

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA**

**AS MUDANÇAS NO BANCO DO BRASIL NA DÉCADA DE 1990:
IDENTIFICAÇÃO, CAUSAS E CONSEQÜÊNCIAS**

Nestor Luís Jung

**PORTO ALEGRE
2004**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA**

**AS MUDANÇAS NO BANCO DO BRASIL NA DÉCADA DE 1990:
IDENTIFICAÇÃO, CAUSAS E CONSEQÜÊNCIAS**

Autor: Nestor Luís Jung

Orientador: Prof. Dr. Gentil Corazza

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como quesito parcial para obtenção do grau de Mestre em Economia, modalidade profissionalizante, com ênfase em Mercado Financeiro

PORTO ALEGRE

2004

Para
Tânia, companheira e meu porto
seguro
Meus filhos Ivo, Ronald, Pedro e
Henrique
Meus pais Ana e Albano.

AGRADECIMENTOS

Ao Prof. Dr. Gentil Corazza pelo tranqüilo e paciente incentivo que tornou menos tensa esta passagem.

Ao Banco do Brasil pelo apoio financeiro e incentivo institucional.

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS

RESUMO

ABSTRACT

INTRODUÇÃO

1 A EVOLUÇÃO DO SISTEMA FINANCEIRO INTERNACIONAL	11
1.1 O SISTEMA BRETTON WOODS.....	12
1.1.1 Antecedentes.....	12
1.1.2 - Caracterização do Sistema Bretton Woods.....	14
1.1.3 Os Anos Dourados	18
1.2 A CRISE DOS ANOS SESENTA.....	22
1.3 O FIM DA CONVERTIBILIDADE OURO-DÓLAR	29
1.4 A LIBERALIZAÇÃO E A DESINTERMEDIÇÃO FINANCEIRA	32
2 A EVOLUÇÃO DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL	46
2.1 AS REFORMAS DA DÉCADA DE 1960	48
2.2 AS DIFICULDADES DOS ANOS 80 E A CONSOLIDAÇÃO INSTITUCIONAL DOS BANCOS UNIVERSAIS	59
2.3 A REINSERÇÃO DO BRASIL NO FLUXO INTERNACIONAL DE CAPITAIS. 66	
2.4 A ESTABILIDADE MONETÁRIA E SEUS REFLEXOS SOBRE O SISTEMA FINANCEIRO.....	71
2.5 REESTRUTURAÇÃO DO SISTEMA FINANCEIRO NOS ANOS 1990.....	77
3 HISTÓRIA RECENTE DO BANCO DO BRASIL – 1964/1994.....	87
3.1 PERÍODO 1964/85.....	89
3.2 PERÍODO 1985/89.....	98
3.2.1 Reformas institucionais no SFN	99
3.2.2 Efeitos dos planos econômicos e crise do Estado.....	103
3.2.3 A implementação do conglomerado BB	107
3.2.4 Resultados.....	109
3.3 PERÍODO 1990/94.....	111
3.4 BALANÇO DO PERÍODO	115
4 O BB A PARTIR DE 1994.....	117

4.1 A REVISÃO DO PAPEL DO SISTEMA FINANCEIRO PÚBLICO	118
4.2 AS REFORMAS NO BANCO DO BRASIL – PÓS 1994	125
4.2.1 Medidas emergenciais.....	126
4.2.2 Recomposição da estrutura de capital	127
4.2.3 Reformulação da gestão.....	128
4.2.4 Melhoria da estrutura de ativos	129
4.2.5 Revisão das práticas de crédito.....	130
4.2.6 Modernização tecnológica	131
4.2.7 Reestruturação administrativa	132
4.2.8 Estratégias mercadológicas.....	135
4.3 AS CONSEQÜÊNCIAS DAS MUDANÇAS NO BANCO O BRASIL.....	137
4.3.1 Tempo de mudança – resultados	137
4.3.2 Reformas – a herança	146
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	154
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	158

RESUMO

Este estudo analisa as mudanças de estrutura, de gestão e de inserção no mercado financeiro ocorridas no Banco do Brasil como instituição que busca sua identidade no sistema financeiro nacional – SFN. As mudanças são analisadas sob a influência dos acontecimentos que interferiram (a) no cenário financeiro internacional pós-Segunda Guerra Mundial e (b) no cenário financeiro nacional que, de certa forma, regulou a atuação dos bancos públicos e privados. A análise da performance do Banco do Brasil é feita a partir da década de sessenta, com ênfase na década de noventa, período em que as alterações são mais profundas, reafirmando o caráter dual público/privado do Banco. O estudo empreendido leva-nos a avaliar a permanência do Banco do Brasil no Sistema Financeiro Nacional pela legitimação da lógica empresarial e do caráter privado de gestão, com atuação agressiva na colocação de produtos e serviços no mercado, mesmo que mantida sua condição de Empresa sob o controle do Estado e de instrumento de algumas de suas políticas.

ABSTRACT

This study analyses some of the changes occurred in Banco do Brasil – BB as a public institution searching for its identity in the national financial market. The changes are analysed under the influence of events taken part in the international financial market, after the World War II, as well in the national financial market that, in a certain way, regulates the performance of public and private bank institutions. The analysis is proceeded starting from the sixties with emphasis in the nineties, specially after 1994 period in which the changes were more remarkable. The study leads to evaluate Banco do Brasil as an institution with double character – public as well as private. The action of Banco do Brasil in financial markets tends to be more aggressive as it used to be in offering products and services even though keeping its condition of state controlled institution also used as an instrument of some governmental policies.

INTRODUÇÃO

Este trabalho de dissertação objetiva apresentar e discutir as principais mudanças ocorridas no Banco do Brasil, principalmente após 1994, com o objetivo de melhor compreender a atuação do Banco, a partir da mudança de seu perfil e na contínua busca pela consolidação de uma identidade, mesmo que de caráter dual público/privada.

A década de 1990, foi um período de grandes transformações no mundo e no Brasil. No plano político observou-se, no contexto mundial, a consolidação da democracia ocidental como modelo predominante. No ambiente doméstico, talvez influenciado pelo cenário externo, o ressurgimento do estado de direito e da democracia, após um longo período de exceção. No plano econômico, consolidou-se a hegemonia do capitalismo e o aprofundamento da integração econômica, em um novo patamar, denominado de globalização. Para a economia brasileira, tratou-se de um período de maior integração com a economia mundial, de revisão do papel do Estado, de reinserção nos fluxos de capital internacional e de busca da estabilidade monetária.

Neste contexto, o sistema financeiro nacional foi objeto de profundas alterações. O significado dessas alterações tem duas importantes perspectivas: (a) pelo próprio papel que o sistema financeiro exerce em qualquer economia moderna e (b) pelas conseqüências diretas que as mudanças na economia brasileira trouxeram para o setor (fim da hiperinflação, abertura do mercado para os bancos estrangeiros, etc).

Especificamente, as mudanças afetaram de forma mais aguda os bancos estatais. Parte deles foram extintos e outros tiveram suas funções revisadas. O Banco do Brasil, enquanto principal banco público brasileiro, esteve permanentemente afetado e inserido neste cenário.

A partir desta alteração no cenário financeiro, o Banco deveria também mudar sua estratégia de inserção, tornando-se mais competitivo e com produtos mais adequados ao novo tipo de cliente/consumidor. Em vista disto, o Banco precisou rever suas estratégias de gerenciamento e de gestão, buscando uma nova

identidade que passou, também, por uma reforma na estrutura física das unidades/agências. Isto gerou um clima de insegurança quanto à sua condição de empresa pública, tendendo a ser privatizada, refletida na relação com seus funcionários, os quais também tiveram que ter características diferenciadas.

A apresentação, análise e discussão das modificações na atuação e na estrutura do Banco do Brasil na década de 1990 serão apresentadas em quatro capítulos. O primeiro capítulo apresenta a evolução do sistema financeiro internacional, a partir da era Bretton Woods; o segundo focar-se-á na evolução do sistema financeiro nacional, reconhecendo as ligações existentes nesta evolução com os processos de globalização, de desintermediação financeira e de liberalização dos fluxos financeiros. No terceiro capítulo inicia-se o enfoque dado ao Banco do Brasil como objeto de análise, a partir de um levantamento da sua atuação no sistema financeiro nacional a partir de 1964, com ênfase para o período posterior a 1986 para, finalmente, no capítulo quarto, analisar-se a estratégia de negócios e as modificações da estrutura do Banco do Brasil na década de noventa, especialmente a partir de 1994.

O Banco do Brasil, desde a sua primeira criação em 1808, ocupou papel fundamental na economia brasileira. Todavia, este papel nem sempre foi o mesmo. A necessidade de acompanhar as alterações e as demandas do mercado, mudaram seu foco de negócios, sua política de pessoal, sua estrutura administrativa, seu relacionamento com o acionista majoritário e, talvez o mais importante, sua presença no país.

Estas são as modificações com suas conseqüências que apresentaremos nesta dissertação.

1 A EVOLUÇÃO DO SISTEMA FINANCEIRO INTERNACIONAL

Ao final da Segunda Guerra Mundial ocorreu o estabelecimento de uma nova ordem econômica. Após um período em que as relações econômicas entre os países sofreram forte retrocesso decorrente da falta de um padrão de preços internacionais, o mundo estava convencido da necessidade de se encontrar meios de estabelecer uma razoável estabilidade nas relações de troca entre os países. Em novembro de 1944, portanto antes mesmo do final da Segunda Guerra Mundial, 44 países reuniram-se em Bretton Woods, New Hampshire, nos EUA, e estabeleceram as diretrizes que governariam a economia mundial nas três décadas seguintes. Reconheceu-se a impossibilidade de retorno ao padrão-ouro vigente até o período anterior à Primeira Guerra Mundial, mas por outro lado, estabeleceu-se uma nova sistemática de ancoragem dos preços das moedas internacionais e buscou-se estabelecer mecanismos que evitassem situações como aquelas ocorridas no período entre-guerras em que a política cambial foi usada como instrumento de proteção dos mercados domésticos sem qualquer mecanismo de coordenação e controle entre os países. Tal situação levou ao que Krugman & Obstfeld (1995) caracterizaram como a “política de empobrecimento do vizinho” (p. 555) em que se buscavam benefícios ao país doméstico em detrimento às condições econômicas dos terceiros países.

Além de estabelecer este novo mecanismo de preços, foram criadas instituições que tinham por objetivo dar sustentação a um sistema monetário internacional que levasse ao pleno emprego e à estabilidade de preços e que permitissem que os países obtivessem o equilíbrio externo, sem a imposição de restrições ao comércio internacional. Foram criados o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e a Organização Internacional do Comércio.

Neste capítulo, analisamos os antecedentes que conduziram ao Sistema Bretton Woods, com uma identificação do padrão-ouro que vigorou durante o século XIX até 1914 e do período posterior que se caracterizou pela inexistência de uma coordenação internacional, abrangendo o período entre 1914 e 1944.

Na seqüência, fazemos uma caracterização do Sistema Bretton Woods, onde são considerados os seus preceitos básicos e decisões e as instituições criadas para serem instrumentos de consecução da nova ordem econômica.

