

**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
FACULDADE DE ECONOMIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA**

**A REESTRUTURAÇÃO DOS BANCOS ESTADUAIS PÓS-PROES
ANÁLISE DO CASO BANRISUL**

Cláudio Tito Gutiérrez Gutiérrez

Orientador: Professor Dr. Carlos Augusto Vidotto

**Niterói - Rio de Janeiro
2006**

**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
FACULDADE DE ECONOMIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA**

CLÁUDIO TITO GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ

**A REESTRUTURAÇÃO DOS BANCOS ESTADUAIS PÓS-PROES
ANÁLISE DO CASO BANRISUL**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Economia da Universidade Federal Fluminense, como parte dos requisitos necessários a obtenção do título de Mestre em Economia.

Banca Examinadora

Prof. Dr. Carlos Augusto Vidotto (Orientador)
Faculdade de Economia - UFF

Prof. Dr. Luiz Fernando de Paula
Faculdade de Economia -

Prof. Dr. Carlos Pinkusfeld Bastos
Faculdade de Economia -

**Niterói – Rio de Janeiro
2006**

Resumo

Este trabalho aborda a reestruturação dos bancos estaduais inserida no programa de estabilização do Plano Real. Com a crise das finanças públicas, a partir do início da década de 1980, ocorre a desestruturação do mecanismo de financiamento dos estados, que passam a recorrer a outras formas de financiamento, entre elas os bancos estaduais. A hipótese deste trabalho sustenta que a crise das instituições financeiras estaduais ocorreu pela conjugação da crise econômica dos estados, da falta de arcabouço jurídico-normativo e de instituições preparadas para intervir em tal situação. Diferente do que sustentou a visão dominante no período 1994-02, que via os bancos estaduais como instituições intrinsecamente ineficientes. A crise dos bancos estaduais se prolongou até a renegociação definitiva das dívidas estaduais com o Plano Real. Nesse período foi criado o Proes, programa para reestruturação dos bancos estaduais, com o objetivo de reduzir a atuação dos estados no mercado bancário, através da privatização ou liquidação das instituições financeiras estaduais. Por fim, estudamos o caso do Banrisul, banco estadual reestruturado e que permaneceu sob controle do estado, verificando que os indicadores econômico-contábeis pós reestruturação apresentaram uma forte recuperação, fortalecendo a evidência que a crise das instituições estaduais ocorreu em um determinado período histórico, com condições institucionais especiais, e que, alterado tal cenário as instituições financeiras estaduais, em especial os bancos estaduais, podem voltar a desempenhar um papel importante dentro de uma estratégia de desenvolvimento regional.

Palavras-chave: bancos estaduais, Proes, Plano Real.

Abstract

This work examines the restructuring of the state banks inserted in the stabilization program of Plano Real. With the crisis in the public funds, in the beginning of the 1980 decade, the states financing device falls apart the states appeal to other financing devices, witch include the state banks. It is an assumption of this work that the crisis in the state financial institutions is due to the combination of the state economic crisis, the lack of legal and perceptive framework, as well as of institutions that might mediate such critical situations. Our analysis disagrees with the prevalent analysis in the period between 1994 and 2002, by which the state banks were inherently inefficient institutions. The crisis in the state banks lasted until there happened the ultimate negotiation of the state banks debts with Plano Real. The Proes witch was a program created with the purpose of restructuring state banks, trough privatization or liquidation of state financial institutions. Our analysis approaches the case of Banrisul, witch is a state bank that underwent a process of restructuring and remained under state control; it is ascertained that the economic and accounting data after restructuring presented evidence of strong financial recovering of the bank, which strengthens the assumptions discussed in this work.

Key words: state banks, Proes, Plano Real.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
1 – ANTECEDENTES: OS BES NO PERÍODO DE CRESCIMENTO ACELERADO	5
1.1 REFORMAS FINANCEIRA, TRIBUTÁRIA E ENDIVIDAMENTO EXTERNO	5
1.2 ATUAÇÃO DOS BES DAS REFORMAS FINANCEIRAS AO DECLÍNIO CÍCLICO	11
2 - INSTABILIDADE MACROECONÔMICA: NOVO PERFIL OPERACIONAL, FRAGILIZAÇÃO PATRIMONIAL E CRISE DOS BES	14
2.1 FRAGILIZAÇÃO DO SETOR PÚBLICO ESTADUAL	14
2.1.1 <i>Crise fiscal e financeira dos Estados (1980 a 1984)</i>	15
2.1.2 <i>Finanças estaduais no período de alta instabilidade (1985-1989)</i>	18
2.1.3 <i>Finanças estaduais na primeira etapa da liberalização (1990-1994)</i>	21
2.2 A DÍVIDA PÚBLICA ESTADUAL NO PERÍODO 1982 A 1994	22
2.3 FINANCIAMENTO DOS ESTADOS E CRISE DOS BES	24
2.3.1 <i>Primeiros planos de recuperação: Pac e Proref</i>	25
2.3.2 <i>Intervenções do Bacen e continuidade da crise</i>	27
2.3.3 <i>A dinâmica da crise dos Bancos Estaduais</i>	29
2.3.4 <i>O prolongamento da crise dos Bancos Estaduais - 1990 a 1996</i>	30
3. PROGRAMA DE AJUSTE DOS BES SOB O REAL	35
3.1 PRIMEIRA RENEGOCIAÇÃO DAS DÍVIDAS ESTADUAIS	35
3.2 A SEGUNDA RENEGOCIAÇÃO DAS DÍVIDAS ESTADUAIS	37
3.3 PROES: REESTRUTURAÇÃO E PRIVATIZAÇÃO DE BANCOS ESTADUAIS	40
4.SITUAÇÃO PÓS-AJUSTE DOS BES	46
4.1 QUADRO DAS INSTITUIÇÕES ESTADUAIS PÓS-AJUSTE	46
4.2 AS AGÊNCIAS DE FOMENTO	49
4.3 OS BES NO MARCO REGULATÓRIO DO SISTEMA FINANCEIRO	50

5. A CONTROVÉRSIA SOBRE OS BES E O CASO DO BANRISUL	55
5.1 DEBATE TEÓRICO-DOCTRINÁRIO SOBRE OS BÊS	55
5.2 O BANRISUL NO PERÍODO PÓS-REAL	62
5.2.1 <i>Ativo Total</i>	63
5.2.2 <i>Patrimônio Líquido</i>	65
5.2.3 <i>Resultado: o Lucro Líquido</i>	66
5.2.4 <i>Depósitos Totais</i>	67
5.2.5 <i>Despesas administrativas: agências e funcionários</i>	68
5.3 BANRISUL X OUTROS BANCOS: RENTABILIDADE E SOLIDEZ	69
5.3.1 <i>Retorno sobre o ativo</i>	70
5.3.2 <i>Análise comparativa do RSPL</i>	71
5.3.3 <i>Receita de Serviços por Despesas com Pessoal</i>	72
5.3.4 <i>Índices de Alavancagem e índice de Basileia</i>	73
5.4 BANRISUL X OUTROS BANCOS: TARIFAS E TAXAS.....	75
5.5 BANRISUL X OUTROS BANCOS: PERFIL DO CRÉDITO	78
5.6 COMPARATIVO DO CRÉDITO POR REGIÃO	81
 CONCLUSÃO	 88
 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	 94

Introdução

Os Bancos Estaduais (BEs) foram um importante instrumento auxiliar para os estados promoverem o desenvolvimento regional até o final da década de 1970. Porém, a partir da década de 1980, o conjunto dos BEs passou a apresentar desequilíbrios financeiros sistemáticos. A repetição de crise dos BEs durante toda a década de 80 e parte da de 90, possibilitou que se formasse um relativo consenso entre governo, setores acadêmicos e *staff* de órgãos importantes da burocracia estatal como o Ministério da Fazenda e o Banco Central. Esse acordo permitiu que fosse construída como saída para crise dos bancos estaduais o Proes,¹ programa de caráter privatista, com principal objetivo retirar o controle das instituições financeiras do controle dos governos estaduais.

O Proes também teve como meta, não explícito, provocar o aumento da concentração bancária com objetivo de fortalecer o sistema bancário nacional, observado nas aquisições realizadas de BEs pelos bancos privados nacionais como Bradesco, Itaú e Unibanco. Outro objetivo foi protagonizar um novo ciclo de abertura do sistema financeiro nacional (SFN) ao capital externo através de sua participação nos leilões de privatização dos BEs, autorizados por decreto presidencial. O caso mais emblemático foi à compra do maior banco estadual, o Banespa, pelo banco estrangeiro Santander.

Esses eventos modificaram profundamente o quadro existente de BEs anterior ao Plano Real. Todos estados, com exceção de Tocantins e Mato Grosso, possuíam BEs sob controle público até o lançamento do Proes. Atualmente, verifica-se a existência de apenas 6 instituições estaduais sob controle de seus respectivos governos estaduais. A prolongada crise financeira dos BEs teve como principal resultado a sua ampla redução, através das privatizações e liquidações organizadas pelo governo federal. A compensação ocorreu pelo apoio federal para criação de Agências de Fomento estaduais em lugar dos BEs.

O consenso formado na década de 1990 partia da constatação que os BEs foram utilizados desde o início da década de 1980 como instrumentos para amenizar as crises das finanças estaduais, principalmente, através da realização de empréstimos e ou na colocação de títulos da dívida estadual. A partir dessa observação os setores contrários à continuidade dos BEs públicos concluíam que, os governos estaduais não podiam controlar instituições

¹ Criado pela edição da Medida Provisória nº 1514, em 7/8/1996.

financeiras estaduais, pois sempre os estados iriam utilizar os bancos como apêndices de seus tesouros. E, como segunda conclusão lógica, os BEs seriam sempre instituições ineficientes dado seu caráter público.

O objetivo deste trabalho é questionar a hipótese de que BEs são instituições intrinsecamente ineficientes dado o caráter público, e que, ao contrário essas instituições podem vir a ser viáveis economicamente e, desempenhar um papel relevante para o desenvolvimento de seus estados. Vamos sustentar que o desajuste financeiro dos BEs ocorreu em um determinado período histórico, o da crise das finanças estaduais (de 1980 até meados dos anos 90), concomitante a um arranjo jurídico-institucional e político que deram condições para que os BEs fossem utilizados com o propósito de aliviar a crise financeira dos entes estaduais.

Para isso, iremos analisar, a partir das mudanças econômicas ocorridas no Brasil em 1964, a evolução do papel dos BEs na economia nacional até os dias atuais. Diferente da visão oficial, que explica a crise dos BEs a partir da incapacidade gerencial de seus gestores, vamos buscar relacionar como as alterações no cenário internacional e nacional, ao modificar as condições de financiamento dos estados alteram o papel que os BEs vinham desempenhando anterior a crise de 1980. Essas alterações nas condições econômicas levaram a uma brusca mudança nas fontes de financiamento do estado brasileiro, em particular, dos governos estaduais. Como conseqüências dessas alterações econômicas em conjunto com um aparato jurídico-institucional limitado para disciplinar e coibir abusos na gestão dos BEs, estes atravessaram um longo período de desequilíbrios financeiros.

A mudança no cenário econômico nacional com a estabilização de preços criada pelo Plano Real, deu poder para o governo federal conseguir articular um acordo nacional para consolidação das dívidas estaduais, fonte principal dos desequilíbrios financeiros dos BEs. Junto a isso, o governo federal propôs o Proes como instrumento para resolver a crise financeira dos BEs, transferindo as dívidas das instituições financeiras para a dívida consolidada dos estados. O programa capitalizou as instituições financeiras estaduais, sobretudo aquelas que os governos estaduais dispuseram de seu controle acionário para privatização ou liquidação. Em condições menos favoráveis, o plano também assistiu os

BEs que os estados reestruturassem, porém sem abrir mão de seu controle acionário e comprometendo-se com sua venda futura.

Por outro lado, a crise dos BEs fez com que, nesse período, fossem sendo aperfeiçoados mecanismos de controle das instituições financeiras, através de legislações específicas, coibindo abusos por parte dos controladores e administradores, como consta na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) a vedação de empréstimos de instituições financeiras a seus controladores. Também foi fortalecido o principal instrumento de controle dessas instituições, o Banco Central que ganhou poderes especiais para intervir nas instituições financeiras públicas através do Raet, além poder passar a exigir mudanças na administração, do gerenciamento de riscos entre outros poderes em sintonia com os acordos internacionais da Basileia.

A nossa hipótese de trabalho sustenta que o plano de resgate financeiro dos BEs, combinado com o processo de estabilização financeira e as mudanças na estrutura jurídico-institucional recompuseram as condições necessárias para que os BEs pudessem voltar a operar. Seus controladores não podem mais dispor das instituições como apêndices de seus tesouros, em razão do conjunto de instrumentos que o Banco Central tem a sua disposição para coibir esse risco. Ao mesmo tempo, a mudança de cenário faz com que as instituições estaduais possam operar com foco nos negócios financeiros, o que lhes possibilitaria voltar a serem instituições economicamente viáveis.

Para tal fim, a dissertação estará estruturada com um primeiro capítulo que busca resgatar o período da atuação dos BEs, a partir das mudanças financeiras de 1964, até o final da década de 1970, mostrando como o arranjo econômico e histórico da época possibilitou os BEs desempenharem um importante papel auxiliar no desenvolvimento econômico, até o início da década de 1980, quando se altera o papel exercido pelos BEs com a mudanças nas condições econômicas. No capítulo dois iremos analisar o período da crise dos BEs entre 1980 e 1994, em que também ganha força a crise das finanças estaduais, buscando reconstruir a dinâmica desta crise e suas fontes. No capítulo três iremos ver como ocorreu a reorganização dos BEs através do Proes e da renegociação das dívidas estaduais. No quarto capítulo buscaremos mostrar a nova organização dos BEs e quais são os novos atores que estão atuando. Por fim iremos abordar a polêmica sobre o processo de privatizações das instituições estaduais e realizar o estudo de caso do Banrisul,

analisando os indicadores econômico-financeiros da instituição em relação a uma seleção de seis outros bancos, buscando elementos empíricos que ajudem a esclarecer a controvérsia sobre os BEs.

1 – Antecedentes: os BEs no período de crescimento acelerado

Neste capítulo, resgata-se brevemente a trajetória de consolidação dos bancos estaduais, iniciada com a reforma financeira de 1964, até o momento em que se materializa a fragilização patrimonial e financeira dessas instituições, ao início da década de 1980. Nesse largo período, os BEs atuaram efetivamente como instrumento para o desenvolvimento regional contando, para isso, com repasses de recursos federais e a captação de recursos externos.

1.1 Reformas financeira, tributária e endividamento externo

O ano de 1964 é um importante marco na consolidação do sistema financeiro nacional pelo conjunto de reformas financeiras que foram instituídas pelas leis 4.380/64 e 4.595/64, e que tinham como objetivos principais: combater o processo inflacionário via instituição do mecanismo de correção monetária (ORTN); organizar mecanismos de mobilização de poupança de longo prazo (ex.: fundos compulsórios, captação de recursos externos ancorados).

Também estavam presentes entre os objetivos de tal reforma a busca de fontes de recursos que alavancassem o investimento público e privado, através do incentivo à criação de mercados de capitais e à reorganização do sistema financeiro nacional com o aperfeiçoamento da capacidade de oferta de crédito e o financiamento do déficit público por meio da colocação de títulos públicos em substituição a emissão monetária de forma a reduzir pressões inflacionárias. Além disso, criou-se o Banco Central, em substituição a SUMOC, que seria o instrumento de gestão da moeda e controle do sistema financeiro.

A reforma foi uma tentativa de criar fundos internos para o financiamento do desenvolvimento econômico brasileiro, de modo que o processo de acumulação capitalista da economia poderia ser sustentado por fontes internas. Porém, os bancos de desenvolvimento (privados) não alcançaram seus objetivos, ficando principalmente a cargo do BNDE o papel de provedor de *funding* para a economia nacional. Nessa época foi criado o Banco Nacional de Habitação (BNH) em 1964, e foi instituído o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) em 1966, que seriam o lastro do sistema BNH. Assim, apesar do esforço estatal no sentido de construir uma base financeira para dar continuidade ao processo de desenvolvimento da economia nacional e alavancar investimentos de longo

prazo, não houve a resposta esperada do sistema financeiro privado, que avaliou ser mais seguro e rentável o financiamento de curto prazo. Essa postura do sistema financeiro privado junto à necessidade dos estados de financiarem seus negócios não alcançados pelo crédito federal – BB, CEF, BNDE, BNH -, criou o terreno propício para o crescimento dos bancos estaduais.

No terreno tributário, as reformas promovidas pelo regime militar concentraram recursos na esfera federal², assim como limitaram as condições de legislar dos estados e municípios sobre matéria tributária e fiscal. Para mitigar as perdas com a redistribuição tributária foram instituídos os Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios (FPE e FPM), porém sujeitos as condições de aplicação estabelecidas pelo governo federal. Observou-se, assim, um processo de concentração de recursos na órbita federal, com a redução da participação relativa dos Estados e Municípios no bolo tributário, ao mesmo tempo em que ocorreu a redução dos poderes do Legislativo e dos Executivos estaduais pelas reformas que garantiram condições para o governo federal manipular um conjunto amplo de recursos públicos sem ter que se submeter ao crivo legislativo e, tampouco, dividi-los com outros entes. Segundo Lopreato (2004, p. 55), a receita tributária da União em 1966 perfazia 40,6% do total das receitas tributárias, passando em 1974 para um total de 51,6%, enquanto os Estados no mesmo período reduziram sua participação de 46,3% para 35,2% do total das receitas tributárias.

Os Estados tiveram que prospectar novas fontes de financiamento para alavancar os esforços de investimento dentro das metas de realização do II PND, objetivo alcançado através da obtenção de créditos externos, tanto diretos como por meio de suas estatais e bancos públicos, incentivados pelo governo federal, e de recursos internos através de transferências vinculadas de órgãos federais, possibilitando a expansão e manutenção do gasto estadual a um nível superior a da sua capacidade fiscal. A legislação da época previa

² O governo militar realizou a reforma financeira em 1965, em que criou o Banco Central e o Conselho Monetário Nacional (CMN), e estabeleceu dois mecanismos de financiamento da União à revelia do Congresso Nacional via orçamento fiscal, através dos empréstimos do Banco Central ao Banco do Brasil - via conta movimento - e o orçamento monetário a cargo do CMN, com poder de ampliação dos gastos públicos também sem autorização previa do Legislativo, o que na prática significou o esvaziamento do orçamento fiscal e do poder do Congresso Nacional. Por outro lado, a reforma financeira estabeleceu mecanismos para mobilização de poupança compulsória por meio da criação do FGTS, PIS, PASEP, FAS entre outros fundos, controlados pelo governo federal através das agências de crédito que administravam esses recursos, e que também não passavam pelo crivo do Congresso Nacional.

limites globais para o endividamento estadual fixados pelo Senado Federal³ conforme a constituição de 1967, porém não fixava limites para as dívidas extra limite - que tratam das operações de crédito com as instituições federais - e não previa limites para o endividamento externo, ou seja, havia espaço para que os Estados se endividassem para além dos limites globais estabelecidos pelo Senado, conforme Almeida (1996).

Foi aprovada a Resolução nº. 62 pelo Senado Federal que acabava com os limites máximos de endividamento estabelecidos na Constituição de 1967, ao mesmo tempo em que, por meio da Resolução nº. 93 ampliava o enquadramento das operações extra limite que passaram a abranger, entre outros, os fundos do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNH) e o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS). Também foram incentivadas a contratação de operações externas. Nessas circunstâncias, houve um claro incentivo ao processo de endividamento dos estados e ampliação de seus gastos, principalmente através da manutenção de repasses/convênios federais e dos financiamentos externos, aprofundando os vínculos financeiros com seus bancos estaduais. Estes, captavam recursos externos (resolução 63), repassavam recursos de fontes oficiais e expandiam crédito, assim como intermediavam o endividamento externo das empresas estatais estaduais.

Assim, os estados para garantir seus investimentos, e em alguns casos até despesas correntes, precisavam ter acesso ao crédito externo e ao fluxo de recursos de ordem federal, que lhes disponibilizavam os recursos adicionais para manter o equilíbrio financeiro. Na falta desses recursos, os estados estariam sujeitos a sérios desequilíbrios de ordem financeira, visto que o desequilíbrio fiscal já existia e era suprido por esses recursos extras. E isto é o que ocorre a partir de 1979, conforme Carneiro (2002), com a reversão das condições externas através do segundo choque do petróleo e dos juros, reduzindo drasticamente o fluxo de recursos voluntários de financiamento externo. Tal fluxo é completamente interrompido com a declaração de moratória do México em 1982, atingindo os governos estaduais, que perdem fontes de financiamento, desencadeando uma ampla

³ Em 1975, o Senado Federal através das Resoluções 53/71 e 53/72, autorizou a ampliação do endividamento dos Estados ao permitir operações extralimites destinadas a financiar investimentos de caráter prioritário através de aquisição de máquinas e implementos agrícolas e rodoviários, e financiamento de projetos de saneamento básico, habitação e urbanização.

crise financeira estadual agravada pela aceleração da inflação e redução do crescimento econômico.

A inflexão que a economia brasileira sofreu, passando de tomadora líquida de recursos para repassadora líquida, conforme Belluzzo e Almeida (2002), impõe a necessidade de um ajuste na economia para gerar volume de divisas suficientes, com o intuito de garantir o pagamento de juros e amortizações da dívida externa. Ao mesmo tempo, a mudança no quadro econômico internacional e nacional leva o governo federal a substituir o incentivo ao endividamento público por uma política econômica de controle do mesmo, através da imposição de metas macroeconômicas de controle do déficit público, conforme Carneiro e Modiano (1992)⁴.

As decisões de política econômica adotadas pelo regime militar no período de 1960-70 são importantes para explicar, em parte, a sua crise e a do estado brasileiro na década 1980, quando foi interrompido o financiamento externo ao país. O cenário internacional da década de 70 é marcado pelo fim do arranjo monetário de Bretton Woods⁵ - com seu padrão de taxas fixas ajustáveis e limitada mobilidade de capitais – em razão da tensão entre as principais nações capitalistas que questionavam a liderança americana sob domínio do dólar como a moeda “standart” mundial, em razão dos sucessivos déficits americanos com o resto do mundo, conforme Belluzzo (1999). Soma-se a isso a instabilidade proveniente de dois choques do preço do petróleo e de juros, com o conseqüente aumento da inflação mundial. O comércio internacional também foi sensivelmente reduzido em função do aumento dos problemas de balança de pagamentos em vários países e da decorrente flutuação das taxas de câmbio a partir de 1973.

Concomitante a esses eventos, fruto da maior mobilidade de capitais e dos entraves jurídicos americanos a aplicações externas, criaram-se condições para desenvolvimento de um circuito financeiro de aplicações em dólar a juros livres, porém, fora dos EUA. Esse mercado ficou conhecido como Euromercado, que veio a se tornar uma importante fonte de

⁴ Conforme Carneiro e Modiano (1992), entre outras medidas foi imposta a limitação ao crescimento nominal dos investimentos estatais em 66%; controle pelo Tesouro Nacional dos recursos da administração direta; defasagem na correção da tabela do IR em relação à inflação; elevação do IOF de 15% para 25%; criação da Comissão de Programação Financeira vinculada ao Ministério da Fazenda com o objetivo de controle das contas dos diferentes órgãos governamentais.

⁵ Segundo Belluzzo (1999) o fim da fase de Bretton Woods significou o abandono por parte dos Estados Unidos da paridade dólar-ouro, que deixou que as moedas internacionais flutuassem em relação ao dólar, acabando com a ordem econômico-financeira estabelecida no acordo de 1944.

financiamento devido à liquidez internacional. No Brasil, aliado a capacidade limitada do sistema financeiro nacional de prover fundos de longo prazo para financiamento de projetos, o Euromercado veio a ser uma importante fonte de recursos para o financiamento nacional, em que o BEs teriam um papel importante pela promulgação da Resolução 63 de 1967 do Banco Central que autorizava essas instituições a realizarem captações externas. Nesse período, o crédito para o país e para os países periféricos de um modo geral, muda de perfil, segundo Carneiro (2002), passando de fontes principalmente públicas para fontes de origem privada; e, de investimentos diretos estrangeiros (IDE) para empréstimos bancários. Além disso, houve uma importante redução nos prazos dos financiamentos e elevação da taxa de juros, deteriorando o perfil do endividamento do país.

Os choques do petróleo no Brasil provocaram a deterioração dos termos de troca, através do impacto principalmente do aumento do preço dos bens importados dos países centrais vis-à-vis os preços dos produtos primários exportados, o que deteriorou o saldo da balança comercial do país. Em relação ao impacto do choque de juros, seus efeitos se sentiram diretamente na balança de pagamentos através da necessidade de maior volume de exportação para seu pagamento. O Brasil responde ao fim da ordem de Bretton Woods tentando “fugir para frente”, através do II PND⁶(Plano Nacional de Desenvolvimento), em 1974, que consistia em um amplo programa de investimento buscando capacitar o país através da transformação da sua base produtiva, completando o parque industrial com a implantação da indústria de bens de capital e de insumos intermediários e, assim, superar os desequilíbrios externos a que o país estava submetido. Além de buscar completar a estrutura produtiva e responder aos problemas de desequilíbrio externo, o II PND buscava descentralizar o desenvolvimento procurando corrigir os desequilíbrios regionais através da desconcentração da indústria de bens intermediários. O plano tinha ênfase nos setores pesados, energia e infra-estrutura e não contava com uma política de internalização da tecnologia.

Durante esse período, principalmente após o primeiro choque do petróleo, o Brasil utilizou a exaustão o padrão de financiamento que havia sido estabelecido pelas reformas de 1964-66, com o Estado à frente no papel de provedor de *funding* de longo prazo por

⁶ Para uma visão das principais interpretações do II PND ver, Malan & Bonelli (1983), Castro & Souza (1985), Lessa (1988).

intermédio de suas instituições especiais – BNDE, BB, BNH -, de programas especiais, das empresas estatais e dos bancos estaduais - pela capacidade de gerar de caixa e captar recursos externos - como forma de garantir o financiamento do II PND.

Segundo Lessa (1988) o esforço de investimento do governo diante de uma tendência recessiva na economia internacional teria como consequência graves problemas no balanço de pagamentos, decorrentes dos déficits comerciais⁷ e do aumento da dívida externa⁸. Ainda, segundo Carneiro (2002), apesar de ter ocorrido um aumento absoluto do investimento no II PND isto não foi suficiente para realizar a pretendida diversificação da matriz industrial na amplitude desejada e também não alcançou a implantação definitiva dos setores mais avançados da economia, principalmente no setor de bens de capital, pois nos setores de bens intermediários e energia de fato ocorreu um significativo avanço⁹.

A partir de 1979 com o agravamento da situação internacional houve uma inversão, e a absorção dos recursos reais que o país realizava até então passa a ser superior ao dos recursos financeiros em função da reversão do ciclo de liquidez internacional e dos juros reais. As condições de financiamento vão piorando ano a ano até chegar ao colapso completo no ano de 1982 com a crise mexicana. Os anos de absorção de recursos financeiros e reais é o período de formação da dívida externa brasileira. Assim, o endividamento externo foi resultado, principalmente, da insuficiência do desenvolvimento do mercado financeiro nacional, incapaz de fornecer crédito de longo prazo em volume suficiente para as necessidades do país.

Simultaneamente, ocorreu a deterioração das finanças públicas em razão da política anticíclica adotada pelo governo brasileiro, através do amplo leque de subsídios, incentivos e isenções fiscais, que pressionavam as contas do setor público pela renúncia fiscal. Em

conjunto concorriam para essa deterioração à alta dos juros, a partir de 1974, em virtude da aceleração inflacionária, e a manutenção do câmbio valorizado, que implicavam incentivos ao endividamento externo.

Assim, o Estado brasileiro tinha formado um expressivo estoque de dívidas externa e interna, com o perfil fortemente deteriorado, dado o volume contratado em taxas flutuantes e de curto prazo. Porém, o padrão de financiamento baseado em recursos públicos e externos já não era mais adequado, em razão das alterações nas condições de financiamento externo. A economia brasileira chega ao fim da década de 1970 desorganizada¹⁰, em uma situação de forte endividamento externo e interno e com uma inflação crescente. Nessas condições abriu-se espaço para o questionamento do modelo nacional-desenvolvimentista como estratégia de alcançar o desenvolvimento econômico.

1.2 Atuação dos BEs das reformas financeiras ao declínio cíclico

As reformas de 1964-66 potencializaram o sistema financeiro nacional, conforme pode ser visto pelo comportamento dos haveres do sistema financeiro, que, em 1964, representavam 21,1% do PIB, ao passo que, em 1968, já representavam 26,2% e, em 1979, alcançaram o total de 46% em relação ao PIB. A participação dos bancos estaduais sobre o montante de empréstimos bancários realizados no país também foi crescente, partindo de 14,39% em 1968, e crescendo para: 16,83% em 1970, e 17,5% em 1975.(Costa Neto, 2004, p. 107/8).

