 2.698, de 20 de junho de 1996; 2.780, de 13 de novembro de 1997; e 2.900, de 24 de junho de 1999.

com a criação do regime de metas para inflação e a própria Lei de Responsabilidade Fiscal, que fixou o BCB dentro de certos parâmetros. Por exemplo, o BCB não pode mais emitir títulos. O BCB ficou mais focado e tem que dar mais satisfações ao Congresso sobre o custo fiscal das políticas que executa. Sempre digo que estamos muito próximo da autonomia formal do Banco Central, temos vários instrumentos legais que já apontam nessa direção, mas falta consenso político para a definição do nível de autonomia a ser concedida.

## Capítulo 6

### Banco Central dos Livros-Texto

*Durante o governo de Fernando Henrique, o Banco Central era visto como uma instituição dinâmica e atuante na burocracia brasileira. O senhor concorda com isso?*

Acredito que a atuação do Banco Central no centro da política econômica brasileira data desde sua criação, em 1964. O Banco Central sempre esteve, para o bem e para o mal, no centro das políticas econômicas mais relevantes. Eu diria até que, durante o período da ditadura militar, até meados dos anos 1980, quando ainda existia a conta movimento e o Orçamento Monetário, o Banco Central atuava até mesmo de maneira a extrapolar o mandato que se dá classicamente aos bancos centrais. Isso porque o Banco Central também estava no centro das políticas e programas de fomento do governo federal. Além disso, o Orçamento Monetário que, de uma maneira ou de outra, passava pelo Banco Central, era muito maior do que o Orçamento da União, que era aprovado pelo Congresso. Assim, o CMN acabava tendo mais poderes, por assim dizer, do que o Congresso. Dessa forma, o Banco Central se imiscuía em muitos aspectos das políticas econômicas e vários dos seus presidentes estiveram no centro da formulação das políticas econômicas em seus respectivos períodos, como é o caso do Ernane Galvêas, que depois foi ministro, e do Paulo [Hortêncio Pereira] Lira.

O Banco Central também foi fundamental em outras épocas. Por exemplo, no período da crise da dívida externa no início dos anos 1980. Essa crise foi gerenciada pelo Banco Central de maneira bastante competente, dadas as circunstâncias em que o Brasil se encontrava, de absoluta falta de divisas. O Banco Central teve que administrar a escassez de divisas e esteve no centro da negociação com os credores internacionais. Enfim, poderíamos citar vários momentos em que o Banco Central esteve muito presente na história econômica brasileira. Ao fazer uma pesquisa na mídia econômica, ou mesmo na

mídia não especializada, sobre todo esse período, é possível ver que o Banco Central sempre é mencionado.

Apesar de toda a sua importância, na realidade, até 1994, o Banco Central não conseguiu realizar, de fato, seu mandato principal – o mandato principal de todos os bancos centrais – que é zelar pela estabilidade da moeda.

*Então, a partir de 1994, o Banco Central torna-se, de fato, um Banco Central dos livros-texto?*

Exatamente. Nos períodos anteriores, houve a participação como operador principal de planos econômicos, como já havia mencionado anteriormente. O Banco Central sempre foi uma instituição muito presente em todos os aspectos das políticas econômicas do país. Mas, em se tratando de estabilidade da moeda, a participação do Banco Central se torna mais visível, obviamente, a partir da estabilização. O Banco Central participou ativamente de outras tentativas de estabilização, sem dúvida, mas foi a partir do sucesso do Plano Real que pôde, de certa forma, desempenhar as funções mais clássicas de uma autoridade monetária.

Outro aspecto que deve ser mencionado é que, ao longo desse período de 30 anos, de 1964 a 1994, o Banco Central foi beneficiado por uma série de aperfeiçoamentos institucionais que aconteceram no país como, por exemplo, a extinção da conta movimento e a perda de suas funções de fomento. Houve ainda a criação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), e a Constituição de 1988 vedou expressamente o financiamento do Tesouro pelo Banco Central e a indicação dos diretores do Banco Central passou a ser aprovada pelo Congresso Nacional. Então, ao longo desse período, até 1994, aconteceram diversos eventos de aperfeiçoamento institucional do país e do Banco Central. Obviamente, não se pode dizer que a história tenha começado em 1994. Não é isso. Houve um processo de aprendizado, até mesmo por meio de tentativas e erros em alguns casos. Mas existe uma linha que permeia todo esse período da história econômica recente do Brasil, com algumas interrupções, alguns retrocessos, mas que segue uma direção de constante aperfeiçoamento de instituições, e o Banco Central sempre esteve presente nos momentos cruciais.

## Capítulo 7

### Crise dos Bancos

*Como foi a questão dos bancos estaduais e federais em 1994 e 1995? Naquele momento, após a estabilização, se pôde, de fato, fazer um diagnóstico mais correto da saúde dos bancos no geral? Qual era o diagnóstico naquele momento?*

Todos os bancos – fossem eles controlados pelo governo federal, pelos estados ou pelo setor privado – sofreram fortemente com a queda da inflação. Mas cada grupo tinha seu problema específico. Os bancos estaduais serviam como canal de financiamento para seus respectivos estados e também tinham sérios problemas de governança, como já mencionei. No caso dos bancos públicos federais, de certa maneira, ocorria algo parecido: eram utilizados como instrumentos de políticas públicas, políticas de crédito que, muitas vezes, não seguiam parâmetros técnicos, ou não seguiam os cuidados que deveriam ser tomados na concessão de crédito e, além disso, sofriam forte influência política. Então, em 1994, os bancos públicos tinham problemas crônicos – por exemplo, carteira de crédito de baixa qualidade –, além de terem uma ineficiência muito maior do que os bancos privados. Eram bancos muito custosos, muito caros e pouco eficientes, quando comparados aos seus pares no setor privado. Tanto que o Proef, iniciado em 1994, foi um programa criado não apenas para que fosse realizada a recapitalização dos bancos públicos pelo Tesouro Nacional, mas também para que ocorressem mudanças de gestão importantes nesses bancos. Lembro-me especialmente, de um Plano de Demissão Voluntária (PDV) que, na época, teve bastante repercussão, realizado pelo Paulo César Ximenes no Banco do Brasil (BB). Ximenes era o presidente do BB na época, nosso colega de Banco Central e ex-presidente do Banco Central, e liderou um processo de transformação muito grande no Banco do Brasil.

O que se buscou naquele momento foi recapitalizar os bancos públicos federais, reestruturar a atuação desses bancos e, em alguns

casos, privatizá-los, como foi o caso do Banco Meridional. Eu já não estava mais no governo quando, ainda no governo Fernando Henrique, se iniciou um processo de reexame da atuação dos bancos públicos federais, principalmente para verificar se eles tinham áreas que se sobrepunham de modo a obter uma atuação mais eficiente dos bancos controlados pelo governo federal.

*O senhor quer dizer que se a Caixa tinha determinado procedimento ou incumbência, o Banco do Brasil, por exemplo, não deveria ter ou fazer a mesma coisa? Cada um deveria jogar em suas próprias posições?*

Isso. Em alguns casos havia, por exemplo, em cidades pequenas, duas agências, uma do Banco do Brasil e uma da Caixa, competindo em um mercado em que nenhum dos dois ganhava dinheiro. Esse é um exemplo que ilustra bem a situação. Teve início ali um esforço de racionalizar a rede de bancos públicos federais.

*Em sua entrevista ao Projeto Memória, Paulo César Ximenes argumentou que, quando assumiu o Banco do Brasil, este estava muito atrasado tecnologicamente em relação aos demais bancos, especialmente no que se referia a caixas eletrônicos.*

Muito atrasado. O trabalho que Paulo César Ximenes realizou foi excepcional. O grande mérito é dele, dos seus diretores e também dos funcionários do Banco. O Banco do Brasil tem um corpo de funcionários extremamente competente e dedicado, e isso facilitou muito todo esse processo.

*Os problemas que víamos nos bancos estaduais, de financiamento direto a seus respectivos estados, acontecia também nos bancos federais?*

Acontecia sim. Os bancos públicos federais financiavam empresas estatais. Antes do processo de privatização, grandes empresas de setores importantes eram controladas pelo governo. Todo o setor de telecomunicações, petroquímica, mineração. Empresas que sempre foram financiadas pelos bancos públicos. Quando houve a negociação para solucionar a crise da dívida de 1982, o Banco do Brasil também era credor de algumas dessas empresas. Embora as instâncias de



financiamento direto do Tesouro pelo Banco do Brasil fossem menos evidentes e tenham ocorrido em menor escala, na realidade, tanto o Banco do Brasil quanto a Caixa Econômica Federal e o BNDES financiaram empresas estatais.

## Capítulo 8

### Diretoria de Normas

*O senhor poderia nos contar um pouco sobre as atribuições da Diretoria de Normas do BCB?*

A Diretoria de Normas (Dinor), como o próprio nome diz, era responsável pelas normas do sistema financeiro em quase todos os aspectos, com exceção das normas cambiais que eram elaboradas pela Área Internacional naquela época. A Dinor também era responsável pela autorização para funcionamento de instituições financeiras, aprovação de administradores e aprovação de atos societários. Toda a parte de organização do sistema financeiro estava sob o guarda-chuva da Dinor, que também herdou questões relativas a crédito rural que haviam ficado no Banco Central, como a lei que estabelece a chamada exigibilidade, que é o percentual mínimo dos depósitos à vista que deve ser aplicado em crédito rural. Enfim, tudo aquilo que era relativo a normas, excetuando-se as normas cambiais, estava sob a responsabilidade da Dinor.

Durante meu período de Banco Central, a Área de Normas foi ampliada com vários legados. Eu ainda não era diretor, mas chefe de departamento, quando, em 1986, recebemos o legado da extinção do BNH. Então, todas as normas relativas a crédito habitacional passaram a ser responsabilidade do Banco Central. Em um momento posterior, quando já era diretor do banco, fomos também encarregados da regulação do setor de consórcios.

*A extinção do BNH foi traumática para o Banco Central de alguma forma?*

O BNH foi uma experiência interessante, porque houve um período muito bem-sucedido, quando se chegou a criar um sistema de financiamento habitacional no Brasil que funcionou. Contudo, a própria desorganização macroeconômica do país acabou por destruir o sistema que tinha como base instituições independentes de

poupança. Era baseado em captações de curto prazo, cadernetas de poupança e aplicações de longo prazo que dependiam, basicamente, da manutenção do equilíbrio entre saques e financiamentos. Instituições menores não resistiam a isso, sofriam frequentes corridas e muitas delas começaram a quebrar. Por outro lado, a própria aceleração inflacionária levou muitos mutuários a enfrentar dificuldades para pagar os empréstimos. Foi quando houve uma intervenção do governo, com cunho fortemente político, que acabou gerando desequilíbrios no sistema.

*Essas intervenções eram no sentido de beneficiar os mutuários?*

Sim. Só que, com isso, o sistema vai, naturalmente, se desequilibrando. Acredito que a extinção do BNH foi uma medida basicamente política. O respaldo técnico para a extinção do banco foi bastante questionável, por assim dizer, embora eu achasse, e ainda acho, que o BNH havia usurpado, de alguma forma, algumas funções do Banco Central. Funcionava como uma espécie de banco central do sistema financeiro da habitação, e isso não era adequado. Mas, certamente, a extinção do banco foi precipitada, e veio como uma surpresa. Após a extinção, as funções do BNH foram divididas entre o Banco Central e a CEF. Ao longo de todo esse período, o SFH e o SBPE foram muito prejudicados pela instabilidade macroeconômica e pelas dificuldades geradas pelas intervenções no sistema. Apesar disso, penso que o Banco Central absorveu a contento as atividades relacionadas ao crédito imobiliário antes sob a responsabilidade do BNH.

Com essa mudança, a CEF se tornou, ao mesmo tempo, uma instituição que emprestava diretamente aos mutuários e geria diversos fundos, como o FGTS. Isso fez com que se perdesse um pouco a inteligência que se tinha no setor público, especificamente no BNH, em relação às políticas de crédito imobiliário a partir da utilização dos recursos desses fundos.

*A administração do FGTS era responsabilidade do BNH ou da CEF na época?*

Era do BNH. Considerando aquele momento, acredito que o BNH poderia ter continuado a existir, desde que fosse nos moldes do

BNDES. O BNDES não tem nenhuma ingerência sobre o sistema bancário. Ele tem seus programas, que desenvolve emprestando diretamente ou fazendo repasses aos bancos. O BNH poderia ter continuado a existir com um modelo parecido, acredito eu. Hoje, essa discussão é superada, porque o modelo que se busca para o crédito imobiliário já não é mais aquele que vigia nos anos 1980, mas estou respondendo a sua pergunta tendo como contexto aquele momento.

*A extinção do BNH acabou deixando praticamente um único player de crédito imobiliário barato no mercado, que é a CEF*

É. No fundo, ela ficou sendo dona dos recursos e utilizadora desses recursos. Isso criou uma espécie de conflito de interesses.

*A MP 1.182<sup>28</sup> concedeu uma série de prerrogativas ao Banco Central para conduzir o Sistema Financeiro Nacional, assim como a MP 1.179, que criou o Proer. Antes, o governo federal poderia entrar e salvar algum banco privado, se quisesse. Não existia nada que impedisse. Com esse conjunto de medidas, o senhor acredita que a gestão dos bancos se tornou mais responsável?*

As leis estabeleceram a figura da responsabilidade objetiva dos controladores de instituição financeira o que, até então, só existia para os administradores. Os controladores passaram a responder com seus próprios patrimônios pela situação patrimonial negativa dos bancos quando houvesse prejuízo para terceiros. Esse dispositivo foi fundamental e também condição *sine qua non* para que se pudesse realizar o Proer porque, na realidade, o objetivo do programa era impedir que os depositantes tivessem prejuízos. O Proer não teve o propósito, e nem poderia ter tido, de salvar os acionistas dos bancos. O objetivo do Proer era colocar todo o patrimônio dos acionistas dentro da instituição primeiro para – só então, caso faltassem recursos

---

28 A Medida Provisória 1.182, de 12 de novembro de 1995, revogada e reeditada por sucessivas MPs até sua transformação na Lei 9.447, de 14 de março de 1997, dispõe sobre a responsabilidade solidária de controladores de instituições submetidas aos regimes de que tratam a Lei 6.024, de 13 de março de 1974, e o Decreto-lei 2.321, de 25 de fevereiro de 1987; sobre a indisponibilidade de seus bens; sobre a responsabilização das empresas de auditoria contábil ou dos auditores contábeis independentes; sobre privatização de instituições cujas ações sejam desapropriadas na forma do Decreto-lei 2.321, de 1987, e dá outras providências.

para pagar os prejuízos dos depositantes – serem usados recursos do Proer. É claro que, na prática, há uma série de situações diferentes do ponto de vista do processo judicial brasileiro, existem dificuldades para a execução dessas garantias, mas a filosofia do programa era essa. Geramos, no Brasil, um conjunto de incentivos, que é o correto.