A seguir, analisamos a evolução da economia internacional e do sistema financeiro internacional sob a vigência do Sistema Bretton Woods e no período posterior, marcado pelo fim da conversibilidade do dólar em ouro, pela liberalização e desintermediação financeira e pela volatilidade monetária.

1.1 O SISTEMA BRETTON WOODS

1.1.1 Antecedentes

Data de 1819 o início da era que se costuma denominar de padrão-ouro, quando o parlamento inglês, através do *Resumption Act*, estabeleceu o vínculo da libra esterlina a uma determinada quantidade de ouro e também eliminou as restrições ao comércio de moedas e de lingotes do metal precioso.

A partir de então, generalizou-se pelo mundo a relação ouro/moedas. Esta relação fixa entre moeda e estoque de ouro regulava automaticamente os preços das economias dos países não sendo necessária a adoção de outras medidas econômicas para regular preços e estabelecer o equilíbrio do balanço de pagamentos. Se as importações fossem superiores às exportações haveria uma diminuição do estoque de ouro e, por conseguinte, um enxugamento da base monetária. Em decorrência, haveria uma redução de demanda o que ocasionaria queda nos preços domésticos, fato que tornaria os produtos nacionais mais competitivos em escala internacional. Isto alavancaria as exportações. As importações, por sua vez, se reduziriam naturalmente com a diminuição da oferta de moeda. Este mecanismo produziria uma natural reversão do balanço de pagamentos. Em outras palavras, as exportações aumentariam e as importações diminuiriam.

Em uma situação inversa, em que o balanço de pagamentos fosse superavitário, haveria uma expansão monetária o que reduziria a competitividade dos produtos domésticos e um barateamento relativo dos produtos estrangeiros também levando a um re-equilíbrio entre importações e exportações.

O modelo funcionou relativamente bem até 1914, data de início da Primeira Guerra Mundial. Diversos países participantes do conflito resolveram financiar os gastos da Guerra com emissão de moedas, o que provocou significativas oscilações de preços. Contudo, seus efeitos só foram se fazer sentir efetivamente após o término do conflito em 1918, pois durante a Guerra os fluxos de comércio viram-se quase que totalmente paralisados. Verificou-se então que os preços estavam muito mais elevados e havia se perdido a referência em relação ao ouro para as moedas. Seguiu-se um período altamente confuso. A Alemanha enfrentou um período de hiperinflação – a primeira vez no mundo que tal fenômeno ocorria – somente resolvido com a reforma monetária de 1923, enquanto outros países – Inglaterra, Itália, França e Japão, entre outros – buscavam o retorno da estabilidade relativa ao padrão-ouro que se mostrava inviável pela indisponibilidade do metal frente ao nível de preços, considerando-se as relações fixadas antes do conflito entre o ouro e as moedas.

Em 1925, a Inglaterra, na tentativa de recuperar a hegemonia da libra esterlina como moeda internacional, retomou unilateralmente o padrão-ouro adotando a mesma relação libra/ouro anterior à guerra. Este movimento refletiu-se na valorização da libra em relação às outras moedas e encareceu definitivamente os produtos ingleses para o resto do mundo. Com isto houve um enfraquecimento da economia inglesa e levou à desconfiança os países que mantinham reservas em libras esterlinas, criando-se um movimento especulativo sobre a moeda inglesa. Sobreveio a crise de 1929, iniciada com a depressão norte-americana, e aprofundou-se a conversão das libras em ouro.

Com a depressão mundial instalada a partir de 1930, diversos países passaram a adotar a flutuação de suas moedas, ou, alternativamente como os EUA, abandonaram temporariamente o padrão ouro, para retornarem a seguir como nova cotação (em 1933 cotação de US\$ 20,67/onça ouro e em 1934, US\$ 35/onça ouro).

O resultado foi um grande desarranjo no comércio mundial, cada país buscando encontrar maneiras de proteger seu mercado doméstico da crise mundial. Barreiras tarifárias e não-tarifárias, acordos bilaterais e outras medidas trouxeram como conseqüência a desintegração da economia mundial, levando ao que Hobsbawm (1999) denominou de desenvolvimento das economias autárquicas. Segundo o autor, a catástrofe do entre-guerras deveu-se em grande parte ao “colapso do sistema comercial e financeiro global e à conseqüente fragmentação do

mundo em pretensas economias ou impérios nacionais autárquicos em potencial” (p. 266).

Conforme Williamson (1989), coexistiam ao final da década de 30, quatro sistemas monetários que dão bem uma visão das dificuldades: um bloco da libra esterlina, baseado na Inglaterra e na Comunidade Britânica (exceto o Canadá) e muitos outros países com vínculos históricos e financeiros com Londres; um bloco do dólar, baseado nos Estados Unidos; e outro bloco do ouro, do Sul e do Oeste da Europa, liderado pela França. Os ideologicamente autárquicos – Alemanha, Japão e União Soviética – ficaram sozinhos.

Este quadro gerou, de acordo com Williamson, uma realidade de

desastre não amortecido em termos tanto de eficiência microeconômica quanto de coerência macroeconômica. O comércio caiu impressionantemente na Grande Depressão e não conseguiu recuperar as tendências anteriores mesmo quando a produção se recuperou em meados da década de 30. (...) Os países que chegaram mais perto da prosperidade foram os que perseguiram mais impiedosamente seu interesse nacional sem se preocuparem com as repercussões sobre os outros. (p. 322)

Para Krugman & Obstfeld (1995), este é um período em que “a incerteza sobre as políticas de governo levou a grandes movimentos de reservas nos países com taxas de câmbio fixas e grandes movimentos da taxa de câmbio naqueles com taxas flutuantes” (p. 555).

1.1.2 - Caracterização do Sistema Bretton Woods

Os EUA emergiram da Segunda Guerra Mundial como a grande força hegemônica da economia mundial. Este movimento que já vinha se dando desde o início do século, conforme Hobsbawm (1999), consolidou-se. O fato de praticamente não ter o seu território afetado nas duas guerras mundiais, que se deram na Europa e no Sudeste Asiático, permitiu-lhes ser a grande fonte supridora de equipamentos e de subsistência para seus aliados, o que fez com que ambos os conflitos, especialmente o segundo, se refletissem de forma muito positiva sobre a sua economia. Vale ainda referir que a atitude norte-americana foi de muita relutância

em participar diretamente nas guerras. Tanto em 1914/1918, como em 1939/1945, seu ingresso foi bem posterior ao início dos conflitos. Na Primeira Guerra, seu ingresso se deu apenas em 1917; e na Segunda Guerra, em 1941, após insistentes apelos dos ingleses conforme relata Churchill (1995) em seu livro de memórias sobre a guerra. Segundo Hobsbawm (1999) este comportamento refletia a postura isolacionista dos norte-americanos. Para o mesmo autor, nas duas situações, a participação americana foi fundamental para a vitória.

No transcurso da Segunda Grande Guerra, no entanto, houve uma mudança desta postura isolacionista e os Estados Unidos passaram a assumir a responsabilidade de serem a economia preponderante no mundo e reconheceram sua liderança para o estabelecimento de uma nova ordem econômica internacional que superasse as nefastas práticas surgidas após o abandono do padrão ouro.

Foi neste contexto que aconteceu a Conferência de Bretton Woods. Capiteada por norte-americanos e ingleses tinha por objetivo, segundo Williamson (1989, p. 322), "a criação de uma ordem liberal e multilateral que seria o pólo oposto das restrições e do bilateralismo da caótica década de 30".

Havia claras divergências entre a posição inglesa e norte-americana para a nova ordem. A Inglaterra, cujo representante mais destacado era John M. Keynes, agora Lord Keynes, defendia a criação de uma moeda internacional - *bancor* - e também a criação de um organismo que funcionasse como um banco central internacional administrando as reservas internacionais de todos os países. Segundo Williamson (1989), o modelo inglês permitiria aos países transacionarem em termos desta nova moeda, a qual deveria ter curso forçado entre todos os participantes do sistema, e cada país teria direito a realizar determinado valor em saques sem fundos, valor este relacionado ao seu volume de comércio. O plano ainda previa a necessidade de pagamento de juros, tanto sobre saldos devedores como de saldo credores em *bancors* junto à União Internacional de Compensações, denominação sugerida ao administrador internacional de reservas. Isto criaria, na visão do autor, obrigações tanto dos países deficitários como dos países superavitários quanto à ocasião em que eles deveriam fazer seu ajustamento e dar-lhes um estímulo ao cumprimento destas obrigações. Os americanos julgaram a proposta como uma forma de esterilizar a posição dos países superavitários do fluxo de comércio internacional, cujo principal eram exatamente eles, e por isso o rejeitaram.

Os Estados Unidos apresentaram o Plano White, assim denominado em vista de o negociador americano ser Harry Dexter White. A proposta americana, que foi a implementada, previa a adoção do dólar como moeda de reserva e o seu vínculo a uma determinada quantidade de ouro e criava uma estrutura institucional de suporte à estabilidade monetária e de incentivo à retomada do desenvolvimento econômico, visando à consolidação do capitalismo.

Segundo Chesnais (1996), havia a

convicção de que era necessário restabelecer, de forma mais completa possível, a existência de uma moeda internacional com todos os seus atributos. O sistema adotado conferia ao dólar um papel central, ao lado do ouro e, por assim dizer, representando este. O dólar estava atrelado ao ouro por uma taxa de conversão fixa, negociada internacionalmente. (p. 249)

A taxa de conversão estabelecida foi de 35 dólares por onça de ouro.

Contudo, havia uma preocupação muito forte em evitar no novo modelo os defeitos e os problemas que se julgavam presentes no padrão ouro e que tinham contribuído com o seu abandono e jogado o mundo na confusão do entre-guerras. Neste sentido, não se eliminou radicalmente a possibilidade de ocorrerem flutuações nos preços das moedas; no entanto, estabeleceram-se determinadas condições para que tal acontecesse, o que só poderia ocorrer com autorização dos organismos internacionais criados para a coordenação econômica mundial. Para Williamson (1989),

permitindo a desvalorização, mas só depois da aprovação internacional, os negociadores tinham esperança de ter encontrado um meio-termo entre os países obrigados a sacrificar suas economias internas em defesa de uma taxa de câmbio fixa, como ocorrera na Inglaterra na década de 20, e os perigos de uma outra rodada de desvalorizações competitivas, como ocorreu na década de 30. (p. 323)

Por outro lado, houve a diferenciação entre as transações em conta corrente do movimento internacional de capitais. Reconheceu-se a possibilidade dos países restringirem o movimento internacional de capitais, tornando-se compulsória apenas a liberdade para as movimentações referentes à conta de transações correntes. Segundo Krugman & Obstfeld (1995),

Os artigos do FMI consideravam a conversibilidade apenas das transações da conta corrente: permitia-se que os países restringissem explicitamente as transações da conta capital uma vez que permitissem o uso livre de suas moedas para transações da conta corrente e ao insistir na conversibilidade apenas das transações da conta corrente, os formuladores de Bretton Woods pretendiam facilitar o livre comércio ao mesmo tempo em que evitavam a possibilidade de os fluxos de capital privado aumentarem as restrições externas encontradas pelos responsáveis pela política econômica. (p. 559)

Corroborando tal entendimento, Williamson (1989) argumenta que

Os princípios gerais implícitos no sistema eram os de que se deveria se dar sempre prioridade à preservação do equilíbrio interno; de que os desequilíbrios temporários deveriam ser financiados e não ajustados; de que os desequilíbrios pequenos, porém persistentes deveriam ser combatidos acertando-se a política fiscal-monetária, contando que isso não envolvesse um grande afastamento do equilíbrio interno; e que os desequilíbrios grandes e persistentes não provocados por desvios do equilíbrio interno deveriam ser enfrentados pelas taxas de câmbio. Aceitava-se que os movimentos desestabilizadores de capital poderiam ser suprimidos por controles cambiais. (p. 324)

As instituições criadas na conferência foram o Fundo Monetário Internacional, O Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento, ou Banco Mundial, e a Organização Internacional do Comércio.