⁷ A partir de 1974, com o choque do petróleo, passaram a ocorrer déficits comerciais que são agravados em 1978 em decorrência do novo choque do petróleo e dos juros que provocam desequilíbrios permanentes no comércio exterior, apesar da política de subsídios creditícios as exportações e controle seletivo das importações. O período também se caracteriza pelo câmbio valorizado, estimulando as importações e a deterioração dos termos de intercâmbio. O endividamento externo, todavia, teve seu perfil piorado a partir de 1974, não só pela constatação da aceleração do crescimento da dívida externa, mas também pelo aumento da parcela da dívida acertada a juros flutuantes ou de curto prazo, de maneira que, após 1979, com o segundo choque dos juros a vulnerabilidade externa ficou patente.

⁸ Sobre a questão do de financiamento externo Carneiro (2002) afirma que houve excesso de endividamento, no período 1970-78, em que a absorção de recursos financeiros foi superior ao de recursos reais, ou seja, houve formação de dívida externa no período sem a correspondente aplicação em investimentos.

⁹ Castro e Souza (1985), defendem o acerto dos investimentos realizados no II PND como a solução para os problemas estruturais do balanço de pagamentos brasileiro e para a complementação da estrutura industrial com a implantação de indústrias de base e tecnologia.

¹⁰ Para Belluzzo & Coutinho (1982), a política econômica aplicada no período 1979/1980 pelo então ministro Delfim Neto na tentativa de recuperação das finanças públicas, através da reforma fiscal, recuperação de preços e tarifas públicas, a prefixação das correções monetária e cambial e a maxidesvalorização com objetivo de reduzir a dívida pública e atenuar os desequilíbrios externos, foi uma tentativa fracassada de heterodoxia econômica, incapaz de garantir novas bases para o processo de desenvolvimento econômico brasileiro.

Este foi um período de crescimento acentuado dos bancos estaduais, desempenhando o papel de auxiliar no processo de financiamento do desenvolvimento regional, através do repasse de recursos federais, captação de recursos externos e repasse interno e pela ampliação das operações com base em recursos próprios. Os repasses dos entes federais tiveram uma evolução exponencial, passando em 1968 e 1970 de 12,5% e 14,4% respectivamente das operações de créditos dos BEs para em 1975 e 1980 o equivalente a 52,5% e 50,7%, o que significa que eram, a partir de meados dos anos 70, a principal fonte de recursos para o crédito dos BEs, conforme Costa Neto (2004, p. 108).

Os dados acima apresentados indicam, primeiro, que os BEs cresceram dentro do esforço do estado brasileiro de aumentar as fontes crédito de longo prazo para financiar um novo ciclo de desenvolvimento industrial, principalmente a partir do II PND. Segundo, que esse esforço significou o crescimento acelerado da estrutura dos BEs pela necessidade de diversificar o investimento regionalmente e da ausência de outras fontes. Terceiro, a estrutura e o papel que os BEs estavam desempenhando ao final da década de 1970 e início de 1980 só se manteria com a continuidade do aporte de recursos de origem federal, ou com os governos estaduais assumindo essa posição. Na falta do governo federal e com estados sem condições de assumir esse papel, os BEs estariam diante de um dilema, pois não poderiam continuar a operar com a mesma estrutura e na mesma dimensão que até então vinham atuando. Nos anos 1980, a mudança nas condições financeiras internacionais e, por consequência, nas nacionais afetaram as fontes de financiamento dos BEs, e estes viriam a passar por uma profunda crise financeira e de identidade.

Em resumo, através da reforma financeira de 1964 foram dados incentivos para a criação e atuação de bancos de desenvolvimento privados com vistas a financiar o investimento de longo prazo. A iniciativa, porém, não alcançou resultados satisfatórios. Diante desse fracasso, o governo federal continuou a ser o principal provedor de *funding* no processo de desenvolvimento econômico através das instituições como BNDE e Banco do Brasil e recursos provenientes do FGTS e BNH. Por sua vez, os estados tiveram incentivos para utilizar seus bancos estaduais como fomentadores do investimento de longo prazo, seja através de repasses federais, seja pela permissão para que essas instituições captassem recursos externos. O governo federal incentivou essa atuação com o objetivo de fortalecer o leque de instituições envolvidas no financiamento do II PND. Nos anos oitenta, entretanto,

a reversão das condições de liquidez internacional viria a comprometer o padrão de financiamento com que a economia brasileira contara até então. Como será visto mais detidamente no próximo capítulo, os BEs entraram nessa nova fase com uma estrutura superdimensionada e, além disso, sem fontes alternativas de recursos. Até mesmo sua identidade anterior se modifica, à medida que passam a exercer um papel cada vez mais pronunciado de financiadores dos tesouros estaduais.

2 - Instabilidade macroeconômica: novo perfil operacional, fragilização patrimonial e crise dos BEs

Neste capítulo, procuramos reconstruir a crise financeira do BEs, inserida no quadro de desajuste das finanças estaduais no período que se estende do início da década de oitenta até 1994, quando a economia brasileira ingressa num regime de inflação baixa. As mudanças no cenário internacional, com a reversão do ciclo de liquidez do início daquela década, afetaram a padrão de financiamento da economia nacional. Resulta disso, e resultado também do aperto de liquidez promovido pelo governo federal, os BEs acabaram cumprindo o papel de “variável de ajuste” para reduzir os impactos na crise das finanças estaduais.

A crise das finanças estaduais se desenvolve em três etapas distintas: 1980 a 1984, em que ocorre o ajuste promovido por Delfim Neto; 1985 a 1989, que abrange as tentativas fracassadas de estabilização do Plano Cruzado até o Plano Verão; e, 1990 a 1993, com o governo Collor e também sucessivos planos com objetivo de controlar a inflação, que também fracassaram.

Dentro desse ambiente de instabilidade econômica, alternaram-se momentos nos quais os BEs eram utilizados pelos estados com objetivo de reduzir as perdas dos repasses federais e empréstimos externos, e momentos que, por iniciativa do governo federal, haviam programas de socorro financeiro acompanhados de normatizações e legislações para tornar os BEs menos sujeitos a livre exploração dos governos estaduais.

2.1 Fragilização do setor público estadual

A reorientação da política econômica na década de oitenta, no contexto de escassez de recursos no mercado internacional de crédito, gerou conflitos entre as esferas federal e estadual não apenas em torno da distribuição dos recursos tributários, mas também em torno do endividamento das unidades federativas. Ora o governo federal procurava adotar medidas rígidas para controle do endividamento dos estados, ora essas medidas eram afrouxadas ou mesmo não se aplicavam tais controles, em razão da pressão exercida pelos estados e pela dimensão de suas crises financeiras. A luta dos Estados para preservar sua margem de endividamento era movida pela tentativa de fazer frente à crescente fragilização fiscal e financeira das contas públicas estaduais. Aqui se abordam os principais episódios

da queda de braço entre o governo federal e os governos estaduais nesse período e, além disso, a trajetória da dívida pública estadual.

2.1.1 Crise fiscal e financeira dos Estados (1980 a 1984)

Os Estados nos primeiros anos da década 1980, apesar da política de contenção de crédito anunciada pelo ministro Delfim Netto, conseguiram manter e contratar novos créditos, além de reciclar antigas dívidas. As instituições públicas e bancos privados expandiram o crédito em 1981 em 20,4%, 8,9% e 1982 em 40%, 159,7% respectivamente, conforme Lopreato (2004, p.149). Quer dizer, num primeiro momento, houve um desencontro entre a política econômica recessiva do governo federal e a ação dos governos estaduais, que somente ocorreu em razão do processo de transição política com a primeira eleição para governador (1982) depois de iniciada a ditadura militar, e a tentativa do regime militar se legitimar no processo eleitoral. Passada as eleições e sob pressão do FMI, o governo federal estabelece metas para o controle do endividamento do setor público com medidas firmes de contenção do endividamento estadual para garantir um programa de ajuste fiscal.

As metas acertadas com o FMI¹¹ em 1983 previam um ajuste do déficit público, passando de 6,2% do PIB verificado em dezembro de 1982 para 3% ao final de 1983 e a redução para U\$ 6,9 bilhões do déficit em conta corrente. O ajuste do déficit público contava com significativa colaboração proveniente do ajuste das contas estaduais, que alcançou relativo sucesso com registro de queda na necessidade de financiamento do setor público¹² em 1983 e superávit no ano de 1984. O controle do endividamento público impôs limites à expansão do crédito ao setor público provenientes de instituições financeiras e de arrendamento mercantil, com a fixação de tetos mensais ao volume de operações a serem realizadas. Os dados do Banco Central, conforme Lopreato (2004, p.152) apontam para contração dos empréstimos e financiamentos aos governos estaduais na ordem de - 46,1% em 1983 e 51,7% em 1984 -, sempre em relação ao ano anterior. De maneira que o estoque da dívida pública federal permaneceu praticamente constante. O aperto nas condições de financiamento sinalizava, aos governos estaduais, que seu endividamento estaria sujeito à

condução da política macroeconômica do governo federal, centrada, a partir da crise, na busca de superávits comerciais e na redução do déficit público, com controle e limites de expansão do crédito das autoridades monetárias.

Assim, os Estados tendo suas fontes de financiamento bancárias (internas e externas) limitadas, em conjunto com a redução dos créditos das agências oficiais e da receita tributária, foram obrigados a partir para o corte de despesas e investimentos, além de utilizarem recorrentemente o expediente de atrasar pagamentos de empréstimos (principalmente dos próprios bancos estaduais), fornecedores e prestadores de serviços, em razão da dimensão da crise financeira. Os impactos da crise, decorrentes do aperto fiscal e monetário do governo federal, implicavam num maior estrangulamento financeiro dos estados o que, por sua vez, desencadeava um movimento convergente de políticos e setores de empresários (afetados por atrasos de fornecedores, interrupção de obras) pressionando o governo federal para que este abrandasse as medidas econômicas de caráter restritivo. Esse movimento de ação e reação foi uma constante nessa década, regulada pela capacidade política dos atores políticos e sociais em cada conjuntura específica, onde ora havia avanços na estratégia de ajuste fiscal perseguida pelos governos federais e ora recuos que propiciavam certo alívio financeiro aos estados.

Pelo lado externo, o governo federal - através do Banco do Brasil - criou o Aviso GB 588 com o objetivo de dar cobertura aos encargos atrasados da dívida externa das entidades públicas e instituiu os Avisos MF-30, MF-09 e sucedâneos com o objetivo de refinar a dívida externa de entes públicos, enquanto não eram solucionados as

¹¹ Conforme Carneiro e Modiano (1992) a 1ª carta de intenções enviada ao Fundo Monetário Internacional datava de 06/01/1983, num total de 7 cartas de intenções em 24 meses.

¹² O conceito de Necessidades de Financiamento do Setor Público corresponde à variação da Dívida Líquida do Setor Público que, por sua vez, corresponde aos desequilíbrios acumulados nas finanças públicas.

negociações dos *relendings*¹³. Na prática, tais operações significaram a federalização da dívida externa de origem estadual, conforme Carneiro (2002).

Com a recuperação econômica, a partir de 1984, o governo federal pode reduzir parcialmente o aperto fiscal, liberando progressivamente os limites de financiamento das operações de Finame, das operações externas realizadas sob o abrigo da resolução nº. 63 e das operações realizadas com recursos do BNH, propiciando certo fôlego aos tesouros estaduais. Mas continuaram a ser enquadrados nos limites do endividamento imposto pelo governo federal operações importantes, como as lastreadas em recursos do BNDES e FAS. No mesmo período, o governo editou a Resolução nº. 991, de dezembro de 1984, que permitia a renovação de 90% do principal de operações vencidas e não pagas em 1984 e a vencer em 1985, com a proibição de realização de novos mútuos¹⁴, mantendo a política de contenção do endividamento do setor público, porém em termos menos rígidos

Contudo, o ajustamento do período de 1980/84 não tratou de forma satisfatória o problema central dos estados: o elevado estoque da dívida e suas conseqüências sobre o comportamento das finanças públicas estaduais. Não houve mudança em relação aos prazos e condições de rolagem do total da dívida, apenas se administrou a situação do endividamento de forma que não se mantivesse o ritmo de crescimento anterior.

Nesse contexto, começa a tomar forma à crise das instituições financeiras estaduais, que se manifesta inicialmente na forma de passivos elevados. Diante disso, o governo federal realiza já em 1983 uma primeira tentativa de recuperação dessas instituições através da criação do chamado Programa de Apoio Creditício (PAC)¹⁵.

O programa consistiu na renegociação das dívidas consolidadas dos bancos estaduais junto ao Banco Central e o Banco do Brasil, com prazo de quatro anos, com dois anos de carência, juros de 3% a.a. e incidência de 70% da correção monetária. O programa também criou um mecanismo de financiamento por meio de emissão de Certificados de Depósitos emitidos pelos bancos estaduais sem juros e com correção monetária de 20%, sendo compulsório para os bancos privados. Contudo, o volume de recursos do programa

¹³ A inflexão no mercado externo reduziu drasticamente o volume de recursos externos que passaram a ser regulados através de *relendings* que eram liberados pelo Ministério do Planejamento através dos Avisos de Prioridade.

¹⁴ Com exceção de mútuos realizados com o BNH, o Finame e operações baseadas em duplicatas de vendas mercantis e de exportação.

¹⁵ Conforme voto CMN nº 233, de 20.07.1983.

foi suficiente para atender apenas sete instituições estaduais e de forma parcial, sendo seis de pequeno porte e apenas uma de maior dimensão¹⁶.

2.1.2 Finanças estaduais no período de alta instabilidade (1985-1989)

O início do mandato do presidente José Sarney, dando início à Nova República, foi marcado pelo fim do acordo com o FMI e pela continuação da recuperação econômica, que se iniciara em 1984. O reflexo, para os estados, foi o aumento no nível de investimentos, em razão do crescimento das receitas tributárias, do aumento dos repasses de recursos federais e da melhora nas condições de captação de recursos, em virtude da redução das taxas de juros externas.

A primeira equipe econômica do governo Sarney chefiada pelo então ministro Francisco Dornelles baseou seu plano econômico na tradicional dupla de medidas ortodoxas: controle do endividamento público e restrição monetária, conforme Carneiro e Modiano (1992). Porém a gestão Dornelles teve vida curta em razão do descontentamento político gerado pelo resultado das medidas e pelo constante choques dentro do governo entre seu setor alinhado à ortodoxia econômica e o grupo desenvolvimentista-keynesiano com destaque para o então ministro do planejamento João Sayad, que resultou na saída de Dornelles e na entrada de Dílson Funaro no Ministério da Fazenda.

Aproveitando o momento político, os governadores conseguiram flexibilizar, ainda sob a gestão do ministro Dornelles, os limites e ampliar seus gastos, através da alteração nas regras da Resolução nº. 991, com a rolagem integral da dívida não paga em 1984, ou seja, com o principal e juros, e do principal a vencer em 1985. Foi autorizada, também, a realização de empréstimos com recursos do BNH, Finame e BNDES e, principalmente, receberam autorização para realizar operações de antecipação de receita orçamentária (ARO)¹⁷.

O Plano Cruzado e seu sucesso inicial, sancionado pela explosão de consumo baseada no aumento real dos salários, deu certa legitimidade ao até então questionado governo Sarney, refletida na eleição maciça de governadores do partido do presidente (PMDB). Porém as medidas iniciais do plano, que deveriam ter curta duração, foram

¹⁶ Conforme Vasconcelos & Ogasavara (1992), as instituições atendidas foram: Bancos dos Estados de Alagoas, Ceará, Amazonas, Santa Catarina, Goiás, Rio de Janeiro e Pará.

¹⁷ Conforme Resoluções nº 1.010, de 2.05.1985, e Resolução 1.012, de 14.05.1985.

prolongadas em razão do calendário eleitoral, e em dezembro de 1985, após as eleições, conforme Modiano (1992) foi anunciado um pacote fiscal retomando medidas de controle do déficit público¹⁸ impondo limite para renovação do principal de operações com a vencimento a partir de 01/1987 e proibindo operações de crédito com o setor público, com exceção das Aros e operações lastreadas em duplicatas de vendas mercantis e de exportação¹⁹.

Contudo, o Plano Cruzado alcançou sucesso efêmero, fracassando nos propósitos de controle da inflação e na eliminação dos determinantes financeiros do déficit com vistas ao equilíbrio das finanças públicas, conforme Lopreato (2004). Assim, a crise econômica se transformou em crise financeira para os estados, que perderam as condições de arcar com os juros das dívidas²⁰ e de renovar suas operações de crédito, escancarando o colapso da gestão das finanças estaduais em razão do volume e do perfil de suas dívidas públicas.

Dadas às dimensões da crise estadual, o governo federal teve que intervir através de uma série de medidas que renovaram o perfil de pagamento de parcela da dívida, através da renegociação dos valores contratados e assunção de parte da dívida da administração direta e das estatais pela União²¹, que autorizou a abertura de linhas de crédito para a administração direta com prazo de quatro anos e para as instituições financeiras estaduais com prazo de quinze anos, com carência de dezoito meses para ambos. Porém, as medidas tinham um caráter emergencial e não uma abrangência global para solução da dívida estadual, visto que se restringiam ao tratamento de parcela das dívidas contratuais entre estados e união.

As medidas para socorro dos estados representaram uma dificuldade inicial às metas de controle do déficit público, um dos pilares do então Plano Bresser, em junho de 1986, que tentou retomar medidas de controle do endividamento dos estados com as instituições

¹⁸ Conforme Resoluções nº 1.211, de 24.11.1986

¹⁹ Que haviam sido congeladas conforme Resolução nº 1.135 de 02.05.1986

²⁰ Em fevereiro de 1997 o governo federal decretou a moratória do pagamento dos juros da dívida externa, conforme Rego, José M. e Marques, Rosa M. (2005).

²¹ Conforme Resoluções do Senado Federa nº 1309, de 23.04.1987 de reciclagem das dívidas dos Estados, Municípios e seus agentes financeiros, Resolução nº 87, de 30.06.1987, que elevava os limites de endividamento dos Estados e a Lei nº 7.614, de 14.04.1987 do Congresso Nacional autorizando o Banco do Brasil financiar o serviço da dívida interna vencida ou a vencer até dezembro de 1987, os déficits provenientes de despesas correntes de exercícios anteriores e de 1987, mediante a aprovação do Ministério da Fazenda de planos de saneamento financeiro dos governos estaduais. A Lei nº 7.614 foi implantada pelas votos CMN 340/87 e 548/87

financeiras estaduais e federais e programas de empréstimos ao setor público²². Porém, as medidas²³ logo foram relaxadas pelo governo, com a abertura de brechas para a contratação de operações de crédito antes proibidas, demonstrando o grau de conflito existente entre a área econômica com os compromissos políticos do governo Sarney e das demandas dos governos estaduais na busca da recomposição de suas finanças.

Tal situação repetiu-se na gestão do ministro da economia Maílson da Nóbrega e sua política do feijão-com-arroz de cunho ortodoxo - a partir de janeiro de 1988 – que, segundo Rego e Marques (2005), apertou as condições de financiamento através de medidas aprovadas pelo Senado e que, cinco meses após, foram flexibilizadas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) devido à pressão dos governos estaduais, revelando novamente a falta de estratégia e força política do governo federal para resolver a crise das dívidas estaduais.

Simultaneamente, o país discutia o texto da Constituição Federal de 1988, que repactuaría as condições fiscais da federação brasileira, através de medidas de descentralização fiscal, como forma de compensar o período anterior de concentração tributária patrocinada pelo regime militar. Porém, segundo Lopreato (2004) essas medidas tiveram impacto maior sobre os pequenos estados que foram beneficiados com o aumento das transferências constitucionais e deixou de fora a discussão do endividamento estadual - um dos elementos centrais da crise dos estados. Ao mesmo tempo, o governo federal procurou compensar sua perda através de seu poder discricionário de manipulação do sistema tributário aumentando alíquotas de contribuições federais não sujeitas a divisão com estados e municípios.

Assim, os problemas enfrentados na esfera estadual continuaram e, em 1989, diante da inadimplência dos estados no pagamento dos empréstimos-ponte dos Avisos MF-30 e sucedâneos junto ao Tesouro Nacional - referentes à dívida externa estadual -, estas dívidas foram refinanciadas pela Lei nº. 7.976/89 através do Banco do Brasil pelo prazo de vinte anos com cinco de carência. Também foram refinanciadas as dívidas internas em atraso que tinham sido contraídas com base na Lei 7.614/87, pelo mesmo prazo e carência, aumentando o volume da dívida estadual federalizada. No entanto, o refinanciamento não

²² Conforme Resolução nº 1.389, de 27.8.1987, do Senado Federal.

²³ Conforme Resolução nº 1.399 e 1.400, de 29.9.1987 do Senado Federal.

altera significativamente o quadro de penúria dos estados, pois ocorria sempre após o estoque da dívida assumir proporções que tornavam seu pagamento impraticável, sem alterar os mecanismos pelo qual a dívida se desenvolvia com a aceleração da inflação em conjunto com o desequilíbrio dos entes estaduais.

O plano verão também sob comando de Mailson da Nóbrega, de caráter híbrido – elementos heterodoxos e ortodoxos - novamente fracassou em seus propósitos, inclusive na busca do ajuste fiscal, chegando ao fim da década e do primeiro governo civil após os militares com resultados pífios em relação ao crescimento econômico e em um ambiente de desordem político-social com o descontrole inflacionário, nova suspensão do pagamento da dívida externa – setembro de 1989 – e aceleração da crise fiscal dos estados.

2.1.3 Finanças estaduais na primeira etapa da liberalização (1990-1994)

O governo Collor, a partir de 1990, inicia com um conjunto de medidas de impacto: o confisco dos depósitos à vista e aplicações financeiras, o congelamento de preços e salários, ampla abertura comercial e reforma administrativa com demissão de funcionários públicos, com êxito rápido e curto. Em conjunto, o governo anunciou medidas de cunho fiscal, reduzindo despesas e investimentos públicos, e ampliando a receita fiscal, o que significou, em 1990, um superávit operacional da ordem de 1,2% do PIB, alcançando um superávit primário de 4,5% do PIB, conforme Rego e Marques (2005, p.205). Mas o primeiro plano fracassa rotundamente e, em conseqüência, a inflação volta a crescer rapidamente. Diante disso, o governo lança mão do segundo Plano Collor com medidas de contração fiscal e monetária e novo congelamento de preços e salários, mas que sucumbe diante do impedimento do presidente Collor e dá origem ao governo Itamar Franco.

No governo Collor ficou evidente a necessidade de se renegociar as dívidas estaduais extra limites com os órgãos federais. Porém, as negociações que se iniciaram com esse governo só foram concluídas em 1993, já sob o também breve governo de Itamar Franco, através da promulgação da Lei nº. 8.727/93²⁴ que definiu o refinanciamento, pelo Tesouro Nacional, dos saldos devedores de Estados e Municípios com instituições federais. Também nesse ano, através da Emenda Constitucional nº. 3/93, foi proibida a emissão de

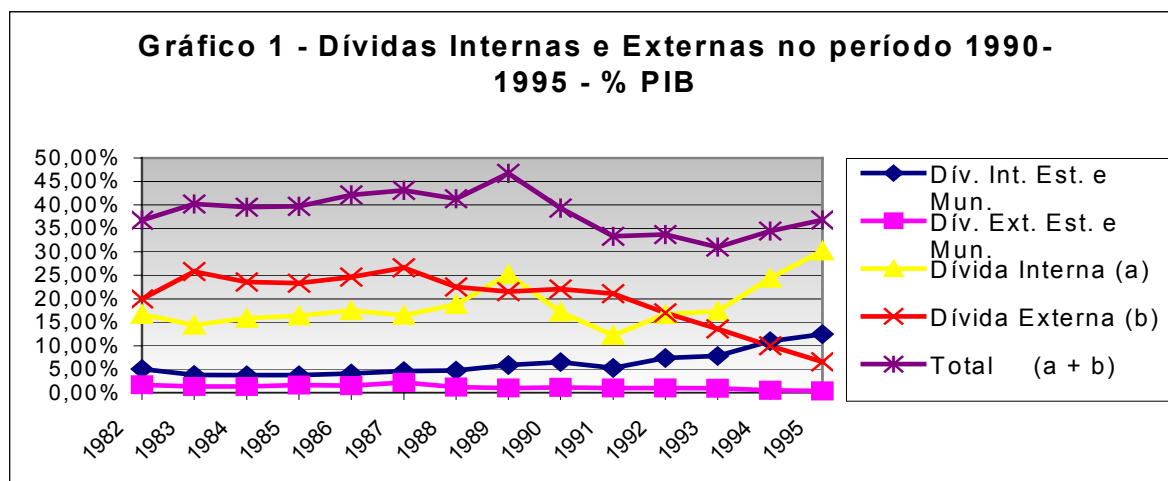
²⁴ Renegociava os saldos devedores contratados até 31.09.1991 com prazo de 20 anos. Todavia com a Resolução 65/95 do Senado Federal foram fixados limites de comprometimento das receitas com encargos da dívida de 9% da Receita Líquida Real para 1994 e 11% para os exercícios subsequentes.

títulos da dívida mobiliária por parte dos estados até 31.12.1999, com exceção para a rolagem do principal atualizado de obrigação ou para pagamento de precatórios. Porém, como a legislação permitia aplicar a correção sobre o principal e os juros, a dívida mobiliária continuou a crescer rapidamente, como será analisado no próximo tópico.

Assim, os ajustes realizados durante parte da década de 1980 e início de 1990 ajudaram a alongar parcialmente a dívida estadual, reduzindo seu impacto sobre as receitas estaduais, mas não conseguiram equilibrar as finanças estaduais, que continuaram a se financiar através da rolagem das dívidas mobiliárias que cresciam rapidamente. Esta situação só terá solução com a renegociação total das dívidas estaduais em 1998, quando se estabeleceu o acordo entre governos federal e estaduais para a rolagem do conjunto do estoque da dívida estadual e impuseram-se limites ao endividamento estadual.

2.2 A dívida Pública Estadual no período 1982 a 1994

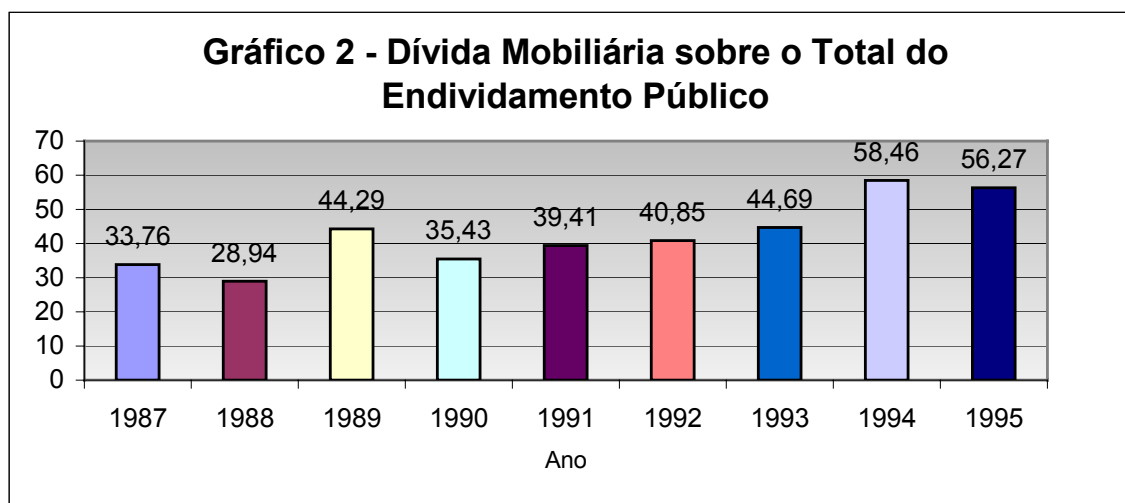
A crise da década de 1980, que teve como uma de suas marcas econômicas o desequilíbrio fiscal e financeiro dos estados, resultou na alteração do perfil do endividamento estadual. A análise da evolução da dívida pública estadual permite ver quais foram os componentes principais do endividamento dos estados e em que períodos foram ter um incremento no final da década de 80 e início da de 90, com uma rápida redução entre 1991/92 para, posteriormente, voltarem a crescer. A seguir gráfico 1 sobre comportamento das dívidas interna e externa estaduais no período 1990 a 1995.



Fonte: Banco Central. Elaboração IPEA, in Almeida (1996)

Pelo gráfico 1 podemos observar que, apesar das dívidas interna e externa terem assumido um papel restritivo pelos limites que impunha sobre as condições de financiamento do estado brasileiro, manteve-se constante o estoque das dívidas estaduais e federal em relação ao PIB. Observa-se, porém, que as dívidas estaduais e municipais vão ter um incremento no final da década de 80 e início da de 90, com uma rápida redução entre 1991/92 para, posteriormente, voltarem a crescer.