Durante a crise de 2008, vimos os bancos, principalmente nos Estados Unidos, incorrerem em riscos excessivos para que os administradores tivessem retornos elevados. Isso se deu porque não existe a responsabilização nem do controlador e nem do administrador. A responsabilização do controlador e dos administradores gera um maior conservadorismo na gestão das instituições financeiras. Essa foi apenas uma das medidas da época. Outras medidas importantes da época foram a criação do FGC, que assegura os depositantes menores, e o estabelecimento de condições para que o Banco Central pudesse determinar às instituições financeiras sua recapitalização antes que entrassem em estado de insolvência. Até então, não existia esse instrumento intermediário.

## Capítulo 9

### O Fundo Garantidor de Crédito e o Novo Paradigma Bancário

*Gostaríamos de saber como foi criado o FGC e como as instituições financeiras reagiram à proposta?*

A Constituição de 1988 estabeleceu que se deveria criar uma instituição de garantia de depósitos. Ao mesmo tempo, o texto legal vedava a utilização de recursos do Tesouro para se chegar a esse objetivo, ou seja, isso deveria ser feito com recursos privados. O sistema bancário, por sua vez, nunca chegou a um consenso sobre essa questão e o governo teve dificuldades para estabelecer um mecanismo de seguro de depósito. Vale dizer que, até 1988, esse papel era dos fundos do próprio governo e de fundos geridos pelo Banco Central cujos recursos vinham do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF). De 1988 a 1996, houve apenas discussões e nenhum avanço. Com a crise, o Banco Central, em comum acordo com os bancos, decidiu que era o momento de se criar um fundo que tivesse essas características. Assim, foi criado o FGC, que é um fundo privado.

O que o Banco Central exige é que toda instituição financeira, obrigatoriamente, faça a adesão a esse fundo. Não é uma adesão voluntária, é compulsória. Mas se trata de um mecanismo privado. Algumas normas desse fundo, que dizem respeito a alíquotas, a regras mínimas de governança e a algumas definições sobre os tipos de ativos financeiros sobre os quais incidem as contribuições, são estabelecidas pelo Conselho Monetário. Então, existe uma interferência pública nas linhas gerais do fundo, mas a gestão do fundo, as decisões do fundo são privadas.

*Além da criação e utilização do FGC, nossa passagem bem-sucedida pela crise financeira global de 2008 deveu-se às mudanças nas normas realizadas a partir de 1995, aumentando a responsabilidade objetiva dos controladores.*

É verdade. Tínhamos passado pela experiência da crise bancária de 1995 a 1997 e adotamos programas de reestruturação bancária, na época, que iam além de operações de resgate de bancos com problemas ou de venda de instituições em dificuldades ou, ainda, de recapitalização de bancos públicos e privatização de bancos públicos. Envolveu, também, uma ampla reforma regulatória. Então, não foi preciso apenas atuar sobre os doentes, mas também evitar que as doenças voltassem com a mesma gravidade.

Nesse sentido, a experiência de 2008 foi exemplar porque mostrou que essas vacinas introduzidas em 1997 foram eficientes. Outro aspecto que acho relevante é que esse processo de reformas do sistema financeiro iniciado pelo Banco Central não se esgotou com o fim da minha gestão ou com o fim da gestão do meu sucessor, Gustavo Franco. Continuaram nas gestões posteriores e seguem vivas até hoje. Isso mostra que a continuidade é fundamental nas políticas públicas e que é essencial que as instituições do Estado sejam guardiãs dessa continuidade, independentemente de qual partido político esteja no poder.

Um aperfeiçoamento importante feito na época do Arminio Fraga, por exemplo, foi a criação do Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB), que deu maior estabilidade financeira ao Brasil.

*O senhor poderia explicar, em linhas gerais, o que é o SPB?*

O SPB é um sistema que concentra todos os pagamentos que transitam pela economia – transferências bancárias, resgate de aplicações, operações de câmbio etc. –, tudo o que provoca algum tipo de movimentação financeira é cursado e fica registrado. Ele garante que essas transferências se realizem de maneira organizada, de modo que, quando há algum problema em alguma das instituições dessa cadeia de pagamentos, a cadeia, em si, não é afetada.

Uma forma de exemplificar é com um cenário em que *A* paga para *B* e *B* paga para *C*. *B* só é capaz de pagar a *C* porque ele recebe de *A*. Algumas vezes, temos *A* pagando para *B*, que paga para *C*, que paga para *A*. Sendo *A*, *B* e *C* clientes em diferentes bancos. O que o sistema faz é: se a instituição *B* tem um problema, ele viabiliza que isso se complete, com o mínimo de repercussão sobre o sistema



de pagamentos como um todo. Existem várias modalidades de sistema de pagamentos. As principais são as seguintes: em uma delas, o pagamento é efetuado em tempo real pelos valores brutos da transação, sem *netting* (valor líquido), sem verificar a diferença entre créditos e débitos; a outra é quando o pagamento é realizado com defasagem, com um atraso, há um *deferment*, e é feito pelo valor líquido, ou seja, pela diferença entre créditos e débitos (*netting*). Por exemplo, como é liquidada uma operação na Bolsa de Valores? Uma pessoa realiza compras e vendas e, depois, subtrai um valor do outro para chegar a um valor líquido. Depois, são subtraídas todas as vendas e todas as compras de uma determinada instituição, e o valor líquido das operações é transferido para ela. Então, no final do dia, cada instituição recebe um crédito ou um débito líquido. Nessa modalidade de sistema de pagamentos, há uma *clearing house* para fazer isso. Na outra modalidade, em que as transferências são feitas pelos valores brutos e em tempo real, não há esse mecanismo de *clearing house*.

O SPB é todo o conjunto de sistemas de pagamentos existentes no país e ainda incorpora diretrizes internacionais sobre sistemas de pagamentos seguros. O Brasil foi um dos primeiros países a aderir completamente a esse sistema. Por exemplo, em 2008, se percebeu que alguns aspectos referentes a sistemas de pagamentos seguros não estavam sendo observados nos Estados Unidos. No Brasil, grande parte das operações com derivativos é feita por meio de *clearings*. Nos Estados Unidos, existe muita operação de balcão, que é um processo muito menos transparente. Todo esse avanço teve início na minha gestão como presidente do Banco Central, quando mandamos alguns funcionários para Basileia para estudar esse assunto. O resultado foi a concretização do sistema na gestão do Arminio Fraga.

*Considerando que os políticos têm grande interesse nos bancos estaduais e nas regras pelas quais seus governos possam obter recursos, durante as duas vezes em que o senhor foi presidente do BCB, como foi sua relação com a classe política?*

Quando fui presidente do Banco Central pela segunda vez, já na gestão de Fernando Henrique, a crise dos bancos estaduais estava

exposta. Havia alguns bancos estaduais já sob a administração do Banco Central, como o Banespa e o Banerj, outros estavam em liquidação e alguns enfrentavam grandes dificuldades. Havia muita tensão, principalmente em relação ao Banespa. O governo de São Paulo, de início, não se conformava com o processo e, depois, criou-se toda uma celeuma em relação à contabilização dos créditos do banco em relação ao governo de São Paulo, porque determinamos que esses créditos fossem provisionados, já que não havia perspectiva de pagamento, o que tornaria o patrimônio do banco negativo. Foi uma grande disputa política, não apenas com o governador Covas, mas, principalmente, com os políticos que governaram o estado de São Paulo antes dele, como o [Orestes] Quéricia e o Fleury. Com o governador Covas, a discussão era basicamente sobre a privatização do banco. Insistíamos na privatização do banco e, durante muito tempo, ele vislumbrou uma solução intermediária, na qual a gestão do banco fosse compartilhada entre os bancários e o setor privado. Algo que, desde o início, vimos que não seria muito viável. Foi, portanto, um processo bastante difícil, mas que teve um resultado bastante positivo no final, com a privatização do banco. A questão da dívida de São Paulo era realmente muito complexa porque não envolvia apenas uma dívida bancária, mas também a dívida mobiliária de São Paulo. Mas conseguimos resolver tudo.

No final, a questão dos bancos estaduais foi sanada e ocorreu em conjunto com toda a reestruturação das finanças estaduais que não apenas colocaram em ordem as finanças, mas impuseram uma série de restrições aos estados para seu endividamento. Essas negociações foram coroadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Durante a minha gestão, tivemos que negociar com diversos governadores acerca da questão dos bancos estaduais. As discussões com o governador Covas foram as mais difíceis, mas vários governadores perceberam que os bancos públicos traziam muito mais problemas para eles do que soluções. Frequentemente, aqui no Brasil, os avanços ocorrem em situações de crise.

Já a discussão com o senador Antônio Carlos Magalhães não foi em relação a um banco público estadual, mas em relação a um banco

privado: o Econômico. Ele era contrário, desde o início, à liquidação do banco. Achava que era preciso haver uma solução que não passasse pela liquidação e intervenção. O Persio, meu antecessor, ainda tentou encontrar alguma outra solução, mas não foi possível. O Banco Central teve que intervir no Banco Econômico em julho de 1995, menos de um mês após minha posse como presidente. O senador nunca aceitou esse fato.

*Houve um escândalo no processo de intervenção do Econômico envolvendo uma “pasta rosa”?*

Durante o processo de intervenção, foi encontrada uma pasta cor-de-rosa nos arquivos do banco e a divulgação do conteúdo dessa pasta gerou muita discussão.

*Houve vazamento do conteúdo da pasta ou foi feita uma divulgação oficial?*

O conteúdo da pasta foi vazado, provavelmente, por alguém que estava trabalhando na própria liquidação.

*O próprio Fernando Henrique, nos Diários da Presidência, afirma ter cobrado explicações sobre a divulgação do conteúdo da pasta.*

Ninguém pode assegurar que não existissem cópias e não se sabe, e nunca se soube, em que circunstâncias foi encontrada e que caminho percorreu até chegar ao Banco Central. O que sabemos é que, depois que a pasta chegou ao Banco Central, foi colocada em um cofre para ser analisada. Mas o conteúdo era algo acessório, se referia a doações de campanha de anos anteriores. Tanto que o procurador da República concluiu que, se porventura, constassem provas de crimes eleitorais naquele documento, os crimes já teriam prescrito.

## Capítulo 10

### Comitê de Política Monetária

*Já no final da sua gestão, foi criado o Comitê de Política Monetária. Como se deu o processo de decisão e a institucionalização que levou à criação desse Comitê?*

Até então, a decisão de política monetária, no que diz respeito à fixação da taxa de juros, era tomada pelo Diretor de Política Monetária, normalmente após consultar o presidente do Banco Central.

*E ela poderia ser modificada a qualquer momento?*

Sim, a qualquer momento. O Banco Central anunciava essa taxa de acordo com os seus objetivos. Historicamente, antes do Plano Real, como a inflação era muito alta, os ajustes dessa taxa eram muito frequentes.

Em 1996, chegou-se à conclusão no Banco Central de que era necessário mudar esse processo. O grande idealizador da criação do Copom no Banco Central foi o Francisco Lopes. O Chico era diretor de política monetária e teve essa ideia baseado no que outros bancos centrais já faziam, principalmente o *Bundesbank*, o banco central alemão. Esse banco central tinha o seu comitê de política monetária, assim como o *Federal Reserve* (Fed), o banco central norte-americano, e outros bancos centrais têm.

Para citar um termo que o Chico usava muito, a ideia era “ritualizar” o processo de fixação da taxa de juros, de forma que as decisões fossem discutidas e divulgadas de acordo com uma certa rotina. Na realidade, naquela época, não se falava ainda em um regime de metas para a inflação, mas a proposta do Copom antecipava isso. Era uma espécie de metas de inflação *avant la lettre*. Não havia uma meta explícita, mas sentia-se a necessidade de dar mais transparência ao processo de fixação da taxa de juros pelo Banco Central, de maneira

que os agentes econômicos pudessem antecipar os movimentos do Banco Central, ficando menos sujeitos a incertezas.

Foi, então, que veio a discussão. Recebemos, certa vez, a visita do diretor e economista-chefe do *Bundesbank*, Otmar Issing, que ajudou muito no avanço das discussões. Propusemos a criação do Copom ao Conselho Monetário Nacional, e ele começou a funcionar antes mesmo da implementação do regime de metas para a inflação, o que só veio a ocorrer em 1999.

*Nessa época, o Copom já funcionava com a estrutura atual?*

Sim, todos os diretores participavam e a reunião era mensal. Hoje, ao invés de um dia, como era naquela época, são dois, e as atas são divulgadas com mais regularidade. Na época, a regularidade da divulgação das atas era motivo de discussão. Mas foi um processo, por assim dizer, de modernização da execução da política monetária no Brasil.

### Bancos Públicos Estaduais – Origens da “Questão BEs” e perspectivas do setor

Comunicação do Presidente do Banco Central, Gustavo Loyola, com base em estudo desenvolvido na área da Diretoria de Fiscalização aprovado pelo Colegiado em 3.2.93

Série Pronunciamentos nº 6

**Nos últimos dois anos a quase totalidade dos bancos estaduais – comerciais e de desenvolvimento – vem experimentando um perverso processo de deterioração em sua *performance* econômico-financeira, sensivelmente agravada nos últimos meses. A causa primária, básica, encontra suas raízes na crítica situação econômica vivida por seus respectivos controladores, os Estados; como seus agentes financeiros, os bancos estaduais viram-se na contingência de financiar déficits incorridos por seus controladores.** (Tópico inicial do Voto CMN nº 446/83, aprovado em 04 de abril de 1984, que instituiu o Programa de Recuperação Econômico-Financeira - PROREF, primeiro de uma série de três com essa denominação e segundo do conjunto de tentativas de modernização e fortalecimento dos bancos estaduais).