O Fundo Monetário Internacional foi encarregado de garantir a estabilidade conjuntural dos países, através de eventuais aportes de empréstimos e de assistência econômica àqueles que apresentassem desequilíbrios nas suas economias. O fundo propriamente dito foi formado com recursos de todos os países participantes do sistema, mas preponderantemente pelos EUA, e era constituído de ouro, dólares e libras esterlinas. Cabia também ao FMI a responsabilidade de acompanhar a situação econômica dos países e aprovar as desvalorizações das moedas que porventura se fizessem necessárias.

O Banco Mundial tinha a incumbência de financiar investimentos estruturais com prioridade para a reconstrução dos países mais atingidos pela devastação da guerra e posteriormente aqueles com crônicos problemas de subdesenvolvimento.

Da Organização Internacional do Comércio esperava-se um trabalho permanente de redução de barreiras do comércio internacional. Em 1947, foi instalado o GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) que pretendia ser o embrião da OIC. Contudo, a falta de apoio político e as permanentes divergências neste campo não permitiram a implantação deste organismo e também não trouxeram significativos avanços na liberalização do comércio no âmbito mundial. O GATT foi substituído na década de 1990 pela Organização Mundial do Comércio.

Para Hobsbawm (1999),

as duas instituições de fato criadas sob os acordos de Bretton Woods de 1944, o Banco Mundial e o FMI (...) tornaram-se *de facto* subordinadas à política americana. Iriam promover o investimento internacional e manter a estabilidade do câmbio, além de tratar de problemas de balanço de pagamentos. Outros pontos no programa internacional não geraram instituições especiais (por exemplo, para controlar os preços dos produtos primários e para adotar medidas internacionais destinadas a manter o pleno emprego), ou foram implementados de modo incompleto. A proposta Organização do Comércio Internacional tornou-se o muito mais modesto Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), uma estrutura para reduzir barreiras comerciais por meio de barganhas políticas. (p 269)

1.1.3 Os Anos Dourados

O período de aproximadamente três décadas, compreendido entre o final da Segunda Guerra Mundial e o final da década de 1960/início da década de 1970, foi marcado pela consolidação da liderança americana no contexto do mundo ocidental, pela Guerra Fria entre o mundo capitalista e comunista e por um persistente e consistente crescimento econômico, principalmente no mundo ocidental.

Ao final da Segunda Guerra Mundial, o capitalismo estava em crise. Os acontecimentos que haviam se sucedido durante as quatro primeiras décadas do século XX – duas guerras mundiais, depressão econômica, quebra da Bolsa americana e conseqüente alastramento da crise no mundo, crescimento do comunismo, surgimento do nazismo, etc – deixavam dúvidas sobre a sua sobrevivência. Havia um consenso: o capitalismo precisava ser reformado. O livre

mercado e a cultura do *laissez-faire* não tinham a solução para todas as questões. A forte presença do Estado no período da Guerra haveria de perdurar.

Contudo, paradoxalmente, ao término da Segunda Guerra mundial, os EUA – país ícone do capitalismo - eram responsáveis por mais de 2/3 da produção industrial do mundo e um dos grandes vencedores do conflito tanto sob a ótica militar – sua participação no conflito fora essencial; como sob a ótica econômica, por ter, durante o conflito tido um crescimento no seu PNB de quase dois terços (Van der Wee, 1987 apud Hobsbawm, 1999, p. 254).

Foi também grande vencedora da Guerra a URSS, porém por outras razões: (a) o Exército Vermelho foi o responsável em impingir as primeiras grandes derrotas aos nazistas e iniciar a reação à ofensiva alemã; e (b) os principais movimentos de resistência nos países ocupados pelo Eixo tinham reconhecidamente forte participação de simpatizantes do movimento comunista internacional. Todavia, a URSS, diferentemente dos EUA, saiu da guerra com sua economia seriamente debilitada.

Dado este contexto, findo o conflito, logo estabeleceu-se a disputa capitalismo *versus* comunismo pelo espólio da guerra, especialmente na Europa, já que no Japão o predomínio americano era incontestável.

Os EUA adotaram então um programa de ajuda, visando à recuperação da região sob sua influência. O Plano Marshall foi essencial para a recuperação dos países europeus, notadamente França, Áustria e Alemanha Ocidental, e para o Japão. Foi também o mecanismo utilizado pelos EUA para consolidarem o capitalismo nestas regiões. Ao injetarem pesadas quantidades de dólares nestes países permitiram uma mais rápida reconstrução das economias, desde que isto viesse acompanhado da consolidação de economias de mercado. No início da década de 50, a Europa Ocidental praticamente tinha recuperado o estágio de desenvolvimento econômico anterior à guerra.

No mundo comunista o período também foi de crescimento. Principalmente na década de 1950, a URSS e os países sob sua influência cresceram a taxas que superaram o nível de crescimento do mundo ocidental.

Recrudescer com isto a disputa entre os dois pólos. Instalou-se a Guerra Fria caracterizada com a permanente ameaça de um novo conflito armamentista de âmbito mundial - cada vez mais perigoso pelo desenvolvimento de armas nucleares de impressionante capacidade de destruição, mas também pela necessidade de os

países hegemônicos, EUA e URSS, ajudarem no desenvolvimento econômico àqueles que estavam sob seu raio de influência, ainda que isso significasse armar futuros competidores no cenário econômico mundial.

As políticas de intervenção do estado na economia que alguns países já vinham adotando antes da guerra, seja de forma voluntarista como o governo brasileiro ou baseadas em orientações de economistas, especialmente John K. Keynes, como Roosevelt nos EUA com a política do New Deal, sedimentaram a compreensão da necessidade de intervenção do Estado na economia. Terminada a guerra, não havia mais dúvidas quanto à necessidade da mão interventora do estado regulando a atividade econômica e corrigindo aquilo que o mercado por si só não encontrava meios de solucionar. O próprio sucesso recente das economias planificadas do leste europeu confirmava esta necessidade.

O planejamento econômico visava a evitar a instabilidade e as crises dos anos anteriores, que tinham, esta era a convicção, engendrado o caos e a destruição.

Emergiu deste cenário então um capitalismo completamente reformado que produziu uma “economia mista, que ao mesmo tempo tornou mais fácil aos Estados planejar e administrar a modernização econômica e aumentou enormemente a demanda” (Hobsbawm, 1999, p. 264).

Era uma economia com preocupações crescentes de inserção da população ao mercado de consumo, dado à situação política de disputa estabelecida entre os pólos capitalista e comunista. Portanto, uma economia com necessidade de, além de propiciar empregos suficientes, permitir condições de renda à classe trabalhadora que lhe desse condições de consumo.

Para Hobsbawm, foi o período em que os planejadores deixaram de ser execrados nas economias capitalistas. Pelo contrário, o planejamento econômico consolidou-se como instrumento essencial para a consecução dos objetivos de pleno emprego, modernização das economias atrasadas, da contenção do comunismo e da sobrevivência do capitalismo. Segundo o autor,

Todos queriam um mundo de produção e comércio externo crescentes, pleno emprego, industrialização e modernização, e estavam preparados para consegui-lo, se necessário, por meio de um sistemático controle governamental e administração de economias mistas, e da cooperação de movimentos trabalhistas organizados,

contanto que não fossem comunistas. A Era do Ouro do capitalismo teria sido impossível sem esse consenso de que a economia precisava ser salva de si mesma para sobreviver. (p. 268)

Esta equação só se tornou viável pelo impressionante aumento de produtividade observado no decorrer deste período que permitiu, em paralelo, crescimento dos salários e manutenção das taxas de lucro.

A produtividade cresceu graças aos grandes avanços da ciência e da tecnologia, bem como da disseminação de técnicas de produção, entre as quais destaca-se o fordismo, até então restrito à indústria de automóveis.

Na área da ciência e da tecnologia destacaram-se o desenvolvimento dos produtos sintéticos do petróleo – os plásticos; o desenvolvimento na agricultura, propiciando grande crescimento da produtividade e recuperação de solos esgotados com a utilização de adubos químicos; a incorporação permanente da pesquisa e desenvolvimento como ferramentas econômicas, transformando a novidade e a modernidade em fatos corriqueiros; e a utilização generalizada de tecnologias utilizadoras de capital intensivo cada vez mais independentes do trabalho humano para a produção de mercadorias.

Enfim, a economia teve um longo ciclo de crescimento com estabilidade. De incorporação de grandes massas à economia de consumo, de crescimento do estado de bem-estar das populações, e de consolidação da economia capitalista.

Para Hobsbawm (1999),

tratava-se de um pacto aceitável para todos os lados. Os patrões, que pouco se incomodavam com altos salários num longo *boom* de altos lucros, apreciavam a previsibilidade que tornava fácil o planejamento. A mão-de-obra recebia salários que subiam regularmente e benefícios extras, e um Estado previdenciário sempre mais abrangente e generoso. O governo conseguia estabilidade política, partidos comunistas fracos e condições previsíveis para a administração macroeconômica que todos os Estados então praticavam. E as economias dos países capitalistas industrializados se deram esplendidamente bem, no mínimo por que pela primeira vez passava a existir uma economia de consumo de massa com base no pleno emprego e rendas reais em crescimento constante (...). (p. 277)

Na mesma linha, segundo a análise de Chesnais (1996)

Três séries de formas institucionais parecem ter sido particularmente essenciais, em sua capacidade de assegurar, durante 25 anos a estabilidade e expansão da acumulação capitalista: ter feito do trabalho assalariado a forma absolutamente predominante de inserção social e de acesso à renda; a criação, a nível monetário e financeiro, de um ambiente monetário internacional estável; e terceiro e mais importante, a existência de instituições suficientemente fortes para impor ao capital privado disposições de todo o tipo e disciplinar seu funcionamento, e dispondo de recursos que lhes permitiam, tanto suprir as deficiências setoriais e investimento privado, como fortalecer a demanda. (p. 300)

Era uma economia que se internacionalizava cada vez mais. A produção industrial começou a ocupar cada vez mais importância em países fora do núcleo EUA/Europa. Isso se dava pelo alargamento de mercados, pela busca de mão-de-obra mais barata e decorrência também dos significativos ganhos em termos de custos e de tempo de transporte.