Observa-se também, que após os anos iniciais da década de 1980, quando o comportamento da dívida pública total vinha acompanhando as alterações do estoque da dívida externa, a partir de 1984 há certa estabilização no estoque de ambas as dívidas, permanecendo praticamente constantes até o final da década de 1980 e início de 1990. A partir de 1988 o crescimento da dívida total passa a ser alimentada pelo crescimento da dívida interna estadual, porém não toda a dívida, mas principalmente da mobiliária conforme gráfico 2 abaixo.



Fonte dados: Banco Central. Elaboração IPEA in Almeida (1996)

Esse processo ocorre em razão da restrição de crédito imposta aos governos estaduais pela política econômica federal, com o fechamento de canais pelos quais os governos estaduais tinham acesso a recursos federais. A alternativa encontrada, pelos principais estados, foi recorrer à colocação de títulos da dívida estadual, captando recursos com base na taxa de juros praticada no mercado financeiro mais um spread aplicado pelo risco de default estadual.

Entre os anos de 1990-1992 – governo Collor – a dívida estadual apesar de ter uma queda acentuada no ano de 1991, em razão do conjunto de medidas que seu governo tomou, volta, a partir de 1992, a assumir uma trajetória ascendente ano a ano, liderada pelo crescimento das dívidas mobiliárias estaduais.

Apesar de não ser objetivo deste capítulo, a análise do Plano Real é importante para ver a consolidação da trajetória crescente da dívida interna e seus efeitos sobre as finanças estaduais. A dívida estadual alcança o total de 11,5 % e 12,9% do PIB, em 1994 e 1995, respectivamente, contra uma média de 5,5% de endividamento estadual em relação ao PIB no intervalo de 1982-1989 e 7,75% no período 1990-1993, principalmente em razão da política de aumento dos juros reais do Plano Real.

A dívida mobiliária que correspondia a 33,76%, em 1987, em relação ao total do endividamento de Estados e Municípios, em 1995, já representava 54,74% do total das dívidas. Ao crescimento acelerado das dívidas mobiliárias, foi acrescentado o impacto da política de juros altos do Plano Real em razão de suas metas macroeconômicas, que, por sua vez, pioravam as condições de financiamento da dívida. A crise dos estados se prolongou até a conclusão dos processos de renegociação de suas dívidas estaduais em 1998, junto com a negociação da crise dos bancos estaduais, item que iremos analisar agora.

2.3 Financiamento dos Estados e crise dos BEs

A partir de 1980 ocorre uma inflexão no papel que os bancos estaduais exerciam até então, passando de instrumentos auxiliares na promoção do processo de desenvolvimento regional, através da intermediação e alavancagem de recursos direcionados para investimentos e programas, para o papel de financiadores dos tesouros estaduais, através da alocação concentrada de seus recursos em empréstimos e operações com os estados e suas empresas, com o objetivo de atender a cobertura de suas despesas correntes e socorrer o caixa estadual.

Em relação às estatais, os bancos estaduais tornaram-se seus principais credores, ao honrar operações externas não pagas por essas empresas e em que as instituições financeiras estaduais eram avalistas. A crise econômica dos estados, junto à política de desvalorização cambial e ao aumento dos juros, desencadearam fortes crises financeiras nas

empresas estatais, que passaram a ser mais um elemento de pressão sobre as finanças dos BEs. Conforme Dall'Acqua (1997, p.75) constata, na análise do banco Banespa, o total de operações de crédito com o setor público, que havia atingido 26% do ativo do banco em 1980 passou para 57% em 1988, com significativa parcela desse crescimento correspondendo a pagamento de dívidas de empresas públicas paulistas com credores externos.

Essa nova função, que os BEs passaram a exercer, provocou o rápido processo de deterioração financeira, refletido no aumento da exposição das instituições estaduais em operações de risco e de liquidação duvidosa, em razão do alto grau de inadimplência das operações com o setor público e privado, fruto da crise das finanças estaduais e da estagnação econômica²⁵, conforme Lopreato (2004, p.131).

A subordinação dos BEs às necessidades de financiamento dos estados os levaram a ter que recorrer sucessivamente, diante da dificuldade financeira a que foram submetidos, à captação de recursos de curto prazo com altas taxas, num primeiro momento, através do mercado interbancário, posteriormente, com o Banco Central, por meio dos empréstimos de redesconto ou empréstimos diretos, o que provocou mudanças significativas na composição de seus passivos e aumentou o custo médio da captação de seus recursos. Dados do Banespa²⁶ atestam essa alteração de perfil dos passivos dos BEs, em que se verifica o aumento da captação através de depósitos a prazo, com perfil de curto prazo, que representavam 2,2% dos ativos em 1982 e em 1990 já representavam 15,25, enquanto a captação de recursos externos via Resolução 63, que tinham um perfil mais de longo prazo, passam do total de 13,1% para 6,8% do total do ativos, conforme Dall'Acqua (1997, p.63).

2.3.1 Primeiros planos de recuperação: Pac e Proref

Dado o alcance reduzido do PAC e das crescentes dificuldades dos bancos estaduais, o governo federal estrutura o Programa de Recuperação Econômica e Financeira dos Bancos Estaduais – Proref²⁷, que estabelecia uma linha de crédito para os BEs

²⁵ Apesar de no processo de recessão econômica do período 1981-1983 as empresas privadas passarem por um rápido processo de reestruturação econômica, deixando a posição de devedoras líquidas a credoras do sistema financeiro como afirma Carneiro (2002), por outro lado, os BEs serviram de “pronto-socorro” a empresas privadas em dificuldade, como ilustrado pelo caso dos empréstimos do Banespa à Vasp conforme Dall'Acqua (1997).

²⁶ Para a análise específica do caso Banespa, ver Dall'Acqua (1997).

²⁷ Conforme voto CMN nº 446, de 4.4.1984.

consolidarem suas dívidas – incluídas multas e penalidades por insuficiência de reservas - junto ao Banco Central, com prazo de pagamento de quatro anos e um de carência, incidindo correção monetária total e juros de 6% a.a. O programa atendeu quinze instituições estaduais²⁸. Ainda foram incluídos no programa a eliminação da incidência dos encargos financeiros em razão de operações de empréstimos de liquidez²⁹, a concessão de empréstimos-ponte aos bancos para capitalizá-los até que os estados quitassem suas dívidas com as instituições ou as capitalizassem³⁰ e a redução das penalidades previstas pelo não-cumprimento dos compromissos do programa e a uniformização dos contratos realizados pelo PAC e Proref³¹.

Contudo, como o programa tratava a questão específica dos BEs, sem tocar na fonte de seus desequilíbrios financeiros, decorrentes da crise das finanças estaduais e da capacidade dos governos estaduais utilizarem as suas instituições financeiras como “apêndices do Tesouro estadual”, o Proref teve efeitos limitados, aliviando temporariamente a crise financeira dos bancos estaduais aliado ao processo de recuperação da economia brasileira no período 1985/1986, que propiciou o aumento da arrecadação tributária dos estados e o incremento no repasse de verbas federais. Porém, o programa não modificou a estrutura de financiamento dos estados, determinante fundamental na trajetória de deterioração patrimonial a que os bancos estaduais eram submetidos a cada nova crise econômica.

Assim, a precária recuperação propiciada pelo Proref aos bancos estaduais começou a ser minada pela desaceleração da inflação no período e a conseqüente redução das receitas provenientes do *float* bancário, interrompido com a curta estabilidade alcançada pelo Plano Cruzado. O setor bancário privado reestruturou-se rapidamente através de cortes de despesas e redirecionamento para operações de crédito, não acompanhado pelos bancos estaduais, que além da dificuldade inerente para se adequar rapidamente a mudanças bruscas do cenário econômico, tinham a dificuldade extra de estarem enfrentando problemas financeiros.

²⁸ Conforme Vasconcelos & Ogasavara (1992), as instituições atendidas foram: Bancos dos Estados do Paraná, Santa Catarina, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Ceará, Maranhão, Pará, Amazonas, Goiás, Rio Grande do Norte, Pernambuco, Alagoas, Paraíba, Bahia e Mato Grosso.

²⁹ Conforme voto CMN n° 384, de 16.10.1984.

³⁰ Conforme voto CMN n° 154, de 3.4.1985

³¹ Conforme voto CMN n° 232, de 8.8.1986

No mesmo período, o governo federal edita medida³² limitando o saldo dos empréstimos dos bancos estaduais a seus estados ao valor apurado no final de abril do mesmo ano, mas que logo foi atenuada com resolução³³ do ano seguinte, flexibilizando as medidas anteriores. Também foi aprovada a Lei 7.492, de 16.6.1986, conhecida como a lei do colarinho branco, que estabelecia como crime os empréstimos a controlador ou a entidade a ele submetida e através da Resolução do CMN³⁴ foi estabelecido prazo até 1994 para a liquidação das operações entre os bancos estaduais e seus controladores, com o prazo depois sendo estendido para os casos de renegociação de dívida³⁵.

Tais normatizações para ajuste entre os bancos estaduais e controladores (estados), se justificavam em razão do volume das operações que os bancos estaduais financiavam a seus estados e empresas, que, a título de ilustração, conforme Salviano (2004, pg. 34), alcançaram em junho de 1992 um total de Cr\$ 34,55 trilhões emprestados frente a um patrimônio contábil de Cr\$ 10,32 trilhões³⁶, ou seja, 3,34 vezes seu patrimônio. Porém, o conjunto de Leis e Resoluções aprovadas não foram capazes de acabar com as crises financeiras dos bancos estaduais em razão do quadro de instabilidade econômica e política que dominava o país, tornando tais regulações inócuas diante da gravidade dos problemas financeiros dos estados.

2.3.2 Intervenções do Bacen e continuidade da crise

O rápido fracasso do Plano Cruzado e a instabilidade econômica decorrente recolocam a crise financeira dos estados como elemento de pressão e desestabilização da situação patrimonial dos bancos estaduais através da utilização dessas instituições como financiadores do tesouro estadual. Os estados voltam a recorrer e a depender do apoio financeiro do Banco Central, apesar do conjunto de regras estabelecidas para impedir tal situação.

Diante da amplitude e profundidade – número de estados e valores envolvidos – da crise dos bancos estaduais e, dada a incapacidade de ser resolvida no âmbito dos estados, o Banco Central intervém em oito bancos comerciais estaduais após a instituição da figura

³² Conforme Resolução CMN nº 1.135, de 15.5.1986

³³ Conforme Resolução CMN nº 1.389, de 30.07.1987

³⁴ Conforme Resolução CMN nº 1.775, de 06.12.1990

³⁵ Conforme Resolução CMN nº 2.127, de 21.12.1994

³⁶ Dados referentes à Banco Central (1993:8) in Salviano (2004)

jurídica do Regime de Administração Especial e Temporário – RAET³⁷ -, através do qual os estados perdem temporariamente o controle de suas instituições, que passam a ser administradas pelo Banco Central, como forma de tentar sua recuperação financeira. Nesse tipo de intervenção é permitido ao Banco Central utilizar recursos da Reserva Monetária e, não havendo tais recursos, o Bacen pode adiantá-los aos bancos sob intervenção. Tal prerrogativa serviu para o Banco Central liquidar junto aos bancos sob intervenção os contratos do PAC e Proref e cobrir os saldos negativos das reservas bancárias, além de medidas de ajuste dos bancos com fechamento de agências deficitárias, demissões, venda de ativos, entre outras, para recuperar financeiramente as empresas.

A intervenção nos bancos estaduais era consequência de sua utilização ao limite pelos governos estaduais como substitutos das fontes de financiamento federal e externa, e que comprometeu a saúde financeira dos BEs em todos os estados. Mas, apesar da intervenção não ter encaminhado a solução para a crise das instituições financeiras estaduais, que estava atrelada a solução da crise das finanças estaduais, pela primeira vez se retirou o controle dessas instituições dos governos estaduais, sinalizando que o governo federal buscava disciplinar a utilização dos BEs pelos estados.

Diante da gravidade da crise dos BEs e das finanças estaduais, houve uma forte pressão política para uma nova rodada de negociação das dívidas estaduais e para a realização de um programa de socorro dos bancos estaduais. As dívidas estaduais foram renegociadas ao amparo da Lei nº. 7.614, de 14.7.1987. O programa de saneamento³⁸ consistiu no refinanciamento das dívidas dos estados com os BEs através de uma linha de crédito disponibilizada pelo Banco Central e de recursos do orçamento federal de 1988, com prazo de quinze anos para pagamento de dezoito meses de carência. Contudo, as dificuldades financeiras dos estados comprometeram o cumprimento do pagamento das parcelas fixas acertadas, prejudicando o programa de recuperação dos BEs.

Além disso, as dificuldades financeiras dos estados mantinham-se, fazendo com que as instituições financeiras estaduais continuassem a carregar um volume crescente de títulos da dívida mobiliária estadual a cada período e a concentrar suas operações de crédito no

³⁷ As intervenções foram realizadas através do Decreto-Lei nº 2.321, de 25.2.1987 que instituiu o Regime de Administração Especial Temporário – RAET e foi aplicado nesse ano ao Banerj, Besc, Bec, Bemat, BEM, Credireal, Baneb e Banpará.

³⁸ Conforme voto CMN 548/87, de 15.12.1987

setor público, com peso cada vez maior das operações de Antecipação de Receita Orçamentária – ARO – com perfil de curto prazo, o que impedia qualquer possibilidade de recuperação dos bancos estaduais.

2.3.3 A dinâmica da crise dos Bancos Estaduais

Esse conjunto de fatos, ocorridos na década de 1980, indicam que a dinâmica da crise dos bancos estaduais estava atrelada à crise das finanças estaduais, e se desenvolvia conforme era manejada a política econômica federal para os estados, ou seja, conforme era controlado o fluxo de recursos para os entes estaduais a cada período. Dito de outra forma, em momentos que o governo federal apertava a liberação de recursos e a permissão para endividamento dos estados, estes recorriam intensamente aos bancos estaduais, ao passo que nas conjunturas em que havia certo alívio nas restrições impostas aos estados, os bancos estaduais eram relativamente aliviados da função de financiadores do tesouro e tinham uma pequena recuperação patrimonial. Para melhor ilustrar vejamos a Tabela 1 abaixo.

Tabela 1 – Empréstimos e Financiamentos ao Setor Público Estadual por Tipo de Instituição(1)										
Instituições	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
- Públicas	89,04	89,98	82,87	83,26	85,72	82,12	87,40	63,98	65,31	50,87
Federais	67,09	50,08	46,75	49,81	43,69	59,98	64,41	45,71	30,05	4,85
Estaduais	11,15	11,77	14,89	27,02	38,80	13,86	8,68	7,53	28,22	45,04
Outros	10,80	28,13	21,23	6,43	3,23	8,28	14,31	10,74	7,04	0,98
- Privadas	10,96	10,02	17,13	16,74	14,28	17,88	12,60	36,02	34,69	49,13
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Dedip/Bacen in Lopreato (2004, pg. 151)

Elaboração própria.

(1) Inclui os empréstimos e financiamentos concedidos às autarquias estaduais e municipais.

Assim, pode-se notar pela Tabela 1 que houve até 1984 uma redução progressiva das verbas de entes federais para estados, que, em 1980, representavam 67,09% dos empréstimos e financiamentos ao setor público estadual e que, em 1984, foram reduzidas para 43,69% do total, ao passo que os bancos estaduais no mesmo período passaram de um total de 11,15% para 38,8% dos financiamentos e empréstimos estaduais, verificando-se a intensificação da utilização dessas instituições exatamente no período de recessão

econômica e de aperto federal aos repasses junto com o esgotamento das fontes de financiamento externo.

No curto período de recuperação econômica, entre 1985 e 1986, quando o governo federal reduz os controles sobre o déficit público, verifica-se uma recuperação dos empréstimos e financiamentos dos órgãos federais passando, em 1985, para 59,98% e, em 1986, para 64,41%, enquanto no mesmo período os bancos estaduais passam a responder por 13,86% e 8,68%, respectivamente, dos recursos ao setor estadual.

Quando novamente há uma piora nas condições econômicas, após o fracasso do Plano Cruzado, ocorre uma nova retração nos créditos federais que tem seu auge de retração em 1989, quando os repasses federais correspondem apenas a 4,85% dos empréstimos e financiamentos estaduais. Ao mesmo tempo, os bancos estaduais no mesmo ano respondem por 45,04% dessas necessidades e se verifica um incremento conjuntural na participação do setor privado respondendo por 49,13% do total nesse ano. Porém, é importante observar que no cômputo de empréstimos e financiamentos não estão inseridos a aquisição por parte dos bancos estaduais dos títulos da dívida mobiliária do estado, que eram outra forma de financiamento realizado aos estados e que aumentava o volume de crédito alocados por BEs ao setor público.

Ao final da década de 80, os bancos estaduais, assim como seus estados, estão novamente diante de uma realidade financeira delicada, com sua situação patrimonial comprometida pelo grande volume de operações concentradas no setor público e o alto grau de inadimplência dessas operações, que colocavam em risco a solvência das instituições financeiras estaduais.

2.3.4 O prolongamento da crise dos Bancos Estaduais - 1990 a 1996

No início da década de 90, em virtude do conjunto de medidas restritivas adotadas pelo Plano Collor I, todo sistema financeiro apresenta dificuldades financeiras devido ao aperto de liquidez provocado porém, os bancos estaduais, em razão dos problemas financeiros já acumulados, têm sua fragilidade financeira ampliada. Diante da magnitude da crise, o governo federal é obrigado a injetar liquidez no sistema financeiro dado o risco de uma crise sistêmica, criando um programa de recuperação com empréstimos pelo prazo

máximo de trinta meses e mediante apresentação de carta compromisso das instituições, a ser aprovada pelo Banco Central³⁹.

Junto às medidas emergenciais de liquidez ao sistema financeiro, o CMN⁴⁰ aprovou medidas mais rígidas para contabilização de operações de crédito que não haviam sido liquidadas até a data estabelecida pelo contrato e que deveriam, a partir da medida, serem transferidas para créditos em liquidação e adicionadas ao prejuízo contábil, como forma de combater “maquiagens” contábeis que buscassem camuflar a real situação financeira das instituições financeiras. Ao mesmo tempo, ocorria a intensificação do endividamento dos estados através do expediente da dívida mobiliária estadual (conforme analisado no item 2.2). Os bancos estaduais participaram ativamente desse processo. Eles eram os administradores dos fundos de liquidez da dívida pública estadual, que se formava por recursos do próprio estado, provenientes de excesso circunstancial de recursos, que ajudavam a dar liquidez ao mercado de títulos estaduais e facilitavam a sua colocação com o tomador final.

Com o Plano Collor I e a redução da liquidez na economia, somada a percepção dos aplicadores a respeito do risco crescente dos títulos da dívida estadual, parcela cada vez maior dos títulos começou a ser adquirida pelos fundos de liquidez, sem que houvesse a contrapartida do aumento de recursos. Assim, os BEs se viram diante da necessidade de captar recursos, disponíveis só a curto prazo e com custo mais elevado para conseguir equilibrar uma carteira de longo prazo, acentuando assim o descasamento de prazos no patrimônio e ampliando seu risco financeiro. Havia na época, conforme Salviano (2004, pg. 63), um total de Cr\$ 3 trilhões em títulos da dívida mobiliária dos estados, e 79% desse total estava nas mãos dos bancos estaduais através dos fundos da dívida pública. Do volume de títulos da dívida mobiliária geridos pelos bancos estaduais, 70% eram financiados por terceiros, principalmente pelo Banco do Brasil através da Gerof, em operações de *overnight* - operações de curtíssimo prazo.

Em setembro de 1990, o Banco do Brasil deixa de financiar a compra dos títulos da dívida mobiliária estadual através do Gerof, retirando-se desse mercado, o que provocou um significativo aumento do custo de carregamento dos títulos estaduais. A partir desse

³⁹ Conforme Resolução CMN 1.735, de 31.7.1990.

⁴⁰ Conforme Resolução CMN 1.748, de 30.6.1990

momento os bancos estaduais passam a recorrer para se financiar, primeiramente, ao mercado interbancário (CDI) e, posteriormente, através dos empréstimos de liquidez diretamente do Banco Central e por manter os saldos das reservas bancárias abaixo do exigido pela legislação.

Com o incremento da demanda dos bancos estaduais por recursos do Banco Central e suas conseqüências sobre a expansão da política monetária⁴¹ e a própria deterioração das condições financeiras dos BEs, o governo federal, após intensa negociações com estados, resolve promover a troca dos títulos estaduais por Letras do Banco Central (LBC). Os títulos teriam prazo de 58 dias e rendimento igual à taxa Selic, pelas quais os bancos estaduais passaram a se financiar no mercado dando-as como garantia⁴² com um custo inferior ao financiamento realizado com títulos estaduais, que a partir desse momento ficaram bloqueados⁴³. Também concorreu para amenizar a fase mais aguda da crise a criação do Fundo de Aplicação Financeira (FAF) que criou um importante instrumento de colocação dos títulos públicos, visto que 43% do fundo deveria ser lastreado em títulos públicos federais ou estaduais.

Nesse mesmo período, o BACEN decreta a liquidação extrajudicial dos BEs da Paraíba, Rio Grande do Norte, Piauí e Caixa Econômica de Goiás, em setembro de 1990, logo após, em março de 1991, decreta a liquidação da MinasCaixa, mostrando a disposição da instituição em enquadrar os bancos estaduais dentro dos parâmetros da política macroeconômica. Com o governo Itamar deu-se continuidade à estratégia federal de restringir a liberdade dos estados em utilizar os BEs como seus financiadores, procurando disciplinar a relação do controlador com seu banco estadual e fortalecendo a autoridade do Bacen. Nesse sentido, o governo federal reeditou a medida sobre a determinação do montante mínimo de capital para os BEs e reafirmou limites para novos empréstimos ao setor público⁴⁴, também proibiu socorros financeiros aos BEs por parte do Bacen e do Tesouro Nacional⁴⁵, estendeu a lei do colarinho branco aos administradores dos bancos

⁴¹ Conforme Vasconcelos & Ogasavara (1992), o impacto expansionista das operações de empréstimo de liquidez e o saldo de insuficiência de reservas sobre a expansão monetária chegou a representar 111% da variação da base monetária no primeiro trimestre de 1991.

⁴² Conforme Resolução CMN nº 1.789, de 15.2.1991.

⁴³ O financiamento federal através das LBCs ocorreu até o ano de 1993, quando foram suspensas e foram retomadas a partir de 1994, conforme Resolução CMN 2.081/94 e 2.141/95.

⁴⁴ Conforme Resolução CMN nº 1990, de 30.6.1993.

⁴⁵ Conforme Resolução CMN nº 1995, de 30.6.1993.

estaduais e determinou o descredenciamento dos agentes financeiros estaduais com instituições federais – BNDES, CEF, entre outros – cujos os governos estaduais estivessem inadimplentes com o governo federal. Junto, o governo realizou a renegociação da dívida estadual com órgãos e entidades da União através da lei 8.727, de 5.11.1993, que garantiu a transferência de débitos intermediados pelos BEs para o Tesouro Estadual, melhorando a situação patrimonial daqueles.

Esses dois elementos, o fortalecimento do Bacen e a renegociação das dívidas estaduais mostraram uma mudança no tratamento da questão dos bancos estaduais com seus governos, apontando para a redução da liberdade dos governos estaduais utilizarem seus bancos como apêndices do tesouro e, conseqüentemente, como fonte de pressão sobre a política monetária. Porém, as medidas ainda tinham caráter parcial, visto que havia se negociado somente parte da dívida dos estados, não estando incluídas as dívidas mobiliárias, fonte de maior instabilidade sobre a situação patrimonial dos bancos estaduais.

O período de 1980-1994 encerra um ciclo de crise das economias estaduais, no qual os estados brasileiros viveram o “colapso das finanças estaduais” (Lopreato, 2004), e que para os bancos estaduais significou uma inflexão perversa em suas funções, pois ao terem que financiar seus tesouros estaduais foram obrigados a recorrer de forma contínua e crescente a fontes com prazos curtos e taxas altas, o que deteriorou suas situações patrimoniais levando muitas instituições a estado de insolvência.

Por sua vez, os programas de saneamento não foram capazes de recuperar de forma definitiva os BEs por não resolverem o problema central de suas crises, que era a capacidade que os governos estaduais tinham de envolver esses bancos em suas crises financeiras. Assim, os bancos estaduais foram sobrevivendo nesse período, através de socorros sistemáticos até que fosse realizada a renegociação total das dívidas estaduais e o ajuste do sistema financeiro estadual dentro da estratégia macroeconômica de estabilização, estabelecida pelo Plano Real.

Em resumo, a crise dos BEs evoluiu em correspondência aos desequilíbrios financeiros dos governos estaduais. Entre 1980 e 1984, o primeiro ajuste fiscal define metas para redução dos déficits federal e estaduais. O acesso aos mercados voluntários de crédito é cortado e, além disso, o governo federal reduz os repasses federais. Como paliativo, os BEs são acionados para amenizar a crise financeira dos estados. Essa a origem de suas

dificuldades financeira. Para enfrenta-las, eles foram ajudados por dois planos de socorro financeiro, o Pac e o Proref, que garantiu certa estabilidade ao BEs até meados de 1986. O período de turbulências econômicas após o fracasso do Cruzado significou aperto financeiro para os estados, tanto através da redução da arrecadação direta como pelo novo corte de repasses federais. O uso dos BEs foi intensificado, provocando novo descontrole financeiro dessas entidades e resultando na intervenção de várias instituições pelo Banco Central. A nova crise gerou uma nova rodada de renegociação que não chegou a equacionar o problema do endividamento dos estados e, assim, vir a evitar possibilidade de novas crises financeiras dos BEs. O aperto de liquidez imposto pelo Plano Collor I provocou uma crise no sistema financeiro nacional e em especial no BEs, que tiveram que ser socorridos pelo Banco Central. A crise agravou-se com o crescimento exponencial da dívida mobiliária estadual, acompanhado pelo crescimento de custo de captações das instituições estaduais. Nova negociação entre estados e governo federal consolidou as dívidas estaduais com instituições financeiras, transformando-as em dívida fundada. Contudo, as dívidas mobiliárias passaram a ser o principal mecanismo de financiamento dos estados, e seu crescimento adquire uma dinâmica financeira a partir de 1994, com o aumento dos juros do Plano Real. Em linhas gerais, essa trajetória deixa claro que na raiz da crise dos BEs encontravam-se desequilíbrios orçamentários dos Estados, e que essas instituições eram levadas a se endividar nos momentos que a crise financeira dos estados tornava-se mais aguda.

3. Programa de ajuste dos BEs sob o Real

Neste capítulo analisa-se como o regime de baixa inflação alcançado pelo Plano Real, ao permitir que o governo federal reunisse condições para negociar com os estados suas dívidas estaduais - principalmente, as dívidas mobiliárias -, levou-o também a elaborar um plano para fazer frente à situação financeira das instituições financeiras estaduais. Os BEs, por estarem envolvidos no mecanismo da rolagem das dívidas estaduais e pagarem um alto custo financeiro para isso, estavam comprometidos patrimonial e financeiramente. Diante dessas circunstâncias, a alternativa escolhida pelo governo federal foi buscar privatizar ou liquidar as principais instituições financeiras estaduais, e em menor escala, reestruturar os BEs cujos controladores aceitassem dividir os custos dessa operação.

3.1 Primeira renegociação das dívidas estaduais

Em decorrência da estabilização de preços obtida com o Plano Real, o governo federal se fortaleceu politicamente e conseguiu impor seu projeto político de reformas de caráter liberal que já vinham sendo implementadas em vários países da América Latina, baseadas no que ficou conhecido como a doutrina do Consenso de Washington, que propunha em linhas gerais, um amplo processo de abertura comercial e financeira com aumento da participação da iniciativa privada via concessões e privatizações.