2. O texto originário deste mesmo Colegiado há mais de oito anos dá a justa medida da persistência no tempo da “questão BEs” e do grau de dificuldade de materialização da solução adequada, cuja receita, sabida e consabida, praticamente não incorpora novos ingredientes. Com essa lembrança inicial, passo à descrição dos contornos atuais do assunto e das perspectivas de seu encaminhamento.

## CONSISTÊNCIA PATRIMONIAL

3. O Banco Central desenvolveu, no segundo semestre de 1992, um trabalho de mapeamento e avaliação da consistência da massa patrimonial dos bancos comerciais e múltiplos, de desenvolvimento e caixa econômica estaduais, tomando por base os balanços de junho de 1991, dezembro de 1991 e junho de 1992.

4. Para uma visão comparativa, adotou-se o mesmo procedimento com relação a uma amostra – a mais representativa possível, consideradas as demandas diferenciadas dos respectivos acionistas controladores – de vinte e quatro bancos múltiplos e comerciais privados, formada de instituições que tenham dimensão patrimonial, rede de agências e característica operacional de varejo análogas às dos bancos estaduais.

5. Convém lembrar que esse procedimento de saneamento do Patrimônio Líquido - diferença entre os ativos e o conjunto de dívidas e obrigações de uma empresa - é padrão da fiscalização e pode ser compreendido, também, como o processo de depuração patrimonial de que se utilizaria o eventual pretendente a aquisição de uma instituição financeira em uma análise conservadora, porém realista.

6. Destaca-se da consolidação desses dados que o total de trinta e uma instituições bancárias estaduais em funcionamento (23 bancos comerciais ou múltiplos, 1 caixa econômica e 7 bancos de desenvolvimento, não considerados o Banco do Estado do Amapá que iniciou atividades em setembro de 1992 e o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul que reiniciou atividades no primeiro semestre de 1992) apresenta, nas três datas base, os seguintes valores, em Cr\$ e US\$, de Patrimônio Líquido Ajustado e de Patrimônio Líquido saneado:

Cr\$ bilhões/US\$ milhões											
Jun.1991				Dez.1991				Jun.1992			
PLA		PL Saneado		PLA		PL Saneado		PLA		PL Saneado	
Cr\$	US\$	Cr\$	US\$	Cr\$	US\$	Cr\$	US\$	Cr\$	US\$	Cr\$	US\$
779	2.495	-1.807	-5.788	2.984	2.792	-4.277	-3.001	10.668	3.095	-6.842	-1.985

Data-base: indicadas

Fonte: dados coletados pela área de fiscalização



7. Esses valores indicam que, em junho de 1991, o deprecimento patrimonial do sistema era de 3,32 vezes o seu montante, ou seja, o conjunto teria consumido integralmente seu patrimônio e estaria degradando o capital de terceiros sob sua administração em valor equivalente a quase 2 vezes e meia o do seu PLA. Na posição de junho de 1992, esse deprecimento patrimonial se reduziu para 1,64 vezes.

8. O quadro abaixo destaca o consolidado dos dez maiores BEs comerciais e múltiplos por PLA e o dos quatorze que se lhes seguem, nas datas-base de junho de 1991 e junho de 1992:

BANCOS	Cr\$ bilhões/US\$ milhões							
	Jun.1991				Jun.1992			
	PLA		PL Saneado		PLA		PL Saneado	
Cr\$	US\$	Cr\$	US\$	Cr\$	US\$	Cr\$	US\$	
10 primeiros	634	2.030	-1.438	-4.608	8.601	2.494	-7.103	-2.059
14 seguintes	92	296	187	-597	1.497	436	375	107
Total 24 do sistema	726	2.326	-1.625	-5.205	10.098	2.930	-6.728	-1.952

Data-base: indicadas

Fonte: dados coletados pela área de fiscalização

9. Do conjunto de vinte quatro bancos comerciais e múltiplos e caixa econômica estaduais, os dez primeiros classificados por PLA concentram, em junho de 1991, 87,27% do total da massa patrimonial do setor. Em junho de 1992, essa participação é de 85,12%.

10. Por outro lado, em junho de 1991, integram o grupo dos dez maiores PLAs cinco instituições da Região Sudeste, quatro da Região Sul e uma do Distrito Federal; em junho de 1992, há uma alteração desse quadro ingresso de um banco da Região Nordeste e a saída de um da Região Sul.

11. É interessante notar, até por ser um indicativo da distribuição de capital no País, a participação relativa do PLA das duas instituições financeiras públicas do Estado de São Paulo (BANESPA e Nossa Caixa Nosso Banco) nesse conjunto. Elas representam, em junho de 1991, 60,10% do PLA dos dez maiores BEs e 52,45% do total patrimonial dos vinte e quatro em funcionamento. Em junho de

1992, essa participação tem acréscimo desprezível passando a, na mesma ordem, 61,67% e 52,49%.

12. A comparação dos dados patrimoniais, na data-base de junho de 1992, entre os BEs e a amostra de vinte e quatro bancos privados evidencia-se neste quadro, onde se lê que a depuração de ativos inconsistentes das instituições públicas torna a expressão numérica de seu patrimônio em um valor negativo, enquanto que nas particulares há apenas uma redução de valor da ordem de 11% no seu PLA:

Instituição	Cr\$ bilhões/US\$ milhões			
	PLA		PL Saneado	
	Cr\$	US\$	Cr\$	US\$
Bancos Estaduais	10.098	2.930	-6.728	1.952
Bancos Privados	25.825	7.493	23.080	6.696

Data-base: Junho 1992

Fonte: dados coletados pela área de fiscalização

13. Em junho de 1991 havia onze instituições públicas estaduais com PL saneado negativo e em junho de 1992, nove, fato coincidente com a recuperação patrimonial global do sistema de bancos estaduais no período, conforme identificado no item 6, retro. Com efeito, localizam-se instituições que tiveram comportamento positivo nesse lapso. Porém, esse resultado conjunto certamente foi influenciado pela renitência da taxa de inflação em patamar elevado ao longo de boa parte do ano de 1992, o que significa que sua desejada redução impactará, em sentido contrário, esse segmento de instituições financeiras.

14. Outro ponto a ser considerado para o entendimento dessa aparente melhora de atuação do setor é o de sua própria consistência. É a hipótese, não pouco comum, do desempenho aparentemente favorável de uma instituição pela realização de aumento de capital pelo Estado acionista controlador, mediante a assunção, por ele, das dívidas do respectivo BE junto a Órgãos Federais (CEF, BNDES, BC).

15. Referido modo de aumento de capital, independentemente de sua regularidade formal, pode representar um enfraquecimento futuro da estrutura econômico-financeira da empresa, na medida em que só tem efeito nominal, por não corresponder a qualquer ingresso efetivo de recursos. Na prática, tem-se um acréscimo nominal no capital social/patrimônio líquido que lastreia prejuízo impropriamente mostrado no ativo. Consequentemente, a mesma massa de ativos tem que gerar resultado mais que proporcional para remunerar um passivo descaído a maior.

16. Para a avaliação dessa possível recuperação, é relevante se observar, ainda, a disparidade do comportamento patrimonial entre o conjunto dos bancos privados e o dos públicos estaduais, evidenciado no tópico 12, em que, na posição melhor de Junho de 1992, os primeiros mantêm seu PLA praticamente íntegro após o saneamento, enquanto que o patrimônio dos BEs, feita a depuração, passa a se expressar por número negativo de monta.

17. O quadro a seguir apresenta o PLA dos bancos de desenvolvimento estaduais, exclusivamente, não considerado o do Extremo Sul pela razão exposta no item 6, com e sem saneamento, em junho de 1991 e junho de 1992, ranqueados por PLA na primeira data-base:

				Cr\$ bilhões/US\$ milhões			
Jun.1991				Jun.1992			
PLA		PL Saneado		PLA		PL Saneado	
Cr\$	US\$	Cr\$	US\$	Cr\$	US\$	Cr\$	US\$
29	92	-15	-48	395	115	40	12
14	45	-168	-538	146	42	-93	-27
10	32	8	26	106	31	97	28
5	16	3	10	67	19	23	7
3	10	1	3	35	10	18	5
-3	-10	-6	-19	-62	-18	-78	-23
-5	-16	-5	-16	-118	-34	-120	-35
53	169	-182	-582	569	165	-113	-33

Data-base: indicadas

Fonte: dados coletados pela área de fiscalização

18. Do total de sete BDs, três apresentam PL saneado negativo em Junho de 1992.

19. No período junho de 1991 a junho de 1992, dos sete BDs apenas dois tiveram crescimento real do PLA, um não alterou seu patrimônio em valores constantes e quatro instituições registraram variação patrimonial negativa.

## CAPITALIZAÇÃO, CONSTITUIÇÃO DE PROVISÕES, RESOLUÇÃO Nº 1.748

20. Ressalta de todo esse cenário, mesmo sem entrar em análise de maior profundidade, que a flexibilização da Resolução nº 1.748, com frequência advogada por várias instituições financeiras públicas, só tenderá a agravar esse quadro econômico-financeiro, na medida em que permitirá que elas continuem mascarando operações ruins e não deixando transparente para a sociedade sua real situação. É a prática da alquimia contábil, tentando sempre transformar prejuízo real em receita escritural, vale dizer, irreal. E nesse momento começa, de forma silenciosa, a erosão no quadrante patrimonial para repercutir posteriormente, de modo indisfarçável, no caixa da instituição, que se socorre na assistência financeira do Banco Central, com as indesejáveis consequências macroeconômicas, ou, hipótese correta mas remota, obriga o acionista controlador a alocar escassos recursos de impostos para sua capitalização e absorção do prejuízo recorrente, em detrimento de prioridades sociais angustiantes, como nas áreas de saúde e educação, por exemplo.

## DADOS BÁSICOS PATRIMONIAIS, FINANCIEROS E ADMINISTRATIVOS

21. O quadro seguinte sintetiza as principais informações patrimoniais, financeiras e administrativas, posição de junho de 1992, do conjunto de vinte e quatro bancos comerciais, múltiplos e caixa econômica e sete de desenvolvimento estaduais, bem como estampa as mesmas posições relativamente ao agregado que compõe a amostra de vinte e quatro bancos privados:

Inst. Financeira	PLA	Operações de Crédito				Depósitos à Vista		Despesa	
		Total	Setor público			Total	Governo	Adm.	Pessoal
			Federal	Estadual	Municipal				
BcosEstaduais	10.324.199 2,995	5.868.238 15,049	844.336 0,245	34.546.163 10,023	2.781.600 0,807	5.387.759 1,563	2.104.529 0,611	6.489.519 1,883	5.355.247 1,554
Bancos Privados (amostra)	26.125.134 7,580	46.032.791 13,356	968.218 0,281	504.798 0,146	152.682 0,044	6.396.379 1,856	81.876 0,024	6.374.858 1,850	3.762.156 1,092

Data-base: junho.1992

Fonte: DEFIS/COINF

## 22. Esse demonstrativo põe em evidência que:

- as operações ativas dos bancos estaduais com governos (federal, estadual e municipal), ou seja, outra modalidade de financiamento das necessidades de caixa do setor público, cor respondem a 73,59% do total de suas operações de crédito; a mesma relação com a amostra de bancos privados é de 3,53%;
- sozinhas, as operações de crédito entre os Estados e seus BEs representam 66,60% do total;
- nos BEs as despesas de pessoal representam 82,52% das despesas administrativas; nos bancos privados, 59,02%.

## DESPESAS DE PESSOAL

23. Das relações constantes do quadro abaixo pode-se inferir o que significa o custo/dimensão dos respectivos contingentes de empregados para os bancos estaduais e privados:

Relação	Bancos Estaduais	Bancos Privados (amostra)
Desp. Pessoal/Ativo (*)	5,36%	2,06%
Desp. Pessoal/Ativo (-) Perm. (*)	5,94%	2,37%
Desp. Pessoal/Oper. Crédito	10,32%	8,17%
Desp. Pessoal/Desp. Oper.	9,03%	4,38%
Desp. Pessoal/Depósitos	12,56%	4,92%
Desp. Pessoal/Cap. Corrig.	68,80%	25,73%

(\*) menos contas de compensação

Obs: considere-se que as despesas foram tomadas por seus valores em moeda histórica, por não estarem todas disponíveis em moeda constante; pela uniformidade do critério, as ilações não se prejudicam na ótica comparativa

Data-base: junho 1992

Fnte: DEFIS/COINF

## ORIGENS DA “QUESTÃO BEs”

24. Esse cenário pouco confortável que ostentam as instituições financeiras públicas estaduais é a etapa presente de uma crise que afeta o segmento, com altos e baixos, há dez anos. Ela tem origem nas eleições para governador em 1982, incorporou efeitos do segundo choque da taxa de juros no mercado internacional no mesmo ano e sobreviveu a vários planos de recuperação que incluíam assistência financeira.

25. O início do processo de deterioração da *performance* dos bancos estaduais e de suas empresas satélites se identifica com a realização das eleições para os Governos Estaduais em 1982, cujo resultado se converteu em momento relevante para a compreensão do processo político contemporâneo. O grupo de governantes que chegava ao fim de seus mandatos, na maioria integrante do então partido majoritário que apoiava o Governo Federal, se esforçou para eleger seus substitutos. Para tanto utilizaram todos os elementos disponíveis. Nesse rol se encontravam os respectivos bancos estaduais. A manipulação heterodoxa das instituições financeiras estaduais não ficou restrita, é evidente, a esse pleito eleitoral.