Tudo isto alicerçado no arranjo Bretton Woods: moedas estáveis ancoradas no dólar, liberdade de fluxos relativos a transações de conta corrente e restrição ao movimento de capitais, preocupação com o equilíbrio macroeconômico das economias e auxílio financeiro, via financiamento de investimentos ou de necessidades momentâneas de recursos, para aqueles países que deles necessitassem.

Todavia, houve um momento em que este modelo começou a dar sinais de desgaste e exaustão. O equilíbrio entre a ascensão contínua da produtividade, crescimento da produção e mercado consumidor e lucros estáveis se desfez.

1.2 A CRISE DOS ANOS SESSENTA

A partir da segunda metade da década de 1960 e o início da década de 1970, um novo momento da economia mundial começou a se delinear. Após vinte e cinco anos de estabilidade monetária sob o domínio do dólar, de crescimento constante e estável e da intervenção dos Estados na economia surgiram indicadores de que nem tudo ia bem. A própria evolução do modelo engendrara circunstâncias que o colocavam em xeque, e também criavam novas realidades que iriam alterar drasticamente as relações econômicas que haviam caracterizado o período antecedente.

A produtividade, que havia dado condições para que a difícil equação de salários crescentes e manutenção da taxa de lucro se mantivesse, começou a dar sinais de esgotamento.

A internacionalização da economia se aprofundou criando uma nova realidade, em termos de divisão internacional do trabalho, com inevitáveis conseqüências sobre o emprego e a renda.

Os sistemas financeiros criaram espaços de atuação que transcenderam as fronteiras nacionais, ensejando o surgimento do que passou a ser denominado de sistema financeiro internacional, reduzindo sensivelmente a condição dos estados controlarem as movimentações de ativos financeiros inter-fronteiras.

De outra parte, talvez refletindo algumas das circunstâncias acima referidas, a economia norte-americana passou a apresentar uma série de problemas que levaram ao questionamento sobre sua saúde e estabilidade, gerando movimentos especulativos contra o dólar que era a moeda âncora de todas as demais moedas do mundo.

É de se destacar ainda, a reação ideológica das forças contrárias às políticas intervencionistas do Estado na economia. Suas posições haviam se tornado amplamente minoritárias após a Segunda Guerra, mas encontraram espaço, dentro deste contexto de crise do modelo keynesiano, de retomar suas posições e as críticas ao que era entendido como exagerada ingerência do Estado na economia.

Como já referido anteriormente, houve diversos aspectos, tanto de ordem política como de ordem econômica, que fizeram com que nos anos posteriores à Segunda Guerra ocorresse um movimento persistente de ganhos salariais e manutenção das taxas de lucros, com relativa estabilidade econômica. Tal movimento garantia crescimento permanente do consumo o que retro-alimentava o próprio sistema. Todavia, cada vez mais, à medida que a tecnologia se desenvolvia e a produção ia crescendo em intensividade de capital, o homem deixava de ser relevante para a produção, permanecendo sua importância enquanto consumidor. Enquanto a economia crescia a taxas suficientemente altas que, apesar deste movimento estrutural incorporavam trabalhadores no mercado de trabalho, suas conseqüências não foram sentidas. Contudo, quando em meados da década de 1960, a evolução da produtividade começou a sinalizar seu esgotamento, a contradição se estabeleceu. Não havia como manter o equilíbrio construído até então: salários ascendentes, manutenção da taxa de lucro e o Estado de Bem-Estar.

Duas alternativas básicas se estabeleciam: inflação ou rebaixamento dos preços; leia-se, salários.

Conforme Hobsbawm (1999),

o equilíbrio dependia de uma coordenação entre crescimento da produção e os ganhos que mantinham os lucros estáveis. Um afrouxamento na ascensão contínua de produtividade e/ou um aumento desproporcional nos salários resultariam em desestabilização. Os salários tinham de subir com rapidez suficiente para manter o mercado ativo, mas não para espremer os lucros. Como, porém, controlar salários numa era de demanda excepcionalmente florescente? Como, em outras palavras, controlar a inflação, ou pelo menos mantê-la dentro dos limites? (p. 279)

No início do período Bretton Woods a indústria estava concentrada em uns poucos países com evidente destaque para os EUA e o nível de integração internacional da economia era praticamente nulo. As relações de troca, portanto se davam, basicamente com o comércio de manufaturas dos países industrializados para os países mais atrasados, e de produtos primários, destes para aqueles. Com o transcorrer do tempo, houve um movimento de espraiamento da produção motivado pelo alargamento dos mercados, pela busca de menores custos de produção e pelas facilidades geradas pela tecnologia de transportes e comunicação. Desenvolveram-se, a partir de então, formas de produção cada vez mais articuladas em termos mundiais, fazendo com que o conceito de empresa multinacional paulatinamente passasse a ser substituído pelo conceito de empresa transnacional. Ou seja, ao invés de determinada empresa de abrangência mundial produzir o mesmo produto em diversas plantas ao redor do mundo, desenvolveu-se o modelo em que diversas plantas são articuladas, de tal sorte que a cada uma é dada a responsabilidade por determinada etapa do desenvolvimento de um produto que, por sua vez, é mais padronizado para todo o mercado.

Para Hobsbawm (1999),

uma nova divisão internacional do trabalho, portanto, começou a solapar a antiga (...) Novas indústrias do Terceiro Mundo abasteciam não apenas os crescentes mercados locais, mas também o mercado mundial. Podiam fazer isso tanto exportando artigos inteiramente produzidos pela indústria local, quanto *tornando-se parte de um processo transnacional de manufatura*. (p. 275)

Ainda segundo o mesmo autor, “começou a surgir a partir da década de 1960, uma economia cada vez mais transnacional, ou seja, um sistema de atividades econômicas para as quais os territórios e fronteiras de Estados não constituem o esquema operatório básico, mas apenas fatores complicadores” (p. 272).

Concomitantemente, a partir da década de 1950, desenvolveu-se uma alternativa aos rígidos controles dos estados sobre os sistemas financeiros. Tendo como origem as primeiras movimentações com dólares por bancos europeus, criou-se o chamado euromercado, com a marcante característica de operar fora do controle e da regulação dos bancos centrais.

Há divergências quanto às origens destas primeiras movimentações com dólares no euromercado. Segundo Chesnais (1996, p. 252), “o verdadeiro ponto de partida dos euromercados parece ter sido dado pelo comportamento dos bancos britânicos. Cada vez mais incomodados com a queda da libra esterlina, eles começaram a trabalhar em dólares”. Para Krugman & Obstfeld (1995),

o crescimento do comércio de eurodólares foi viabilizado em um estágio inicial por dois fatores: regulamentações oficiais e acordos políticos. Em 1957 (...) o governo britânico proibiu que os bancos ingleses emprestassem libras para financiar o comércio não-britânico. (...) os bancos ingleses começaram a financiar o mesmo comércio atraindo depósitos em dólares e emprestando dólares em vez de libras. O fator político que estimulou o crescimento inicial do mercado de eurodólares é surpreendente: a Guerra Fria entre os EUA e a antiga União Soviética. Durante os anos 50, a União Soviética adquiriu dólares, de modo que pudesse comprar produtos como grãos do Ocidente. Os soviéticos temiam que os EUA confiscassem dólares colocados nos bancos norte-americanos se a Guerra Fria prosseguisse. Então, os dólares soviéticos foram colocados nos bancos europeus, o quais tinham a vantagem de residir fora da jurisdição norte-americana. (p. 272)

Já para Hobsbawm (1999),

Em dado momento da década de 1960, um pouco de engenhosidade transformou o velho centro internacional financeiro, a City de Londres, num grande centro offshore global, com a invenção da euromoeda, ou seja, sobretudo eurodólares. Os dólares depositados em bancos não americanos e não repatriados, sobretudo para evitar as restrições da legislação bancária americana, tornaram-se um instrumento financeiro negociável. Esses dólares em livre flutuação, acumulando-se em grandes

quantidades graças aos crescentes investimentos americanos no exterior e aos enormes gastos políticos e militares do governo dos EUA, se tornaram a fundação de um mercado global, sobretudo de empréstimos de curto prazo, que escapava a qualquer controle. (p 273)

Formou-se o embrião de um sistema financeiro internacional, operando livre de qualquer controle, de escopo e extensão determinados exclusivamente pelos seus integrantes. Seu surgimento e desenvolvimento vinha ao encontro do movimento de transnacionalização das empresas. Estruturas empresariais ramificadas por diversos países e com produção articulada necessitavam de forma crescente de mecanismos de gestão financeira que viabilizassem e facilitassem tal organização. Para os integrantes dos sistemas financeiros, a novidade permitia desenvolver novas alternativas de lucro e eximir-se, além da forte regulação e controle já referidos, da oneração tributária sobre estas operações.

Evidentemente o desenvolvimento de um sistema financeiro nestes moldes reduziu de forma significativa o controle dos Estados sobre as movimentações financeiras, tornando a separação de fluxos referentes à conta de capital e conta de transações correntes mais difícil de identificar e também controlar.

Para Chesnais (1996), a queda da produtividade, a transnacionalização das empresas e o desenvolvimento de um sistema financeiro desregulado têm ainda outra consequência: o renascimento do capital rentista que é

uma das consequências da longa fase de crescimento do pós-guerra. A partir do começo da década de 1970, o sucesso, mas também as contradições da acumulação traduziram-se, entre outros aspectos, numa queda da rentabilidade do capital investido na indústria. Independentemente da recente centralização e concentração do capital monetário, os capitais industriais saíram em busca de formas de valorização puramente financeiras. A formação dos euromercados, na década anterior, ofereceu-lhes possibilidades sem precedentes. (p. 251)

De outra parte, as forças vinculadas ao liberalismo econômico, que tinham tido suas posturas fortemente questionadas com os problemas da economia das primeiras décadas do século XX, vislumbraram espaço para recuperarem seu espaço dentro do mundo capitalista.

Os “defensores teológicos do livre mercado” como Hobsbawm (1999) denomina os economistas que são os “verdadeiros crentes da Equação ‘Livre

Mercado = Liberdade do Indivíduo” (p. 265), tinham em Hayek, que havia publicado em 1944 o livro “A Estrada para a Servidão”, seu referencial de questionamento ao modelo keynesiano. Contudo, também segundo Hobsbawm, “entre as décadas de 1940 e 1970 ninguém dava ouvido a tais Velhos Crentes” (idem).

No entanto, estas forças nunca deixaram de exercer suas críticas às políticas de intervenção do Estado na economia e defenderem o mercado como a melhor forma de resolver todas as situações que surgissem.

Segundo Chancellor (2001, p. 284-5), Milton Friedman era um dos mais persistentes defensores da postura da liberal. Professor na Universidade de Chicago, nos EUA, por décadas municiou políticos de direita com argumentos e críticas visando ressuscitar a ortodoxia pré-keynesiana, agora travestida de “monetarismo”. Ao final dos anos 1960, publicou “Free to Choose” uma popular introdução à ideologia do livre mercado. Nele, argumentava que todas as intervenções do governo, por mais bem intencionadas que fossem, tinham efeitos danosos. Os mercados eram a melhor maneira de distribuir informações e fornecer incentivos, independente das iniquidades que pudessem emergir. O mercado era fundamentalmente auto-corretivo.