Os Estados, por sua vez, estavam extremamente debilitados pelos resultados de uma década e meia de crises financeiras. A situação econômica dessas unidades se agravou tanto pelo lado fiscal como em decorrência da política monetária. Sob o primeiro aspecto, houve um incremento da guerra fiscal assim como das isenções tributárias ao abrigo da Lei Kandir. Sob o segundo, a manutenção da política monetária ativa de juros reais altos resultou em dificuldades para conseguirem cobrir gastos correntes, em particular a folha de pagamento, não tendo condições políticas de se contrapor à estratégia federal de ajuste das contas públicas e de reforma patrimonial do estado. Para se ter um quadro mais claro da precariedade da situação financeira estadual vejamos a tabela 2 abaixo:

Tabela 2 – Resultados Fiscais de 1990-1998

Itens	Médias Anuais (% PIB)		(B)-(A)	% (B)-(A)
	1990-1994 (A)	1990-1998 (B)		
Déficit Operacional	0,0	5,2	5,2	100,0%
Governo Federal	-0,5	2,6	3,1	61,2%
Estados e Municípios	0,3	2,1	1,8	35,3%
Empresas Estaduais	0,3	0,5	0,2	3,5%
Despesas com Juros Reais	2,8	5,0	2,2	42,1%
Governo Federal	1,0	2,9	1,9	37,0%
Estados e Municípios	0,9	1,7	0,8	15,0%
Empresas Estaduais	1,0	0,4	-0,6	-10,0%
Governo Federal	-2,8	0,2	3,0	57,9%
Déficit Primário	-1,5	-0,3	1,2	24,2%
Estados e Municípios	-0,6	0,4	1,0	20,3%
Empresas Estaduais	-0,6	0,1	0,7	13,5%

Fonte: Banco Central in Rigolon & Giambiagi (1999, pg. 116)

Pode se verificar que o resultado fiscal geral e por entes tem uma piora acentuada na comparação dos dois períodos, passando de uma situação de equilíbrio operacional agregado no período 1990-1994 para um déficit da magnitude de 5,2% do PIB entre 1995-1998. Os estados e municípios, por sua vez, de um déficit operacional de 0,3 % do PIB no período 1990-1994, alcançam 1,8% de déficit no período 1995-1998, representando 35% do total do déficit de 5,2% no período

Assim, o estoque da dívida mobiliária dos estados aumentou de R\$ 16,7 bilhões em dezembro de 1990 para um total de R\$ 55,9 bilhões, mais que triplicando a dívida no período de oito anos⁴⁶. Ao mesmo tempo, a dívida líquida de estados e municípios passou de 5,8% do PIB em 1989 para 14,4% em 1998, evidenciando a gravidade da situação fiscal dos estados, conforme Rigolon & Giambiagi (1999). Nessas circunstâncias, o governo federal utilizou o seu poder de barganha para persuadir os governos estaduais a aceitarem aplicar medidas de ajuste fiscal e realizar um amplo processo de privatização. Em contrapartida, oferecia apoio financeiro através de um programa de renegociação das dívidas estaduais focado no problema central dos Estados, seu alto endividamento, que comprometia a ação de seus governos e a sustentação do plano de estabilização federal.

O acordo da renegociação das dívidas estaduais começou a ser desenhado com o Programa de Ajuste Fiscal e Reestruturação do Estado⁴⁷ através da linha de crédito da CEF

⁴⁶ Valores a preços constantes de dezembro de 1998.

⁴⁷ Conforme Voto CMN nº 162, de 5.12.1995.

para refinar débitos em atraso com o governo federal, programas de ajuste de quadro de pessoal e operações ARO contratadas até 30.12.1995, transformando-as em dívida fundada. Por sua vez, os Estados seriam monitorados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) em relação ao alcance das metas de ajuste fiscal e saneamento financeiro e seriam obrigados a aplicar medidas de controle de pessoal, realizar privatizações e concessões de serviços públicos a iniciativa privada. O programa significou, segundo Lopreato (2004), um marco nas relações entre as esferas de governo, pois pela primeira vez os entes subnacionais recebiam auxílio federal condicionado a realização de reformas patrimoniais, inaugurando uma nova fase nas relações federativas do estado brasileiro.

3.2 A segunda renegociação das dívidas estaduais

Sem alcançar os resultados desejados, o governo federal editou a medida provisória que instituiu o Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados⁴⁸, que concedia amplos poderes ao governo para renegociar o conjunto das dívidas estaduais. O governo propunha a consolidação das dívidas mobiliárias, dos empréstimos da CEF ao amparo do voto CMN nº. 162 e da dívida dos Estados com suas instituições financeiras. As negociações seriam realizadas caso a caso e tinham como objetivo central reduzir o coeficiente da relação dívida financeira total pela Receita Líquida Real (RLR) que crescia rapidamente, prejudicando as metas fiscais do plano de estabilização.

A renegociação das dívidas estaduais exigiu que os estados se submetessem a um forte ajuste fiscal, com controle do desequilíbrio primário para reduzir as necessidades de financiamento do setor público estadual. Para garantir o abatimento do estoque da dívida seria necessário à geração de superávits operacional e, logo, primário, que fossem superiores as despesas com juros da dívida, proibição de contratações de novas operações e taxas de juros compatíveis à capacidade de pagamento dos tesouros estaduais. Como a renegociação da dívida anterior, a atual estava vinculada à realização do ajuste fiscal e da reforma patrimonial, eliminando dos Estados qualquer instrumento potencial de expansão do gasto fiscal para além de suas receitas tributárias e repasses vinculados. Como frisa Lopreato (2004, pg. 217) as diretrizes federais tinham dois objetivos centrais: reduzir o raio de manobra de gasto dos governadores e ampliar a participação da iniciativa privada

⁴⁸ Conforme Medida Provisória nº 1.560 de 12.12.1996.

através da redução do escopo da atuação do estado, adequando-se ao pensamento liberal hegemônico da década de 1990.

A renegociação foi realizada sob o ordenamento da Lei nº. 9.496/97 que refinanciou, segundo Rigolon & Giambiagi (1999, p.129) o correspondente a 77,9% da dívida líquida dos estados em dezembro de 1998. Além do estoque da dívida, que perfazia um total de R\$ 74 bilhões, os estados financiaram mais R\$ 7,8 bilhões referente aos encargos gerados pela rolagem da dívida entre a data de corte e a data de assinatura dos contratos. Foi também criada a conta gráfica onde foram registrados os ativos dos estados oferecidos para programa de privatização, que recebiam uma avaliação provisória e, após, a privatização era fechado o saldo da conta. O total de ativos oferecidos como privatizáveis alcançou a cifra de R\$ 9,8 bilhões.

O total das dívidas estaduais refinanciadas foi de R\$ 81,8 bilhões pelo prazo máximo de 30 anos com taxas de juros entre 6% a 7,5% a.a. mais a correção monetária realizada pelo IGP-DI, com amortização mensais calculadas pela Tabela Price. A garantia do acordo eram as transferências do FPE e das receitas próprias dos estados. O total da conta gráfica seria amortizado conforme fossem sendo realizados os leilões de privatizações com data limite para amortização em 30.11.1999. O saldo da conta é atualizado pela taxa de juros 6% a.a. mais variação do IGP-DI. Na apuração do saldo da conta gráfica, se ocorresse deficiência de saldo na data limite, o valor remanescente seria multiplicado por cinco e refinanciado pelo custo médio de captação dos títulos públicos federais, como forma de punição ao descumprimento do acordo⁴⁹.

Foram também estabelecidos limites máximos de comprometimento da Receita Líquida Real (RLR) para os estados que oscilaram entre 6,79% a 15% da RLR, sendo que 95% da dívida renegociada estava acertada ao limite de 13% de comprometimento da receita. Quando o valor da amortização da dívida extrapolasse o limite de comprometimento máximo da receita, esses valores seriam refinanciados por um prazo adicional de 10 anos. Os limites mais baixos foram acertados para períodos iniciais das dívidas como mecanismo de incentivo a realização de programas de privatização dos estados. A meta central da renegociação era alcançar, através da redução decrescente da

⁴⁹ O Estado do Rio de Janeiro foi excluído dessa cláusula, podendo amortizar 10% da dívida renegociada em até cinco anos, sem necessidade de realizar programas de privatização.

relação Dívida/Receita Líquida Real anual, o valor 1, ou seja, a dívida total do estado ser coberta por uma RLR anual, e somente a partir desse momento os estados poderiam lançar novos títulos da dívida mobiliária estadual.

É importante destacar que essa renegociação das dívidas estaduais estava focada na renegociação de suas dívidas mobiliárias, que atingiam em cheio os estados de maior poder econômico. Os estados de SP, MG, RJ, RS, juntos responderam por 90% do saldo financiado, porém estados menores como Santa Catarina, Sergipe, Alagoas, Paraná e Pernambuco também tinham saldo importante nesse tipo de dívida em relação as suas dívidas totais. O principal das dívidas contratuais dos estados já tinha sido negociado através das Leis nº. 7.976/89 e nº. 8.727/93 que refinanciaram respectivamente a dívida externa e a dívida com órgãos federais dos estados. Nesses dois processos anteriores de renegociação estavam enquadrados a maior parte dos estados, que não tinham grandes dívidas mobiliárias.

A renegociação das dívidas conseguiu impor limites ao processo de endividamento dos estados, que junto às determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estabeleceram um conjunto de regras de ordem fiscal a que os estados tem que respeitar, caso contrário os entes subnacionais e seus administradores (governadores, secretários da fazenda, entre outros) estariam sujeitos a sofrer sanções de ordem econômica e penal.

Os principais efeitos desse processo foram à adequação dos estados aos objetivos de estabilização da política macroeconômica, fazendo com que o fim dos desequilíbrios financeiros dos estados deixassem de representar uma ameaça ao processo de ajuste fiscal do governo federal. Pelo lado dos estados, no campo econômico o ajuste teve um efeito duplo, por um lado chegou ao fim o crescimento exponencial da dívida mobiliária estadual, dando previsibilidade ao gerenciamento das finanças estaduais e, por outro, representou um esforço fiscal muito rígido para os estados que tiveram que readequar suas estruturas de

gastos, cortando principalmente em investimentos, estabelecendo perdas salariais ao funcionalismo e deteriorando a prestação de serviços.⁵⁰

⁵⁰ Para avaliações distintas do que representou para os estados e o governo federal a renegociação das dívidas estaduais ver Lopreato (2004) e Rigolon & Giambiagi (1999).

3.3 Proes: reestruturação e privatização de bancos estaduais

O regime de baixa inflação iniciado em 1994 atingiu uma das principais fontes de receita do sistema bancário nacional, colocando em risco instituições financeiras privadas e públicas. Os bancos, para se readequar a um novo ambiente econômico, passaram por um profundo processo de ajuste interno, modificando o foco de sua atuação bem como adequando suas estruturas administrativas e tecnológicas, de modo a compensar as perdas das receitas inflacionárias. Porém, dada à vinculação dos bancos estaduais com a crise fiscal dos estados, a reestruturação via mercado não era uma possibilidade viável, necessitando para isso a ação do governo federal.

O ajuste dos bancos privados e estaduais, segundo Barros e Almeida (1997), passou por três fases distintas e que se sobrepuseram, por ordem: a) redução do número de bancos em decorrência das privatizações, liquidações ou incorporações; b) maior abertura do sistema financeiro a bancos estrangeiros e o início da reestruturação do sistema financeiro público; e, c) fortes modificações no modelo operacional dos bancos.

Porém, um conjunto de bancos privados, inclusive de grande porte, considerados como “too big too fail”, ou seja, grandes demais para quebrarem, não lograram sucesso no processo de ajuste via mercado diante das novas condições econômicas estabelecidas. Bancos importantes no contexto nacional, como Econômico e Nacional, passaram a apresentar sérios problemas de liquidez, o que produziu um ambiente de insegurança entre os depositantes do sistema bancário, dando condições ao desencadeamento de uma crise bancária estrutural, que colocava em risco a sobrevivência do capital nacional no setor bancário (Vidotto, 2005). Assim, o governo resolveu intervir no processo de ajuste bancário através do Proer e da regulamentação de poderes especiais para o Banco Central atuar preventivamente nas crises bancárias.

O Proer⁵¹, em linhas gerais, criou a linha especial de assistência financeira, lastreada na emissão de títulos públicos federais, que financiou a reestruturação das instituições bancárias privadas em dificuldades financeiras, para, dessa forma, evitar que a crise desses

⁵¹ O financiamento total, através do PROER, aos bancos privados contabilizou um total de R\$ 22,8 bilhões em títulos federais. Porém, neste montante não estão apurados os saldos que as seis instituições deixaram a descoberto nas reservas bancárias, no total de R\$ 12,9 bilhões. Assim, se for computado o montante entre

bancos privados contaminasse o sistema financeiro. Ao mesmo tempo foi aprovada a Lei nº. 9.447 (1997) que deu ao Banco Central instrumentos importantes para intervir em crises bancárias (ou antes que sejam deflagradas). Essa lei estendeu a responsabilidade solidária aos controladores e outorgou poderes ao Banco Central de exigir medidas corretivas ou preventivas a crise de instituições financeira, determinar a capitalização da instituição financeira, exigir a transferência do controle acionário ou, todavia, estabelecer a reorganização societária mediante incorporação, fusão ou cisão, entre outros atos importantes, como a adesão ao Acordo de Basiléia.

Por outro lado, a situação financeira dos bancos estaduais, que já era delicada foi agravada pelas medidas do Plano Real, em um ambiente econômico e político menos propício para a realização de programas de socorro financeiro, dado que havia se formado um consenso no governo e Banco Central em que os BEs eram vistos como um empecilho à boa gestão da política monetária e para o alcance das metas macroeconômicas de ajuste fiscal. Esse consenso é expressado na declaração do presidente do Banco Central Gustavo Loyola, que diz:

“Merece atenção especial no exame dos bancos estaduais sua maior ou menor independência 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....Contudo, realizadas as eleições, nada garante que o sucesso não tenha outra compreensão do que pode representar um banco estadual, e se recomeça a relação perversa para a instituição, cuja exteriorização mais freqüente é a sua transformação em caixa do estado....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.” Loyola (1995)

Assim, impulsionado pela realização do Proer e os novos poderes atribuídos ao Banco Central, o governo federal concebeu Proes para enfrentar o agravamento da crise dos bancos estaduais. Esse programa tinha como principal e explícito objetivo a redução da quantidade de bancos públicos estaduais sob controle dos respectivos governos estaduais. Estes tinham dois caminhos para receber recursos federais para a reestruturação dos BEs: a) optar por ter acesso a 100% do financiamento de suas dívidas com os bancos estaduais, mediante a perda do controle acionário de suas instituições, que seriam privatizadas, extintas, liquidadas extrajudicialmente, federalizadas, ou ainda, transformadas em Agências

financiamentos e valores a descoberto o total atinge a cifra de R\$ 35, 7 bilhões. As cifras referente ao PROER

de fomento; ou b) aportar 50% do total da dívida à vista, recebendo financiamento federal de 50% da dívida restante e, assim garantir o controle da instituição saneada.

Se as instituições optassem pela opção da reestruturação teriam que se submeter a novas regras de administração dentro das exigências do Proes, onde deveriam realizar, entre outras alterações, a reestruturação administrativa das empresas, promovendo programas de demissão voluntária (PDV), reorientação da política de crédito e reestruturação operacional do setor de crédito, principalmente respeitando os limites de operações entre controladores (estado) e controlado (banco). O financiamento obtido pelos estados poderia ser amortizado até o prazo de 30 anos, incidindo a taxa de juros de 6% a.a. mais a variação do IGP-DI, com as prestações limitadas pelo desempenho das receitas fiscais estaduais. O principal também poderia ser abatido com as receitas da privatização ou federalização da instituição estadual.

Os dados históricos disponíveis no Banco Central atualizados até o ano de 2002, apontam para uma emissão total de aproximadamente R\$ 62 bilhões em títulos federais pelo programa (Proes), sendo que apenas o estado de São Paulo foi responsável pela emissão de R\$ 36 bilhões em títulos, correspondendo a 58% do total das emissões do programa (tabela 3). No entanto, o impacto fiscal é substancialmente menor, pois, conforme os contratos celebrados, os Estados reembolsarão esses valores à União⁵² em parcelas mensais, conforme vêm ocorrendo. Abaixo os valores históricos do Proes por estado, conforme Tabela 3:

Estado	R\$*	Estado	R\$*
Acre	131,07	Paraná	5197,63
Alagoas	502	Pernambuco	1244,4

e Proes são informadas em valores históricos, disponíveis no site www.bcb.gov.br.

⁵² Conforme Relatório de Atividades da Diretoria de Fiscalização 1995-02 "...o impacto fiscal será aproximadamente igual ao valor resultante da incidência sobre os desembolsos do diferencial entre o custo médio de financiamento da dívida mobiliária do governo federal e a taxa praticada nessas operações."

Amapá	28,85	Piauí	145,88
Amazonas	416,92	Rio de Janeiro	3879,7
Bahia	1711	Rio Grande do Norte	104,94
Ceará	984,72	Rio Grande do Sul	2556,15
Espírito Santo	260,36	Rondônia	594,2
Goiás	601,35	Roraima	39,98
Maranhão	359,43	Santa Catarina	2019,91
Mato Grosso	197,11	São Paulo	36126,5
Minas Gerais	4697,19	Sergipe	40,98
Pará	127,41	Total	61967,68
Fonte: Banco Central, site acessado em 29.06.2005. Elaboração: Autor			
*Valores em milhões			

Pode-se observar pelos dados do Tabela 3 que, os estados mais atendidos pelo programa também foram os estados que mais dívida mobiliária haviam emitido, ou seja, principalmente os estados do Sudeste e Sul do país: Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, perfazendo um total de 6 estados representando aproximadamente 88% do total dos títulos do Proes emitidos. Assim, o Proes, conforme sublinha Vidotto (2002), mais que um programa de incentivo à redução do sistema bancário estadual, era um programa de ajuste fiscal dos estados da federação, na medida em que a crise dos bancos estaduais estava estritamente vinculada à crise fiscal dos estados. Os grandes débitos não saldados com essas instituições eram principalmente de origem de seus respectivos controladores, ou seja, dos governos estaduais e suas principais estatais.

Por outro lado, conforme tabela 4 abaixo, o programa de privatização dos bancos estaduais alcançou o total de R\$ 11,14 bilhões em receitas, sendo que apenas o Banespa, que foi vendido por 7 bilhões, correspondeu a 63% da arrecadação da receita de privatização. Assim, o total líquido, em valores históricos e sem levar em conta as amortizações a serem realizadas pelos estados, do financiamento do Proes, descontadas as receitas de privatização, totalizaram R\$ 50,86 bilhões para o total de 32 instituições estaduais participantes do programa.

Instituição	Data	Preço mínimo*	Preço venda*	Preço ágio (%)	Créditos Tributários*	Comprador
-------------	------	---------------	--------------	----------------	-----------------------	-----------

RJ	BANERJ	26/06/97	310,00	311,00	0,32%		ITAÚ
MG	CREDIREAL	07/08/97	121,00	127,30	5,21%	115,00	BCN/BRADESCO
MG	BEMGE	14/09/98	314,00	583,00	85,67%	210,00	ITAÚ
PE	BANDEP	17/11/98	183,00	183,00	0,00%	166,00	ABN/AMRO
BA	BANEB	24/08/99	252,00	260,00	3,17%	300,00	BRADESCO
PR	BANESTADO	17/10/00	403,00	1625,00	303,23%	1447,00	ITAÚ
SP	BANESPA	20/11/00	1850,00	7050,00	281,08%		SANTANDER
PB	PARAIBAN	08/11/01	50,18	76,50	52,45%		ABN/AMRO
GO	BEG	04/12/01	300,72	665,00	121,14%		ITAÚ
AM	BEA	24/01/02	182,91	182,91	0,00%		BRADESCO
MA	BEM	10/02/04	77,17	78,00	1,07%		BRADESCO
CE	BEC	2005	576,5	700,00	21,42%		BRADESCO
		Total	4620,48	11841,71	156,29%	2238,00	

Fonte: Banco Central. Elaboração C.T. Gutiérrez. Site acessado em 13.11.2005
* valores em milhões

Pela tabela 4 também é possível verificar o alto ágio alcançado pelo programa de desestatização dos bancos públicos estaduais, que no agregado alcançou 175% do valor oferecido em relação ao lance inicial. A esse respeito ocorreram diversas discussões públicas e ações judiciais sobre a avaliação do patrimônio das instituições a serem leiloadas, com os críticos afirmando que o patrimônio público estava sendo subavaliado, argumento reforçado pelo ágio alcançado nas privatizações. Por outro lado, os defensores do programa de privatização dos BEs e dos valores definidos para leilões rebatem a crítica da subavaliação, dizendo que o ágio foi decorrente da intensificação da concorrência interbancária entre as principais instituições financeiras, e que desse ponto de vista as privatizações foram um sucesso, pois foram realizadas no tempo correto.

Após o Proes e as privatizações restaram apenas seis BEs sob comando de seus respectivos governos estaduais: Banrisul, BRB, Banpará, Nossa Caixa, Banestes, Banese, além de dois bancos estaduais federalizados (Besc e Bep) em fase de preparação para privatização. Ou seja, ocorre uma alteração radical no quadro dos BEs do início da década de 1980 até o desfecho de suas crises na década de 1990, conforme será analisado no próximo capítulo.

Em resumo, pelo fato de ligar-se intimamente aos problemas financeiros dos estados, a crise dos BEs teve que ser resolvida em duas frentes simultâneas. O governo federal propôs a renegociação das dívidas estaduais em conjunto com um programa de

recuperação dos BEs, transferindo as dívidas das instituições financeiras estaduais para a dívida consolidada dos estados com a União.

As dívidas estaduais foram renegociadas através da Lei 9.496/97, que abrangeu principalmente as dívidas mobiliárias, que concentravam 80% dos débitos nos estados da região Sul e Sudeste. As dívidas e a reestruturação dos BEs, por sua vez, foram renegociadas através do Proes. Esse programa alcançou a quantia de R\$ 61 bilhões envolvidos no processo de saneamento dos bancos estaduais (em valores históricos). Somente o estado de São Paulo, recebeu R\$ 36 bilhões, o equivalente a 58% do volume de recursos financiados pelo Proes. A venda dos ativos saneados através dos leilões de privatizações dos BEs alcançou o total de 11,14 bilhões, sendo que também apenas o Banespa que foi arrematado pelo valor de R\$ 7 bilhões, significou 63% do volume de recursos arrecadados com as privatizações. O ágio alcançado pelo processo de privatizações foi de 175% sobre os valores iniciais de venda.

4.Situação pós-ajuste dos BEs

Neste capítulo focaliza-se o resultado do ajuste promovido pelo Proes, isto é, como ficou configurado o sistema de BEs e qual o papel que passam a exercer na nova estrutura financeira estadual. O novo quadro inclui ainda as agências de fomento como instrumento para estimular o processo de desenvolvimento regional. Por fim, aborda-se o arcabouço jurídico-institucional a que estão submetidos os atuais BEs após algumas importantes mudanças regulatórias operadas no sistema financeiro pós-Real.

4.1 Quadro das instituições estaduais pós-ajuste

A partir do resultado do Plano Real no que toca à redução dos índices de inflação, o governo central adquiriu força política para enquadrar os estados e seus BEs dentro da estratégia de equilíbrio fiscal macroeconômico e, assim, garantir sustentação ao processo de estabilização monetária. Os governos estaduais, como já visto, tiveram suas dívidas mobiliárias renegociadas em conjunto com a crise financeira dos BEs através do Proes. O alcance do programa dos bancos estaduais fica mais claro na radiografia do sistema financeiro estadual após o Proes, conforme o quadro 1 abaixo:

QUADRO 1 - SITUAÇÃO ATUAL DOS BANCOS E OUTRAS INSTITUIÇÕES ESTADUAIS						
SITUAÇÃO		INSTITUIÇÃO	UF	SITUAÇÃO	INSTITUIÇÃO	UF
EXTINTOS OU EM LIQUIDAÇÃO		BANDERN	RN	PRIVATIZADOS	BEG	GO
		PRODUBAN	AL		CREDIREAL	MG
		BANACRE	AC		PARAIBAN	PB
		BERON	RN		BEM	MA
		BANAP	AP		BEMGE	MG
		BANER	RO		BANESTADO	PR
		BDRN	RN		BANDEP	PE
		BEMAT	MT		BANESPA	SP
		MINASCAIXA	MG		BANEB	BA
		CAIXEGO	GO		BEA	AM
		CEE	RS		BANERJ	RJ
		DESENBANCO	BA		BEC	CE
		BANDES	ES			
		BDGOIÁS	GO			
BADESC	SC					
EM FUNCIÓNAMENTO	SANEADOS	BEP	PI	AGÊNCIAS DE FOMENTO CRIADAS	CAIXA RS	RS
		BESC	SC		BADESC	SC
		BANRISUL	RGS		AFPR	PR
		BANPARA	PR		DESENBÁHIA	BA
		NOSSA CAIXA	SP		AGN	RN
		BANESTES	ES		AFAP	AP
		BANESE	SE		GOIÁS	GO
					FOMENTO	
		BDMG	MG		AFEAM	AM
			AFERR		RR	
		INVEST RIO	RJ			
	NÃO SANEADO	BRB	DF			

Fonte: Banco Central. Elaboração Autor. Site acessado em 31.11.2005

À época do lançamento do Proes existiam 36 instituições estaduais sob controle estadual, sendo que apenas Mato Grosso do Sul e Tocantins não possuíam instituições bancárias estaduais. Não participaram do programa, dos estados que detinham bancos estaduais, apenas os estados do Distrito Federal e da Paraíba⁵³. O saldo do programa aponta um total de 8 bancos comerciais estaduais remanescentes e 1 Banco de desenvolvimento

regional, o de Minas Gerais. Dos bancos comerciais estaduais 6 instituições financeiras foram reestruturadas e 2 federalizadas para posterior privatização. O desfecho das demais instituições foram de outras 15 instituições extintas/liquidadas (ou em processo de) e 12 instituições privatizadas.

O resultado claro desse programa é a acentuada redução do número de instituições públicas estaduais em atuação e a respectiva redução da participação relativa dos bancos estaduais no total do sistema financeiro nacional sob qualquer critério de análise. Este espaço será preenchido por bancos privados nacionais e pela entrada de instituições financeiras estrangeiras. A tabela 5 abaixo demonstra o ocorrido:

Tabela 5 – Participação dos Bancos por Controle Acionário

Tipo de Instituição	Patrimônio		Ativos		Créditos		Depósitos	
	1994	2002	1994	2002	1994	2002	1994	2002
B. Públicos – grupo 1	34,3%	16,4%	51,5%	33,3%	59,3%	28,1%	56,0%	43,4%
B. Privados – grupo 2	65,7%	83,6%	48,5%	66,7%	40,7%	71,9%	44,0%	56,6%
Nacionais	56,1%	50,4%	41,3%	36,3%	35,5%	41,3%	39,4%	36,1%
Estrangeiros	9,6%	33,2%	7,2%	30,4%	5,2%	30,6%	4,6%	20,5%

Fonte: Banco Central do Brasil (200). Elaboração: Autor.

O ganho de participação dos bancos privados foi mais acentuado entre os bancos estrangeiros, que saltaram nos itens patrimônio, ativos e créditos de um patamar médio inferior a 10% para uma participação média de aproximadamente 30% nesses 3 itens. Por sua vez, sua participação nos depósitos saltou de 4,6% para um total de 20,5%. Dessa forma, através do Proes foi cumprida a meta do governo federal em reestruturar o sistema financeiro nacional e, reduzir significativamente o número de instituições públicas estaduais sob controle dos governos estaduais.

Por outro lado, abriu-se espaço para que o capital financeiro nacional e estrangeiro ampliasse sua participação no total dos ativos do sistema financeiro nacional através da participação nos processos de privatização. Ainda, na concepção do governo, a entrada dos bancos privados estrangeiros aumentaria a concorrência interbancária com a respectiva redução das tarifas e dos spreads bancários. Além disso, essas ações acabavam com a possibilidade dos governos estaduais ampliarem a capacidade fiscal e criar dificuldades

⁵³ Apesar de não ter participado do Proes, o Paraiban foi privatizado em 08/11/2001.

para o governo federal realizar a condução da política monetária e o alcance das metas fiscais.

4.2 As Agências de Fomento

No âmbito do Proes, o governo federal, através da Resolução CMN 2.828, de 2001, previu a criação das agências de fomento estaduais, atendendo uma reivindicação dos estados que estavam perdendo seus BEs. O ato de criação das agências de desenvolvimento as proibiu de captarem recursos junto ao público, de recorrerem ao redesconto ou à conta de reserva bancária do Banco Central e tem suas atividades regulamentadas e fiscalizadas pela Autoridade Monetária, diferenciando-as assim dos BEs. As principais fontes de financiamento dessas instituições originam-se da captação de recursos do BNDES, de organismos internacionais para repasses a municípios financiarem obras de infra-estrutura, ou para programas de microcrédito e desenvolvimento de APLs – Arranjo Produtivos Locais -, e de créditos fiscais orçamentários.

A questão pertinente para análise é se as Agências de Fomento estão sendo ou virão a serem capazes de suprir a lacuna deixada pelos Bancos Estaduais privatizados no papel de indutor do desenvolvimento regional dos estados. Apesar deste trabalho não se propor a realizar detidamente essa questão e de estarmos recém no início do processo de consolidação dessas instituições, nos propomos a ressaltar alguns elementos da tendência da atuação das Agencias de Fomento.

A viabilidade das Agências de Fomento diz respeito a sua capacidade de angariar recursos de forma que sua atuação tenha algum impacto sobre a economia regional. Nesse sentido, verifica-se que a capacidade de financiamento das Agências de Fomento esta condicionada ao volume de capital próprio, aos repasses governamentais - federal e estaduais - e através de convênios com organismos internacionais. Até o momento, a principal fonte de financiamento dessas instituições tem sido o capital próprio que, todavia, é reduzido e os repasses de programas do BNDES aos municípios, enquanto os aportes fiscais dos estados são pequenos em razão do aperto fiscal em que vive a maior parte dos governos estaduais. Os convênios internacionais vêm ocorrendo, porém não representam um volume considerável capaz de alavancar tais instituições. Nesse sentido é ilustrativo o

relato da 8º Reunião Nacional das Agências de Fomento, organizadas pela ABDE, que diz textualmente:

...a reunião foi marcada por duas preocupações: identificar fontes de financiamento para as agências, tendo em vista que os recursos dos governos dos estados, por questões estruturais, são cada vez mais escassos, e encontrar formas efetivas de interferir na realidade socioeconômica das diversas regiões do país... ABDE (2005).