26. Nos primórdios dessa crise do setor, podemos identificar, também, como fator cumulativo, o impacto direto que recebe a economia brasileira com o segundo choque da taxa de juros no mercado internacional. Cessam os ingressos de poupança externa e começamos a viver o drama do balanço de pagamentos. Toda a economia é afetada severamente e procura se ajustar aos novos tempos. Em alguns casos, não poucos, é luta pela sobrevivência. É a denominada década perdida. Para o setor financeiro não poderia ser diferente. Porém, ele se adaptou de forma eficiente no geral, pois foi o segmento da economia brasileira que talvez tenha contabilizado melhores resultados no período. Enquanto isso, como aqui se história, o segmento financeiro estadual se debatia e afundava em crises sucessivas. Em todas elas se identificando a má gestão administrativa e/ou mau uso dessas instituições.

27. O episódio do Plano Cruzado, em fevereiro de 1986, ilustra bem essa evolução díspar entre os dois segmentos de instituições financeiras. Com as restrições impostas pelo programa econômico, consequência da dramática redução das taxas de juros e de correção monetária, o setor financeiro foi apresentado a uma nova realidade à qual ele não estava habituado e onde a variável custos, antes pouco cuidada, passava a dominar a cena.

28. O setor financeiro privado se comprimiu, houve significativa redução dos quadros funcionais, novos produtos foram desenvolvidos, conceitos de gerência implantados e no segundo semestre de 1986 os bancos privados voltam a apresentar resultados positivos. Enquanto isso as IFEs (Instituições Financeiras Estaduais) ficavam mais vulneráveis às pressões de caixa de seus acionistas controladores, não alteravam seus procedimentos administrativos e mantinham seus alentados contingentes de recursos humanos. O resultado era previsível. A crise no segmento atingiu proporções tais que levou o Governo Federal a editar o Decreto-lei nº 2.321, em fevereiro de 1987, prevendo um regime de gestão que acaba sendo levado para um esquema compartilhado como pretensão bálsamo milagroso, hoje visível “não-salvação”.

## INDEFINIÇÃO DE VOCAÇÃO EMPRESARIAL E IMPRECISÃO DE OBJETIVOS NA ATUAÇÃO COMO INSTITUIÇÃO FINANCEIRA

29. Na origem estrutural da instabilidade dessas instituições pode-se identificar, igualmente, a indefinição de sua vocação negocial e a marcante presença do fator político na sua organização e administração.

30. A causa remota do persistente problema das instituições financeiras estaduais, gerador de suas crises, graves e recorrentes, de liquidez, de rentabilidade, de desempenho e de cunho patrimonial, é a própria definição do que são essas instituições e de quais são seus objetivos como empresas.



31. Se esses órgãos, e em particular sua espécie maior os bancos estaduais, podem ou devem disputar espaço com a iniciativa privada, ou, ainda, se eles ocupam vazios onde prepondera o interesse coletivo, presente, tanto em uma quanto na outra hipótese, o disposto no Art. 173 da Constituição Federal, seria questão bizantina, que não comportaria discussão produtiva no contexto legal, político e econômico atual. Parto, pois, de uma visão prática do tema.

32. A possibilidade da existência de instituições financeiras públicas não federais é previsão do Art. 22 da Lei n 4.595/64, sendo que pelo Art. 24 ficam elas “sujeitas às disposições relativas às instituições financeiras privadas ...”.

33. Hoje, a autorização para funcionamento de uma instituição financeira, inclusive estadual, é concessão de caráter amplo, observados os requisitos do Art. 192, § 1 da Constituição Federal, regulamentado provisoriamente pela Resolução nº 1.649. Sendo esses requisitos “capacidade econômica compatível com o empreendimento” por parte do controlador e “capacidade técnica e reputação ilibada” dos administradores propostos, é difícil de se imaginar que não sejam eles atendidos pelo Governo Estadual e seus agentes, quando do exame que incumbe ao Banco Central.

34. Nesse sentido, sintetizou a Diretoria do Banco Central, em 7.8.91:

“9. Ter ou não um Banco Estadual é decisão soberana de cada Estado da Federação.

10. Ter tal Banco justifica-se, de modo geral, para que o Estado disponha de uma ferramenta adequada de gestão do seu caixa. Poder-se-ia admitir que Governos Estaduais viessem a justificar a existência de um Banco Estadual para competir com as instituições financeiras privadas a nível nacional, se dispuserem de recursos suficientes.”

35. Retoma-se, assim, à colocação inicial de qual seria a vocação de um banco estadual.

36. Com base na regulamentação em vigor, pode-se enquadrar essa espécie de instituição, com razoável grau de acerto, como um misto de banco comercial em seu sentido mais amplo, recebendo depósitos, emprestando, operando câmbio, praticando operações financeiras, recebendo impostos e taxas, prestando serviços, administrando recursos de seus clientes preferenciais etc, e de agente de fomento, direcionando créditos, praticando taxas privilegiadas para empreendimentos específicos, financiando projetos de médio/longo prazo etc.

37. Operando como banco comercial, inclusive em suas funções periféricas, além de poder ser o gestor do caixa estadual, deveria estar empenhado na busca permanente da maximização de receitas e da redução de custos objetivando a mais adequada remuneração do investimento de seu acionista controlador. Que, no caso, se confunde com recursos públicos. Como agente de fomento, estaria, ainda na observância dos princípios da boa prática bancária, alavancando a economia da região de forma mais direta e profunda.

38. Banco social, como tem sido propalado e defendido por alguns setores, ao qual seriam permitidas operações sem retorno ou, travestido de banco emissor, atribuída a responsabilidade pela liquidez da dívida estadual, é categoria não identificável na regulamentação vigente ou passada, e que não encontra guarida em princípios de correta administração bancária ou de sadia gestão econômico-financeira empresarial. Certamente essa prática não se confunde com uma atividade de fomento, porém se constitui em má alocação de ativos, dissimulando um mecanismo de transferência de renda no mais das vezes ineficaz, com desperdício de recursos públicos caros. E não podemos perder de vista, até pelos parâmetros legais que as disciplinam, que estamos sempre lidando com empresas.

39. As metas sociais de governo, para as quais não existe a classificação de geradoras de receita ou de prejuízo, mas que são ou podem ser realizadas corretamente a fundo perdido, se custeiam com recursos de fontes próprias a nível de governo, previstas orçamentariamente, uma das quais pode ser dividendo oriundo do lucro gerado pela boa administração de instituições financeiras estaduais.

40. Convém notar, sob este ângulo, que os BEs apresentam um desequilíbrio estrutural entre captação e aplicação final. Agindo no sentido da política dos Governos Estaduais, fazem aplicações típicas de longo prazo, que deveriam ser sincronizadas com a efetivação da Receita Orçamentária do Estado (obras de infraestrutura, saneamento básico, microempresa etc.); por simplificação de raciocínio não se discute aqui a adequação dessa prática – fomento – *versus* o tipo de instituição financeira em que se organizou. Na outra ponta, apresenta um perfil de captação de curto/curtíssimo prazo. Como agravante, na ponta da aplicação o efeito caixa do retorno, mesmo que tardio, do empréstimo costuma não ocorrer, e na da captação, além do caráter efêmero dos recursos na caixa da instituição, paga taxas acima das de mercado.

41. Se trouxermos essa abordagem para os repasses de recursos federais, a mesma distorção fica patente, já que o BE assume a responsabilidade de principal pagador na hipótese, repetitiva ao extremo, da inadimplência do tomador final. É um casamento de operações ativas e passivas cuja incompatibilidade de tempos leva sempre a um final infeliz.

42. Mais uma vez observa-se a lógica da mencionada deliberação da Diretoria do Banco Central, em 7.8.91:

“11. O que não se pode justificar é o Banco Estadual ser o caixa do Estado, captando recursos onerosos para aplicar em projetos de bem-estar social sem retorno financeiro. Os projetos de atendimento às carências sociais, objetivo meritório, devem ser financiados de maneira própria e não por meio do Banco Estadual, que acaba insolvente se o fizer.”

43. A eficácia da administração de um banco estadual, ou sua má gestão e/ou desvio de finalidade, tem outra vertente de observação, qual seja a. da Lei das S.A.

44. Essas instituições são sociedades anônimas, e, portanto, na definição do Art. 2º da Lei nº 6.404, têm por objeto social o lucro, desde que

“não contrário à lei, à ordem pública. e aos bons costumes”. Ou seja, uma IFE deve gerar lucro, até por princípio de racionalidade legal.

45. Ademais, “orientar a companhia para fim estranho ao objeto social...” é uma das “modalidades de exercício abusivo de poder”. E o “acionista controlador responde pelos danos causados por atos praticados com abuso de poder” (Lei cit., Art. 117, § 1º alínea a).

46. Para seu controlador, o resultado positivo de uma IFE, além de importante fonte de receita, deve se constituir em afirmação do cumprimento dos objetivos societários, cujo desvio, materializado pelo prejuízo, poderia ter implicações legais restritivas, vindo a configurar lesão aos direitos dos acionistas minoritários.

## INFLUÊNCIA DE FATORES POLÍTICOS

47. Decorrente dessa imprecisão de vocação dos BEs, identifica-se, como variável importante nesse processo de crise permanente, a influência política do acionista controlador na sua gestão, com reflexos mesmo na ação do Banco Central, via dificuldades no controle da conta de Reservas Bancárias e no exercício de sua função de fiscalização.

48. O componente político pode bem ser avaliado pelas referências feitas às respectivas IFEs nas Constituições Estaduais.

49. Deixando de lado singularidades legislativas que mais se prestam à discussão acadêmica sobre qual o correto conteúdo de uma constituição, ou os cuidados que devam ser observados na sua elaboração, dos quais, evidentemente, são exemplos notáveis uma definição de empresa como ápice de sistema financeiro ou a transformação da Lei maior em estranho veículo de concessão de benefícios salariais a determinados grupos de empregados, em instrumento de democratização do crédito ou em porta de acesso da população aos serviços bancários, vamos identificar na maioria desses textos dispositivos com o intuito explícito de não permitir a sujeição das IFEs à Lei nº 6.024 e ao Decreto-lei nº 2.321.

50. Mais especificamente, ao estabelecerem as Constituições Estaduais, de uma forma ou de outra, que as respectivas IFEs só podem ser extintas ou transformadas por ato de um dos poderes constituídos daquela Unidade da Federação, pretendem, na verdade, colocá-las fora do alcance da decretação, pelo Banco Central, dos regimes de liquidação extrajudicial, de intervenção ou de administração especial temporária.

51. Perde efeito prático, no caso, a certeza da prevalência da Lei federal sobre a estadual. Com efeito, ao criarem o conflito jurisdicional aparente, criaram o fato político, pois, aquele, artificial ou não, é for mal, e para ser dirimido terá que possivelmente ser levado ao judiciário, com todas consequências de tempo e publicidade inerentes à tramitação de um processo desse teor.

52. São 27 as unidades que compõem a Federação. Dessas, apenas 2 (Tocantins e Mato Grosso do Sul) não têm banco estadual. Das 25 que têm banco estadual, somente 2 não têm constituição. Das 23 Unidades da Federação com banco estadual e texto constitucional, apenas um Estado (Alagoas) não menciona sua IFE na respectiva Constituição. A seguir, alguns exemplos dessas referências constitucionais:

“Art 156 O Banco do Estado de Pernambuco S.A. - BANDEPE constituir-se-á em instrumento de execução de políticas de desenvolvimento e elevação do nível de vida da população, devendo o Estado dotá-lo, a cada exercício, de recursos estáveis destinados a aumentar-lhe o capital social. ..” (PE)

“Art. 63 Compete, privativamente, à Assembleia Legislativa:

“.....

“VIII - aprovar a escolha dos Presidentes do Banco do Estado do Piauí, das autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, que operem nos setores essenciais;” (PI)

“Art. 42 (Disp. Trans.) Fica criado o sistema financeiro estadual, a ser regulado em lei complementar, tendo no ápice o banco oficial do Estado do Pará.” (PA)

“Art. 365 O Banco do Estado do Rio de Janeiro S.A. é considerado patrimônio do povo do Estado do Rio de Janeiro não podendo suas ações ordinárias nominativas, representativas do controle acionário, ser alienadas, a qualquer título, a pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, nem negociadas, expropriadas ou penhoradas.” (RJ)

“Art. 222 O Estado deterá, no mínimo, cinquenta e um por cento das ações, com direito a voto, das instituições integrantes do sistema financeiro estadual, independentemente das transformações jurídicas que nelas venham a ocorrer.” (ES)

“Art. 241 - O Conselho Diretor de cada instituição financeira estadual terá, entre seus membros, um Diretor Representante dos Servidores, com direito a voz e voto e por estes eleito livremente.

“.....

“Parágrafo 2º- O Diretor representante dos servidores terá estabilidade no emprego durante o período de representação e por mais um ano depois de terminado o mandato.

“Art. 13 (Disp. Trans.) O Poder Executivo promoverá, dentro de noventa dias contados do início da vigência deste Ato, a constituição das empresas públicas com as denominações Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais S.A. e Banco Caixa Econômica do Estado de Minas Gerais S.A., ou, para esta, outra que a lei definir, as quais integrarão o Sistema Financeiro Estadual previsto na Constituição do Estado.

“Art. 34, Parágrafo 3º (Disp. Trans.) Ao servidor bancário do Banco do Estado de Minas Gerais, do Banco de Crédito Real de Minas Gerais e da Caixa Econômica do Estado de Minas Gerais fica assegurada a reposição de cem por cento de seus salários, aplicados sobre os valores salariais vigentes na data da promulgação da Constituição, sem prejuízo da revisão de corrente do disposto neste artigo.” (MG)

“Art. 173 -São agentes financeiros do Tesouro Estadual os hoje denominados Banco do Estado de São Paulo S.A. e Caixa Econômica do Estado de São Paulo S.A.” (SP)

“Art. 168 - O Sistema Financeiro Público Estadual estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do Estado e a servir aos interesses da coletividade, com a função precípua de democratizar o crédito e a permitir à população o acesso aos serviços bancários, é constituído pelas instituições financeiras oficiais estaduais. “.,{MT)

“Art. 41, Parágrafo 2 (Disp. Trans.) Na prestação dos serviços que lhe incumbem, a Caixa Econômica Estadual goza de imunidade tributária e de todos os privilégios e regalias inerentes ao serviço público, cabendo exclusivamente ao Estado decidir sobre sua organização e funcionamento.” (RS)

53. Não seria excesso se dizer que as Constituições Estaduais, ao consagrarem suas IFEs, estariam secundando a Constituição Federal, Disposições Transitórias, Art. 34, § 11, ao criar o Banco de Desenvolvimento do Centro-Oeste e definir quais seriam os objetivos primordiais dessa nova instituição financeira federal.