Enquanto a economia ia de vento em popa, pouca relevância foi dada a esta cantilena. Mas quando o modelo começou a sinalizar dificuldades e a intervenção do Estado passou a se tornar um entrave à nova divisão internacional do trabalho e a transnacionalização das empresas, o argumento neo-liberal ganhou espaço e deu formatação intelectual às novas demandas do capitalismo que se reinventava no espaço mundial.

Por outro lado, já no início da década de 1960, a principal economia nacional da Era do Ouro começou a apresentar dificuldades. Observou-se uma queda drástica no resultado da balança comercial norte-americana eliminando o que era um problema crônico para os demais países durante todo o período precedente desde a implantação do sistema Bretton Woods: a escassez de dólares. Diferentemente disto, o mundo se viu inundado de dólares o que começou a motivar dúvidas sobre as possibilidades de conversão da moeda por ouro, ou pelos riscos de sua desvalorização.

Nos anos de 1958, 1959 e 1960 mais de US\$ 5 bilhões de dólares foram convertidos em ouro evidenciando estes temores (Krugman & Obstfeld, 1995).

Em 1963, o governo americano adotou medidas de desencorajamento à saída de capitais dos EUA, criando impostos sobre as compras de ativos estrangeiros por norte-americanos.

A partir de 1965, os gastos com a Guerra do Vietnã e outros aumentos de gastos internos do governo americano, não acompanhados por aumentos de impostos, geraram pressões expansionistas na economia provocando crescimento nos preços com reflexos negativos na balança comercial americana e, por conseguinte, mais questionamentos sobre o valor do dólar.

Já no âmbito europeu, a década de 1960 foi o período de consolidação da recuperação das economias, notadamente da Alemanha Ocidental. Tal realidade trouxe a reboque um movimento de valorização das moedas européias, especialmente o marco alemão, levando o governo daquele país a realizar vendas de sua moeda em troca de dólares para evitar a apreciação de sua moeda. A França, por sua vez, exerceu recorrentemente a faculdade de converter dólares em ouro, denotando uma postura de permanente desconfiança em relação à conversibilidade dólar/ouro.

Tal cenário de dificuldades e incertezas gerou movimentos especulativos durante toda a década de 1960. Segundo Hobsbawm (1999),

Durante a maior parte da década de 60, a estabilidade do dólar, e com ela a estabilidade do sistema de pagamento internacional, não mais se baseava nas reservas dos EUA, mas na disposição dos bancos centrais europeus – sob pressão americana – de não trocar seus dólares por ouro, e entrar num ‘Pool do Ouro’ para estabilizar o preço do metal no mercado. Isto não durou. Em 1968, o ‘Pool do Ouro’ esgotado dissolveu-se. (p. 238)

Para Krugman & Obstfeld (1995), referindo-se ao mesmo período,

As crises do balanço de pagamentos tornaram-se crescentemente freqüentes e violentas nos anos 60 e 70. O déficit recorde da balança comercial inglesa no início de 1964 levou a um período de especulação intermitente contra a libra, que complicou a política econômica da Inglaterra até novembro de 1967, quando a libra finalmente foi desvalorizada. A França desvalorizou o franco e a Alemanha valorizou o DM em 1969, após ataques especulativos similares. Essas crises se tornaram tão numerosas no início dos anos 70 que por fim arrasaram a estrutura das taxas de câmbio fixas de Bretton Woods. (p. 562)

Em 1968, foi criado o mercado duplo de ouro. A cotação de US\$ 35,00 continuava vigorando para as movimentações de reservas entre os bancos centrais; todavia, no mercado privado sua cotação passou a ser flutuante.

Para Krugman & Obstfeld (1995), a criação deste mercado duplo tornou-se um ponto crítico do Sistema Bretton Woods, dado que a meta principal do padrão câmbio-ouro criado em Bretton Woods era impedir a inflação. Com o mercado duplo, o preço oficial do ouro havia sido “reduzido a uma estratégia fictícia para ajustar as contas entre os bancos centrais, ele não possibilitava uma restrição automática no crescimento monetário internacional” (p. 570).

1.3 O FIM DA CONVERSIBILIDADE OURO-DÓLAR

A conversibilidade dólar-ouro era o principal símbolo do Sistema Bretton Woods. A estabilidade monetária fora premissa dos formuladores do sistema e estava alicerçada na confiança da moeda âncora. Admitiam-se oscilações, ainda que monitoradas, de qualquer outra moeda, mas o dólar, a “n-ésima” moeda na expressão de Krugman & Obstfeld, deveria manter seu valor sob o risco de todo o modelo se desarranjar pela perda do seu referencial.

Conforme já referido anteriormente, na década de 1960, começaram a surgir dúvidas em relação à condição de manutenção da conversibilidade do dólar em relação ao ouro à taxa de US\$ 35 a onça de ouro (peso equivalente a 28,349 g), apesar de os EUA, segundo Hobsbawm (1999), serem detentores de mais de 2/3 de todo o ouro existente.

Estas dúvidas estabeleceram-se inicialmente como consequência do próprio crescimento da economia nos anos precedentes: se havia contínuo crescimento da riqueza sem expansão na mesma proporção nas reservas de ouro, e isto de fato acontecia, o metal se tornava relativamente mais escasso e isto deveria traduzir-se no aumento do seu preço, corolário da desvalorização do dólar.

Também os problemas já referidos na economia dos EUA, com as primeiras inversões de tendência de resultados de conta corrente, disseminaram a percepção de abundância do dólar, confirmando o sentimento de desconfiança em relação ao seu valor em ouro.

O desenvolvimento do sistema financeiro internacional, por sua vez, reduzia a condição de monitoramento dos Estados sobre as movimentações de fluxos financeiros, notadamente sobre as movimentações em dólares, a principal euromoeda.

Razões políticas, que antes da conjunção de problemas não eram relevantes, acabaram também tendo seu quinhão de responsabilidade na inviabilização da conversibilidade. Especialmente a França, nunca satisfeita com o predomínio das economias e idéias anglo-saxônicas no arranjo do pós-guerra, converteu grandes volumes de dólar em ouro, enfraquecendo as reservas norte-americanas do metal precioso.

E ainda, a própria especulação gerada pelas razões acima referidas, acabou realimentando a crise e pré-anunciando o fim da conversibilidade dólar-ouro.

Até o final da década de 1950, a percepção dos agentes econômicos mundiais era de que as reservas de ouro americanas eram plenamente suficientes para garantir a conversibilidade de sua moeda. Em decorrência, os bancos centrais estrangeiros retinham os dólares, uma vez que reconhecidamente tratava-se da moeda internacional e sobre a qual ainda se poderia auferir algum ganho decorrente do pagamento de juros. Contudo, à medida que o tempo passou, surgiram dúvidas sobre a condição americana de honrar a relação U\$ 35/onça de ouro e começaram a ocorrer conversões, e por conseguinte, redução do estoque americano de ouro. Segundo Krugman & Obstfeld (1995, p. 567), Robert Triffin em 1960 previu o problema da confiança: o crescimento da economia faria o estoque de ouro se tornar insuficiente. A percepção desta circunstância faria os bancos centrais buscarem a conversão dos dólares por ouro aprofundando o problema. Reforçando o sentimento de dificuldades americanas, o próprio governo dos EUA estabeleceu, em 1963, mecanismos para a redução da saída de moeda.

Para Chesnais (1996),

O fim do gold exchange standard, decretado unilateralmente pelos EUA em agosto de 1971, é produto dessas condições como um todo. O principal fator interno, de exclusiva responsabilidade dos EUA, foi a explosão da dívida federal, conjugada com um déficit crescente na balança de pagamentos. A criação desenfreada de meios monetários para financiar a emissão de bônus do Tesouro tornou insustentável a manutenção da paridade dólar-ouro. A partir de 1965, o duplo déficit do orçamento e dos pagamentos externos, agravado pelo financiamento da guerra do Vietnã,

traduziu-se por emissões de dólares, cuja conversão ao ouro era pleiteada imediatamente pelos outros países. As reservas de Fort Knox estavam se esvaziando. A impossível conversão dos dólares em ouro, à paridade decidida em Bretton Woods ou próxima a esta, evidenciava todas as contradições do gold exchange standard. (p. 250)

Para Krugman & Obstfeld (1995), muitos economistas entendem que a política macroeconômica dos EUA entre 1965 e 1968 foi o principal erro que auxiliou o fim do sistema Bretton Woods. Razões de política interna e externa levaram o governo a adotar medidas que fragilizaram o dólar.

Já para Williamson (1989, p. 327), “O começo do fim foi em 1967, com a desvalorização da libra esterlina, depois de repetidos desmentidos de que isso ocorreria e de um período de cinco anos e meio no qual nenhuma moeda importante tinha alterado seu valor paritário”.

Também a movimentação de fluxos monetários privados foi crescente a partir do final da década de 1950 e, paulatinamente, encontrou formas de contornar as restrições estabelecidas pelos países de controle dos fluxos de capitais. Inquestionavelmente, o desenvolvimento dos euromercados e a possibilidade de os bancos operarem livres de controles de política monetária e cambial foram essenciais para permitir tais movimentos. Segundo Chesnais (1996, p. 253), em 1952 o mercado de eurodólares movimentou aproximadamente 2 bilhões de dólares; em 1960, em torno de 4,5 bilhões de dólares; e em 1973, 160 bilhões de dólares, o que dá uma dimensão do crescimento deste mercado e da perda de controle dos países sobre as movimentações de fluxos financeiros. A própria natureza deste mercado em crescimento gerava movimentos especulatórios. Por operar sem restrições e buscar as melhores oportunidades de remuneração, tinha alta sensibilidade às alterações de conjuntura e, principalmente, às próprias percepções de risco. Portanto, os euromercados trouxeram à cena, uma vocação natural à especulação, seja reagindo a fatos concretos, ou seja criando movimentos de alto impacto, o que veio a ser chamado no futuro de “efeito manada”.

Os franceses sempre mantiveram uma posição de relativo desconforto pelos concertos definidos após a Segunda Guerra Mundial. Foram constantes suas críticas àquilo que Charles De Gaulle, denominava de predomínio anglo-saxão, e especificamente, o fato de o mundo todo ter de aceitar a moeda doméstica

americana como moeda internacional. Isto era entendido como um privilégio exorbitante, pois dava àquele país a condição, enquanto emissor da moeda internacional, de influir nas economias dos demais países. Por outro lado, o já referido receio dos países comunistas de possíveis bloqueios de seus dólares, com o recrudescimento da Guerra Fria, também incentivava a conversão de dólares por ouro.

Enfim, tudo isso levou ao abandono da conversibilidade do dólar-ouro em 1973.