Mostrando que o maior desafio para essas instituições é conseguir estruturar um conjunto de fontes financiamento que lhes dêem condições para atuar com capacidade financeira capaz de induzir o desenvolvimento regional. Ao mesmo tempo, verifica-se que os casos até o momento mais exitosos de Agências de Fomento constituídas são as do Rio Grande do Sul e Santa Catarina, primeiro e segundo lugar no ranking anual da Gazeta mercantil de 2004 respectivamente, que contam ainda com as instituições bancárias comerciais, o Banrisul e o Besc (federalizado).

O caso do Rio Grande do Sul é emblemático, pois a Agência Caixa RS herdou do Banrisul toda sua carteira de contratos de longo prazo, além de ter sido constituída a partir de funcionários da extinta Caixa Estadual e do próprio Banrisul, que trabalham na sede em Porto Alegre e utilizam a rede de agências do banco estadual no interior para operacionalizar seus programas, apesar da Agência começar a criar alguns escritórios no interior. Por outro lado, o Desenhavia, a Agência de Desenvolvimento da Bahia, conta apenas com um escritório na capital, aliado ao fato do estado não contar mais com um banco estadual o que dificulta a ação da Agência no interior do estado como relatado pelo presidente da Desenhavia e 1º vice-presidente da ABDE, Vladson Menezes, no 8º Encontro Nacional das Agências de Fomento.

Dessa forma, as evidências têm apontado no sentido da ação complementar entre as Agências de Fomento com os Bancos Estaduais remanescentes. Ou seja, não parece haver sobreposição de esforços entre esses dois tipos de instituição e sim uma ação complementar, visto que as Agências de Fomento, por não contarem com uma rede ampla como os bancos estaduais, se beneficiam de sua estrutura para alcançar mais facilmente seus potenciais clientes.

4.3 Os BEs no marco regulatório do sistema financeiro

Historicamente, os bancos estaduais usufruíram de algumas excepcionalidades importantes frente às disposições que regem o Sistema Financeiro Nacional. Em razão de

serem controlados por governos estaduais, elas foram na prática diferenciadas dos bancos privados principalmente em relação à forma como foram encaminhadas suas crises financeiras. No entanto, desde meados da década de 80 vem ocorrendo uma série de mudanças na regulação bancária, reduzindo essa diferença de tratamento, de forma que os bancos públicos, em particular os estaduais, estão cada vez mais submetidos ao mesmo conjunto de regras que regulamentam a atividade dos demais bancos.

A crise que se abateu sobre os bancos estaduais nas décadas de 80 e 90, provocou a criação de mecanismos de controle sobre essas instituições e da relação destas com seus controladores. Os sucessivos planos de recuperação (PAC, Proref, e outros) que resolviam os problemas financeiros dessas instituições no curto prazo, tinham como deficiência não tratar dos problemas estruturais. As dívidas dos estados e a capacidade dos governos estaduais de utilizarem suas instituições financeiras estaduais como instrumentos para reduzir a restrição fiscal que estavam submetidos pelo governo federal, por sua vez, comprometia a saúde financeira dos BEs.

Assim, já em 1986, sob o Plano Cruzado, na tentativa de coibir excessos na gestão dessas instituições, foi incluída na lei do colarinho branco o artigo que caracteriza como crime a realização de empréstimo entre o banco e seu controlador ou entidade a ele submetida. Regulamentada pela Resolução nº. 1.775 do CMN, foi estabelecido o prazo até 1994 para regularização de empréstimos de bancos estaduais a seus governos e que, posteriormente, foi estendido na esteira das renegociações das dívidas estaduais. Em junho de 1993, então sob o governo de Itamar Franco, foram editadas as Resoluções do CMN nº. 1990 e 1995, que reafirmaram limites para novos empréstimos a controladores e proibiram o socorro financeiro aos BEs por parte do Banco Central e do Tesouro Nacional. Por fim, a vedação de empréstimos aos controladores é incluída na Lei de Responsabilidade Fiscal⁵⁴ (LRF) de 2000, que em seu art. 36 reforça a proibição dos empréstimos das empresas financeiras estatais aos seus controladores, procurando impedir a utilização dos BEs como Banco Centrais por pressão política dos governos estaduais, o que até o momento vem se mostrando eficiente.

⁵⁴ Conforme lei complementar nº 101, de 04.05.2000.

Ao mesmo tempo em que foram sendo endurecidas as regras entre os BEs e seus controladores, o Banco Central foi ganhando poder para enquadrar as instituições estaduais dentro dos limites da política econômica federal. Assim, na crise financeira dessas instituições em 1987, após as eleições estaduais, o governo federal criou um instrumento jurídico capacitando o Banco Central a intervir nas instituições financeiras e assumir o controle dessas. O Regime de Administração Especial Temporária – RAET⁵⁵ -, permitia a intervenção do Banco Central em instituições financeiras, porém sem paralisar suas atividades, com o objetivo de sanear a instituição sob intervenção⁵⁶. Essa medida teve grande impacto político, num cenário em que os estados não cogitavam a possibilidade de intervenção nos bancos estaduais, principalmente em estados com grande peso político e financeiro, como o Rio de Janeiro e Minas Gerais. Porém, diante da gravidade da crise financeira dos BEs, o governo federal bancou a intervenção mesmo diante da pressão política que os estados exerceram, significando uma inflexão nas relações entre os governos estaduais e federal sobre a questão dos bancos estaduais.

O Banco Central também ganhou força com a MP nº. 1.182⁵⁷, de 17.11.1995, que lhe concedeu poderes de requerer aos controladores de instituições financeiras medidas preventivas, mediante a exigência da capitalização da instituição, da transferência do controle acionário da sociedade, ou ainda, da reorganização societária mediante incorporação, fusão ou cisão da instituição. A medida provisória também estendeu a responsabilidade solidária, incluindo como responsável pela má gestão da empresa, além dos administradores os controladores da instituição.

Por outro lado, o país aderiu aos Acordos de Basiléia que buscavam sistematizar regras e orientações a nível internacional para alcançar uma maior regulação dos mercados financeiros diante da crescente integração entre os sistemas financeiros internacionais. O objetivo central dos acordos seria reduzir a ocorrência de crises, que vinham crescendo diante da rápida internacionalização das finanças internacionais e da crescente onda de inovações em produtos financeiros, dos quais muitos ancorados na volatilidade dos mercados especulativos de derivativos. As recomendações de Basiléia, foram incorporadas

⁵⁵ Conforme decreto-lei nº 2.321, de 25.02.1987

⁵⁶ No ano da criação do RAET, 1987, este foi decretado nos bancos estaduais: Banerj, Baneb, BEC e Crédito Real de Minas Gerais

⁵⁷ Última reedição da MP, sob nº 1.470, de 29.08.1996

à legislação pela Resolução do CMN⁵⁸, prevendo normas prudenciais que exigiram aumento dos requisitos de capital e patrimônio líquido para funcionamento das instituições financeiras (Siqueira, 2004). Isso significou a exigência das instituições bancárias, inclusive dos bancos estaduais, aportarem capital para se adequarem aos limites exigidos pelo acordo.

Outra norma provincial relevante foi à substituição do tradicional limite fixo de endividamento por limites a operações ativas ponderadas pelo risco, para avaliar a alavancagem operacional, o que obrigou às instituições a manterem um patrimônio líquido ajustado (PLA) de no mínimo igual a 11% (Siqueira, 2004). Com isso, os BEs ficaram impossibilitados de manter altas proporções de empréstimos a poucos tomadores, pois não se manteriam em um patamar de risco adequado. Foram também incorporados os vinte e cinco princípios de supervisão bancária do Comitê de Basileia divulgado em setembro de 1997. Em relação ao risco de crédito, tem destaque o estabelecimento de critérios para a adequada provisão de devedores duvidosos; ao risco operacional, a exigência de profissionalização da administração, além da necessidade de haver controles internos e auditorias internas e externas, como mecanismos de controle. Em relação ao risco de mercado foram estabelecidas regras de diversificação de ativos e limites operacionais administrados por modelos de gerenciamento de risco, de forma a minimizar a possibilidade de descasamento entre ativos e passivos.

Dessa forma, a crise financeira que atingiu o conjunto dos bancos estaduais, propiciou a criação de instrumentos de controle para coibir operações financeiras de risco, principalmente, o excesso de operações concentradas com seus controladores ou por entidades por eles controladas. Contudo, o processo de mudança nas relações dos bancos estaduais e seus controladores se deu, como já analisado, de forma caótica, ora com o governo federal endurecendo com os estados, ora aliviando as restrições impostas, em razão da crise financeira iniciada nos anos 80 e aprofundada com a gradativa redução das receitas tributárias dos estados, cada vez mais concentradas na esfera federal. Porém, o conjunto de mudanças realizadas na legislação foram apontando no sentido de reduzir a exposição dos bancos estaduais a seus controladores, tanto nas sistemáticas Resoluções do CMN em diferentes governos federais, como na reafirmação da proibição presente na LRF, que

⁵⁸ Conforme Resolução CMN nº 2.099, de 17.08.1994.

mostrou a convergência política formada em estabelecer limites ao controle político dos bancos estaduais por seus governos.

Por sua vez, o Banco Central passou a ter gradualmente mais autonomia em relação às atividades de preservação da estabilidade do sistema financeiro. Entre outras medidas, adquiriu poderes especiais para intervenção através do RAET, teve sua posição reforçada com a incorporação do país aos Acordos de Basileia que estabeleceram normas internacionais de enquadramento da atividade financeira, visando garantir a solvência das instituições e do sistema financeiro com um todo. Ou seja, o conjunto de normas legais e a adoção dos Acordos de Basileia, impôs limites na relação controlado e controlador, ajudando a disciplinar e profissionalizar a gestão dos bancos estaduais.

Em resumo, o Proes alterou profundamente o quadro das instituições públicas estaduais. Seu objetivo de reduzir a atuação do setor público estadual no sistema financeiro foi muito bem sucedido, liquidando, privatizando e transformando antigos bancos em agências de fomento. Estas na prática tornaram-se instituições complementares aos BEs, onde eles sobreviveram. Em contrapartida a todo esse movimento, a participação dos bancos estrangeiros e privados nacionais no sistema financeiro nacional se ampliou. Concomitantemente, a regulação do sistema financeiro nacional sofreu importantes inovações, tendo os BEs sido submetidos a ela de forma mais efetiva. Legislações e acordos como Raet, LRF e Acordos de Basileia, municiam o Banco Central de importantes instrumentos para eliminar a possibilidade das instituições financeiras estaduais voltarem a ser utilizadas como prolongamento do tesouro estadual.

5. A controvérsia sobre os BEs e o caso do Banrisul

Neste capítulo, procura-se resgatar, dentro do cenário de domínio do discurso neoliberal em relação ao papel do estado na década de 1990, a controvérsia sobre a importância dos BEs no processo de desenvolvimento nacional. A seguir, destaca-se um ponto doutrinário recorrente nesse debate – a hipótese convencional de que uma instituição bancária sob controle estatal, em particular estadual, tende a ser ineficiente – para questionamento à luz da experiência concreta oferecida pelo Banrisul: um dos poucos bancos estatais remanescentes do ajuste do Proes, inserido num mercado regional de relativa importância. Para tanto, focaliza-se inicialmente a evolução dos principais indicadores do banco, visando retratar sua travessia desde a pior crise já enfrentada até a atual situação financeira relativamente boa em que ele se encontra atualmente. Com o objetivo de caracterizar sua posição relativa Sistema Financeiro Nacional, compara-se então a evolução de indicadores contábil-financeiros do Banrisul com a de uma amostra de bancos, particularizando-se a oferta de crédito imobiliário e rural. Por fim, realiza-se um levantamento da alocação do crédito dos bancos por região para avaliar a importância relativa dos BEs no conjunto do Sistema Financeiro Nacional.

5.1 Debate teórico-doutrinário sobre os BEs

A controvérsia sobre a presença direta do Estado como provedor direto de crédito e serviços nos mercados financeiros é antiga e diversificada, exigindo uma contextualização a cada momento em que ela se manifesta. O caso dos bancos públicos estaduais no Brasil, aqui examinado, passou por uma etapa decisiva na década de noventa, quando ganhou força o debate sobre o modelo de desenvolvimento que o estado brasileiro deveria seguir diante da crise prolongada da economia desde o esgotamento do padrão de crescimento do pós-segunda guerra.

Nesse debate de fundo se contrapuseram duas posições sobre o papel que o estado deveria ocupar e desempenhar na economia. A crítica central ao estado desenvolvimentista era (e é) fundada na antiga tese liberal sobre a necessidade de haver um estado mínimo atuando em economias capitalistas, que se restringisse a terrenos considerados básicos da sociedade como educação, saúde e segurança pública e atividades com possibilidade de

gerarem lucro econômico fossem operadas pela iniciativa privada, que teria maior competência para geri-las.

Essa nova investida das idéias liberais recebeu uma forma de receituário no encontro que ficou conhecido como “Consenso de Washington” e definiu um conjunto de reformas econômicas que passaram a ser chamadas de políticas neoliberais. Esse “consenso” propunha a reestruturação dos Estados Nacionais através de um amplo processo de privatização de empresas e serviços até então administrados pelo estado, adoção de políticas monetárias ortodoxas para garantir a estabilização monetária, acabar com o “populismo monetário” e garantir a máxima liberalização financeira e de capitais, para permitir a livre circulação dos capitais na busca de investimentos rentáveis.

Como analisado em Fiori (1999), a crise da economia brasileira, que na visão liberal foi motivada pelo anos de “populismo macroeconômico”, principalmente, no regime militar e ação de agentes econômicos *rent seekings*, em conjunto com a nova investida internacional da ideologia liberal, permitiu a hegemonia do pensamento neoliberal na década de 1990 no Brasil. O resultado para economia nacional foi à combinação de política econômica ortodoxa, liberalização financeira e de capitais, com a retirada do estado através de um amplo processo de privatização e concessão de serviços públicos à iniciativa privada.

Esse embate político-econômico não se processou de forma linear e homogênea, pelo contrário, o amplo leque de interesses envolvidos nas privatizações ou nas reformas institucionais mobilizaram setores empresarias, sociais, e de trabalhadores além é claro do governo federal e do Congresso Nacional. Esse processo contraditório gerou tensão política, que em grande medida, era definido não pela concepção de estado subjacente as propostas de reformas, e sim pelo traço fisiológico do parlamento e da capacidade do governo federal atender a esses interesses. Assim, o processo de discussão do futuro dos bancos estaduais obedece a esse processo geral a que estava submetida à agenda política e econômica do país, em que é questionada a competência do estado em participar do sistema financeiro. O debate sobre qual destino deveria ser dado aos bancos estaduais engloba, além dos argumentos de natureza geral, os específicos encontrados na literatura sobre o assunto.

A literatura sobre o sistema financeiro estadual abriga uma controvérsia que guarda correspondência com a clivagem anterior. Aqui, especificamente, também podem ser

identificadas duas visões a respeito das razões que explicam a crise que os bancos estaduais atravessaram entre as décadas de 1980-90, que poderemos chamar de “visão oficial” e “visão desenvolvimentista”.

A visão oficial à época, que norteou a ação do governo Fernando Henrique (FHC) na busca da consolidação do Plano Real, estruturou as críticas aos bancos estaduais em quatro eixos fundamentais, a saber: fonte de desequilíbrio macroeconômico, interferência política, indefinição de objetivos e problemas de ineficiência de gestão.

A respeito da crítica de desequilíbrio macroeconômico Fraga e Werlang (1993) sustentavam que os governos estaduais não tinham compromisso com o equilíbrio das contas do tesouro estadual, argumentando que a relação entre os governos estaduais e o governo federal era um “jogo não cooperativo”, onde o primeiro procurava realizar o maior déficit possível porque sabia que seria diluído pelo conjunto dos estados da federação ao ser financiado pelo governo federal. Isso incentivaria todos os governos estaduais a agirem de forma similar. Esse mecanismo se concretizava através da ação dos bancos estaduais que geravam passivos a descoberto ao financiar a dívida estadual que posteriormente seria financiada pelo governo federal. Conforme Fraga e Werlang (1993, pg. 266-7):

“...os bancos oficiais são geradores potenciais de passivos a descoberto....Dessa forma, podem emitir moeda (num conceito amplo) de forma praticamente ilimitada, sem o controle do Banco Central ou do Tesouro Nacional. A variação líquida desse agregado monetário amplo corresponde a um déficit fiscal que é absorvido pela União. Logo se vê que os bancos oficiais não só geram déficits, mas também os transmitem ao governo federal.”

Essa crítica também foi elaborada a partir do conceito conhecido como o fenômeno da “restrição orçamentária fraca”, que, conforme Rangel (2003), no caso brasileiro, é identificado nos casos em que o governo federal socorre financeiramente os governos estaduais e, assim, garante um “seguro de solvência” para o sistema financeiro estadual em suas crises financeiras. Essa ação de socorro, que em princípio tem como objetivo sanear uma situação de emergência, incentiva a ocorrência de um comportamento sistematicamente irresponsável por parte dos governos estaduais, pois sabem que, no limite, serão amparados financeiramente pelo governo federal. Assim, os bancos estaduais eram utilizados por seus governos estaduais como instrumentos de ampliação de sua capacidade de financiamento, e ao fazer isso provocavam desequilíbrios na gestão da política macroeconômica, por serem resgatados financeiramente pelo governo federal. Dessa forma,

pressionavam a gestão da política monetária, que sancionava o desequilíbrio via emissão de moeda.

Portanto, os bancos estaduais eram considerados, pela visão dominante, instituições incompatíveis com a formação de um arranjo fiscal equilibrado, pois com eles os governos estaduais seriam capazes de ampliar seus gastos correntes e, posteriormente, repassar a conta ao governo federal, quando a crise financeira fosse exposta nos prejuízos desses bancos. Dito de outra forma, os bancos estaduais eram um entrave para a realização do ajuste macroeconômico das contas públicas da economia brasileira.

Por outro lado, a crise do sistema financeiro estadual, na visão dominante, também tinha uma natureza política. Segundo Ness (2000), os bancos estaduais, que eram geridos por critérios políticos e sociais, raramente tinham mostrado capacidade para garantir sua viabilidade financeira, sendo administrados sem compromisso e preocupação com a sua rentabilidade. Para Fraga e Werlang (1993), a questão da interferência política se introduz, principalmente, pelo problema do “horizonte curto de decisão”, visto que a diretoria tem mandato limitado - em geral de 4 anos. Dada essas circunstâncias, a diretoria tem incentivo a realizar operações de crédito com perfil de retorno e risco mais alto, isto porque, como sua gestão será analisada ao fim do mandato pelo volume de crédito concedido, essas operações de risco, no curto prazo, podem influir positivamente na avaliação financeira da gestão, apesar de, no longo prazo, poderem vir a ser, com mais probabilidade, um grande prejuízo ao banco⁵⁹.

Segundo Salviano Júnior (2004), existe uma indefinição de objetivos por parte dos bancos estaduais, que não tem claro seu papel, ou seja, não sabem se devem atuar como entes privados ou públicos. Isto provoca uma “crise de identidade” nessas instituições que não conseguem exercer de forma adequada nenhum dos dois papéis, o público ou o privado, e provoca indefinições quanto às estratégias que essas empresas devem adotar, ficando sempre em aberto se devem buscar maximizar o lucro ou o benefício social. Nesta

⁵⁹ Este argumento último argumento de Fraga e Werlang (1993) está baseado na teoria da seleção adversa para mercados financeiros, que trata de problemas de informação assimétrica antes que ocorra a operação de crédito. A teoria prediz que os tomadores com projetos de investimento de alto risco são os mais dispostos a tomar financiamento e pagar uma taxa de juros mais alta, porque se o empreendimento der certo eles terão um retorno muito elevado, por outro lado, a probabilidade do empreendimento não dar certo é mais alta, de forma que o risco do banco selecionar projetos ruins (seleção adversa) é maior ao exigir taxas de retorno mais elevadas. Dessa forma, o horizonte curto de decisão condicionaria os bancos estaduais a negligenciarem os riscos de seleção adversa para garantir uma boa avaliação da gestão.

mesma linha de pensamento identifica-se o representante do Banco Mundial, Papageorgiou (1992), expressando sua opinião em Seminário Internacional, promovido pelo Banco Central sobre os Bancos estaduais, argumentando que a atividade bancária deve ser encarada assim como outra qualquer atividade econômica, em que as empresas devem buscar ser competitivas e para isso precisam ser eficientes, o que só se alcança quando as empresas buscam maximizar o lucro.

A quarta crítica baseia-se nos problemas de gestão econômica – ou problemas microeconômicos – que, segundo Salviano Júnior(2004), são práticas administrativas inadequadas, englobando os empréstimos aos controladores, onde na década de 80 e 90 os créditos dos bancos estaduais se concentraram, em média mais do que 60% do total, para os governos estaduais e suas empresas. E a concessão de crédito em desacordo com a boa técnica bancária, verificando-se empréstimos e renovações a empresas que não possuíam condições econômicas de solvência, que são realizados por critérios políticos ou por incompetência na análise de crédito.

Assim, o conjunto desses argumentos instrumentalizou o discurso do governo federal para dar início ao processo de privatização e liquidação dos bancos estaduais, principal opção política do governo FHC para a crise dessas entidades estaduais. Em menor escala, resultado da pressão dos governos estaduais e suas bancadas federais no Congresso Nacional, foi aberta a possibilidade de reestruturação dos bancos estaduais, porém essa possibilidade estaria condicionada ao aporte de 50% do total dos recursos necessários para recuperação dessas entidades pelos respectivos entes estaduais, o que praticamente inviabilizou a alternativa visto que os governos estaduais estavam enfrentando sérias dificuldades financeiras.

Em oposição à visão oficial, a visão desenvolvimentista identifica cinco argumentos principais na defesa dos bancos estaduais como instrumentos funcionais no auxílio do desenvolvimento econômico regional. O primeiro diz respeito à interpretação da crise dos bancos estaduais, inserida na crise dos anos 80 e 90 do estado desenvolvimentista brasileiro. O segundo, por sua vez, aponta a incapacidade do estado brasileiro e da iniciativa privada de criar *funding* no volume necessário para o desenvolvimento econômico, o que pode ser coberto pela ação dos bancos públicos, entre estes, os bancos estaduais. A terceira diz respeito à influência que os bancos estaduais teriam para inibir a

concentração bancária, a quarta defende que as instituições estaduais são balizadores para a formação das taxas de juros nas operações de crédito junto com os bancos federais e a quinta que essas instituições são fatores de desconcentração econômica e financeira regional.

A crise dos bancos estaduais, segundo Lopreato (2004), foi decorrência da falência do padrão de desenvolvimento do estado brasileiro e, em particular, dos seus respectivos governos estaduais com a interrupção do fluxo de recursos provenientes de financiamento externo motivado pela mudança brusca nas condições internacionais e dos desdobramentos nas condições nacionais ao final da década de 70 e início de 80. Os choques dos juros americanos transformou-se em um fator de instabilidade para os países periféricos que passaram a ter graves problemas para fechar sua conta de transações correntes. A situação se agravou com a declaração de moratória do México em 1982, o que fez serem suspensas às linhas de crédito para esses países. Diante do quadro de esgotamento das condições de financiamento dos governos estaduais e sem perspectivas de medidas que o alterassem de forma a dar novas bases para o financiamento público, os bancos estaduais passaram a exercer o papel de principais financiadores dos governos estaduais, através do carregamento dos títulos da dívida pública e das operações triangulares – empréstimos ponte entre bancos estaduais-empresas públicas-governos estaduais. Dessa maneira, conclui Lopreato (2004):

“É difícil entender a realidade dos BE’s de uma ótica exclusivamente privada e a partir daí fazer inferências sobre incompetência e má administração. Não se pode ignorar que várias instituições estiveram longe de ser exemplo de eficiência administrativa e não ficaram imunes a operações duvidosas ou mesmo fraudulentas. Entretanto é simplismo demais privilegiar a corrupção e a má gerência para explicar a situação dos BE’s deixando em segundo plano o envolvimento com o setor público.” Pg. 130

O segundo argumento busca mostrar que a baixa capacidade de geração de funding da economia brasileira que não conta com fontes adequadas para este fim, insuficiente pelas vias da tributação e da ação da iniciativa privada, precisa ser completada pela ação dos bancos públicos para garantir que não haja privação de crédito. Assim, para Costa (2000), os bancos públicos são instrumentos de criação de funding para a economia, auxiliando a ação do governo que conta com recursos escassos. Dessa forma os bancos públicos, ao captarem recursos no mercado financeiro através de sua ação comercial são capazes de gerar fundos que não seriam arregimentados senão pela via da ação estatal através da

imposição do aumento dos impostos para sua realização. Ou seja, os bancos públicos são capazes de gerar um volume extra de *funding* para atividades importantes como agricultura, habitação, infra-estrutura e desenvolvimento regional, complementando a ação limitada do estado sem que este tenha que recorrer a novas fontes de financiamento fiscais ou parafiscais.

Mas, para que os bancos públicos possam assumir a condição de provedores de *funding* complementar a ação estatal é necessário que sejam empresas economicamente viáveis, capazes de operar na atividade bancária tradicional de varejo obtendo lucro comercial que lhes garanta condições financeiras para direcionar parte desses recursos ao financiamento das atividades sociais menos atraentes do ponto de vista da rentabilidade e, que por essa razão, não são priorizadas pela iniciativa privada.

O terceiro argumento aponta para um limite ao processo de concentração bancária que ocorre ao longo da história do Sistema Financeiro Nacional, em que os Bancos Estaduais junto com os Federais representariam uma barreira ao processo de fusões e aquisições que vem se acentuando na economia brasileira, assim como, internacionalmente. Os BEs representariam um freio ao processo de concentração comandada pelos principais grupos financeiros privados, contra-balançando a tendência histórica do setor.

O quarto argumento sustenta que, a atuação dos bancos estaduais, junto com os públicos federais, na oferta de crédito comercial com taxas inferiores a que são praticadas na média do sistema de bancos privados obriga estes a ter que trabalhar com um parâmetro na formação das taxas de suas operações, que não podem se afastar muito das praticadas pelos bancos públicos pelo risco da perda de fatias de mercado. Os bancos públicos seriam os formadores das taxas de juros praticadas nos empréstimos, atuando contra a formação de cartéis ou acordos espúrios.

Por fim, o quinto argumento sustenta que os bancos estaduais tem importante papel no processo de desconcentração econômica e financeira através do financiamento de pequenos e médios empresários e produtores rurais e levando crédito às localidades mais distantes, onde a atividade econômica mostra-se incipiente, necessitando a ação dirigida do estado para garantir o desenvolvimento econômico, conforme ressalta Ozias Monteiro Rodrigues presidente da Associação Brasileira de Bancos Comerciais Estaduais (Asbace) em depoimento no Seminário do Banco Central realizado em 1992.

Dessa forma, a visão desenvolvimentista busca mostrar que a *débaçle* dos bancos estaduais ocorre, principalmente, em função da crise em que o estado desenvolvimentista brasileiro mergulhou a partir da década de 80 com a reversão do ciclo de liquidez internacional até então existente, contrapondo-se a interpretação oficial, na qual os bancos estaduais são vistos como instituições de problemas crônicos intrínsecos a sua natureza de empresa financeira pública, como a má gestão e horizonte curto de decisão. Por outro lado, a visão oficial sustenta que os bancos estaduais eram um entrave para a estabilização econômica ao ampliarem a capacidade de financiamento dos governos estaduais que por fim seriam socorridos pelo governo federal ampliando seu déficit fiscal. No contraponto a essa visão, os desenvolvimentista sustentam principalmente, que, pelas condições insuficientes de geração de funding pelo estado brasileiro, a ação dos bancos públicos se impõe como mecanismo alternativo de financiamento sem necessidade de recorrer ao aumento da tributação.

As seções seguintes procuram contrastar a experiência concreta do Banrisul após sua reestruturação de 1998-99 com a tese da ineficiência inerente dos bancos públicos, que de certa forma sintetiza a crítica liberal à existência dessas instituições.

5.2 O Banrisul no período pós-Real

A crise das finanças estaduais a partir da década 1980 cobrou seu preço em termos de saúde financeira do Banrisul, que teve mais recentemente de recorrer ao Proes⁶⁰. No processo de recuperação patrimonial e financeira, o banco recebeu uma injeção de R\$ 1,4 bilhões (valores históricos de 1998) destinado a sua capitalização⁶¹. Desse montante, o governo federal desembolsou R\$ 704,5 milhões através do Proes – para serem pagos em 30 anos a juros de 6% a.a., com prestações e saldo calculado pela tabela Price – enquanto o

⁶⁰ O Banco do Estado do Rio Grande do Sul, o Banrisul, foi inaugurado em 28 de agosto de 1928, pelo decreto nº 18374, no governo estadual de Getúlio Vargas. A principal motivação para sua criação estava vinculada à reivindicação dos produtores rurais e pecuaristas do estado por crédito. O estatuto do banco criado pelo decreto nº 4.139, de 6 de setembro de 1928, identificaram como objeto de atuação as operações de crédito à produção agrícola e pecuária, assim como a manutenção de uma carteira hipotecária e outra econômica. A partir dessa base o Banrisul cresceu, diversificou seus negócios, ampliando sua atuação com as carteiras comercial e industrial, se consolidando como um dos principais bancos comerciais do país.