54. O fator político que afeta os BEs tem outra vertente dinâmica no Congresso Nacional. Atos Administrativos rotineiros do Banco Central, de acompanhamento e controle das instituições financeiras, quando se dirigem ao segmento das IFEs ganham repercussão inusitada e sua discussão envolve temática estranha a sua natureza econômico-financeira. Meramente ilustrativos dessa característica desse grupo de empresas são os seguintes excertos de discursos em plenário, no final do mês de outubro de 1991:

“Tentou-se a demissão de 3 mil funcionários, o que levou o desassossego a 15 mil pessoas. Numa boa hora determinou o Juiz Clóvis Correia, do Tribunal Regional do Trabalho, readmissão desses servidores. Poderá haver apelação para a instância superior, é certo, mas queremos acreditar, desde já, na humanidade dos que irão decidir os destinos dos funcionários do BANDEPE.

“.....

“Existe a ameaça de que se o BANDEPE for obrigado a readmitir esses funcionários o Banco Central intervirá, o que constitui



uma atitude descabida, porque não se pode ameaçar aqueles que já estão há mais de vinte dias sem ter condições de adquirir produtos alimentícios; conseqüentemente, muitas crianças estão padecendo.” (Deputado Wilson Campos, 30.10.91, texto sem revisão final).

“Como era previsível, o fechamento de 98 agências do Banco do Estado de Pernambuco, com a dispensa de 3 mil funcionários, provocou um clima de insegurança e revolta. Os funcionários lutam na justiça para a reabertura das agências e a reintegração dos demitidos, e em apenas dois dias foi concedida e cassada a liminar para que o banco normalizasse as suas atividades.” (Deputado Luiz Piauhyllino, 29.10.91, texto sem revisão final).

“Quero corrigir uma injustiça, uma arbitrariedade, uma agressão. Quero escrever no alto desta página: a Minascaixa não foi liquidada com um tiro só que ia resolver todos os problemas da Nação. A Minascaixa foi ferida, sangrou mas está de pé novamente. Cabeça erguida, passo firme e confiança no futuro. Estou propondo neste momento a reabertura da Caixa Econômica do Estado de Minas Gerais. A reintegração de seus nove mil funcionários e todo um trabalho revitalizado em favor do desenvolvimento sócio-econômico de Minas Gerais.”

.....

“A intervenção e o fechamento intempestivo da Minascaixa a 15 de março fazia parte de um plano econômico que, agora, sabemos, não deu certo. Fazia parte dos desvarios de uma economista balzaquiana e apaixonada e de um estrangeiro colocado no Banco Central por erro de ligação telefônica.” (Deputado Leopoldo Bessone, 31.10.91, texto sem revisão final).

55. A presença dos bancos estaduais no Poder Legislativo também se materializa na formação de leis, tal como nas seguintes iniciativas.

56. Em outubro de 1991, na esteira da decretação do regime de administração especial no BANDEPE, foi apresentado o Projeto de Lei nº 1.962/91, que “Cria o Cadastro Nacional de Inadimplentes dos Bancos Oficiais, estabelece as Comissões de Ouvidores nos

bancos outras instituições financeiras dos Governos da União e-das Unidades da Federação e dá outras providências.”

57. A justificativa da mensagem denota conhecimento de seu autor de algumas das tradicionais disfunções operacionais e administrativas que arrastam os BEs ao desequilíbrio financeiro, tanto pela concessão de crédito com alta taxa de risco, quanto pelos custos em que a instituição incorre com publicidade de interesse estranho a seus objetivos sociais, ou, ainda, pelos prejuízos decorrentes da instalação desordenada de agências.

58. Acontece que o remédio sugerido para esses desvios talvez não seja o adequado. As atribuições da Comissão de Ouvidores, a serem eleitos entre os funcionários e escolhidos por entidades sindicais possivelmente conflitaria com as responsabilidades e competências estabelecidas na Lei das S.A. para os administradores da empresa, ou seja, com o bom propósito de salvaguarda da instituição se utilizaria um mecanismo que inviabilizaria sua gestão. O cadastro de inadimplentes, por outro lado, aparenta ofensa ao princípio legal do sigilo bancário. De resto, na verdade, se estaria discriminando esse segmento de IFs ao lhes atribuir procedimentos especialíssimos, não comuns às empresas bem sucedidas em geral. Os comitês, com poderes de decisão de última linha, equivaleriam à institucionalização da presença sindical nos BEs, hoje já tão marcante e geradora de problemas específicos. O cadastro de maus pagadores, cujos possíveis habitantes já se conhece bem quais serão à vista da concentração das operações de crédito com o setor governo e com segmentos específicos empresariais, sem desatar o nó da inadimplência, apenas acentuaria o envolvimento dos BEs no jogo político. Não se ataca a causa e se potencializa o efeito.

59. E mais temos. O Projeto de Lei nº 1.717, de agosto de 1991, propõe se acrescente um representante dos bancos estaduais ao Conselho Monetário Nacional, colegiado cujo término foi estabelecido na Constituição Federal e cujo plenário ‘já tem hoje dimensão (15 membros) e composição um pouco estranhas à finalidade básica de sua criação de “formular a política da moeda e do crédito, como

previsto nesta Lei (nº 4.595/64), objetivando o progresso econômico e social do País.”

60. É da justificativa do projeto que “Trata-se de um erro a falta de voz ativa dos Bancos Estaduais no CMN, envolvidos que estão, não só com os assuntos próprios do sistema bancário e de suas operações mas com busca de solução para as desigualdades e desenvolvimentos regionais, matérias intimamente ligadas às atribuições do CMN.”

61. Se o Conselho não comporta tecnicamente a presença desse tipo de representação segmentada, na verdade estrategicamente seria um bom foro e gratuito para repercussão de ideias dos acionistas controladores dos bancos estaduais.

62. Por outro lado, o projeto talvez seja uma demasia, se nos lembrarmos que a necessidade do aproveitamento do efetivo conhecimento e experiências regionais que essas instituições possam ter, fez com que a própria Lei nº 4.595, Art. 7º, previsse que a Comissão Consultiva Bancária, que funciona junto ao Conselho Monetário Nacional, fosse constituída por um Representante, dentre outros de outros setores, “dos Bancos e Caixas Econômicas Estaduais”. Bastaria, então, formalizar essa representação.

63. A interferência política também se faz presente no cotidiano administrativo do BEs, da qual são exemplos alguns episódios colhidos nos três ainda em liquidação extrajudicial.

64. 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 50 funcionários. No BEP era comum a admissão de funcionários sem concurso público, mediante critério de indicação por políticos ou pessoas influentes, especialmente no interior do Estado e em agências fora do Estado, em desacordo com os estatutos sociais.

65. 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.

66. Um banco estadual, mais que uma entidade econômica, se constitui em um fenômeno político. Só se compreendendo e aceitando em toda a sua extensão essa realidade, se poderá tentar equacionar os problemas que assim lhes são orgânicos. Não se discute se essa característica é boa ou má. Não cabe aqui. É um traço cultural que influencia mais ou menos no desempenho desta ou daquela instituição.

67. Essa característica pode ser quase que imperceptível em um determinado momento e região e totalizante em outros. O fato apenas deve ser constatado e considerado, em suas devidas proporções, como dado na equação. Sem sua correta percepção, a continuidade do exame da situação econômico-financeira de um banco estadual torna-se uma abstração, como a experiência demonstra.

68. Assim, sem se perder de vista que a questão possivelmente estará em aberto por muito tempo, qualquer proposta de novo modelo para as instituições financeiras públicas estaduais deverá ser essencialmente pragmática, no sentido de ele incorporar todos os mecanismos técnicos passíveis de lhes conferir eficácia operacional e de neutralizar efetivamente a influência do acionista controlador que possa ser negativa ao desempenho eficiente da organização, como aliás acontece com relação aos bancos privados.

## PROGRAMAS DE ASSISTÊNCIA E RECUPERAÇÃO

69. Nesse contexto foram criados, a partir de 1983, seguidos programas de assistência a bancos estaduais.

70. Os recursos alocados nessas tentativas de recuperação do setor, convertidos pela moeda da época da liberação e não computados os valores de custos e penas que foram perdoados, totalizam US\$2.315.903.000,00. A esse montante devem ser adicionados US\$1.589.405,72 correspondentes a adiantamentos feitos pelo Banco Central de recursos orçamentários próprios ou da Reserva Monetária, para atender o pagamento de credores (depósitos à vista e de poupança) e a cobertura de despesas administrativas de liquidações extrajudiciais de bancos estaduais.

71. Na verdade, o suporte financeiro, autorizado ou não, aos bancos estaduais no período ainda implicou eventuais saques a descoberto na conta de Reservas Bancárias, a utilização da Reserva Monetária em instituições submetidas a Regime de Administração Especial Temporária e aportes do Tesouro Nacional em operações triangulares com Estados, como acionistas controladores, e suas instituições financeiras. Todo esse esforço para, ao fim e ao cabo, ver-se o quadro geral, salvo exceções, tão sensível e preocupante quanto de início.

72. Temos inicialmente, em 20.7.83, através do voto CMN nº 233/83, o estabelecimento do PROGRAMA DE APOIO CREDITÍCIO - PAC, compreendendo a consolidação dos débitos dos BEs junto às Autoridades Monetárias e a absorção, pelos bancos comerciais privados, à conta de seus depósitos compulsórios, a taxas favorecidas e garantia do Banco Central, dos RDBs e CDBs emitidos pelos bancos estaduais, comerciais e de desenvolvimento.

73. Esse programa mostrou-se de alcance limitado. As restrições orçamentárias estabelecidas no Voto CMN nº 233/83 fizeram com que apenas oito instituições fossem atingidas. Concomitantemente, a iliquidez percorria todo o sistema financeiro estadual, como consequência do visível envolvimento das instituições que o integravam com o esquema de apoio aos Governos Estaduais. A saída para o desequilíbrio de caixa era o recurso progressivo à assistência do Banco Central. A crise se agudizou e novo mecanismo de suporte foi instalado.

74. Em 1984 foi implementado o PROGRAMA DE RECUPERAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA - PROREF. Por ele foram consolidadas as dívidas dos bancos estaduais junto ao Banco Central. A diferença entre o montante dos débitos de cada instituição e os custos/multas e penas foi objeto de um empréstimo especial. Foi formalizado um outro empréstimo equivalente ao valor dos custos, penas e multas, nas mesmas condições, e previsto o perdão dos pagamentos se o banco cumprisse as metas fixadas em termo de compromisso, cuja inobservância acarretaria outras sanções. Ao Banco Central, órgão fiscalizador e controlador, correspondiam ações específicas pelo atendimento ou não dos objetivos do Programa.

75. Eram da essência do Programa a correção e o fortalecimento da política operacional do banco estadual que a ele aderisse, o que se materializava em carta-compromisso. Visava, também, de modo marcante, conscientizar a administração e o controlador do BE da imprescindibilidade desse ajuste e de seu alinhamento ao objetivo maior do Sistema Financeiro Nacional. Prevaleria a boa técnica bancária esse desvincularia a instituição dos déficits estaduais. Dezesesseis bancos participaram do PROREF, correspondendo a uma adesão de 67% do Sistema Financeiro Estadual.

76. Como em outras iniciativas análogas, identifica-se um rosário de metas a serem perseguidas, condições a serem atendidas e penalidades ou restrições a serem eventualmente aplicadas. Aos poucos as IFEs foram perdendo, pelos motivos de sempre, a capacidade de observar suas obrigações, e o BC, por tantas outras razões, a de aplicar as penalidades na escala prevista e atuar corretivamente face ao desempenho negativo do participante.

77. Em 10.4.85, o voto CMN nº 154/85 introduziu o empréstimo tipo “ponte” destinado a propiciar o enquadramento no PROREF daqueles bancos cujos estados dependiam da captação de recursos para a finalidade de liquidar seus débitos e/ou capitalizar seus agentes.

78. O esquema do PROREF foi revisto através do voto CMN nº 232/86, aprovado em sessão de 4.9.86. Por essa decisão, far-se-ia (a) o

aprimoramento do mecanismo de penalização dos bancos estaduais que descumpriram metas; e (b) a uniformização dos contratos celebrados com os bancos estaduais ao amparo dos votos CMN-233-PAC e 446/83-PROREF.

79. O agravamento da situação dos BEs, afetando significativamente a condução da política econômica, atinge ponto tal que as providências para seu controle ultrapassam os limites da competência administrativa do Banco Central e do Conselho Monetário e motivam a expedição de lei específica, vindo reforçar o arsenal mais drástico da Lei nº 6.024, que dispõe sobre a liquidação extrajudicial e a intervenção.

#### REGIME DE ADMINISTRAÇÃO ESPECIAL TEMPORÁRIA • RAET

80. Assim, em 25.02.87, foi editado o Decreto-lei nº 2.321, cuja exposição de motivos inicia dizendo que “Fatos de extrema gravidade, concernentes às dificuldades econômico-financeiras que afetam, de modo real, bancos comerciais integrantes do Sistema Financeiro Estadual, impõem a adoção, em defesa do interesse público, de mecanismos que submetam aquelas instituições a um regime especial de administração temporária ...”.

81. No início de 1987, pela primeira vez a ação do Banco Central não se restringe ao controle indireto, a admoestações ou punições, recomendação de medidas corretivas e programas de apoio com aporte de recursos. Inaugura-se a fase das tentativas de ajustes das IFEs assumindo a autoridade sua administração direta, para chegar, por último, à eventual decretação de liquidação extrajudicial, cuja consumação vem oferecer mais obstáculos do que os imaginados, raiando quase a impossibilidade fática.

82. A partir daí, intercalam-se ações mais fortes de assunção de gerência dessas empresas pelo Banco Central, com resultados práticos possivelmente aquém dos esperados e tentativas ortodoxas, inobstante



com ênfase específica, de controle e correção das IFEs e mesmo de apoio a elas.