Os momentos mais relevantes deste movimento são os seguintes:

- a) introdução da dupla cotação do ouro em 1968;
- b) suspensão das vendas de ouro pelos EUA em agosto de 1971;
- c) acordo internacional de realinhamento da taxa de câmbio do dólar com desvalorização de 8% em relação às outras moedas;
- d) nova desvalorização do dólar em fevereiro de 1973 depois de um ataque especulativo;
- e) suspensão do mercado de câmbio internacional em 1 de março de 1973 devido à instabilidade dos mercados;
- f) reabertura do mercado de câmbio internacional em 19 de março de 1973 com taxas flutuantes como respostas aos ataques especulativos.

A partir de então, rompeu-se em definitivo a relação do ouro com o dinheiro, e este se tornou, conforme Chancellor (2001, p. 280), “apenas produto da imaginação, etéreo e sem peso”.

Com o colapso do Sistema Bretton Woods encerrava-se um ciclo da economia mundial, ainda que fossem necessários alguns anos para que o mundo percebesse a dimensão, a profundidade e o impacto dos acontecimentos.

1.4 A LIBERALIZAÇÃO E A DESINTERMEDIÇÃO FINANCEIRA

O cenário econômico surgido neste contexto, caracterizado pelo colapso do modelo de estabilidade entre as moedas, viria a provocar o aprofundamento da liberalização e desintermediação financeira. A liberalização financeira, entendida como a condição de os agentes econômicos, principalmente financeiros, poderem atuar em contexto de menor cerceamento legal, permitindo o desenvolvimento e

criação de novos produtos financeiros bem como reduzindo as restrições de atuação tanto no espaço físico como no espaço institucional; e a desintermediação financeira, por sua vez, caracterizando-se pelo estabelecimento de relações diretas entre os agentes superavitários e os demandadores de crédito na economia.

Com a medida adotada pelo governo americano em 1973, que definitivamente encerrou o modelo Bretton Woods, as moedas passaram a oscilar dentro de um quadro de instabilidade e incertezas. Sem a existência de uma regra internacional, ou pelo menos, de um padrão hegemônico de estabelecimento de preços relativos de moedas, os governos adotaram diversas formas de conduta, que iam da livre flutuação dos preços das moedas reguladas pelos agentes econômicos ao estabelecimento de taxas de câmbio fixadas pelas autoridades. Com isto, buscaram-se alternativas de preservação e valorização do capital financeiro a partir de então diretamente relacionadas com taxas de câmbio e juros praticados no cenário internacional. Segundo Carvalho et al (2001, p. 339), “Inflação elevada, taxas de câmbio flutuantes, movimentos livres de capital através do mundo, taxas de juros voláteis, tudo isso criou um ambiente onde o conservadorismo já não parecia atraente, estimulando-se as instituições financeiras a buscar aumentar a sua capacidade de resposta criativa a cada nova conjuntura que se colocasse”.

De outra parte, como decorrência da acumulação gerada no período anterior e da falta de perspectiva de manutenção das taxas de lucro, formou-se um excedente de capital em busca de novas alternativas de valorização financeira.

Também os investidores institucionais – fundos de pensão, companhias seguradoras e fundos mútuos de investimentos – passaram por um processo de consolidação e impressionante crescimento, com conseqüências diretas na forma de alocação e gerenciamento do capital financeiro.

A liberalização e desintermediação foram ainda beneficiadas pelo grande desenvolvimento das tecnologias de comunicação e de processamento de informações. Essas tecnologias permitiram o desenvolvimento de ferramentas que tornaram os sistemas financeiros e monetários operacionais no novo contexto, destacando-se o surgimento da securitização e dos derivativos.

O aprofundamento das alterações da distribuição da produção mundial, já referidas anteriormente, também impactaram o setor financeiro na direção da sua desregulação e destintermediação.

Numa relação não claramente definida de causalidade com os aspectos acima referidos, mas evidentemente relacionados, cabe ainda destacar como características da liberalização financeira e da desintermediação o surgimento de inovações financeiras, o desenvolvimento do mercado de capitais, a revisão do papel da indústria financeira e a convergência estrutural dos sistemas bancários.

O fim da garantia de conversibilidade do dólar em ouro desarranjou o modelo e criou instabilidade na precificação relativa de todas as moedas que tinham no dólar um parâmetro estável. Iniciou-se um período em que a política cambial passou a ser utilizada ativamente como ferramenta de políticas econômicas em paralelo com políticas monetárias. Em outras palavras, a percepção do valor da moeda de um país passou a ser avaliada pelo seu preço relativo em relação a outras moedas, como também pela comparação das taxas de juros do país considerado em relação ao resto do mundo. Generalizou-se um sentimento de incerteza com relação aos preços relativos, gerando movimentos aleatórios entre os agentes econômicos privados e governo frente à nova realidade.

Para Prates (1997, p. 36), “O colapso do sistema BW e a adoção do regime de câmbio flexível em 1973 foi o ponto de partida de uma instabilidade cambial e monetária crônica”. Assim, segundo Carvalho et al (2001),

criou-se um ambiente de extrema incerteza para a operação dos mercados financeiros dos principais países desenvolvidos. Instabilidades de preços, de taxas de juros e de câmbio combinavam-se para criar riscos para aplicadores e tomadores de recursos em escala praticamente desconhecida até então. (p. 341)

Em paralelo, ocorreu o primeiro choque do petróleo em 1973 que impactou negativamente as economias desenvolvidas, as quais reagiram de distintas formas ao problema agudizando as incertezas. Alguns países, como por exemplo o Japão, adotaram políticas monetárias expansionistas, que se refletiram em aumento de inflação, desestabilizando ainda mais o ambiente internacional. Mas o crescimento da inflação durante os anos subseqüentes e um segundo choque do petróleo em 1979, fizeram os países desenvolvidos adotarem políticas monetárias restritivas com grande aumento das taxas de juros confirmando a volatilidade que se vinha observando.

Tudo isso evidenciava a instabilidade e a incerteza às quais a riqueza estava exposta e buscava formas de se proteger. Em um ambiente de crescente internacionalização de fluxos de comércio, de articulação de meios de produção e de dispersão de investimentos internacionais era necessário buscar alternativas de proteção e/ou renovação da valorização do capital. A forma tradicional de atuação dos sistemas financeiros restritos ao ambiente doméstico e a operações convencionais de crédito precisavam ser superadas. Era necessário aprofundar os movimentos que garantissem agilidade no enfrentamento da instabilidade e melhores condições de atuação do capital num mundo cada vez mais globalizado. A atuação dos bancos com moedas diferentes das nacionais passou a ser cada vez mais significativa, pois contornava as dificuldades decorrentes da regulação interna dos países. Este mercado que se originou na atuação dos bancos ingleses com dólares americanos e estendeu-se posteriormente a outras praças financeiras da Europa – surgindo daí o nome de Euromercado – alargou-se para outras praças no mundo, alcançando em poucos anos todo o espaço econômico mundial. Muitos países, com destaque para aqueles que acabaram sendo denominados de paraísos fiscais, adequaram suas legislações com o intuito de, mais do que permitir a atuação dos bancos aí já instalados, atrair bancos estrangeiros dadas as facilidades de atuação e baixo nível de fiscalização.

Relacionado com este quadro, encontrava-se a necessidade de garantir valorização ao capital financeiro acumulado nos anos anteriores, dentro de um cenário de grande liquidez internacional, motivado pela queda das taxas de lucro que desincentivava novos investimentos produtivos nos países desenvolvidos. Tal quadro de liquidez foi reforçado pelos crescentes excedentes, gerados pelos países exportadores de petróleo, que buscavam remuneração e segurança para os seus dólares – surgindo daí a expressão petrodólares.

Para Prates (1997),

As dificuldades crescentes de valorização do capital investido na produção em consequência da crise do padrão de acumulação vigente no pós-guerra, resultaram no surgimento de uma elevada massa de capital procurando valorização na esfera financeira – essencialmente lucros não-remetidos e não-reinvestidos pelas empresas norte-americanas – que passou a alimentar o mercado de euromoedas. Esse contexto, somado à reciclagem dos petrodólares e à estagflação nos países centrais, implicou um crescimento espetacular do euromercado e dos fluxos financeiros

internacionais, principalmente daqueles direcionados aos países periféricos na forma de empréstimos sindicalizados a taxas de juros flutuantes. (p. 36)

Ao mesmo tempo, emergiram e consolidaram-se os investidores institucionais – fundos de pensão, fundos mútuos de investimento e companhias seguradoras. Segundo Carvalho et al (2001), os investidores institucionais caracterizam-se como “um conjunto relativamente heterogêneo de iniciativas que têm como traço comum o de constituírem *pools* de recursos para aplicação financeira” (p. 348). Segundo os autores, sua característica mais importante é sua dimensão em relação à unidade de poupança, o indivíduo ou a família.

Para Plihon (1999), a emergência dos investidores institucionais tem motivado uma significativa alteração na estrutura das economias de um regime de endividamento para um regime de fundos próprios onde “o poder dos acionistas foi consideravelmente reforçado pelo desenvolvimento da gestão coletiva da poupança. Este fato ocasionou uma concentração de capital das empresas nas mãos dos investidores institucionais, enquanto que, no passado, os acionistas estavam largamente dispersos entre os poupadores individuais” (p. 45). Segundo a mesma autora,

com o domínio total dos acionistas, representados pelos investidores institucionais, os *managers* são levados a dar prioridade à rentabilidade financeira da empresa. Objetivos que antes prevaleciam – como o desenvolvimento da produção e o emprego – tornam-se secundários. Daí resulta uma financeirização da gestão das empresas. (...) O objetivo primordial imposto às empresas é a ‘criação de valor acionário’. Trata-se de aumentar por todos os meios o valor bursátil da empresa, visando maximizar a riqueza dos acionistas, seus proprietários. (p.48)

Os fundos de pensão agregam as poupanças das pessoas objetivando garantir sua aposentadoria; os fundos mútuos de investimento têm como meta aplicar a poupança das pessoas nos mercados monetários ou de ações, beneficiando-se do poder de barganha gerado pela dimensão dos valores e especialização dos administradores dos fundos; e as companhias seguradoras buscam aplicar os prêmios pagos, de tal sorte a garantirem a indenização dos sinistros e propiciarem as melhores margens de lucros.

Os investidores institucionais surgiram inicialmente nos EUA e Inglaterra, sendo que os fundos de pensão e companhias de seguros são anteriores aos fundos mútuos de investimentos, que emergiram na década de 80. A razão desta precedência anglo-saxônica está relacionada à legislação previdenciária daqueles países que têm baixo nível de benefícios.

O surgimento dos fundos mútuos de investimento, também originados nos EUA, esteve relacionado à forte regulação do sistema bancário americano que restringia o pagamento de juros sobre os depósitos à vista.

Os fundos de pensão e os fundos relacionados a seguradoras privilegiavam, no seu princípio, a segurança e a estabilidade de suas aplicações, uma vez que seus desembolsos ou eram de longa maturação – no caso das aposentadorias – ou de maturação indefinida – no caso das indenizações de sinistros.