⁶¹ O Proes para o RGS alcançou a quantia de R\$ 2,380 bilhões. O governo aplicou R\$ 1,423 bilhão para aquisição, pelo estado, da Carteira de Créditos Hipotecários e dos créditos do Fundo de Compensações de Variações Salariais da Caixa Econômica Estadual (CEE), que após seriam repassadas a CEF. Foram, ainda, aplicados R\$ 835 milhões na capitalização do Banrisul e R\$ 122 milhões para fortalecimento da Caixa Estadual - Agência de Desenvolvimento.

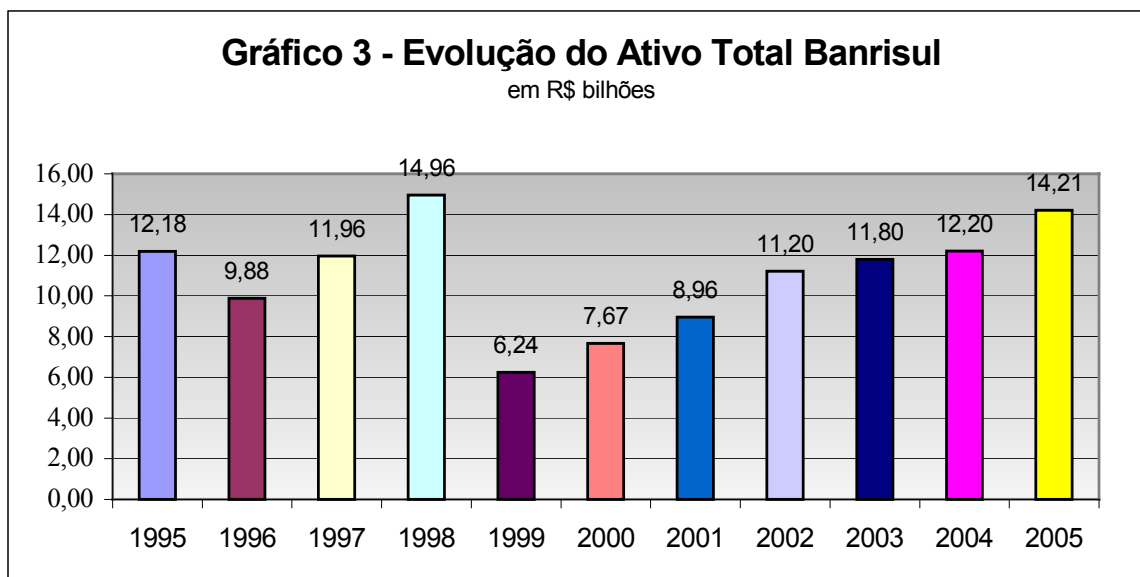
governo estadual aportou como contrapartida R\$ 695,4 milhões. Deste total assumido pelo governo estadual, R\$ 11 milhões foram integralizados por recursos próprios; o restante correspondeu à assunção das dívidas do Banrisul. Foram assumidas pelo Estado as dívidas junto à Fundação Banrisul, que totalizavam R\$ 521,3 – a serem pagos em 30 anos com juros de 6% a.a. e correção pelo IGP-DI – e as dívidas do banco junto ao BNDES e Finame, no montante de R\$ 163 milhões – ao custo de TJLP mais 8% ao ano, no prazo de 5 anos.

A condição para o governo federal envolver-se na recuperação financeira do Banrisul, seguindo a diretriz do Proes, foi à implementação de uma reforma administrativa-operacional. Essa reestruturação envolveu a reorganização da Direção Geral, dos Departamentos e das Superintendências; ao mesmo tempo foi introduzido um novo modelo de gestão, a partir do Programa de Mobilização para a Gestão Estratégica (PMGE). Também foi redimensionada a rede de agências em razão da incorporação das agências da extinta Caixa Econômica Estadual e a adoção do Plano de Demissões Voluntárias (PDV), que no período entre 1995 e 1999 reduziu em 1.484 o número total de funcionários.

Para evidenciar a evolução patrimonial do Banrisul, observando os eventos econômicos que se desdobraram em mudanças em sua estrutura, focalizam-se os principais indicadores contábeis no período. Como afirma a literatura convencional, os bancos estaduais são ineficientes e por isso a melhor solução para eles é a privatização: “State banks...They required repeated bailouts, hat poor opernting ratios, and dismal efficiency”, conforme sustentam Beck, Crivelli e Summerhill (2003, p.24). O objetivo da análise empreendida a seguir é colocar em questão essa hipótese à luz da experiência do Banrisul, pelo fato de já haver transcorrido mais de meia década de seu programa de recuperação e por tratar-se de um dos raros grandes bancos estaduais remanescentes do período anterior.

5.2.1 Ativo Total

A evolução dos Ativos do Banrisul pode ser vista no gráfico 3 a seguir:



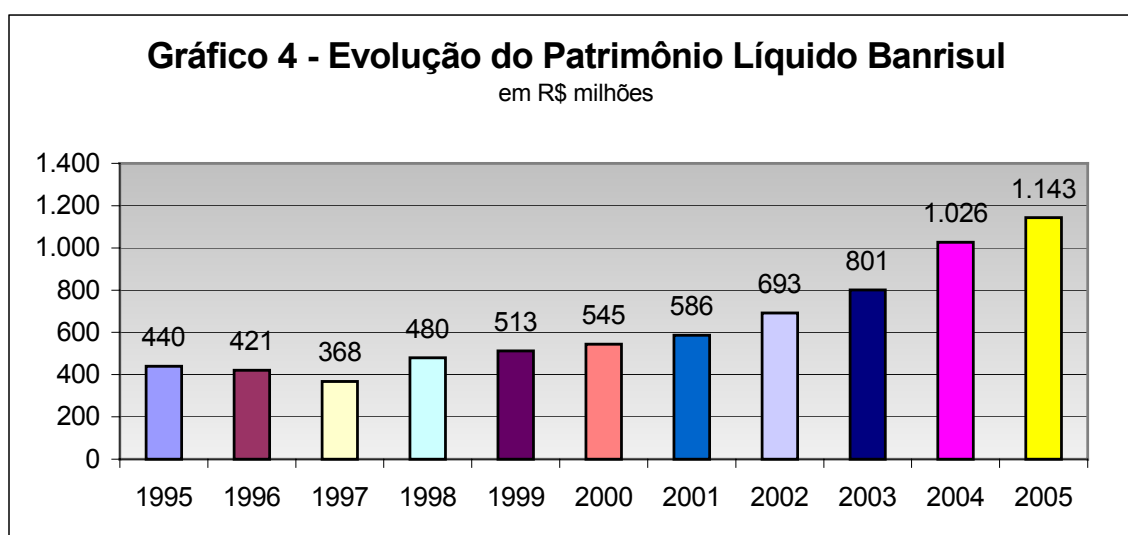
Fonte: Banco Central. Elaboração Autor

O crescimento quase constante dos ativos até o ano de 1998 decorreu do Banrisul conter em seu patrimônio os títulos mobiliários do estado do Rio Grande do Sul, por cujo gerenciamento e renovação era responsável. De 1998 para 1999 esse agregado foi reduzido em 58%, passando de R\$ 14.960 milhões para R\$ 6.244 milhões. A causa dessa queda foi um evento extra-bancário: a retirada do Banrisul dos Títulos da Dívida Mobiliária do Estado do Rio Grande do Sul. Essa retirada deve-se justamente à renegociação da dívida estadual, que foi consolidada como dívida fundada, em condições de rolagem mais adequadas e assumidas pelo devedor dos títulos, o governo estadual. A carteira mobiliária do banco foi reduzida de um montante aproximado de R\$ 12,1 bilhões em títulos públicos, em 1998, para cerca de R\$ 2,9 bilhões, em 1999, o que explica quase a totalidade da principal variação patrimonial experimentada pelo Banrisul no período em foco.

A partir de 1999, após esse evento, verifica-se um crescimento contínuo do ativo total do Banco, que combina duas frentes de expansão. De um lado constata-se a expansão da atividade creditícia, marcada por certa pulverização de recursos entre pequenos e médios correntistas; trata-se do crédito pessoal e, em menor escala, de crédito às empresas. De outro, essa expansão decorre do maior volume de recursos destinados à aplicação segura e rentável em títulos públicos federais. Estes, em razão da política de juros altos dos governos federais – FHC e Lula -, constituem uma alternativa atraente ao combinar alto rendimento e baixo risco.

5.2.2 Patrimônio Líquido

A análise do Patrimônio Líquido (PL) fornece informações um pouco mais precisas sobre a situação do Banco. Os primeiros anos do Plano Real combinam o auge da crise dos BEs com seu processo de reestruturação; é quando o Banrisul vê seu PL ser consistentemente reduzido. Por trás desse resultado encontra-se a mudança nas regras de provisionamento de prejuízos, pelas quais os bancos tiveram que passar a lançar empréstimos com mais de três meses de atraso em Créditos em Liquidação Duvidosa e posteriormente lançá-los como prejuízos.



Fonte: Banco Central. Elaboração Autor

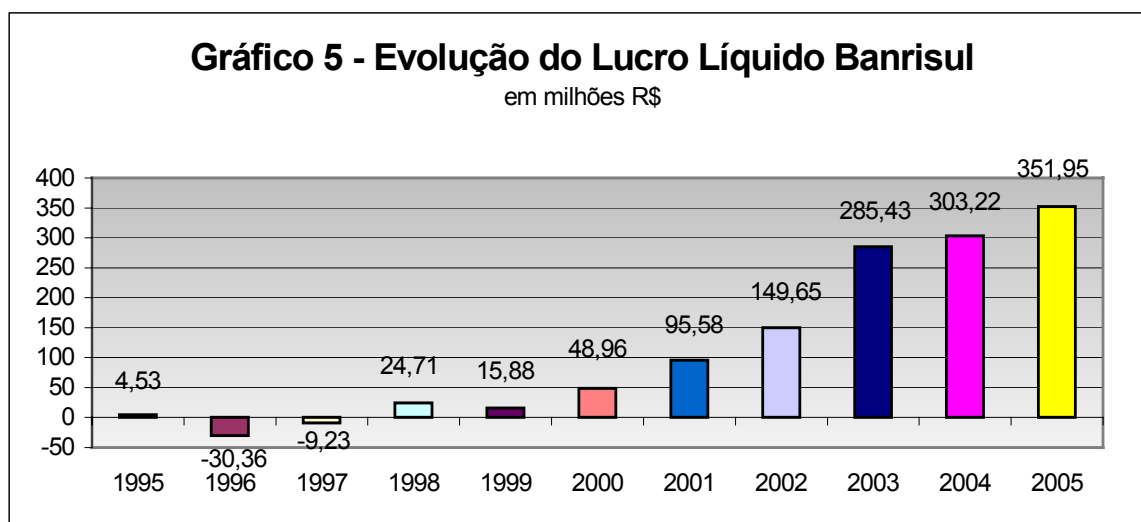
Ocorre que era prática relativamente comum entre os bancos públicos – assim como alguns privados – renovar constantemente uma parcela dos empréstimos vencidos e deixar de reconhecê-los como prejuízo. Com a imposição da mudança, as contas do Banrisul passaram a refletir mais de perto sua verdadeira situação patrimonial. Daí para frente, o Banrisul adotou uma metodologia de análise de crédito mais criteriosa, além de pulverizar o crédito como estratégia para reduzir risco de grandes prejuízos concentrados em poucas operações.

Dessa forma, a partir de 1998, o Patrimônio Líquido do Banrisul passa a crescer continuamente ano após ano e de maneira sustentada, potencializando a ação do banco pelo volume de recursos próprios crescente, assim como pelo fortalecimento da imagem da instituição junto ao mercado, aos seus acionistas e correntistas. O ritmo de crescimento

nominal do Patrimônio Líquido, em 2004 e 2005, em relação aos anos anteriores, foi de 28,1% e 11,4%, respectivamente, evidenciando a recuperação patrimonial do Banrisul no último período.

5.2.3 Resultado: o Lucro Líquido

Nesse período o lucro líquido do Banrisul, que nos dá uma idéia da viabilidade econômico-financeira da instituição, apresenta uma relativa instabilidade nos três primeiros anos da série (gráfico 5). Em 1996 e 1997, especialmente, o Banco apresenta prejuízos que diminuem seu patrimônio líquido.

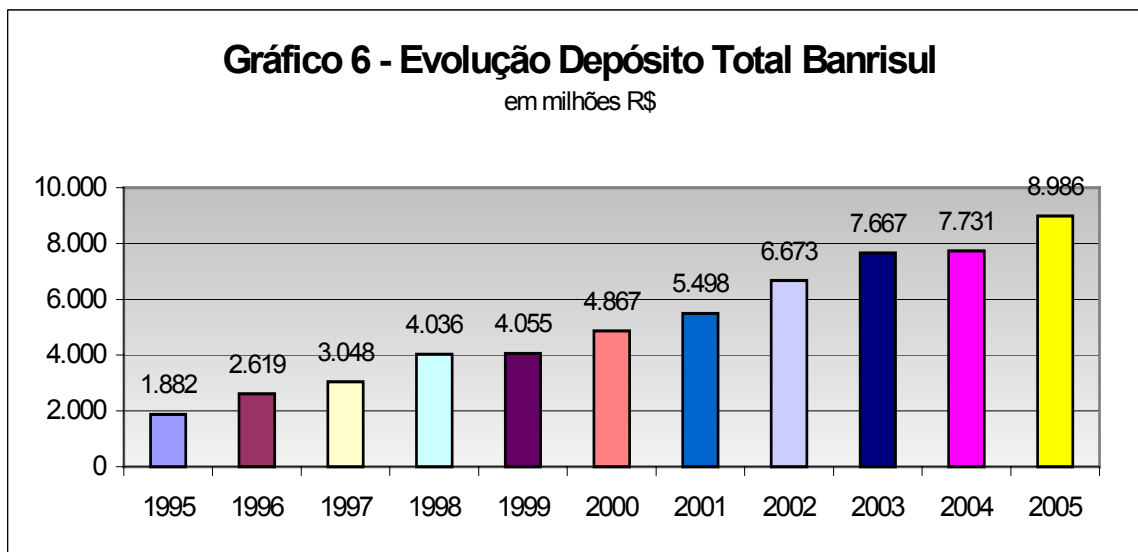


Fonte: Banco Central. Elaboração Autor

A partir de 1998 o Banrisul passa a apresentar lucros sistematicamente. Essa trajetória positiva se fortalece principalmente a partir de 2000, quando esses lucros alcançam valores relativamente expressivos, mostrando que a recuperação econômico-financeira da instituição se consolidou. Tal recuperação, inclusive, permitiu à instituição investir em sua modernização, principalmente em tecnologia. Nos últimos dois anos, 2004 e 2005, o crescimento nominal do lucro líquido em relação aos anos anteriores foi de 14,23% e 16,06%, respectivamente, acompanhando a recuperação dos demais indicadores contábeis.

5.2.4 Depósitos Totais

Esta análise mostra como o Banrisul tem evoluído na captação de recursos junto ao público, através de depósitos à vista, poupança, depósitos a prazo, etc, que são os recursos utilizados pela instituição para realização da intermediação financeira. O Banrisul vem consolidando sua captação de recursos junto ao público tanto pela expansão física de sua rede de agências, como pela diversificação de produtos à disposição dos clientes para aplicações.



Fonte: Banco Central. Elaboração Autor

A captação é liderada pela modalidade do depósito a prazo, que representou 47% das captações em 2005, enquanto os depósitos de poupança e à vista alcançaram o total de 40% e 11%, respectivamente, no mesmo ano. No último ano, 2005, o crescimento de 16,23% no total do volume de depósitos em relação ao período anterior mostra a evolução positiva do banco nessa área.

5.2.5 Despesas administrativas: agências e funcionários

Estes dois elementos estão relacionados à política de expansão do Banco, pois quanto mais agressiva, mais intenso é o crescimento do número de agências e funcionários.

Tabela 6 – Relação entre Funcionários e Agências do Banrisul											
	dez/95	dez/96	dez/97	dez/98	dez/99	dez/00	dez/01	dez/02	dez/03	dez/04	dez/05
Agências	314	317	394	372	369	359	354	372	380	386	401
Funcionários	9.183	8.988	8.529	8.011	7.699	8.330	8.040	8.433	8.648	8.624	8.535
Agências / Funcionários	29,25	28,35	21,65	21,53	20,86	23,20	22,71	22,67	22,76	22,34	21,28

Fonte: Banco Central – informações cadastrais

A evolução do número de agências num primeiro momento, de 1996 a 1997 é explicada, sobretudo, pela absorção da Caixa Econômica Estadual e suas agências pelo Banrisul, que foi transformada em Agência de Fomento no processo de reestruturação do sistema financeiro estadual. Após esse período, entre 1998 e 2001, verifica-se uma redução no número de agências, em um processo de redimensionamento da rede, visando reduzir custos através da eliminação de agências que atendiam pontos já cobertos pela antiga rede do banco. Após esse ajuste, a partir de 2002, o Banrisul volta a apresentar um crescimento na rede de agências, buscando consolidar sua posição de maior banco do estado do RGS e não perder espaço para a concorrência.

Por sua vez, o número de funcionários sofreu forte redução no período 1995 a 1999, principalmente pela falta de abertura de concurso e a preparação para privatização do Banco, conforme protocolo firmado entre o Governo Britto (1995/98) e o Governo FHC. Porém, a mudança de governo estadual em 1999 modificou a perspectiva do Banco, que deixou de ser tratado como um ativo negociável, e voltou a ser pensado como um banco público dentro da estratégia de desenvolvimento estadual. Assim, houve abertura de concurso público com a perspectiva da renovação do quadro funcional. Contudo, vem ocorrendo redução no total de funcionários, resultado sobretudo da política de investimento em tecnologia que, somente no último ano, consumiu um total de recursos de R\$ 147,7 milhões, o equivalente aproximado a 1/3 do gasto com pessoal.

Finalmente, a relação entre o número de funcionários e o de agências vem se reduzindo sistematicamente desde 2000, porém como salientado, por uma explicação diferente entre os períodos de 1995 a 1999 e de 2000 a 2005. No primeiro período, essa redução pode ser explicada pelo incremento do número de agências advindas da absorção da Caixa Econômica Estadual e do PDV buscando preparar o Banrisul para a futura privatização. Já no segundo, ocorre uma recomposição do quadro funcional até 2003 mas que volta a apresentar redução depois disso em razão dos investimentos em tecnologia que vem sendo realizado pelo Banrisul no último período.

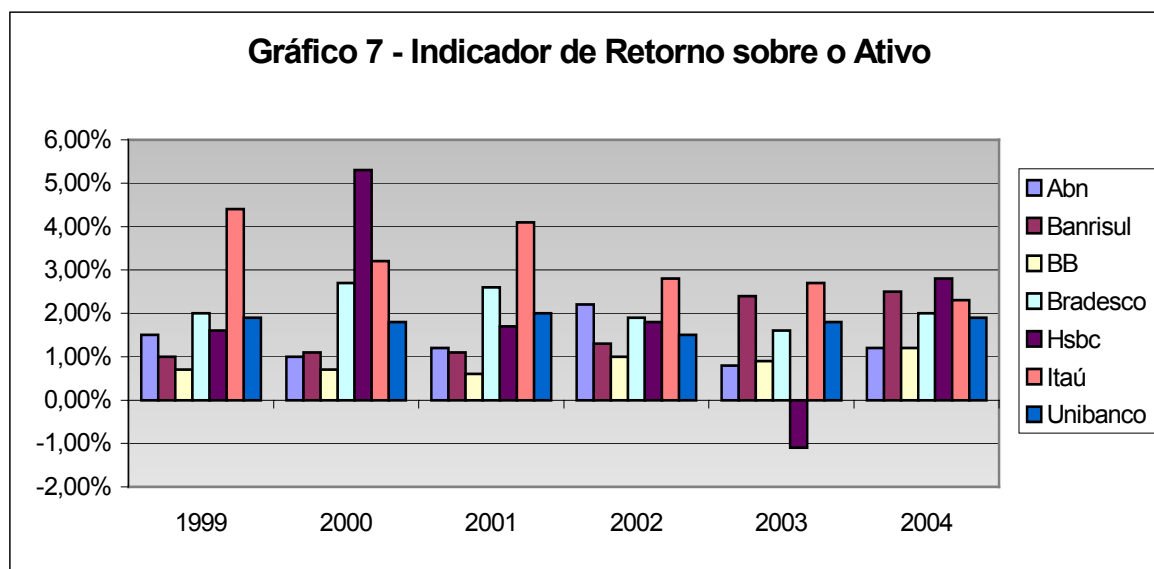
5.3 Banrisul x Outros Bancos: rentabilidade e solidez

Neste item, e nos próximos, realizaremos uma análise comparativa entre o Banrisul e um conjunto de Bancos selecionados por sua posição de destaque no cenário econômico

financeiro, em que todos, à exceção do Banrisul, estão entre os dez maiores Bancos Múltiplos do país por ordem de Ativos divulgado pelo Banco Central. Tratam-se dos bancos líderes no mercado bancário, entre os bancos privados nacionais, Bradesco, Itaú e Unibanco, os estrangeiros, Hsbc e Abn Amro⁶² e o maior banco do país, o público Banco do Brasil. A análise será realizada no período de 1999 a 2004, com exceção dos índices de Basileia que apresentam dados de 2001 a 2004. Procuraremos, através do comparativo dos principais indicadores financeiros utilizados pelas finanças, identificar a situação financeira em que Banrisul se encontra relativamente aos bancos selecionados, buscando identificar suas potencialidades e deficiências.

5.3.1 Retorno sobre o ativo

O retorno sobre o ativo (ROA) expressa a eficiência operacional de uma empresa na sua capacidade de gerar lucros a partir de seus ativos, ou seja, trata-se de uma medida de rentabilidade. Quanto maior o índice mais rentável é considerada a empresa. Pode-se notar, pelo gráfico 7 abaixo, que no período de 1999 a 2002 o ROA do Banrisul só superava o indicador ROA do Banco do Brasil, situação que se mantém quase inalterada em todo esse período, com poucas variações, como pode ser visto no gráfico 7.



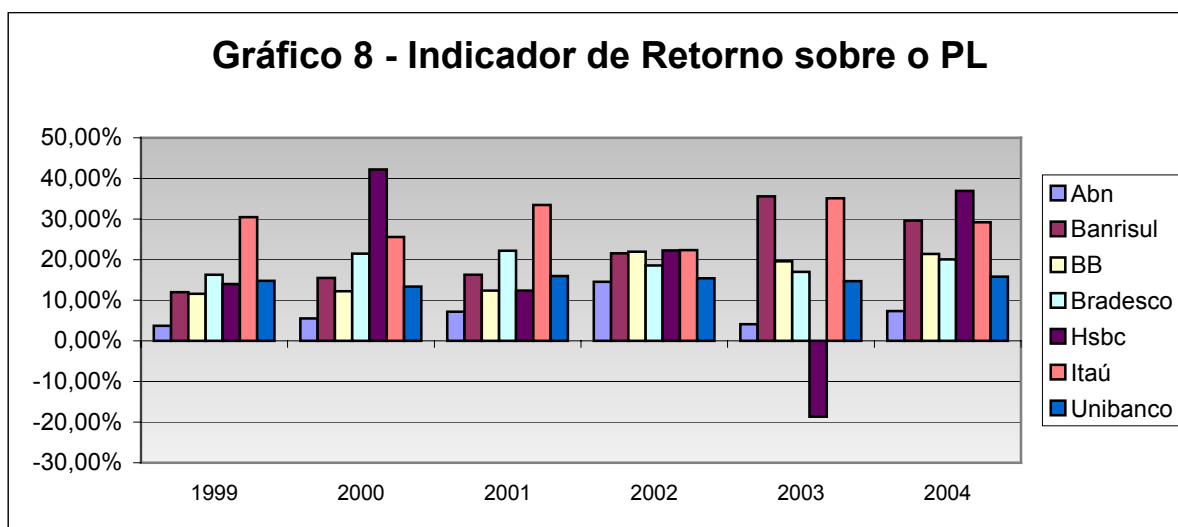
Fonte: Balanço Anual Gazeta Mercantil. Elaboração Autor

⁶² Não foi incluída na amostra o Santander Banespa, pois o banco foi privatizado somente em 2000, o que prejudicaria a análise, pois até esse ano o banco era público.

Porém, a partir de 2003 ocorre uma inflexão, com o Banrisul apresentado um crescimento nominal na ordem de 84% e 92% no indicador ROA em relação a 2002 e 2003, respectivamente. O Banrisul apresenta nos anos de 2003 e 2004 o percentual de ROA de 2,4% e 2,5%, respectivamente, passando a estar, nessa amostra, entre os líderes do indicador. O salto qualitativo no indicador está relacionado diretamente ao crescimento dos lucros no período em questão, como anteriormente abordado.

5.3.2 Análise comparativa do RSPL

Este indicador busca mensurar a capacidade de gerar lucros a partir do Patrimônio Líquido das empresas, ou seja, mede a eficiência em que está sendo aplicado o capital do acionista. O resultado comparativo pode ser interpretado como quanto maior o indicador mais eficiente tem sido a empresa na busca de rentabilidade.



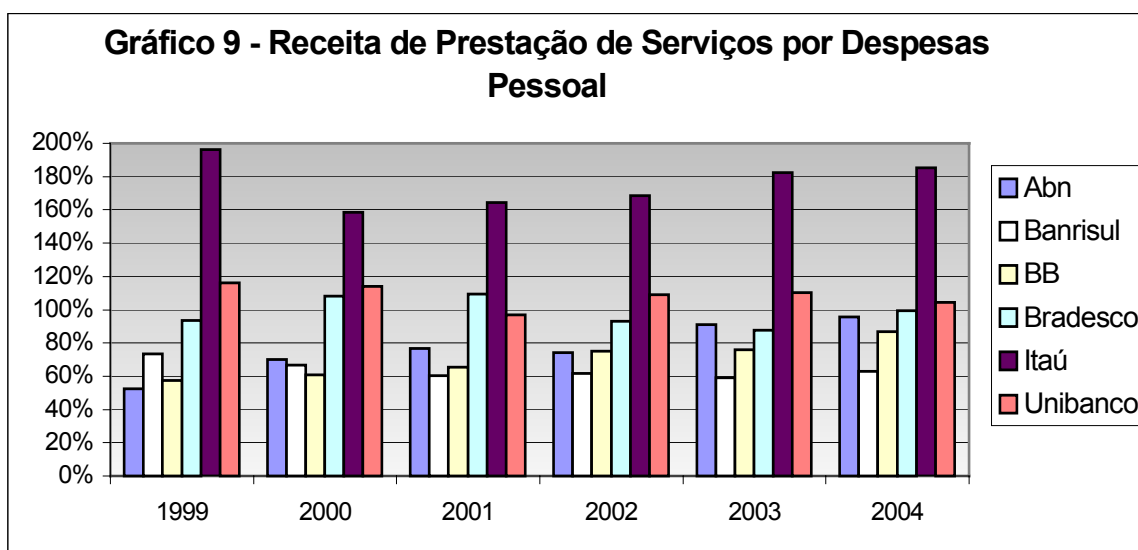
Fonte: Balanço Anual Gazeta Mercantil. Elaboração Autor

O RSPL apresenta um crescimento discreto no período de 1999 a 2002, mas que todavia, já o colocava numa posição intermediária entre o grupo selecionado, mostrando que o capital vinha sendo aplicado de forma rentável no período. A partir de 2002 o Banrisul passa a apresentar melhoras no indicador, nesse ano o RPSL alcançou o percentual de 21,6%, colocando o Banrisul como a quarta instituição com melhor retorno. A partir de 2003, há um forte crescimento no indicador, passando o Banrisul a estar junto com os líderes da amostra. Em relação a 2002, ocorre um incremento no crescimento do indicador

de 64% e 37% nos anos de 2003 e 2004, respectivamente, sendo que o indicador alcança 35,6% e 29,6%, respectivamente.

5.3.3 Receita de Serviços por Despesas com Pessoal

Neste critério, vamos verificar como se comporta, o Banrisul em relação aos outros bancos selecionados, o volume de receita com prestação de serviços em relação ao gasto com pessoal. Pode-se verificar, pelo gráfico abaixo, que há uma queda discreta nessa relação para o Banrisul no período até 2001, quando a partir desse momento há uma estabilização do indicador no patamar de 60%, ou seja o total de receita com prestação de serviços permite pagar 60% de sua folha de pagamento.