83. Em 26.2.87, foi decretado o Regime de Administração Especial Temporária em 23 instituições financeiras estaduais e, em 18.3.87, em mais outras 5. Desse total de 28, 3 bancos de desenvolvimento tiveram o regime convolado em liquidação extrajudicial; as outras 25 voltaram à normalidade, sendo que dentre elas estão os Bancos dos Estados do Rio de Janeiro, de Santa Catarina, do Ceará, do Maranhão, do Mato Grosso e da Bahia. Em 15 e 29.9.87, mais 8 IFEs passaram ao RAET; dessas, a Caixa Econômica de Minas encontra-se em liquidação extrajudicial, e as outras 7 voltaram à administração plena de seu controlador: BANPARÁ e CREDIREAL.

84. Nesse contexto, em 14.12.87, o CMN aprova (Voto BCB nº 548) medidas tendentes à capitalização dos BEs, inclusive com a liberação de recursos através de operações de refinanciamento, registrando “a estreita relação entre os tesouros estaduais e suas instituições financeiras, manifestada sobretudo através da existência de concentração de créditos dessas instituições junto aos seus respectivos acionistas majoritários, ou órgãos e entidades a eles vinculados, faz com que qualquer anormalidade na situação financeira do tesouro estadual afete, diretamente, a liquidez do seu principal credor.”

85. Em novembro de 1988, o Banco do Estado de Alagoas e suas sociedades de crédito imobiliário e distribuidora têm decretada sua liquidação extrajudicial, a qual, em setembro de 1989, é convolada em administração especial temporária, regime que se encerra em setembro de 1991, com o atingimento do prazo legal de 2 anos.

86. A partir de junho de 1989, mais 6 IFEs ingressam no RAET e 9 têm decretada, posteriormente, sua liquidação extrajudicial, sendo que dessas, 2 por transformação do regime de administração especial. Neste grupo a evolução da situação do Banco do Estado do Piauí bem ilustra as vicissitudes do Banco Central no cumprimento de seu poder/dever legal: junho 1989; é decretado o regime de administração especial temporária no BE; convolação do RAET, em setembro de

1990; em liquidação extrajudicial, a qual é suspensa, em outubro de 1990; por força de decisão da Justiça; em abril de 1991, com a sustação da ordem judicial, retorna o BE ao regime de liquidação extrajudicial.

87. E assim chega-se ao episódio mais moderno desta série que é a decretação do Regime de Administração Especial Temporária, em 27.9.91, no Banco do Estado de Pernambuco S.A. e na BANDEPE DTVM S.A., voltando as instituições à normalidade em março de 1992.

## CAUSAS CRÔNICAS DO DESEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO

88. As causas do desequilíbrio econômico-financeiro dos bancos estaduais são várias e monotonamente se repetem ao longo do tempo, tais como, transformação do BE em caixa do Estado, concentração de operações de crédito com governos e suas empresas, financiamento das dívidas estaduais, política de pessoal irrealmente liberal, empréstimos a particulares realizados em oposição aos princípios de boa técnica bancária, ausência de política firme e consistente no tempo de recuperação de créditos. Algumas dessas causas podem até ser consideradas nobres no seu pretendido objetivo social. Ocorre, apenas, que elas confundem as fontes de recursos e os mecanismos de sua alocação. Não são definitivamente práticas ou operações de instituição financeira, mas projetos a serem orçamentados e implementados a fundo perdido. Ação social se faz com entidades assistenciais e recursos orçamentários; nunca com bancos e recursos captados que devem ser remunerados.

89. Merece atenção especial neste capítulo da vida dos BEs sua maior ou menor independência da força política do acionista controlador, onde a descontinuidade administrativa é lugar comum e, conseqüentemente, as práticas operacionais bem como o entendimento sobre quais sejam os objetivos a serem atingidos pelas instituições mudam facilmente. Há Governos que percebem a importância do BE para sua administração e esses são geridos

profissionalmente; é a hipótese menor, efêmera, que a história registra, embora com bons episódios. Contudo, realizadas as eleições, nada garante que o sucessor não tenha outra compreensão, e normalmente tem, do que pode representar um banco estadual, e se recomeça a relação perversa para instituição, cuja exteriorização mais frequente é a sua transformação em caixa do Estado, ou seja, em esdrúxulo “banco de reserva estadual”. O erro de se permitir esse mecanismo, que afasta a possibilidade de comando único da política monetária, alimenta de forma insidiosa e intermitente o processo inflacionário.

90. O outro hemisfério desse mesmo fenômeno e dele consequente é a volatilidade das administrações dos BEs e a qualificação e experiência de seus integrantes, nem sempre adequadas estas ao desempenho da gerência maior financeira. A partir daí, surge naturalmente a carência de maior grau de profissionalização dos quadros funcionais.

91. Descontinuidade administrativa e ausência de responsáveis permanentes pelo destino dessas organizações podem criar um vazio ser eventualmente ocupado por movimentos estranhos que não tenham um compromisso firme com o crescimento real do binômio funcionários e organização. Transforma-se aí a instituição em outro móvel político. Dá-se, então, a busca ou a proliferação de vantagens funcionais e óticas, quase sempre não condizentes com a capacidade de geração de produto da instituição. O nível de profissionalização é mantido baixo. Embora com discurso diverso, a tônica é a remuneração burocrática e pródiga da produtividade média e o abandono da ideia do estímulo à produtividade marginal, tão necessária para a eficácia dessas organizações.

92. Algumas exteriorizações meramente ilustrativas dessa realidade corporativista, que tenta se erigir em administração paralela, são a existência de um delegado sindical para uma média de cinquenta funcionários em um dos BEs antes do RAET; os problemas de uma agência de outro BE em que, de um total de 18 empregados, 15 eram dirigentes sindicais; a constatação de que as “notícias” sobre bancos públicos representam usualmente, no mínimo, 75% do total das informações dos panfletos de entidades representativas de

classes; ou a observação de que as greves dos bancários praticamente se concentram nos bancos oficiais.

93. Concretamente temos que, na data-base de junho de 1992, os trinta e um BEs mencionados no item 6 carregam um total expurgado de Cr\$ 11.253 bilhões (US\$ 3,265 milhões) de operações de crédito, inclusive repasses, com o setor público, equivalente a 105% do valor de seu PLA agregado, da ordem de Cr\$ 10.668 bilhões (US\$ 3,095 milhões). E as provisões não realizadas para eventual atendimento de contingências trabalhistas correspondem ao saneamento do valor de Cr\$ 1.123 bilhão (US\$ 326 milhões), ou seja, 11% do PLA total.

94. Contrastando com essa realidade dos bancos estaduais, a amostra das vinte e quatro instituições financeiras privadas tem um saneamento de operações de crédito total da ordem de 1,40% do Patrimônio Líquido Ajustado do grupamento, sendo 1,24% com o setor privado e 0,16% com o setor público. As provisões não realizadas para fazer face a ações trabalhistas representam 0,09% do mesmo PLA.

## FINANCIAMENTO DAS DÍVIDAS ESTADUAIS

95. Ainda sob esse enfoque e para outra visão de *performance* dos dois segmentos, é importante notar ser de, em média, 35% a participação das instituições financeiras públicas no financiamento diário dos títulos estaduais para 65% das Instituições Financeiras privadas, por volta de outubro de 1992.

96. Essa prática é constante e seu risco potencial se expande com as instituições que vão captar recursos em montantes expressivos para esse financiamento no mercado interbancário.

97. A contaminação dos BEs pelas dívidas estaduais também se evidencia por seu “financiamento forçado”. Para que alguns bancos estaduais, na qualidade de administradores dos fundos das dívidas estaduais, pudessem continuar se financiando no mercado a custos suportáveis, foi necessária a edição de regulamentação específica

(atual Resolução nº 1.813) que permitiu a venda a termo de LBCs a essas instituições, com o simultâneo bloqueio dos títulos estaduais.

98. Na origem desse episódio tem-se a constatação pelo Banco Central, em 18.2.91 (Voto CMN nº 19/91), de que a “retração do mercado à negociação dos títulos representativos da dívida mobiliária dos Estados vem obrigando as instituições financeiras responsáveis pela liquidação desses títulos a recorrerem diariamente à assistência financeira de liquidez do Banco Central, com vistas a permitir a regularização de suas posições junto ao SELIC.”

99. Em consequência, “como forma de permitir a continuidade do financiamento da dívida mobiliária dos estados”, é aprovada, *ad referendum*, o que dá noção da urgência envolvida, “a. venda a termo às instituições financeiras estaduais de Letras do Banco Central – LBC pelo prazo máximo de 60 (sessenta) dias.”

100. Em abril, não se alterando substancialmente “a dificuldade momentânea na negociação dos títulos estaduais no mercado”, aquele prazo de 60 dias foi aberto, ficando para “ser definido na época da contratação da operação” (Voto CM N nº 50/91).

## DIMENSÃO DA REDE DE INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS PÚBLICAS ESTADUAIS

101. Neste ponto, é conveniente se visualizar a dimensão da rede atual de instituições financeiras públicas estaduais.

102. São 24 (vinte e quatro) bancos comerciais e múltiplos, 8 (oito) de desenvolvimento e 1 (uma) caixa econômica. Existem ainda em funcionamento 1 (um) banco de investimento, 10 (dez) sociedades de crédito imobiliário, 6 (seis) sociedades de crédito, financiamento e investimento, 13 (treze) distribuidoras de títulos e valores mobiliários, 6 (seis) sociedades corretoras e 4 (quatro) empresas de arrendamento mercantil. A esse grupo devem ser acrescidas 10 (dez) instituições em regime de liquidação extrajudicial e 4 (quatro) com autorização

para funcionamento suspensa por prazo indeterminado. Ao todo são 87 (oitenta e sete) empresas estaduais que disputam espaço nos mercados financeiro e de capitais com a iniciativa privada, fato que, naturalmente, traz à reflexão, no particular, a inteligência e o alcance do Art. 173 da Constituição Federal.

103. Desde fevereiro de 1987, 60 (sessenta) instituições financeiras públicas estaduais foram submetidas ao Regime de Administração Especial Temporária (RAET) ou ao processo de Liquidação Extrajudicial, ou seja, quase 69% do universo de IFEs foi ou está submetido a regime de exceção.

## REDE DE AGÊNCIAS

104. Com base nesses números e no desempenho retrospectivo das instituições financeiras estaduais, pode-se discernir com facilidade, dispensando maior aparato estatístico, o descasamento entre o agredado da poupança disponível pela sociedade e a dimensão da rede de agências desse segmento de empresas e, por consequência, a disfunção do modelo estrutural e operacional por elas adotado. Funcionalmente, rejeitada dessa forma a aplicação racional do princípio de economia de escala, evidencia-se, com a concentração de várias agências de bancos públicos como um todo em uma cidade e até em uma rua, a competição predatória entre si.

105. A extensão e a evolução da rede de agências bancárias no País, a partir de 1986, podem ser acompanhadas no quadro seguinte, onde se observa que, no período, o conjunto de dependências dos bancos privados se contrai de 50% para 45% do total, o das instituições financeiras federais se expande em 5%, enquanto que a dimensão da rede de agências dos BEs mantém estável sua participação de 25%, independentemente das oscilações sofridas pela economia daquela data até hoje:

Anos	Bancos Federais (1)	Bancos Estaduais (2)	Bancos Privados (3)	Total (4)	Relação (1/4)	Relação (2/4)	Relação (3/4)
1986	4.841	4.903	9.770	19.514	0,25	0,25	0,50
1987	4.995	4.879	8.974	18.848	0,27	0,26	0,48
1988	5.115	4.912	8.567	18.594	0,28	0,26	0,46
1989	5.669	5.017	9.056	19.742	0,29	0,25	0,46
1990	5.634	5.107	8.926	19.667	0,29	0,26	0,45
1991	5.456	4.671	8.246	18.373	0,30	0,25	0,45
jan/92	5.494	4.567	8.270	18.331	0,30	0,25	0,45

Fonte: sistema CADINF/DECAD

Essa tabela também informa que:

- entre dezembro de 1986 – ano impactado pelo Plano Cruzado e em que as instituições financeiras foram apresentadas ao elemento “custos” – e junho de 1992, a evolução da rede de agências dos três segmentos apresenta comportamento distinto; a dos bancos federais cresce continuamente (+13,49%), só registrando pequena redução de 1990 para 1991; a dos bancos estaduais se expressa por uma senóide de oscilações discretas, sendo o único grupo que cresce a rede no período de implementação do Plano Collor I, mas no cômputo geral se contrai em 6,85%; por último, a rede de dependências dos bancos privados, ao contrário dos outros dois grupos, sofre um encolhimento quase que constante, apresentando incremento significativo apenas entre 1988 e 1989, quando o processo inflacionário ganha forte impulso, para registrar no período toda uma redução de 15,85%, equivalente a mais do que o dobro da redução da rede de BEs;
- entre dezembro de 1989 – quando as três redes atingem sua dimensão maior e a economia brasileira convive com suas maiores taxas de inflação – e dezembro de 1991 – com a inflação ainda aquém do patamar de 20% – a contração dos contingentes de dependências dos bancos federais é da ordem de 3,76%, dos estaduais de 6,9%, e dos privados de 8,94%.

107. O quadro abaixo apresenta a distribuição da rede de agências dos 24 BEs, com segregação das superavitárias e deficitárias, de acordo com as informações dos próprios Bancos:



Local Agências	Jun.1990 (1)			Jun.1991 (1)			Jun.1992 (2)		
	Sup	Def	Total	Sup	Def	Total	Sup	Def	Total
No estado	2036	939	2975	1528	1514	3042	1821	614	2435
Fora do estado	229	150	379	167	206	373	163	77	240
Total	2265	1089	3354	1695	1720	3415	1984	691	2675

(1) não inclui as agências de uma instituição que declara não ter sistema de custeamento da rede

(2) não inclui as agências de uma instituição, pelo mesmo motivo, e as de três outras por não terem esses dados na data-base

Data-base: as indicadas

Fonte: dados obtidos junto às instituições pela fiscalização

108. Por esse demonstrativo teríamos que 32,42% das agências dos BEs eram deficitárias em junho de 1990, 50,37% em Junho de 1991 e 25,83% em junho de 1992.