Já os fundos mútuos de investimento têm na sua origem a busca da melhor remuneração para o capital e seu desenvolvimento motivou o reposicionamento dos administradores das outras modalidades de investimentos institucionais que se viram compelidos a buscar formas de valorização dos seus investimentos, compatíveis aos novos tempos. Esta realidade, combinada com o fato de os recursos administrados por investidores institucionais terem crescido vertiginosamente, reforçou os movimentos de busca da melhor remuneração financeira sem excessiva exposição ao risco.

O aprofundamento da nova divisão internacional do trabalho e a internacionalização da produção industrial exigiam facilidades de alocação e de movimentação de recursos, assim como também se caracterizavam como possibilidades de alavancagem da remuneração do capital. Carecia-se de instrumentos que permitissem, na visão dos agentes econômicos, a eficiente execução dessas tarefas. Sistemas financeiros segmentados e engessados não conseguiam participar ativamente e de forma pró-cíclica da nova fase capitalista que se gestava: um capitalismo caracterizado pela globalização dos mercados. Globalização entendida como um passo além da abertura das economias nacionais aos capitais estrangeiros: como fenômeno que implica na equalização das condições de operação, portanto com redução da soberania nacional, levando à tendência de unificação dos mercados.

A superação destas dificuldades se deu com a liberalização e a desintermediação financeira. A primeira, permitindo aos bancos atuarem com menos

controles e a segunda, viabilizando a realocação de recursos entre poupadores e tomadores sem a intermediação dos bancos, pelo menos na sua origem.

O desenvolvimento de tecnologias nas áreas de comunicação e de processamento de dados foi de fundamental importância para que se estabelecessem as condições operacionais à evolução desta nova realidade econômica. Sem que se tivessem desenvolvido os meios de comunicação que tornaram técnica e economicamente viável a permanente e cada vez mais rápida comunicação entre as diversas regiões do planeta, não haveria como se pensar em operações interligando os diversos mercados. De outra parte, o desenvolvimento e as crescentes facilidades de acesso aos mecanismos de processamento de dados permitiram o desenvolvimento de produtos e procedimentos na área financeira, altamente complexos, com tempo de resposta compatível com as necessidades do mercado. Estas duas variáveis, tecnologia de comunicações e tecnologia em informática, tornaram possíveis a adoção de práticas e o desenvolvimento de alternativas de negócios que eram impossíveis em um contexto anterior onde a capacidade do ser humano era o limite para a capacidade de processamento de informações e as comunicações sofriam limitações de abrangência geográfica e de volume de tráfego. Chancellor (2001), ilustrando os avanços relata:

Uma nova revolução financeira necessária para acomodar essa mudança fundamental foi facilitada pelos avanços da tecnologia da informação. A partir de 1969, os detalhes das transações bancárias com títulos passaram a ser fornecidos pela máquina Telerate que se tornou o mercado eletrônico das obrigações do Tesouro Americano. Quatro anos depois, a agência britânica de notícias Reuters introduziu o seu serviço de Monitor de Taxas Monetárias, que criou um mercado global eletrônico 24 horas para moedas estrangeiras.” (p. 280)

Um cenário instável e incerto, por um lado, causa intranqüilidade aos agentes econômicos; mas, por outro lado, cria oportunidades de realização de melhores resultados àqueles que souberem melhor se posicionar e tiverem maior capacidade e velocidade de reposicionamento face às mudanças. Dentro deste cenário, a conjuntura pós-Bretton Woods propiciou o desenvolvimento de inovações financeiras que viessem ao encontro destas necessidades. As possibilidades de especulação e os ganhos de arbitragem entre moedas e taxas de juros fizeram surgir então, ou tornaram usuais no mercado, novas alternativas de negócios, que

atendiam precipuamente aqueles que buscavam proteção aos riscos e aqueles dispostos a aproveitarem as possibilidades de maiores ganhos. Houve forte desenvolvimento do mercado de capitais em detrimento do mercado bancário, dado o surgimento de alternativas que colocaram o primeiro em melhores condições de atender às demandas conjunturais anteriormente definidas. Surgiram, e se desenvolveram em larga escala, o mercado de derivativos e a securitização.

Isto vem ao encontro do pensamento de Farhi (1999, p. 93), para quem “a busca de proteção contra a forte volatilidade das taxas de câmbio e de juro registrada desde o fim dos acordos de BW está na origem da criação e da enorme expansão dos mercados de derivativos financeiros muito diversificados e amplos”.

A securitização está relacionada ao processo de desintermediação financeira. A origem do termo está na expressão inglesa *securities* que significa título financeiro. A securitização é a colocação no mercado de papéis representativos de crédito sem a intermediação de uma instituição financeira. Seu surgimento, segundo Carvalho et al (2001), está relacionado com as dificuldades de conjuntura enfrentadas pelo sistema bancário norte-americano que, dada a crise de confiança do público, decorrente da percepção da dificuldade de retorno dos seus créditos, passou a exigir remuneração crescente em suas aplicações, o que onerou o custo financeiro para os tomadores. Empresas tomadoras de crédito e com baixa percepção de risco pelo mercado observaram a possibilidade de realizarem captações diretamente com investidores, por taxas menores às pagas pelos bancos, e passaram a lançar seus papéis diretamente no mercado. A venda de papéis pelos seus próprios emitentes, denominada securitização primária, foi seguida do movimento de negociação dos títulos entre os agentes econômicos em geral, o que se denominou de securitização secundária. No princípio, o processo de securitização excluiu os bancos reduzindo o seu espaço de ação. Contudo, em breve surgiram bancos, especialmente os bancos de investimento, atuando como corretores do lançamento de papéis de empresas no mercado, e posteriormente, utilizando-se da estratégia para securitizar seus próprios créditos. Na primeira hipótese, os bancos passaram a atuar prestando serviços às empresas para colocação de papéis no mercado e também, alternativamente, oferecendo linhas de crédito intermediários ou auxiliares à venda dos títulos. Na segunda hipótese, bem mais elaborada, os bancos passaram a lançar títulos no mercado, representativos de operações ativas

realizadas no mercado bancário tradicional. Em vista disto, segundo Prates (1998), o papel dos bancos comerciais foi importante na expansão do mercado de capitais.

Os contratos de derivativos, ou simplesmente derivativos, são operações vinculadas a outras operações das quais derivam, daí a sua denominação. Portanto, um contrato de derivativos não existe isoladamente, está sempre relacionado a um outro contrato, que é a sua referência. Os contratos de derivativos surgiram como alternativa de redução de risco no contexto de volatilidade. Para Farhi (1999),

essa volatilidade introduziu profundas mudanças no comportamento dos agentes econômicos ao tornar imperativa a formação de expectativas sobre a evolução de curto prazo das principais variáveis financeiras para a condução normal da atividades econômicas. A existência dos mercados de derivativos permitiu que os agentes cobrissem seus riscos financeiros ao transferi-los para outros. (p. 93)

Os derivativos permitem que se aparte, por exemplo, os riscos de produção dos riscos de variação de preço em uma transação comercial comum ou, especificamente em uma transação financeira, tornam possível desvincular o risco de amortização do principal do risco de variação da taxa de juros.

Segundo Carvalho et al (2001), o desenvolvimento de derivativos

se expandiu, inicialmente, em função do aumento da volatilidade dos mercados financeiros enraizado em uma causa comum, qual seja, a intensificação da inflação e a adoção de políticas monetárias restritivas, que por sua vez perturbaram o já frágil equilíbrio das taxas de câmbio entre as principais moedas do mundo (p. 346).

Os derivativos ampliaram significativamente o universo de alternativas de transações financeiras, bem como permitiram a atuação de novos agentes econômicos no mundo das finanças.

A possibilidade de decompor os riscos tornou possível as mais variadas combinações dos aspectos componentes de uma transação. Hipoteticamente falando, uma operação de crédito, realizada na moeda de um país, a uma taxa de juros fixa, poderia gerar contratos de derivativos relativos à troca da moeda de referência e à substituição da taxa de juros, negociada por um índice que representasse a variação de preço de um determinado ativo, no mesmo período da operação original.

As possibilidades de decomposição de riscos trouxeram ao mercado investidores e tomadores que, seja por questões legais ou idiossincráticas, não participavam do mercado, ou restringiam sua participação a tipos específicos de operações. Esse processo alimentou a entrada de novos participantes no mercado, em vista da crescente liquidez alcançada com a sua expansão, criando um motocontínuo de crescimento de proporções impressionantes.

Segundo Farhi (1999), a possibilidade de realização de operações de proteção já existia antes da criação dos derivativos financeiros. Contudo, restringiam-se quase que exclusivamente a operações na área cambial, eram poucas as instituições que as praticavam e seu custo era muito elevado – talvez decorrência da restrição concorrencial.

Generalizaram-se novas formas de negociação como os *swaps*, mercados futuros, operações de *hedge* e outras tantas propiciadas pela combinação destas alternativas.

Uma operação de *swap* se caracteriza pela troca de obrigações do contrato original por outra, a ser aceita por um terceiro interveniente na negociação. Hipoteticamente, uma operação financeira em moeda brasileira, com taxa de juros indexada à taxa básica do Banco Central, poderia originar uma operação de *swap*, onde a taxa de juros indexada fosse substituída por uma taxa pré-fixada; ou em outra hipótese, uma operação contratada em dólares americanos, com taxa de juros variável (LIBOR, por exemplo), poderia derivar uma operação de *swap* com troca tanto de moeda e taxa de juros variável internacional por uma operação em moeda brasileira e taxa de juros variável doméstica (CDI, por exemplo). O *swap* da primeira hipótese poderia interessar a um tomador não disposto a manter exposição a uma potencial volatilidade da taxa e a um outro agente econômico com expectativas de que a taxa básica futura do Banco Central venha a sofrer redução. No segundo caso, o *swap* poderia interessar a um tomador de recursos que não estivesse interessado em manter exposição em moeda e volatilidade de taxa de juros estrangeira, em virtude de atuar exclusivamente no mercado doméstico, e portanto, ter todas suas receitas em moeda local. Observando ambas as situações sob a ótica dos investidores, por sua vez, não haveria ânimo de realizar as operações, se fossem consideradas nas operações originais as obrigações finais que os *swaps* proporcionaram.