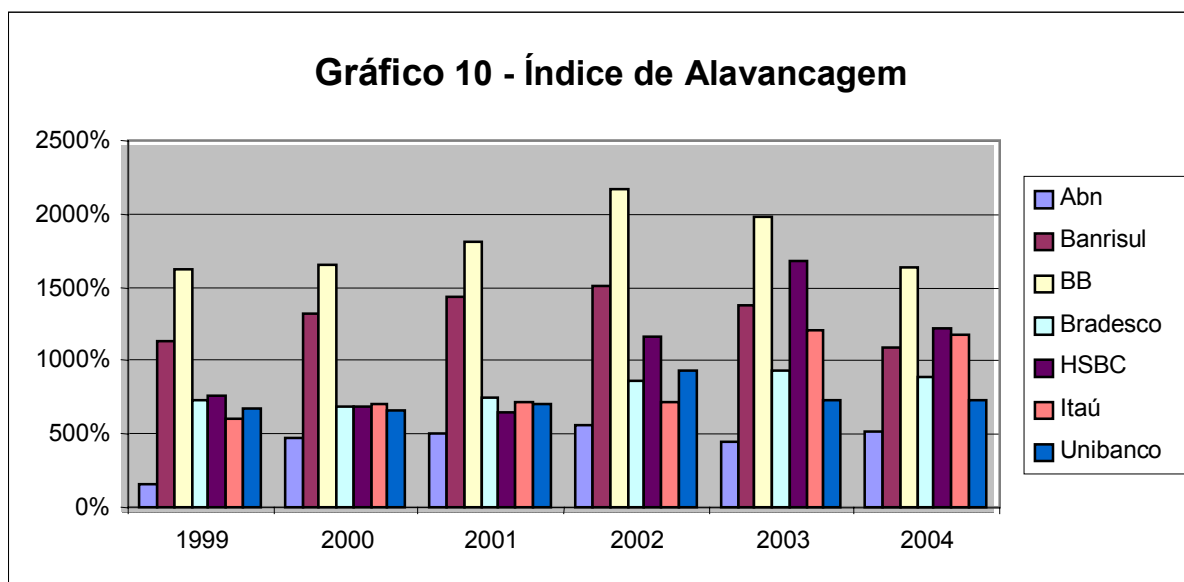


Fonte: Balanço Anual Gazeta Mercantil. Elaboração Autor

Esse patamar é o mais baixo entre o conjunto de bancos pesquisados, assinalando que o Banrisul não arrecada tarifas com a mesma agressividade das outras instituições. O Itaú, o banco mais agressivo nessa relação, apresentou em 2003 e 2004, 182% e 185% de índice de cobertura dos gastos com pessoal pela receita da prestação de serviços. Como visto anteriormente, a relação gasto de pessoal por agência, do Banrisul, vem sendo reduzido, inclusive com patamares inferiores de muitos bancos privados. Teremos mais elementos para aprofundar esta análise ao verificarmos os valores das tarifas bancárias cobradas pelas instituições no ponto 5.4. Por enquanto, constata-se o fraco desempenho do Banrisul nesse critério

5.3.4 Índices de Alavancagem e índice de Basileia

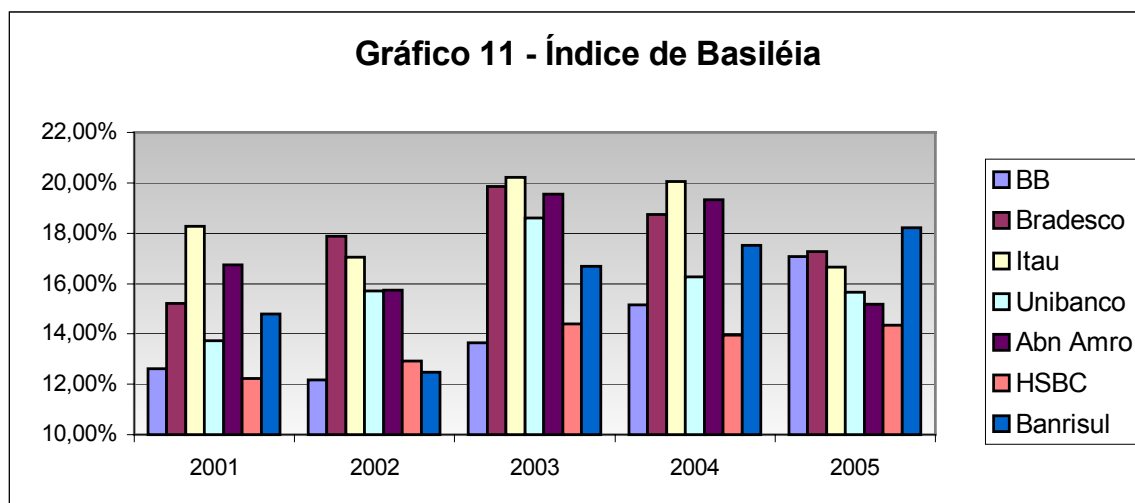
Este indicador é obtido pela relação do passivo total menos o patrimônio líquido, dividido pelo patrimônio líquido. Ele evidencia qual é a relação no passivo de capitais de terceiros ou próprio. Isto serve para mostrar se a política da instituição tem um caráter mais conservador, quanto mais baixo for o índice, ou mais agressivo, conforme o índice for mais alto, conforme Paula, Alves e Marques (2001, pg. 14/5). O que podemos verificar, conforme gráfico 10 abaixo, é que esse índice cresce no período 1999 a 2002, mostrando que o Banrisul, para garantir sua rentabilidade nesses anos, teve que ir aumentando sua alavancagem, apresentando uma política mais agressiva que o conjunto de bancos privados em análise, ficando atrás somente do Banco do Brasil. Entre 2001 e 2002, o índice foi de 1430% e 1515%, respectivamente.



Fonte: Balanço Anual Gazeta Mercantil. Elaboração Autor

A partir de 2003, o índice do Banrisul passa a declinar, sendo que, em 2003 e 2004, a alavancagem do banco é de 1376% e 1091%, respectivamente. Em 2004, o índice do Banrisul ficou em uma posição intermediária na amostra, atrás dos índices do Banco do Brasil, Hsbc e Itaú, porém ainda na frente do Bradesco, Unibanco e Abn,. Isto mostra que, à medida que o Banrisul vem se capitalizando, opta por uma política menos agressiva, com menor índice de alavancagem e, mesmo assim, conseguindo garantir a rentabilidade de seu patrimônio.

O Índice da Basileia, por sua vez, é um ajuste aos acordos e princípios internacionais que na prática impõem limites ao nível de alavancagem das operações ativas da instituição ponderadas pelo seu risco. Esses acordos procuram, diante de uma realidade econômica com crescente liberalização e internacionalização de capitais, avançar em mecanismos de regulação prudencial com eficácia local e internacional, conforme (Lundberg, 1999). As instituições devem manter, para se adequar ao índice, um percentual mínimo de 11% do Patrimônio Líquido Ajustado ponderado pelo risco. Abaixo desse índice as instituições financeiras podem sofrer sanções do Banco Central. Quanto mais alto o índice alcançado pela instituição, menor o risco que o Banco está incorrendo de se tornar insolvente.



Fonte: Balanço Anual Gazeta Mercantil. Elaboração Autor

Como se pode observar, somente em 2002 o Banrisul aproximou-se do índice limite, com o percentual de 12,93%, porém acima dos 11% exigido pelo Banco Central. Nos outros anos o percentual do banco ficou sempre acima dos 14%, sendo que em 2005 atingiu seu maior índice com 18,22%, o mais alto dos bancos analisados. Também se observa que os outros bancos da amostra sempre estiveram dentro dos parâmetros exigidos pelo Banco Central, sinalizando que o sistema financeiro nacional conta com suas principais instituições financeiras dentro dos parâmetros internacionais de solvência.

5.3 Banrisul x Outros Bancos: tarifas e taxas

Neste ponto procuramos com o mesmo conjunto de bancos, estabelecer um comparativo entre as principais tarifas e taxas praticadas nas operações dessas instituições. A partir desses dados procuramos estabelecer em que situação o Banrisul se encontra entre os principais bancos do país, ou seja, qual é sua política para tarifas e taxas. A seguir passamos a análise das tarifas.

No tabela abaixo, além das tarifas de todos os bancos selecionados, calculou-se a tarifa média simples por modalidade cobrada pela amostra e também se calculou a tarifa média simples cobrada pela instituição. O cálculo foi realizada pela média simples, pois não existe dados disponíveis pelo Banco Central sobre a distribuição das tarifa pelo total de suas receitas, o que inviabiliza qualquer tipo de cálculo ponderado.

Tabela 7 - Tarifas por Produtos e Serviços								
Tipo de Tarifa	Banrisul	Abn Amro Real	Bradesco	Banco do Brasil	Itaú	Hsbc	Unibanco	Média por Tarifa
Renovação de ficha cadastral	15	4,5	15	15	15	19	19,5	14,71
Cartão Comum: débito, saque e consultas	3	4	3,6	3,9	12	3,5	3,95	4,85
Exclusão do Cadastro de Cheques sem Fundo	19	20	20,8	18,18	21	23,5	21	20,50
Manutenção de conta ativa	6	7	7,9	7,5	8	8	7,95	7,48
Adiantamento à depositante.	20	20,8	20,5	21	22,5	24	20,9	21,39
Renovação de cheque especial/conta garantida	20	21	22	21	18	21	-	20,50
Saque em caixa automática externa/banco 24 horas	3	2,3	1,95	2	1,3	3	2	2,22
Emissão de DOC "C"	12,5	13	12	15	12	12	12,9	12,77
Transferência Eletrônica Disponível – TED	9,5	13	12	15	12	12	12,9	12,34
Extrato em terminal eletrônico	1,8	3	2,5	1,5	1,3	2,5	1,28	1,98
Média das Tarifas por Banco	10,98	10,86	11,825	12,008	12,31	12,85	11,3756	11,87

Fonte: Banco Central . Elaboração: Autor

Foram levantadas um total de 11 tipos de tarifas, das quais se calculou a média para cada tipo de tarifa, em que se verificou que o Banrisul cobra tarifas médias mais baixas que a concorrência em 9 modalidades de tarifas pesquisadas, e que somente está acima da cobrança média das tarifas em 2 casos: nas tarifas da renovação da ficha cadastral e nos saques em banco 24 horas. Através do cálculo da média simples, buscamos ter uma idéia aproximada de ordenação da amostra na cobrança das tarifas, mesmo sabendo de suas limitações pela impossibilidade da ponderação. Assim, verificamos que o Banrisul, além de possuir uma tarifa média inferior à tarifa média cobrada ($10,98 < 11,87$), na ordenação da amostra está somente atrás do banco Abn Amro Real - que possui a média mais baixa de 10,86. O Banrisul, portanto, está na segunda posição na amostra entre os de tarifa média mais baixa.

Este dado também serve para explicar, em parte, o desempenho abaixo da média do Banrisul no indicador Receita de Prestação de Serviço por Despesa de Pessoal, em que o total de receita de serviços não consegue cobrir o total das despesas de pessoal como vem sendo alcançando pelos principais bancos privados do país. Ou seja, ao ter uma das tarifas médias mais baixa, provavelmente, o Banrisul deixa de arrecadar com receitas um volume capaz de cobrir sua folha de pagamento, por outro lado, torna a instituição mais acessível para o público de renda mais baixa, sendo talvez um elemento de inclusão bancária para setores expressivos da população.

Para efeito da comparação entre taxas bancárias praticadas entre os bancos foram utilizadas as taxas pré-fixadas – as mais utilizadas na atualidade pelo sistema financeiro – disponíveis pelo site do Banco Central para as modalidades de empréstimos às pessoas físicas e jurídicas. Neste item, calcularam-se também as médias das taxas por modalidades e por bancos (porém, por tratar-se de taxas aplicou-se a média geométrica, contudo sem ponderar pela mesma razão anteriormente especificada). A seguir a tabela 8:

Tabela 8 - Taxas por Modalidade de Empréstimos								
	Banri sul	Abn Amro Real	Brade sco	Banco do Brasil	Itaú	Hsbc	Uniba nco	Média por Modali dade
Taxas Pessoa Físicas								
Cheque Especial	7,26%	7,51%	7,97%	7,64%	7,99%	8,32%	7,98%	7,81%
Crédito Pessoal	3,40%	4,00%	4,73%	3,57%	5,71%	6,41%	5,39%	4,74%
Taxas Pessoa Jurídica								
Desconto de Duplicata	2,77%	3,03%	3,11%	2,22%	3,00%	2,55%	3,52%	2,89%
Capital de Giro	2,54%	2,13%	2,89%	1,76%	2,62%	4,37%	2,17%	2,64%
Conta Garantida	3,65%	2,83%	3,95%	4,69%	4,15%	6,73%	4,28%	4,33%
Média por Banco	3,92%	3,90%	4,53%	3,98%	4,69%	5,68%	4,67%	4,48%
Fonte: Banco Central – período dos dados de 10/04/2006 a 17/04/2006. Elaboração: Autor								

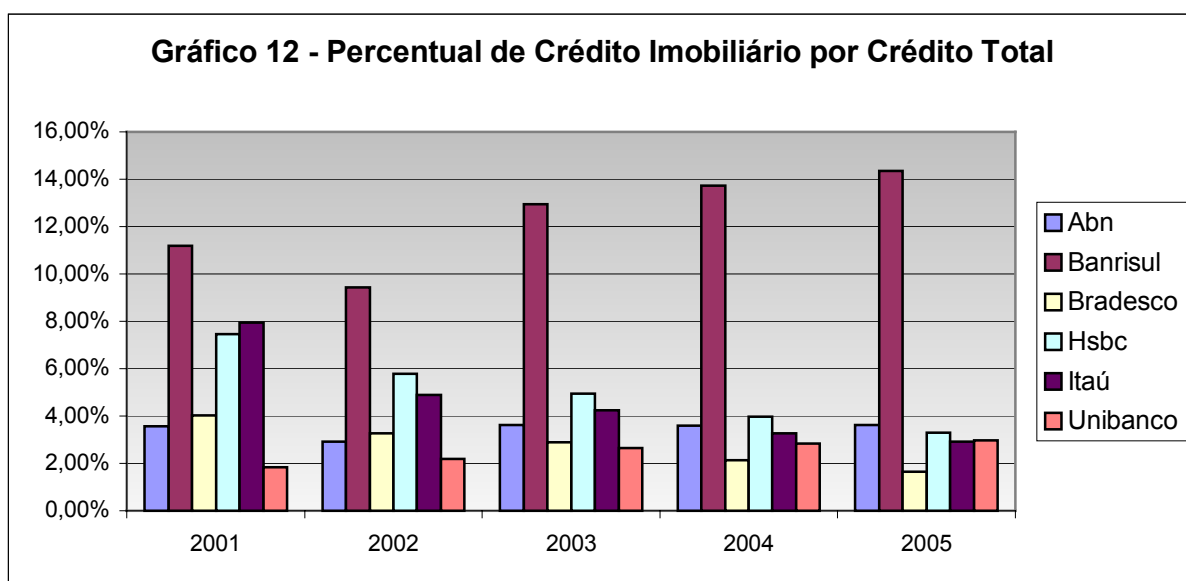
Como se pode notar, as taxas por modalidade do Banrisul estão abaixo das taxas médias por modalidade nos cinco quesitos levantados para empréstimos de pessoa físicas ou jurídicas. Na modalidade pessoa física, as taxas do cheque especial e do crédito pessoal, além de serem inferiores as taxas médias, são as taxas mais baixas para o conjunto das instituições pesquisadas, evidenciando uma política agressiva na disputa pelo correntista pessoa física por parte do Banrisul.

Em relação às taxas de empréstimos para pessoas jurídicas, o Banrisul se localiza em uma posição mais intermediária, apesar de estar abaixo das médias por modalidade de todos os tipos de empréstimos. Observa-se que na média por banco, o Banrisul aparece como a segunda instituição por ordem decrescente de taxas médias, sendo a primeira instituição, assim como no quesito tarifas, o banco Abn Amro Real. Portanto, seja no quesito tarifas ou taxas, pela amostra das instituições pesquisadas, o Banrisul pratica “preços” concorrenciais na disputa interbancária, com valores inferiores a média praticada.

5.4 Banrisul x Outros Bancos: perfil do crédito

Devido ao retorno mais baixo e risco mais alto, o crédito imobiliário e o rural despertam historicamente um menor interesse dos bancos, no mercado brasileiro. São portanto segmentos em que os bancos que mais atuam cumprem em certa medida um papel de fomento, ocupando espaços de negócios que de outra forma não existiriam. A análise busca detectar se existem diferenças significativas entre o Banrisul e os outros bancos da amostra, assim como verificar como se comporta o volume de crédito em liquidação em relação aos outros bancos.

Os percentuais do crédito imobiliário foram obtidos a partir dos valores reais de crédito alocados na modalidade imobiliária sobre a carteira total de crédito do banco, conforme valores constantes no site do Banco Central⁶³. Gráfico 12 a seguir:



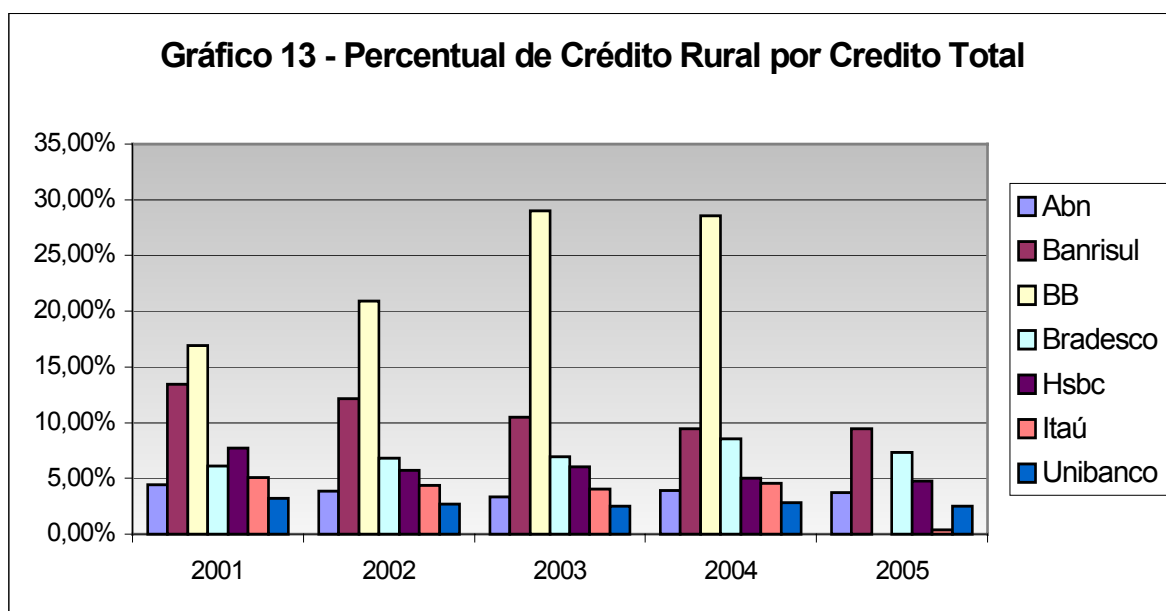
Fonte: Banco Central. Elaboração Autor

Como se pode observar, o percentual alocado em crédito imobiliário do Banrisul em relação aos outros bancos é superior, sendo que, desde 2002, o volume de crédito alocado nesta modalidade pelo Banrisul vem crescendo, enquanto o percentual alocado pelos outros bancos vem se reduzindo relativamente em relação ao total do crédito. Em 2004 e 2005, o Banrisul alocou o total de 13,73 % e 14,35%, respectivamente de seus recursos de crédito na modalidade imobiliária, enquanto o segundo banco da amostra, o Abn Amro Real,

⁶³ Não havia dados sobre a modalidade disponível no site do Banco Central para a instituição Banco do Brasil.

alocou nessa modalidade, no mesmo períodos os percentuais de 3,61 e 3,63%, respectivamente, dos recursos de sua carteira de crédito. Fica claro pelo gráfico 11, a grande diferença entre o percentual aplicado pelo Banrisul em crédito imobiliário em relação ao que outros bancos da amostra aplicam.

Seguindo o mesmo critério anterior, calculou-se o percentual do crédito rural em relação ao total de crédito dos bancos, desta vez incluindo o Banco do Brasil até 2004, chegou-se ao gráfico 13 que segue:

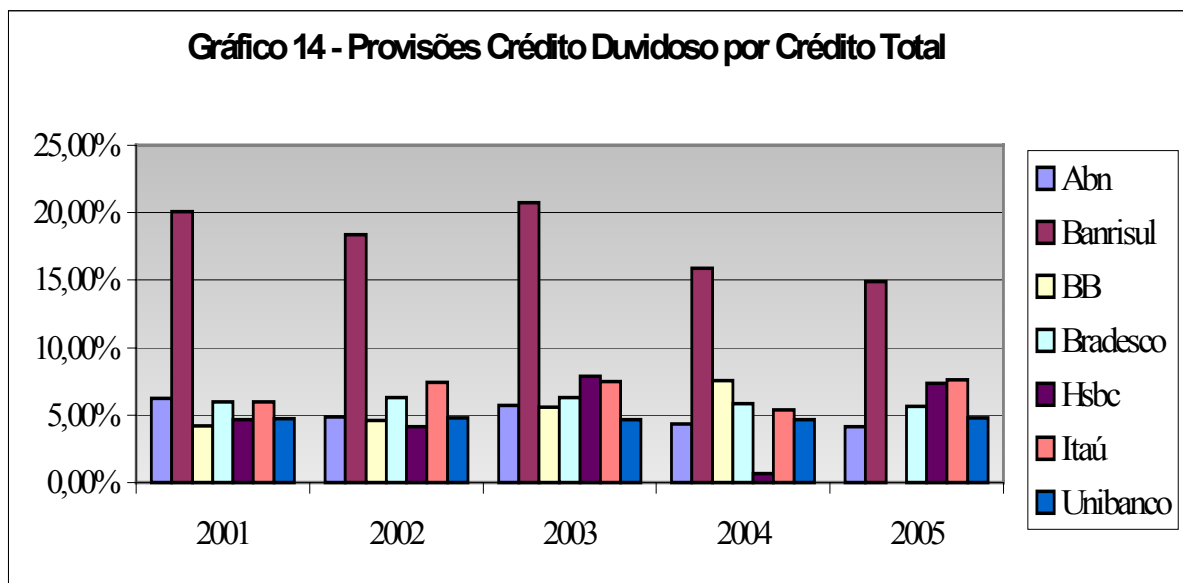


Fonte: Banco Central. Elaboração Autor

O grande ofertante de crédito rural, como era de se esperar, é o Banco do Brasil, que tem como principal objetivo garantir o financiamento agrícola, através de recursos federais e próprios. Logo após aparece o Banrisul como o segundo banco que garante o maior volume de recursos para o financiamento agrícola do total de sua carteira de crédito. Em 2004, o Banco do Brasil assegurou 28,59% de seus recursos para o crédito agrícola, enquanto o Banrisul no mesmo ano garantiu 9,47% do total de seus recursos, e o terceiro banco da amostra, Bradesco, alocou 8,56%. Em 2005⁶⁴, o Banrisul alocou 9,46% e o Bradesco aparece com 7,31% de seus recursos alocados nessa modalidade. Apesar da diferença entre o Banrisul não ser tão acentuada como na modalidade do crédito imobiliário, o banco aloca sempre mais recursos que os bancos privados da amostra.

⁶⁴ Nesse ano não havia dado disponível no site do Banco Central para o dado pesquisado do Banco do Brasil.

Por fim, verifica-se o volume de Crédito em Liquidação sobre o total de crédito de cada instituição para observar como se comporta o nível de inadimplência do Banrisul em relação aos outros bancos.



Fonte: Banco Central. Elaboração autor.

Como se pode verificar pelo gráfico 14 acima, o volume de crédito em liquidação do Banrisul está bastante acima do que é apresentado pelos bancos pesquisados, em relação ao total de crédito. De 2003 a 2005, o percentual de Crédito em Liquidação foi de 20,71%, 15,87% e 14,90%, respectivamente, observando-se uma tendência de queda, mas ainda em um patamar bastante superior ao do percentual apresentado pelo banco que vem em seguida na ordem de 2005, o Banco Itaú com 7,59% nesse ano de Créditos em Liquidação, ou seja, quase a metade do que o Banrisul apresentou no mesmo período.

Uma possível explicação parcial para essa diferença reside exatamente no fato da composição da carteira de crédito do Banrisul possuir um percentual total do crédito imobiliário e rural superior ao crédito total em relação aos outros bancos. Os créditos imobiliário e rural, por tratarem-se de financiamentos com prazo mais longo (crédito imobiliário) e mais sujeito as perdas (crédito rural), resulta em um volume de crédito inadimplente mais alto em relação ao volume apresentado pela carteira dos outros bancos.

5.5 Comparativo do crédito por região

A proposta neste ponto é avaliar como se distribui o crédito no país por região e comparar com a distribuição do conjunto de bancos que estamos analisando. Tem-se por pressuposto que o Brasil é um país com forte desigualdade econômica, conforme se pode verificar pelas diferenças entre os PIBs regionais. Procuramos estabelecer, em primeiro lugar, uma comparação entre o PIB da região e o percentual que a região absorve do total de crédito realizado no país. Também será analisado, se a região está utilizando um volume compatível de crédito com o volume de poupança existente no estado, de forma que iremos estabelecer quais estados “exportam” e que estados “captam” poupança de outros, e quais são as possíveis explicações para tal movimento. Por fim, iremos analisar como se distribui o crédito, por região, dos bancos que estamos analisando, buscando elementos que nos indiquem se o Bannisul e os outros bancos analisados atuam reproduzindo, reduzindo ou fortalecendo as diferenças regionais conforme sua política de alocação de crédito.

Tabela 9 - Distribuição geográfica do Crédito no País - 2004					
	% PIB 2002	% Operações Crédito	Total Operações Crédito (B)	Total Recursos Captados (A)	Diferença (A-B)
Norte			milhões R\$		
RR	0,11%	0,23%	172	262	90
AC	0,17%	0,07%	305	429	124
AM	1,86%	0,29%	1288	2460	1172
RO	0,54%	0,04%	1027	1078	51
PA	1,90%	0,63%	2849	3983	1134
AP	0,20%	0,06%	257	275	18
TO	0,26%	0,19%	837	858	21
	5,04%	1,50%	6735	9345	2610
Nordeste					
MA	0,85%	0,50%	2239	2423	184
PI	0,46%	0,31%	1385	1580	195
CE	1,80%	1,04%	4695	10301	5606
RGN	0,86%	0,37%	1662	2597	935
PB	0,86%	0,46%	2061	2343	282

PE	2,71%	1,21%	5434	8382	2948
AL	0,65%	0,33%	1483	2083	600
SE	0,71%	0,25%	1104	2447	1343
BA	4,61%	2,08%	9328	11911	2583
	13,52%	6,54%	29391	44067	14676
Sul					
PR	6,05%	5,17%	23239	28631	5392
SC	3,85%	2,32%	10418	11673	1255
RGS	7,76%	6,28%	28233	28605	372
	17,66%	13,77%	61890	68909	7019
Sudeste					
MG	9,32%	7,33%	32954	34905	1951
ES	1,84%	0,80%	3599	6433	2834
RJ	12,64%	7,34%	32995	54731	21736
SP	32,55%	53,35%	239811	226675	-13136
	56,34%	68,82%	309359	322744	13385
Centro-Oeste					
MS	1,14%	0,97%	4348	2458	-1890
MT	1,33%	1,42%	6383	2766	-3617
GO	2,33%	1,97%	8833	5994	-2839
DF	2,65%	5,02%	22552	32031	9479
	7,44%	9,37%	42116	43249	1133
Total	100,00%	100,00%			
Fonte: Ibgge - Banco Central do Brasil, Registros Administrativos 2004.					

Pode-se observar que o percentual de crédito alocado por região não acompanha a proporção do PIB de cada região, sendo menor para as regiões do Norte, Nordeste e Sul, que apresentam percentuais de PIB e crédito como segue: 5,04% e 1,50%; 13,52% e 6,54% e 17,66% e 13,77%, respectivamente. Por outro lado, a região Sudeste e Centro-Oeste apresentam, sobre os mesmos quesitos, os seguintes índices: 56,34% e 68,82%; 7,44% e 9,37%. Como se pode notar existe uma distribuição assimétrica de crédito no país em relação ao tamanho dos estados. Se o crédito é entendido como um elemento propulsor do desenvolvimento, pode-se dizer que o crédito no Brasil, como visto pelo quadro, está produzindo um desenvolvimento regional mais concentrado para a região Sudeste e Centro-Oeste.

O resultado desse movimento é a continuidade da concentração de riquezas na região Sudeste que tem o índice mais alto da fatia do PIB, enquanto as duas regiões mais pobres, o Norte e o Nordeste, que mais necessitam de recursos para superar o atraso econômico em relação aos outros estados, são as regiões com menor volume de crédito

alocado. Mas, ao analisar a região Sudeste por estado, aparecem diferenças importantes, na qual verificamos que o único estado com um percentual do PIB inferior ao percentual do crédito alocado é o estado de São Paulo, enquanto os três outros estados, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Espírito Santo apresentam a relação inversa. Também notamos essa diferença na região Centro-Oeste, onde o único estado com percentual de PIB inferior ao percentual de crédito alocado é o Distrito Federal, sendo que os outros três estados apresentam a relação inversa.