109. Para a compreensão da consistência analítica desses dados é de se registrar que essas instituições ou não têm sistema de custeamento ou o possuem em fase de elaboração ou de implantação e aperfeiçoamento.

110. Nesse sentido são ilustrativas as bruscas variações de resultado de dependências no período de junho de 1991 a junho de 1992, as quais, associadas à realidade da ineficiente concentração operacional dos BEs com o setor Governo e mesmo considerando o crescimento das taxas da inflação que lhes beneficia, levam à especulação sobre a qualidade desses resultados; é o caso de um BE em que o número de agências deficitárias teria se reduzido de 185 para 19, em outro, de 154 para 46, ou em um terceiro, de 98 para 8.

## UM DEBATE AMPLO DA “QUESTÃO BEs”

111. Nas palestras e debates do Seminário Internacional “Bancos Estaduais- Experiências e Perspectivas”, realizado no Banco Central, em maio de 1992, a tônica foi a constatação da indesejável vulnerabilidade dessas instituições ao fator político que permeia a vontade do acionista controlador, inobstante com aceitação da tese de que elas lhe possam ser importantes, como agente econômico’ e como elemento de geração marginal de receita. Foi igualmente

destacado, nesse encontro, o efeito negativo dessa ingerência nos BEs, muitas vezes contrária aos seus interesses como empresas, inclusive gerando com frequência pernicioso descontinuidade administrativa.

112. Dos depoimentos desse Seminário, avulta, pela larga experiência de seu autor como administrador público, a manifestação do então Secretário de Fazenda de Pernambuco, Dr. Gustavo Krause, sobre a afetação exógena do processo decisório de uma instituição financeira pública:

“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”.

113. Os depoimentos dessa reunião de trabalho, cujos autores, na sua origem e experiência, cobrem todos os segmentos da sociedade que se vinculam ao assunto, também apontam na direção da necessidade da profissionalização dos quadros funcionais e dos administrados e da perfeita identificação dos objetivos dessas organizações, para que se reduza sua forte sujeição a influências externas normalmente comprometedoras de seu desempenho.

## JUSTIFICATIVA PARA UM BANCO ESTADUAL

114. Há correntes do pensamento, com numerosos e respeitáveis adeptos, que entendem não haver qualquer justificativa econômica consistente para a existência de um banco estadual. Opinam que as funções que esses deveriam desempenhar poderiam ser supridas pela rede geral, que tem vantagem comparativa, com ganho final para os controladores dos BEs.

115. Sem prejuízo do acatamento dessas razões técnicas, mas de uma ótica mais pragmática, lembrando as instituições financeiras criadas com o fim precípua de gerir fortunas pessoais ou os recursos de grandes

grupos empresariais, poder-se-ia identificar algum grau de racionalidade que justificasse a existência de uma instituição financeira estadual ou, por determinantes geo-econômicas, de um grupo de Estados, desde que observadas na sua concepção e política operacional as seguintes premissas básicas:

- otimização do uso da receita tributária;
- prática da atividade de fomento, privilegiando o desenvolvimento estadual seletivamente, sem comprometimento de seus recursos próprios e os de terceiros sob sua administração I sem incursões, algumas até demagógicas, por ações de benemerência, imprescindíveis, sem dúvida, mas sem o uso do instrumento “banco”;
- gerência eficiente do caixa do Estado;
- geração de receita efetiva, que se transforma em dividendos que o Governo do estado seu acionista controlador, legitimamente recebe e aplica em seus projetos sociais e no atingimento de suas metas político-administrativas, dentro de sua programação orçamentária; e
- desenvolvimento de produtos restrito a seu objetivo institucional, sem operar em mercados de risco, como commodities, câmbio, futuros etc...

116. Fora, desse modelo, a cogitação será de mais um banco voltado para disputar mercado com a iniciativa privada e não com vocação para ser o agente financeiro de seu Estado. É a figura do Estado empresário. Se esse Estado, acionista controlador, faz essa opção, tem que estar capacitado a se submeter à “regra do jogo” de mercado, bem como a aceitar o desafio de capitalizar o banco no volume de recursos adequado, de qualquer sorte a mesma contingência que orienta a hipótese prevista no item anterior. É na postulação mal-sucedida do Estado-empresário que encontramos Bancos Estaduais em produtos do mercado financeiro de alto risco como intermediadores de operações em Bolsa ou de *commodities*, e em regiões geográficas tão inesperadas como a Ásia ou o Leste Europeu.

## BANCOS PÚBLICOS FEDERAIS

117. Neste ponto, cabe breve registro sobre os bancos federais, por se constituírem em outra exteriorização de um mesmo fenômeno. A trajetória dessas instituições públicas tem pontos de contato com as questões que influenciam o desempenho dos bancos estaduais, afinal não tosem eles públicos também.

118. O acionista controlador desses bancos públicos – o Tesouro Nacional – possui cinco empresas do mesmo ramo disputando entre si e com os estaduais o mesmo espaço de mercado: Bancos do Brasil, do Nordeste do Brasil, da Amazônia e Meridional e Caixa Econômica Federal.

119. Sob esse ângulo primordial, evidencia-se conveniente sejam definidos prioritariamente os parâmetros maiores da (a) conveniência/necessidade de se dispor de todas essas instituições; (b) em seguida, de qual a vocação de cada uma como agente da política creditícia do Governo, de forma que não se superponham na mesma função, com perdas recíprocas e não atingimento das metas estabelecidas pelo acionista controlador; (c) da dimensão da rede de agências de cada uma delas dentro desses objetivos, evitando as dependências deficitárias e a competição ineficiente entre si.

120. Por outro lado, operações de grande porte, que não apresentam resultado positivo nos bancos estaduais, repercutem significativamente em bancos federais, como é o caso dos repasses da CEF àquelas instituições para saneamento básico, habitação popular etc, que não têm retorno efetivo no mais das vezes.

121. Assim, a diferença variável entre os dois segmentos de instituições públicas fica na escala econômico-financeira de cada uma, Os números das instituições federais, por seu porte, dão cores mais dramáticas e consequências amplificadas aos desequilíbrios que elas tentas superar.

122. Por isso e até pelas consequências perigosas que o desequilíbrio de caixa e a ineficiência de um banco oficial possam acarretar para

a estabilidade do sistema financeiro e para a condução da política monetária, as medidas de ajustamento e controle dos bancos estaduais que aqui se comentam podem e devem ser aplicadas às instituições federais, com as adaptações que sua realidade e funções legais aconselharem. A rigor, as federais em primeiro lugar. Com efeito, partindo o exemplo do Governo Federal misto de acionista controlador e de responsável pela gestão econômica do País, sua ação possivelmente.

## MECANISMOS DE AJUSTAMENTO DOS BEs

123. O Banco Central tem estimulado entre os diversos setores da sociedade que interagem com essas instituições o repensamento urgente de sua real vocação e de sua eventual necessidade, objetivando a identificação de um novo modelo legitimado em que o banco estadual tenha dimensão física e atividades orientadas exclusivamente para sua finalidade precípua e compatíveis com a capacidade do seu controlador. Como parte desse processo foi elaborada uma série de condicionantes que visam, nessa etapa intermediária, o aperfeiçoamento dos bancos estaduais e que, aprovados por sua Diretoria, já vêm sendo aplicados em alguns casos específicos. São eles, basicamente: estrutura enxuta; vocação definida; administradores profissionais experientes comitês para decidir operações; capitalização efetiva; não operar com Estados.

124. Pelo acerto que têm demonstrado as experiências referida: e enquanto não se materializa o cogitado modelo aperfeiçoado de instituição, esses mecanismos de ajustamento devem continuar sendo utilizados nos bancos estaduais, com a intensidade e profundidade que as circunstâncias permitirem, sempre que os BEs recorram ao apoio do Banco Central, consoante exposto no tópico 131.

125. A implantação casuística dessas medidas, dentro da estratégia proposta, deve ser compreendida como a fase inicial desse processo. Simultaneamente, a área de organização de sistema financeiro do Banco Central estuda e aprofunda a normatização dos itens possíveis desse elenco, em coordenação com as áreas de fiscalização e de política

monetária e com o grupo interdisciplinar referido no tópico 139 para acompanhamento dos bancos públicos, objetivando, sem se afastar da meta de desregulamentação, criar condições dinâmicas ao aperfeiçoamento permanente das instituições financeiras públicas.

126. É imprescindível, nesse rol de medidas destinadas ao fortalecimento dos BEs, o tratamento isonômico entre instituições financeiras públicas e privadas, de que a citada Resolução n° 1.748 é exemplar, de forma a que, sem o manto protetor de tratamentos excepcionais de inspiração desprovida de contato com a realidade econômica, elas possam ganhar eficiência e se tornar competitivas.

127. Convém frisar que essa necessária igualdade de tratamento, abrangente às instituições financeiras federais, mais do que um ato de racionalidade econômica, é moral e socialmente justa. Os nichos de privilégio que alguns segmentos tentam manter são fomentadores de ineficiência, pela qual a sociedade como um todo paga preço alto. São uma parcela desse custo incorrido os valores constantes do item 70, correspondentes a verbas utilizadas em programas de recuperação de BEs sem retorno compatível.

128. Uma restrição, porém, deve ser necessariamente comum a qualquer exercício que se faça de redesenho dos bancos estaduais: eles não podem continuar como vinte e cinco virtuais bancos emissores de moeda, em paralelo ao Banco Central.

129. Assim, a operacionalização objetiva desse processo de aperfeiçoamento do modelo atual das instituições financeiras estaduais se faz, neste primeiro estágio, pelo esclarecimento e adesão delas, no todo ou parte, conforme a sua dimensão e características próprias, mediante alteração estatutária ou apresentação de carta-compromisso, aos seguintes ajustamentos operacionais e administrativos, sempre que de mandarem suporte, aprovação de atos internos e orientação técnica das diversas áreas do Banco Central:

129.1 os aumentos de capital em espécie deverão significar ingresso e permanência de recursos líquidos na empresa,

não devendo ser aceita a figura do aumento de capital por transformação de saldos credoras, a qualquer título, dos acionistas, salvo casos específicos em que comprovadamente não sejam afetadas sua consistência patrimonial e o equilíbrio mínimo entre ativos rentáveis e recursos totais;

129.2 desistência de pleitear nova(s) agência(s) ou da instalação de PABs, por um ano a partir da adesão ao plano; após esse período, qualquer pedido deverá estar embasado em consistente estudo de viabilidade econômica do empreendimento;

129.3 fechamento de agências deficitárias;

129.4 limitação geográfica da rede de dependências ao território do respectivo estado, alcançando sua prestação de serviços amplitude nacional, de modo eficiente e a custos reduzidos, através da participação no sistema integrado de bancos estaduais;

129.5 participação dos Secretários das áreas de Fazenda – este na qualidade de Presidente –, de Planejamento e de Indústria e Comércio no Conselho de Administração;

129.6 participação de um funcionário, eleito e escolhido em lista tríplice, no Conselho de Administração;

129.7 a eleição do representante do quadro efetivo da IFE para o Conselho de Administração deverá subordinar-se, preferentemente, as seguintes condições:

- os candidatos deverão ser concursados, pertencentes ao quadro de carreira do banco, e ter exercido cargo equivalente ou superior ao de gerente de agência, por 5 (cinco) anos no mínimo, na instituição;
- o representante será eleito pela Assembleia Geral entre os 3 (três) candidatos mais votados pelos funcionários do quadro técnico efetivo da instituição; e



- será vedado ao funcionário eleito o exercício, ainda que de forma interina, de qualquer outro cargo na administração de banco, enquanto no exercício do mandato no Conselho de Administração.

129.8 os indicados para integrar a Diretoria deverão ter em complementa ao estabelecido no Art. 1º da Resolução nº 1.763:

- graduação em curso superior, ou legalmente equiparado, e exercido funções de direção, de gerência ou de assessoramento de alto nível em instituição financeira ou entidade autorizada a funcionar pelo Banco Central, ou, ainda, na área financeira de entidades públicas ou privadas, por um penado mínimo de dois anos;
- a mesma experiência profissional requerida na alínea anterior, por prazo não inferior a quatro anos, quando apenas preencher este quesito;

129.9 o atendimento dos requisitos constantes do item anterior seria comprovado previamente no ato da eleição da Diretoria, constando da respectiva ata assemblear;

129.10 o Presidente do banco será o responsável direto também pela implantação imediata e permanente observância das rotinas de:

- controle e fiscalização internos; e
- acompanhamento da regularidade dos procedimentos operacionais e atos administrativos da instituição, presente sua situação econômico-financeira;

129.11 não realização de operações de crédito com estados e suas empresas, da administração direta e indireta, seja diretamente com aquele que é seu acionista controlador ou com outras Unidades da Federação, nem concessão de garantias a essas pessoas jurídicas, inclusive face à previsão das Leis nº 4.595/64, Art. 34, inciso 111, e 7.492/86, Art. 17, e da Resolução nº 1.775, de 6.12.90; 129.12 criação de comitê(s) de crédito;

- 129.13 criação de central de cadastro e de risco;
- 129.14 admissão de funcionários apenas por concurso público, ressalvada a hipótese do tópico seguinte;
- 129.15 a contratação direta de funcionários é restrita exclusivamente a profissionais de mercado de notória competência/experiência, para ocupar funções específicas de alto nível (Chefia de Departamento/Gerência/Assessoria) que reconhecidamente não possam ser providas do modo adequado, em determinado momento, com recursos próprios; essa admissão será aprovada sempre em reunião da Diretoria, que avaliará sua necessidade e o currículo do candidato, e homologada pelo Conselho de Administração;
- 129.16 o quadro de funcionários será destinado exclusivamente ao atendimento das funções e atividades do banco, sendo vedadas as cessões de servidores, com ou sem ônus;
- 129.17 é vedada a contratação de empresas para fornecimento de mão-de-obra, ressalvada a hipótese do tópico seguinte;
- 129.18 a utilização de empregados de empresas fornecedoras de mão-de-obra, contratada por licitação pública, é limitada ao número de elementos estritamente necessário aos serviços de vigilância; a manutenção e limpeza prediais serão objeto de contratação de serviços, também mediante licitação pública; essa modalidade poderá ser utilizada, alternativamente, para atendimento dos serviços de vigilância;
- 120.19 desenvolvimento e implantação prioritários de programa de modernização organizacional, com adequado grau de informatização da instituição;
- 129.20 institucionalização de regras e procedimentos estabelecendo que as despesas com publicidade, propaganda e promoção deverão ser previstas orçamentariamente, como

percentual, fixado tecnicamente, da receita financeira das operação de crédito, exclusive repasses, e só poderão se destinar de forma clara à sustentação de sua imagem institucional e à promoção de seus produtos;

129.21 implantação de sistema efetivo de custeamento

129.22 a prestação de serviços ao Estado (recolhimento de tributos, pagamento do funcionalismo, etc.) deverá ser sempre regulada em contrato prévio, onde se estabeleçam, de forma justa e clara, as condições do negócio e o pagamento ao BE de remuneração que cubra os custos em que incorre com o serviço mais a necessária margem de lucro; para que não conviva com a prática do fato consumado, nesses ajuste ficaria expresso que a inobservância de qualquer de suas cláusulas ensejaria sua rescisão pronta; esse contrato, tão logo celebrado, seria publicado e divulgado nos Órgãos do Governo que dele fossem parte ou objeto, como forma de prevenir e deixar transparente que qualquer atraso no pagamento do funcionalismo é da exclusiva responsabilidade da Secretaria local que cobre a área de finanças;

129.23 vedação de qualquer tipo de cessão, por empréstimo ou comodato de bens móveis e imóveis, inclusive veículos, a Órgãos da administração direta ou indireta dos Estados; e

129.24 criação de uma reserva destinada à capitalização permanente da instituição, cujo suprimento tempestivo será sempre responsabilidade do acionista controlador.

130. Complementarmente, o Banco Central agirá no sentido de:

- I. maior rigor e uso do poder discricionário no exame e avaliação dos antecedentes e experiência profissionais dos indicados para a administração dos BEs, com ênfase para aqueles que desempenhavam funções da categoria quando a instituição tenha sido submetida a eventual regime especial;

- II. progressiva retirada dos títulos estaduais do SELIC, que passariam a ser negociados na CETIP apenas; hoje já se tem nessa situação títulos emitidos para pagamento de precatórios judiciais pelo Estado e Prefeitura de São Paulo, além dos títulos emitidos pelo Estado de Mato Grosso do Sul; a medida, se não consegue afastar definitivamente a dívida estadual da conta de Reservas Bancárias, pelo menos torna mais remota a sua contaminação, pois o mercado, ao aceitar ou não o papel, serviria de primeiro avalizador de sua qualidade, induzindo a um aperfeiçoamento na administração do financiamento das dívidas estaduais; além disso, o SELIC seria devolvido a sua missão original de só registrar os títulos do Tesouro Nacional e do Banco Central, que servem de base para este Órgão fazer política monetária;
- III. considerar objetivamente a exclusão do BE da compensação de cheques, sempre que ocorrer a hipótese de a instituição apresentar insuficiência de saldo na conta de Reservas Bancárias, como forma de prevenir o crescimento do prejuízo a terceiros de boa-fé, inclusive investidores e depositantes, e presentes, também, as disposições do Art. 18 do Decreto-lei nº 2.321/87 e do § 9, Art. 7 da Resolução nº 1.786/92; e
- IV. remessa de relatórios gerenciais trimestrais ao acionista controlador, dando conta da efetiva situação econômica da respectiva instituição financeira estadual, firmados por Chefe de Unidade; para a entrega da primeira correspondência, o Secretário de Fazenda interessado junto com o Presidente do BE compareceriam ao Banco Central; as demais seriam encaminhadas rotineiramente, salvo a ocorrência de indicadores de risco para a instituição; essa providência visa eliminar eventual alegação do representante do acionista controlador de não ter sido alertado tempestivamente de problemas que estivessem se acumulando em seu banco estadual.

131. Ultrapassando os limites da ação reguladora ou a influência formal do Banco Central e mesmo deste Conselho, a dissociação, efetivamente observada, do mandato dos administradores dos Bancos Estaduais do mandato dos Governadores coloca-se como desafio à vontade dos acionistas controladores em assegurar, a essas instituições públicas, um maior grau de estabilidade e profissionalismo em sua gestão.

## ESCLARECIMENTOS COMPLEMENTARES ÀS MEDIDAS DE AJUSTAMENTO

132. É de se destacar que essa modelagem é harmônica com a vocação de um banco estadual na sua essência, conforme definido e ressaltado respectivamente nos itens 115 e 116.

133. Quanto à exequibilidade e eficiência dessas medidas, deve-se esclarecer que elas derivam, em grande parte, da tabulação de tudo o que se pensou e tentou no banco Central, nos últimos 10 anos, a respeito do tema, inclusive da constatação da flagrante fragilidade do modelo atual dessas instituições.

134. Esse **mix** de medidas resultante visa, também, um maior grau de controlabilidade das IFEs pelo Banco Central e a criação de um conjunto de obstáculos que, beneficiando a própria instituição, minimize a influência que seja indesejável de seus acionistas controladores, no cotidiano da administração geral e da gestão das reservas das empresas. Se a visão prática mostra que, na conjuntura presente, não há como se trabalhar com a hipótese ótima da eliminação desse **link**, pelo menos se oferece uma resistência mais estruturada à propagação desse fenômeno.

135. A experiência passada e a que se acumular com a implementação concreta deste projeto, somadas ao maior grau de interação com as administrações desses bancos decorrente desse trabalho conjunto, permitiriam ao Banco Central não só maior difusão e conscientização dos princípios de profissionalização e fortalecimento dessa rede, mas também o desenvolvimento seguro e consensual de um modelo eficaz de instituição financeira pública estadual.

136. Sem prejuízo desse encaminhamento do assunto, o referencial maior no trato da “questão BEs” para este Órgão deverá continuar sendo sempre o estágio de plena aplicabilidade do princípio de tratamento isonômico entre as instituições financeiras privadas e públicas cogitado nos itens 126 e 127.

## GRUPO DE ACOMPANHAMENTO ESPECIAL DE INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS PÚBLICAS

137. De outro lado, a vivência do acompanhamento especial dos bancos públicos no último ano recomenda que a monitoração desse segmento de instituições – por sua complexidade e natureza singular e independentemente da atuação de rotina dos diversos segmentos operacionais do Banco Central – fique sob o controle crítico de um grupo interdisciplinar restrito, constituído de funcionários categorizados de suas áreas de fiscalização, de operações bancárias e de organização do sistema financeiro.

138. A ênfase desse trabalho em implantação, de característica matricial, é a contínua avaliação de desempenho dessas instituições, a geração de informes gerenciais regulares e uma visão integrada de monitoração que confira imediatismo à atuação deste Órgão.

## CONCLUSÃO

139. Bancos não têm morte súbita, salvo a hipótese de uma incomum conjunção perversa de fatores radicais em um dado momento. Seu processo de degradação costuma ter cadência lenta e mascarada para o grande público, com seus recursos financeiros sendo consumidos na sequência de políticas de crédito e administrativas e de operações desaconselháveis pelo que se denomina de princípios de boa técnica bancária, até que começam a aparecer as sequelas patrimoniais.

140. A persistência de uma taxa mais elevada de inflação, para a qual eles podem contribuir, ajuda nessa ilusão. Mesmo na observância das

disposições legais e regulamentares pertinentes, ou até por isso, eles podem continuar apresentando resultados contábeis aparente mente positivos, proclamando rentabilidade e convivendo com sucessivos desequilíbrios de caixa.

141. Essa a leitura de cautela que se deve fazer sobre a lucratividade sempre alardeada pelos interessados no período que se segue ao fechamento de balanços. A quase totalidade das 31 instituições bancárias referenciadas neste voto registra lucro contábil no final do exercício de 1991, sobre o qual devem ter recolhido tributos e pago dividendos. Dependendo da falta de consistência desse resultado, se descapitalizam em igual volume.

142. No momento, como alguns dados aqui alinhados podem sugerir, o segmento de instituições financeiras públicas apresentaria alguns sinais efetivos de busca de ajustamento à realidade do merc. de que são parte e ao cenário econômico do País, pela profissionalização de suas administrações e de suas práticas operacionais. De outro lado, a influência de vários acionistas controladores estaria sendo favorável, na medida em que cobrariam resultados e não interfeririam na gestão das empresas, mas esse é um componente efêmero por definição.

143. Inobstante, deve-se entender que esses resultados também sofrem forte impacto benéfico pela aceleração ocorrida no processo inflacionário, o que deixa sempre uma profunda inquietação sobre o quadro que se desdobrará quando as taxas de inflação forem contidas abaixo de dois dígitos, já que o limite atual para receita positiva dos BE estaria no piso de taxas pouco inferiores a 20%.

144. Enfim, tudo indica que esse esforço de interação, apoio e acompanhamento especial que o Banco Central vem desenvolvendo junto aos bancos estaduais, com resultado positivo na medida do possível deva ser intensificado.

145. É o relato sobre a situação atual do sistema de instituições financeiras públicas, seus antecedentes históricos e a implantação de um programa de ação para seu ajustamento, aperfeiçoamento

e controle mais dinâmico pelo banco Central, condições para o fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional, eliminação da inflação e retomada do desenvolvimento econômico.

Comunicação do Presidente  
Gustavo Jorge Laboissière Loyola



# Índice Onomástico

## A

ALVES, Sergio Darcy da Silva	26, 50
ARIDA, Persio	10, 27, 29, 57, 65, 67, 69, 70, 94
AZEVEDO, José Carlos de Almeida	17

## B

BACHA, Edmar Lisboa	17, 30
BARROS, José Roberto Mendonça de	59, 68
BARROS, Luiz Carlos Mendonça de	10, 27, 30, 35
BECKER, Gary Stanley	18
BORJA, Célio de Oliveira	43
BRACHER, Fernão Carlos Botelho	27, 28, 30, 32
BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos	30, 34
BUCCHI, Wadico Valdir	10, 36, 65

## C

CALLIARI, Alcir Augustinho	46
CAMÕES, Elmo de Araújo	36
CARDOSO, Fernando Henrique	11, 42, 46, 67, 71
CARVALHO, Luiz Nelson Guedes de	42, 51, 55
CASTELLO BRANCO, Roberto	10, 18, 25, 27
CHÁVEZ, Hugo	71
COSTA, José Ribamar Ferreira de Araújo (José Sarney)	25, 29, 30, 35, 37
COVAS JÚNIOR, Mário	75, 93

## D

DELFIN NETTO, Antônio	17
DORNELLES, Francisco Oswaldo Neves	25, 27

## E

ERIS, Ibrahim	10, 11, 35, 36, 37, 40, 50
---------------	----------------------------

## F

FERREIRA, Paulo César Ximenes Alves	45, 55, 56, 65, 83, 84
FLEURY FILHO, Luiz Antônio	75, 93
FRAGA NETO, Arminio	42, 51, 65, 74, 91, 92
FRANCO, Gustavo Henrique Barbosa	54, 62, 65, 67, 68, 69, 91
FRANCO, Itamar Augusto Cautiero	10, 43
FUNARO, Dilson	27

**G**

GALVÊAS, Ernane	65, 81
GARÓFALO FILHO, Emílio	41, 44
GEISEL, Ernesto Beckmann	22
GONÇALVES, Antônio Carlos Porto	18, 19
GONÇALVES SOBRINHO, Gustavo Krause	44, 128
GROS, François Robert André (Francisco Gros)	10, 30, 42, 43, 51, 52, 53

**H**

HADDAD, Paulo Roberto	44, 45
-----------------------	--------

**I**

ISSING, Otmar	96
---------------	----

**L**

LAFER, Celso	43
LANGONI, Carlos Geraldo	17, 65
LEITÃO, Miriam Azevedo de Almeida	45
LEMGRUBER, Antônio Carlos Braga	18, 25
LIMA, Iran Siqueira	26
LIRA, Paulo Hortêncio Pereira	81
LOPES, Francisco Lafayete de Padua (Chico Lopes)	30, 57, 58, 62, 68, 69, 95

**M**

MAGALHÃES, Antônio Carlos Peixoto de	46, 47, 70, 93
MALAN, Pedro Sampaio	11, 57, 58, 62, 67, 68
MARQUES, Maria Silvia Bastos	19
MELLO, Fernando Afonso Collor de	10, 11, 36, 37, 42, 43
MELLO, Zélia Maria Cardoso	37, 39, 41
MORAES, Pedro Luiz Bodin	42
MOREIRA, Marcílio Marques	41
MOURA, Alkimar Ribeiro	57, 59, 69
MOURA, José Tupy Caldas de	27

**N**

NAHAS, Naji Robert	36
NEVES, Tancredo de Almeida	25
NÓBREGA, Maílson da	30, 34, 37, 45

**O**

OLIVEIRA, Fernando Milliet de	30, 32, 36, 65
-------------------------------	----------------

**Q**

QUÉRCIA, Orestes	93
------------------	----

**R**

RAMOS, José Saulo Pereira	29
RESENDE, André Pinheiro de Lara	10, 27, 29
RESENDE, Eliseu	45

**S**

SERRA, José	68
SERRANO, José Carlos Madeira	21
SIMONSEN, Mário Henrique	17, 18, 19, 21
SOCHACZEWSKI, Antônio Claudio Leonardo Pereira	37

**T**

TOURINHO, Rodolpho	46
--------------------	----

**V**

VIEIRA, José Eduardo Andrade	53, 71
------------------------------	--------





**BANCO CENTRAL  
DO BRASIL**

**(...) A MELHOR OPÇÃO FOI A QUE ADOTAMOS:**

preservamos a atividade no setor privado, criamos mecanismos para que os acionistas e administradores fossem responsabilizados e, principalmente, criamos mecanismos para que, no futuro, esses eventos não se repetissem. Dessa forma, conseguimos estabilizar e fortalecer o sistema financeiro brasileiro, mudando as regras de funcionamento do mercado e, ao mesmo tempo, minimizando os custos das operações.

**GUSTAVO LOYOLA**

Ex-Presidente do  
Banco Central do Brasil