Porém, existe uma diferença entre os estados de São Paulo e Distrito Federal ao se analisar a relação de poupança com operações de crédito desses estados. Enquanto o Distrito Federal é um estado “superavitário”, apresentando um volume de poupança superior ao das operações de crédito em aproximadamente R\$ 9,5 bilhões, o estado de SP apresenta um “déficit” de R\$ 13,1 bilhões, valor quase idêntico à poupança gerada no estado do Nordeste de R\$ 14,6 bilhões. Em relação ao Distrito Federal temos o fato de ser a capital do país, e com isso a concentração de uma ampla massa de recursos salariais provenientes da concentração de boa parte da alta burocracia estatal, o que gera um amplo volume de poupança e operações de crédito superior à importância econômica do estado. Por sua vez, o estado de São Paulo representa a capital econômica e financeira do país, o que a torna um centro de atração natural de recursos, principalmente por sediar a matriz dos principais bancos privados nacionais, estrangeiros e a bolsa de valores mais importante do país. O volume de recursos de operações de crédito superior ao volume de poupança dos estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás está relacionada à expansão da fronteira agrícola do país, principalmente do agronegócio voltado para exportação, contando com significativos recursos governamentais. Os outros estados, de uma maneira geral, são superavitários, ou seja, geram mais poupança do que se destina a operações de crédito e tem um PIB regional superior ao percentual de crédito alocado.

Em suma, existe uma assimetria na alocação do crédito no país, que tem como estados menos favorecidos na divisão total dos recursos para operações financeiras os da região Norte, Nordeste e Sul (em menor escala), enquanto a região Sudeste, especificamente o estado de São Paulo, e a Centro-Oeste em geral, são as localidades do país com maior drenagem de recursos, pelos motivos acima colocados. Agora veremos

como se comportam os bancos selecionados na alocação desses recursos, conforme tabela 10 a seguir:

Tabela 10 – Operações de Crédito Bancário por Região								
	Banrisul	Bradesco	Itaú	Abn	Hsbc	Unibanco	BB	Pib
NORTE	0,00%	2,86%	1,88%	1,78%	2,67%	0,50%	3,46%	5,04%
NORDESTE	1,30%	7,47%	6,23%	7,10%	5,15%	4,27%	8,92%	13,52%
SUDESTE	5,28%	61,51%	68,17%	75,18%	48,50%	75,96%	35,57%	56,34%
CENTRO-OESTE	0,04%	7,80%	6,27%	5,04%	7,12%	2,60%	19,22%	7,44%
SUL	93,37%	14,30%	17,13%	10,90%	35,91%	10,01%	24,47%	17,66%
EXTERIOR	0,00%	6,07%	0,33%	0,00%	0,66%	6,65%	8,36%	-
PAIS	100,00%	93,93%	99,67%	100,00%	99,34%	93,35%	91,64%	-
TOTAL	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: Banco Central, dados 2004. Elaboração Autor

Pela tabela acima pode-se observar que os bancos privados da seleção tem um perfil de alocação bastante parecido ao observado anteriormente, com recursos majoritariamente direcionados para o Sudeste. Todos os Bancos privados apresentam índices de concentração de operações de crédito acima de 60% no estado de São Paulo, com exceção do Hsbc que com sede em Curitiba, direciona 35,5% do montante de seu volume de crédito para a região Sul, preferencialmente para o Paraná. As regiões Norte e Nordeste recebem o menor percentual do volume de crédito tanto de bancos privados como do próprio BB, apesar do último ainda apresentar a liderança na alocação de recursos na região. Interessante sublinhar que das doze privatizações de Bancos Estaduais que ocorreram, seis foram de bancos dessas regiões, ou seja, a metade. A região Centro-Oeste recebe um volume compatível ao seu desempenho econômico por parte dos bancos privados, mas é do Banco do Brasil que vem um volume expressivo de recursos, explicado provavelmente pelo objetivo de atendimento a agricultura, sendo o Centro-Oeste a região de atual avanço da fronteira agrícola com destaque para o crescimento do plantio da soja. A região Sul, assim

como as regiões Norte e Nordeste, tem uma atenção reduzida por parte dos Bancos privados, a exceção do Hsbc. Porém, essa região, pela sua vocação para a agricultura e pecuária, também recebe atenção especial por parte do Banco do Brasil, que aloca 24,47% de seus recursos em operações de crédito nessa região.

O Banrisul, com era de se esperar aloca o volume quase total de seus recursos na região Sul, 93,37%, principalmente no Rio Grande do Sul, sede do banco. Assim, destacamos que a maior parte dos bancos privados da amostra, com exceção do Hsbc, estão auxiliando o processo de concentração de recursos na região Sudeste, mais especialmente em São Paulo, ao desviar mais de 60% dos recursos em crédito para essa região. O Banco do Brasil apresenta um papel importante na redistribuição dos recursos principalmente para as regiões Centro-Oeste e Sul do país, onde se localizam as principais atividades primárias do país. O Banco do Brasil não consegue desempenhar o papel de redistribuidor de recursos nas regiões mais pobres do país, o Norte e Nordeste. O Banrisul é uma instituição com papel de destaque no auxílio da redistribuição do crédito para a região Sul, principalmente para seu estado de origem, o Rio Grande do Sul.

Em resumo, este capítulo primeiro procurou organizar uma análise do debate sobre o papel dos bancos estaduais sob ângulo teórico e prático. Viu-se que no choque de visões sobre o processo de desenvolvimento econômico do país é que se insere a controvérsia doutrinária em torno dos bancos estaduais. Na “visão oficial”, de caráter liberal, essas instituições se tornaram potentes ferramentas para a prática do populismo fiscal, problema que só poderia vir a ser resolvido pela eliminação dos BEs em poder dos governos estaduais. Por outro lado, a “visão desenvolvimentista” sustenta que os BEs podem ser importantes alavancas para o processo de desenvolvimento regional, substituindo o papel que os bancos privados deixam de realizar na economia brasileira.

Em resumo, este capítulo procurou organizar uma análise do debate sobre o papel dos bancos estaduais sob ângulo teórico e prático. Viu-se que no choque de visões sobre o processo de desenvolvimento econômico do país é que se insere a controvérsia doutrinária em torno dos bancos estaduais. Na “visão oficial”, de caráter liberal, essas instituições se tornaram potentes ferramentas para a prática do populismo fiscal, problema que só poderia vir a ser resolvido pela eliminação dos BEs em poder dos governos estaduais. Por outro lado, a “visão desenvolvimentista” sustenta que os BEs podem ser importantes alavancas

para o processo de desenvolvimento regional, substituindo o papel que os bancos privados deixam de realizar na economia brasileira.

Logo a seguir analisa-se os indicadores contábeis do Banrisul entre o período de 1995 e 2005. Destaca-se que em 2005 o Banrisul apresentou um Ativo Total de R\$ 14,2 bilhões, um Patrimônio Líquido de R\$ 1,1 bilhão, e um Lucro Líquido de R\$ 351 milhões. Esses indicadores demonstram que, após o processo de reestruturação ocorrido entre 1998 e 1999, com a renegociação da dívida estadual e a recuperação patrimonial da instituição via Proes, o Banrisul obteve uma forte recuperação patrimonial-financeira, o que vem se refletindo tanto no fortalecimento de sua base de capital, quanto na sua expansão operacional.

Após, realizamos uma comparação entre indicadores financeiros do Banrisul em relação a uma seleção de seis bancos, todos entre os dez maiores por ordem de ativo conforme relatório de 2005 do Banco Central. Destaca-se nesse ponto a recuperação de indicadores como o ROA, que teve um retorno de 2,5% em 2005 e, por outro lado, a relação entre a receita de prestação de serviços por despesas com pessoal, no qual o Banrisul é o banco com índice de cobertura da folha de pagamento mais fraco da amostra, sobretudo pelo valor médio mais baixo de suas tarifas e taxas. Ou seja, ao mesmo tempo em que o Banrisul vem se recuperando financeiramente, ainda existem pontos em que o banco pode avançar para se fortalecer na concorrência bancária.

No terceiro ponto, realizamos um comparativo entre a distribuição do crédito por modalidade entre a mesma amostra. A alocação do crédito imobiliário do Banrisul em 2005 alcançou 14,35% do total de seu crédito, a maior da amostra. Em relação ao crédito rural o Banrisul também se destacou, sendo que em 2005 alocou 9,47% de todo seu crédito para essa modalidade. Por outro lado, o crédito em liquidação do Banrisul apresenta um índice bem superior ao dos outros bancos, e apesar de vir se reduzindo, ainda se encontra em um patamar elevado, alcançando 14,9% em relação ao total de crédito em 2005. Portanto, pode-se notar que o Banrisul vem desempenhando seu papel social através da maior alocação de crédito a modalidades menos atraentes para atividade bancária, porém arca com o custo do índice de crédito em liquidação mais alto da amostra.

Por fim, analisamos, com a mesma amostra, como a política de distribuição de crédito dos bancos influi na distribuição do crédito por região do país. Em síntese,

observou-se que as regiões Norte, Nordeste e Sul apresentam índices de alocação de crédito, inferior a sua importância econômica e que as regiões Sudeste (concentrado em São Paulo) e Centro-Oeste tem a relação inversa, com índice de crédito superior a sua importância econômica. Em relação aos bancos privados nota-se a preferência da alocação de seus recursos em São Paulo (a exceção do HSBC), o que fortalece as disparidades regionais. Por sua vez, o Banco do Brasil aloca grande volume de recursos na região Centro-Oeste, e em menor escala na região Sul, por serem regiões de viés agrícola, amenizando as diferenças regionais. O Norte e Nordeste tem os piores índices de alocação de crédito. Por sua vez, o Banrisul tem papel de destaque na alocação de recursos em seu estado de origem, exercendo o papel de indutor do desenvolvimento regional ao garantir que a poupança do estado se transforme em crédito regional.

Conclusão

Esta Dissertação analisou o programa de reestruturação do sistema de bancos estaduais após o lançamento do Plano Real, que levou ao desaparecimento da maior parte dessas instituições. A análise foi conduzida com o objetivo de avaliar, dentro dos limites permitidos pela metodologia escolhida, se esse resultado era o único possível à luz das justificativas apresentadas pelo governo para a adoção do programa ou se seria possível que aquele sistema fosse preservado, em sua maior parte. Para essa avaliação, optou-se aqui por examinar com maiores detalhes a situação de uma das instituições remanescentes, o Banco do Estado do Rio Grande do Sul (Banrisul), sob a hipótese de que as condições de sua “sobrevivência” permitam algum grau de generalização em relação ao conjunto dos BEs.

A **primeira parte da Dissertação** deteve-se no resgate histórico do papel dos bancos estaduais (BEs). Procurou-se, de início, descrever as circunstâncias que deram origem a essas instituições e mostrar a importância que elas tiveram nas duas décadas anteriores à crise da dívida externa. A seguir, procurou-se esclarecer como a crise fiscal do Estado brasileiro, desencadeada pela reversão das condições de liquidez internacional, afetaram as finanças estaduais e daí – na medida em que foram acionados para atenuar essa restrição – desencadeou-se e foi alimentada a crise financeira dos BEs.

Com base na bibliografia disponível, esse percurso pode ser resumido nos seguintes pontos. A partir das reformas econômicas de 1964, os BEs passaram a ter um papel destacado como intermediários de fundos federais e de captadores de recursos externos através da autorização da Resolução nº. 63 do CMN. Por um lado, os repasses federais compensavam os estados pela perda decorrente da centralização tributária em nível federal. Após a reforma tributária de 1967, a centralização de recursos permitia ao governo federal direcionar os investimentos dos estados conforme sua estratégia de desenvolvimento. Por outro, a autorização para os BEs captarem recursos externos inseria-se na lógica do regime militar de financiar parte relevante de seus investimentos com endividamento externo, aproveitando as condições favoráveis da conjuntura internacional, com ampla liquidez no final dos anos de 1960 e início dos 1970.

Tal arranjo era funcional desde que fosse garantida a premissa de condições internacionais favoráveis para o endividamento externo. Enquanto o fluxo de recursos externos fosse positivo, era possível para o governo federal garantir os repasses aos estados,

que, por sua vez, captavam, através dos BEs, recursos externos para seus próprios projetos e empresas. As mudanças ocorridas no cenário internacional ao final dos anos setenta, entretanto, desestruturaram o padrão de financiamento montado a partir das reformas econômicas de 1964. A crise externa transformou-se a partir da década seguinte em crise interna, na medida em que interrupção do financiamento externo obrigou o governo federal a reduzir drasticamente o volume de recursos repassados aos estados. Os estados perderam duplamente, pois tiveram que deixar de contar com duas fontes importantes de recursos: os federais e os de origem externa.

Com essa nova realidade, os estados recorreram a fontes alternativas de financiamento. O principal instrumento utilizado para amenizar essa restrição foram os bancos estaduais, utilizados como apêndices dos tesouros estaduais até o limite. Assim, a partir dos anos 1980, ocorre uma inversão no papel que os BEs estaduais desempenhavam nas economias estaduais, passando de auxiliares na promoção do desenvolvimento regional a financiadores dos tesouros estaduais. Essa inflexão significou na prática que os BEs mudaram seu perfil anterior, de repassadores de recursos federais, captadores de recursos externos e aplicadores de recursos próprios em atividades econômicas da região. A partir desse momento, de forma progressiva, eles se tornaram, principalmente, financiadores dos déficits dos tesouros estaduais, através da realização de empréstimos diretamente aos estados, a suas estatais e por meio do gerenciamento e carregamento de títulos da dívida mobiliária estadual. No mesmo sentido, passaram a absorver prejuízos pela alta inadimplência do setor público.

Toda a literatura aponta que o novo papel que os BEs foram obrigados a desempenhar foi a principal razão para desencadeamento da crise financeira do conjunto das instituições financeiras estaduais. Esse crise tornou-se manifesta nas iniciativas de ajuda financeira que receberam e nas intervenções em sua diretoria, empreendidas pelo Bacen. Já no início da mudança de perfil dos BEs, os pacotes de ajuda aos bancos estaduais concretizaram-se através dos programas PAC (1983) e Proref (1984), que contemplavam a renegociação e consolidação das dívidas dos bancos estaduais. Contudo, tais medidas tiveram efeito temporário, uma vez que as causas de seus desequilíbrios financeiros – a deterioração das finanças estaduais, assim como a possibilidade dos estados utilizarem seus bancos para atenuarem a restrição fiscal – não foram alteradas. Configurava-se, assim, um

círculo vicioso onde cada período de retração econômica, ao provocar a redução dos repasses federais aos estados, induzia-os a acionar os respectivos bancos a contrair novas dívidas, comprometendo a capacidade financeira dessas instituições e conduzindo, mais adiante, a uma nova intervenção do governo federal. Portanto, a conclusão parcial a que se pode chegar até esse ponto é a de que, sob o regime de crescente instabilidade que marcou a economia brasileira até então, os BEs distanciaram-se do financiamento da atividade econômica, sendo redirecionados para auxiliares na tarefa de mitigar a restrição fiscal de seus Estados – papel o qual, por si só, não justificaria a existência dessas instituições.

A **segunda parte da Dissertação** foi dedicada a expor como essa cena recorrente de fragilização, crise e resgate dos BEs, acompanhado de intervenções do Bacen, veio a ser revertida e o rumo tomado pela reestruturação desse segmento do sistema financeiro nacional. Na raiz desse novo quadro encontram-se dois fatores: as condições criadas pelo regime de baixa inflação instalado pelo Plano Real e a renegociação das dívidas estaduais, sobretudo das dívidas mobiliárias dos estados, financiadas principalmente pelos BEs.

Com a força política auferida com a estabilização, o governo federal avançou um programa de reestruturação das dívidas dos Estados no qual elas puderam ser abatidas com a entrega de ativos e então consolidadas, isto é, refinanciadas por um horizonte de 30 anos. O controle dos bancos estaduais foi um dos ativos exigidos com especial ênfase pelo governo federal, que ainda criou um programa específico para o saneamento e a federalização dos BEs, o Proes. No resgate e federalização dessas instituições foram comprometidos recursos superiores a R\$ 100 bilhões. O resultado subsequente dessa política foi à privatização de 12 BEs e a extinção ou liquidação de mais 15 instituições estaduais. Permaneceram em funcionamento apenas oito BEs, sendo que desse total, dois estão sob controle do governo federal para posterior privatização (BESC e BEP). Como alternativa à liquidação dos BEs, os estados criaram 10 agências de desenvolvimento estaduais, entre 1998 e 2005, especializadas em repasses para financiamento de longo prazo.

Essa reestruturação regressiva do sistema de BEs foi secundada por importantes medidas de cunho regulatório, na segunda metade dos anos noventa. A autoridade e o poder de supervisão do Banco Central foram reforçados. O Bacen incorporou às normas do sistema financeiro, os acordos de Basileia, estabelecendo limites e princípios que visam

garantir o funcionamento do sistema financeiro nacional dentro dos padrões internacionais. Essas mudanças passaram a exigir a profissionalização da administração das instituições financeiras, assim como a imposição da diversificação de suas carteiras, o que, na prática, impede a concentração de operações em um só tomador, impondo restrições ao controle dos BEs pelos estados. Ademais, o novo quadro, inaugurado com o lançamento do Real, viria a ser consolidado na década atual. Reforçando o resultado da renegociação das dívidas estaduais, ocorreram outras alterações importantes na legislação e na regulação do sistema financeiro, entre as quais se destaca a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, em 2000, que impôs limites ao nível de endividamento dos estados, e, dentro desse espírito, reforçou a proibição de empréstimos entre controlador (estados) e controlados (BEs).

Como conclusão parcial até aqui, pode-se dizer que a relação entre os estados e as instituições bancárias sob seu controle alterou-se profundamente na década atual, frente àquela vigente no período de alta inflação. Por um lado, os estados ficaram impossibilitados de dispor de suas instituições conforme as necessidades de seu caixa. Por outro, isto é, para os BEs remanescentes, abriu-se a *possibilidade* de virem a se tornar instituições viáveis economicamente, passando a atuar novamente na promoção do desenvolvimento regional.

A segunda parte da Dissertação ainda incluiu um exame do programa de reestruturação dos BEs sob o ângulo doutrinário. O principal argumento utilizado pelo governo federal para a privatização e liquidação das instituições bancárias estaduais era a incapacidade dos respectivos governos atuarem no sistema financeiro, por não buscarem a maximização de lucros e sim maximizar a função social ou os objetivos políticos do governo. Esse era o motivo pelo qual esses bancos se tornavam cronicamente inviáveis do ponto de vista econômico. Fortaleceu esse argumento o período de praticamente 15 anos de profundos problemas financeiros dos BEs. Essa justificativa justamente esclarece que, quanto aos objetivos das alterações que regularam a relação estado e BEs, o governo FHC não teve como principal horizonte torná-los viáveis economicamente. Embora não tenha sido explicitado, o único objetivo do programa de reestruturação dos BEs coerente com suas justificativas doutrinárias era neutralizá-los, principalmente através das privatizações. Essa alternativa, ademais, foi conduzida de forma a fortalecer os grandes bancos privados nacionais, principais participantes dos leilões, e ainda abrir a possibilidade para que novos bancos estrangeiros ingressassem no país.

A **terceira e última parte da Dissertação** analisou, primeiramente, o debate teórico-doutrinário dos BEs. O debate demonstra a cristalização de, principalmente, duas posições uma de caráter liberal que pautou a ação do governo, sustentando que as empresas públicas são inerentemente ineficientes e, por isso, devem ser privatizadas ou extintas. Por outro lado, a visão de caráter desenvolvimentista que sustenta a importância dos BEs para o desenvolvimento regional, e que a crise que essas instituições atravessaram tratou-se de um evento historicamente determinado, e que, com as devidas alterações no cenário econômico e as novas condições jurídico-institucional, essas empresas voltariam a desempenhar um papel importante para o desenvolvimento econômico de seus estados.

No segundo momento focalizou-se o caso do Banrisul, para avaliar a aderência do argumento utilizado pelo governo federal para a reestruturação dos BEs. Procurou-se analisar os indicadores financeiros dos BEs a partir da renegociação que recompôs sua estrutura patrimonial-financeira, das alterações na legislação da relação entre controlado e controlador e da adoção pelo Brasil dos princípios de Basileia. Os dados contábeis e financeiros do Banco do Estado do Rio Grande do Sul foram comparados com uma seleção de outros seis bancos, sob a hipótese de trabalho de que os resultados fossem amplamente favoráveis aos bancos privados da seleção.

Porém, constatamos que diversos itens patrimoniais do Banrisul vêm apresentando maior expansão relativa. Pelo critério de Ativo Total, Patrimônio Líquido e Lucro Líquido o Banrisul tem apresentando altas taxas de crescimento, melhorando ano após ano sua colocação no *ranking* das maiores instituições do país. Quanto aos ativos, por exemplo, ele subiu de 21º em 1999 para 15º em 2005. Ao mesmo tempo, a comparação do Banrisul com as outras instituições em termos de retorno sobre o Ativo, o Patrimônio Líquido e grau de Alavancagem, além de apresentar crescimento, percebe-se que o banco apresenta resultados expressivos, colocando junto aos líderes da amostra. A exceção fica por conta do indicativo da relação entre a Receita de Prestação de Serviços por Despesas de Pessoal, sugerindo que o Banrisul não tem utilizado todo o potencial de geração de receita pela prestação de serviços.

No que toca ao perfil estratégico do Banrisul, também foram obtidas indicações de seu compromisso com a sustentação da atividade produtiva. Em termos relativos, a alocação de crédito por modalidade revela um peso maior do crédito voltado para

atividades como a imobiliária e a rural. Além disso, suas tarifas e taxas são as segundas mais baixas da seleção. Na análise do crédito por região há evidências de que os bancos privados atuam no sentido de fortalecer a concentração de operações de crédito e recursos, principalmente na região sudeste.

Assim, o estudo de caso empreendido oferece fortes indícios de que as alterações ocorridas após 1994 não só deram condições para que os BEs remanescentes operassem como instituições economicamente viáveis, como ao mesmo tempo permitiram que recuperassem, dentro de certos limites, o papel de fomentadores do desenvolvimento regional em seus respectivos estados. Essa conclusão da terceira parte é a conclusão mais ampla desta Dissertação. Naturalmente, ela não esgota a questão: a investigação desse objeto poderia evoluir em diversos sentidos, mas acredita-se que o resultado aqui obtido seja útil para uma pesquisa de escopo mais amplo.

Referências Bibliográficas

- ABDE (2005). 8º Reunião Nacional das Agências de Fomento. www.abde.org.br, acesso em 07.10.2005.
- ALMEIDA, Anna Ozorio (1996). Evolução e crise da dívida pública estadual. Rio de Janeiro, IPEA. Texto para discussão nº. 448.
- BARROS, José, R.M., ALMEIDA JR., Mansueto F (1997). Uma análise da reestruturação do sistema financeiro no Brasil. Brasília: Secretaria de Política Econômica, Ministério da Fazenda.
- BELLUZZO, Luiz Gonzaga, ALMEIDA, J.S.G. (2002). Depois da Queda. A economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real.
- BELLUZZO, L.G. (1999). Finança Global e Ciclos de Expansão. In: Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações, Org. Fiori, J.L. Rio de Janeiro: Ed. Vozes, Coleção Zero à Esquerda.
- BELLUZZO, L.G., COUTINHO, L.G. (1982). Estado, sistema financeiro e forma de manifestação da crise: 1929 – 1974. In: Desenvolvimento capitalista no Brasil. Ensaio sobre a crise, Org. Belluzzo, L.G. e Coutinho, R. São Paulo, Ed. Brasiliense.
- PAPAGEORGIO, D. (1992). Bancos Estaduais, Experiências e Perspectivas. Seminário Internacional, Brasília, DF.
- BCB (2003) - Relatório de Atividades da Diretoria de Fiscalização – 1995-2002. Brasília, DF.
- BCB (2005) – www.bcb.gov.br – Acesso em várias datas.
- BECK, Thorsten; CRIVELLI, Juan M.; SUMMERHILL, William. (2003). State Bank Transformation in Brazil – Choices and Consequences. World Bank, first draft..
- CARNEIRO, D.D., MODIANO, E. (1992). Ajuste externo e desequilíbrio interno: 1980-1984. In: Ordem e Progresso. Org. Abreu, M.P. Rio de Janeiro, Ed. Campus.
- CARNEIRO, Ricardo (2002). Desenvolvimento em Crise: a economia brasileira no último quarto do século XX – São Paulo: Editora UNESPE, IE – Unicamp.
- CASTRO, A.B., SOUZA, F.E. (1985). A economia brasileira em marcha forçada. Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra.
- COSTA, Fernando N. da. Em defesa dos bancos públicos: contra-ataque. Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/artigos/artigo142.htm>.
- COSTA NETO, Y.C. (2004). Bancos Oficiais no Brasil: origem e aspectos de seu desenvolvimento. Brasília: Banco Central do Brasil.

- DALL'ACQUA, Fernando M. (1997). Crise dos Bancos Estaduais: o caso do Banespa. São Paulo, FGV/Eaesp, Relatório de Pesquisa n°. 7.
- FIORI, José L.(1999). Estados, moedas e desenvolvimento. In Fiori, José L. (org). Estados e Moedas no desenvolvimento das nações
- FRAGA, A. N., WERLANG, S.R. (1993). Os bancos estaduais e o descontrole fiscal: alguns aspectos. Ensaio da FGV sobre desenvolvimento brasileiro nos anos 90, Ed. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro (RJ)..
- GAZETA MERCANTIL – Balanços Anuais. www.gazetamercantil.com.br. Acesso várias datas.
- LESSA, C. (1988). A Estratégia de Desenvolvimento 1974/1976 – Sonho e Fracasso. Brasília: FUNCEP.
- LOPREATO, Francisco L. (2004). O colapso das finanças estaduais e a crise da federação. São Paulo, Ed. Unesp.
- LOYOLA, Gustavo (1995). Bancos estaduais: um fenômeno político. www.braudel.org.br/tps/paper13b.htm, acesso em 17.05.2005.
- LUNDBERG, Eduardo (1999). “Saneamento do Sistema Bancário – A experiência brasileira dos últimos 25 anos”, in: SADDI, Jairo (org.), Intervenção e Liquidação Extrajudicial no Sistema Financeiro Nacional – 25 da lei 6.024/74, E. Textonovo, São Paulo, SP.
- MALAN, P., BONELLI, R. (1983) Crescimento econômico, industrialização e balanço de pagamentos: o Brasil dos anos 70 aos anos 80. Texto Discussão n°. 60. Rio de Janeiro: Ipea/Inpes,
- MODIANO, E. (1992). A ópera dos três cruzados: 1985 –1989. In: Ordem e Progresso. Org. Abreu, M.P. Rio de Janeiro, Ed. Campus.
- NESS Jr., Walter L. (2000). Reducing government bank presence in the Brazilian financial system, Why and How. The Quarterly Review of Economics and Finance n° 40.
- PAULA, L.F., ALVES JR., A., MARQUES, M.B.L. (2001). Ajuste Patrimonial e Padrão de Rentabilidade dos Bancos Privados no Brasil durante o Plano Real (1994/98). Estudos Econômicos, São Paulo, V. 31, . 2, . 285-319, Abril-Junho 2001.
- RANGEL, M.A. (2003). Resgates Financeiros, Restrições Orçamentárias Fraca e Postura Fiscal nos Estados Brasileiros. Dissertação de Mestrado, PUC-RJ.
- REGO, J.M, MARQUES, R.M. (2005). Economia Brasileira. Org. REGO, J.M, MARQUES, R.M. São Paulo, Ed. Saraiva. 2º Edição.
- RIGOLON, F., GIAMBIAGI, F. (1999). A renegociação das dívidas e o regime fiscal do estados. Texto para discussão BNDES n° 69, Rio de Janeiro, BNDES.

- SIQUEIRA, José F (2004).Instituições Financeiras: Regimes Especiais no Direito Brasileiro, Banco Central do Brasil, Brasília, DF.
- SALVIANO JÚNIOR, Cleofas (2004). Bancos Estaduais: dos problemas crônicos ao PROES. Brasília, Banco Central do Brasil.
- VASCONCELOS, José R. de e OGASAVARA, Roberto S. (1992). Análise econômico-financeira dos bancos estaduais. Documento de Política, 7. Ipea.
- VIDOTTO, C.A. (2005). O Proer no centro da reestruturação bancária brasileira dos anos noventa. Anais do VI Congresso de História Econômica – Conservatória, RJ, 2005.
- VIDOTTO, C.A. (2002). O Sistema financeiro brasileiro nos anos noventa. Um balanço das mudanças estruturais. Tese de Doutorado, Unicamp-SP.
- WORLD BANK. The dilemma of Brazil's State banking system: an analysis and suggestion for reform. 1990 (Report, 8.247-BR).