Desenvolveu-se também o mercado de futuros que permite negociações para entrega e liquidação futura dos mesmos ativos que nos mercados à vista. Nesse mercado, portanto, é possível contratar uma operação que não implica em nenhum movimento de ativos no presente, apenas cria obrigações recíprocas para o futuro. A securitização, ao criar a possibilidade de transformar transações financeiras em novos ativos expandiu largamente as possibilidades de negócios neste ambiente. Surgiu a possibilidade de realizarem-se contratos futuros de taxas de câmbio, taxas de juros, índices de bolsas de valores e uma série infindável de outras alternativas decorrentes da transformação em títulos negociáveis de obrigações financeiras. O mercado de opções é resultado da evolução do mercado de futuros. Nos negócios com opções não existem obrigações recíprocas. A obrigação é apenas de quem vende a opção. Quem a compra, tem o direito de exercê-la ou não. Uma opção pode ser de compra ou de venda. Quem compra uma opção de venda tem o direito de vender o objeto da opção a um determinado preço, durante um determinado período, ou em uma data específica. Quem compra uma opção de compra tem o direito de comprar o objeto da opção a um determinado preço, por um determinado período, ou em determinada data. O mercado de opções, portanto, presume a existência de agentes econômicos buscando garantir um determinado preço no futuro e agentes econômicos dispostos a assumir o risco desta garantia a uma determinada remuneração. Para Farhi (1999),

a expansão dos mercados de derivativos financeiros abre a possibilidade de realização de operações de cobertura de riscos sobre a mais variada gama de ativos para a maior parte dos agentes, reduzindo o impacto das incertezas geradas pela volatilidade dos principais indicadores financeiros. Mas concomitantemente, esses mercados constituem o instrumento ideal para a especulação, ao permitir acesso, fácil e direto, aos mecanismos de alavancagem. Estabelecer a distinção entre uma operação de hedge e uma especulação não é fácil e vem prestando-se a diversas interpretações. (p 93)

Contudo, segundo a mesma autora, não resta dúvida que

a generalização do espírito especulativo vem sendo engendrada pela forte volatilidade das taxas de juros, de câmbio e dos preços dos diversos ativos, como ações e bens imobiliários, que caracteriza as sociedades capitalistas atuais após a ruptura dos acordos de Bretton Woods; pela forte intensificação dos fluxos financeiros

em escala internacional; pelos processos inflacionários que atingiram as economias centrais na década de 70 e pelas respostas de políticas monetárias de ajustes postas em prática desde então. (p. 106)

Ainda afirma a autora que “a mesma volatilidade que está na origem dos mercados de derivativos financeiros, alimenta-os e permite seu crescimento e aprofundamento. Resta que a atuação especulativa pode, por sua vez, acentuá-la e potencializá-la” (p. 107).

O desenvolvimento e a universalização do mercado de capitais e a revisão na atuação do sistema financeiro precisam ser analisados conjuntamente.

O mercado de capitais havia alcançado grande desenvolvimento, principalmente nos EUA na década de 1920. Porém, a crise de 1929 fez com que ocorresse uma redução da importância dos negócios em bolsas de valores nos Estados Unidos, bem como nos outros países nos anos subsequentes e tornou a atividade especulativa fortemente questionada na sociedade. Segundo Chancellor (2001), nos anos posteriores a Bretton Woods “o especulador permaneceu como figura execrada pelo público, quase indistinguível do operador do mercado negro nos tempos da guerra” (p. 277). Quando a Alemanha, durante a República de Weimar, enfrentou a hiperinflação, quando ocorreram as primeiras dificuldades com a estabilidade das moedas, quando a União Soviética enfrentou dificuldades econômicas, em todas as ocasiões culpavam-se os especuladores. Para o mesmo autor, formou-se a convicção do malogro do modelo egoísta da fortuna individual substituído por outros objetivos,

como a estabilidade, continuidade e responsabilidade para com os empregados e a comunidade (...) a busca da riqueza individual fora substituída por um ideal empresarial em que os indivíduos ficavam com apenas uma pequena fatia dos ganhos de sua empresa, e em contrapartida desfrutavam o prestígio e a segurança do emprego em uma empresa bem estabelecida. (p. 279)

A partir da década de 60, iniciou-se um movimento, que alcançou o seu auge com a chegada ao poder de Ronald Reagan nos EUA e Margareth Thatcher na Inglaterra, de revivescência da ideologia liberal e de valorização do individualismo, em detrimento da visão coletiva. Readquiriu força a visão de que a intervenção do governo nos assuntos econômicos era indesejável e que o julgamento do mercado

era soberano. Reduziu-se a regulamentação e os impostos para pessoas físicas e jurídicas e incentivou-se a promoção do auto-interesse e do empreendedorismo como tradução das possibilidades de enriquecimento individual. Expor-se a risco, ou especular, deixou de ser um procedimento reprovável. Ao contrário, o especulador tornou-se figura de reconhecida importância para a economia, por ser através de sua atuação que se otimiza a atividade econômica, uma vez que a rápida transmissão de preços reflete-se nas decisões de consumo e produção dos agentes econômicos, regulando-se desta forma o mercado e evitando-se a escassez e/ou ociosidade, traduzindo-se, portanto, na melhor alocação dos recursos escassos.

Agregue-se a um quadro político com esta configuração, a instabilidade e a volatilidade dos mercados financeiros da década de 1970 e tem-se o cenário propício para a retomada do desenvolvimento do mercado de capitais.

O recrudescimento do mercado de capitais e a sua expansão, em virtude do desenvolvimento de novos produtos, encolheram o mercado financeiro tradicional.

Os bancos trataram de buscar alternativas e formas de recuperar os espaços perdidos. No entanto, desde o início da década de 1930, fruto da quebra da bolsa de 1929, a legislação americana regulava fortemente a participação dos bancos no mercado de capitais. A Lei Glass-Steagall vedava a atuação dos bancos comerciais no mercado de capitais, pois havia a convicção de que a não segregação na atuação nas operações financeiras das operações na bolsa havia sido um dos motivadores da crise. Esta legislação passou por sucessivos abrandamentos no mercado americano, fazendo com que cada vez se tornasse mais confusa a diferenciação entre um banco comercial e um banco de investimentos. Nos outros países centrais, a legislação a respeito da atuação dos bancos no mercado de capitais não era tão rigorosa, até por que o mercado de capitais não tinha a importância do mercado de capitais americano. Contudo, em virtude da crescente internacionalização dos mercados, esses bancos também tiveram de dar maior abrangência à sua atuação, buscando incorporar práticas e negócios relacionados às inovações surgidas no âmbito do mercado de capitais.

Em um primeiro momento, os bancos comerciais buscaram, através de incorporações ou fusões, estabelecer condições de competição com os bancos de investimento. Posteriormente, desenvolveram formas de articular negócios das áreas tradicionais de atuação de crédito com as novas possibilidades. Isto se deu com o desenvolvimento da securitização de operações de crédito, possibilitando aos

bancos atuarem no mercado convencional de crédito de uma forma muito mais alavancada. A transformação de operações de crédito em títulos negociáveis, com separação de riscos e obrigações abriu um amplo mercado para estes papéis, cujos principais interessados eram os investidores institucionais.

A conjuntura de desintermediação financeira, liberalização, desregulação e internacionalização da economia levaram à uma atuação cada vez mais global dos bancos. Com isto, a despeito da existência de legislações específicas para cada país, houve uma convergência no modo de atuação dos bancos. Este movimento também relacionou-se com o grande desenvolvimento dos paraísos fiscais. Tornou-se prática absolutamente comum, os bancos estabelecerem subsidiárias, filiais, ou qualquer outra forma de presença nestes ambientes, a partir dos quais conseguem atuar com grande liberdade geográfica e legal.

2 A EVOLUÇÃO DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL

Neste capítulo analisamos a evolução do Sistema Financeiro Nacional (SFN), a partir de meados da década de 1960 até o final da década de 1990. Como ponto de partida, no entanto, é considerada a criação da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC) em 1945, pelo seu vínculo com a conferência de Bretton Woods e por se caracterizar como primeira iniciativa no âmbito doméstico de supervisão bancária, pois foi criada como embrião de um Banco Central.

A análise é feita a partir dos seguintes destaques: as reformas de meados da década de 1960 e a nova estruturação do SFN daí decorrente com a consolidação dos conglomerados financeiros; as dificuldades dos anos 1980 e as modificações estruturais adotadas; a reinserção do Brasil no fluxo internacional de capitais a partir do início da década de 1990; os reflexos da estabilidade monetária no SFN; a reestruturação do sistema na segunda metade da década de 1990 e a internacionalização do SFN.

Até meados da década de 1960, o Brasil ressentia-se da falta de uma efetiva estrutura de sistema financeiro. Na medida em que, em decorrência da evolução da economia do país, aumentavam as demandas por um sistema financeiro que exercesse de forma mais eficaz suas funções de intermediação e financiamento, o Estado foi criando estruturas e normas visando à adequação do SFN. Contudo, isso dava-se de forma descontinuada e reativa às necessidades que surgiam, buscando-se fazer adaptações às estruturas vigentes. A partir deste diagnóstico, o primeiro governo militar em 1964, implantou uma ampla reforma no sistema financeiro com o objetivo de definir sua estrutura, explicitar seu papel e normatizar seu funcionamento.

Ao final da década de 1970, começaram a se mostrar evidentes as dificuldades econômicas que o Brasil vinha enfrentado. A correção monetária, que havia sido implantada em 1964 para ser ferramenta temporária auxiliar no controle da inflação, tinha se tornado permanente e realimentava o processo inflacionário. O Estado aprofundava suas dificuldades fiscais, e em paralelo, os recursos externos, fartamente utilizados nos anos anteriores para financiar o investimento e os gastos governamentais, se tornavam mais caros e escassos. O sistema financeiro,

planejado a partir das reformas estruturais da década de 1960, adaptou-se à conjuntura. Os bancos passaram a fundamentalmente intermediar o financiamento do setor público e a se especializar em prestar serviços que lhes garantissem otimizar as receitas de *floating*.

A partir de 1986, buscando estancar a espiral inflacionária, foi implantado um plano econômico – o Plano Cruzado – que, ainda que por um curto período, reduziu drasticamente a inflação e fez com que o sistema financeiro anteviesse a perspectiva de perder as receitas daí decorrentes. Também neste momento, no âmbito governamental, iniciaram-se procedimentos de separação do orçamento monetário e fiscal, visando um melhor controle e reconhecimento do gasto estatal, sendo uma das medidas adotadas a extinção da conta movimento do Banco do Brasil.

Em 1988, reconheceu-se formalmente a estrutura já preponderante de bancos universais, denominados no Brasil de bancos múltiplos.

A partir de 1990, o Brasil voltou a participar do movimento internacional de capitais, com importantes impactos no sistema financeiro. Abriam-se novas possibilidades de operações e de financiamento dada a nova fonte de financiamento, bem como se absorveram novas tecnologias de atuação, mas ainda em um ambiente de alta inflação.

Com a implantação do Plano Real, em 1994, houve perdas substantivas dos ganhos decorrentes da inflação. O SFN passou por grandes transformações. Surgiu a necessidade de redirecionar sua atuação e retornar às operações de intermediação financeira, prática há muito tempo marginalizada. Foram inevitáveis as dificuldades desta mudança, surgindo diversas situações de agentes insolventes, que levaram a uma ampla reestruturação do sistema.

A reestruturação do SFN teve como uma das características mais marcantes a internacionalização do sistema. Até 1994, a participação estrangeira estava praticamente congelada aos níveis existentes em 1964. Contudo, a partir do Plano Real, mais especificamente a partir de 1997, aprofundou-se a participação de bancos estrangeiros no SFN, com a principal característica de ingresso destes bancos no mercado de varejo, que até então era cativo dos bancos nacionais.

2.1 AS REFORMAS DA DÉCADA DE 1960

Datam da década de 1930, as primeiras medidas de regulação e supervisão do sistema financeiro no Brasil. Em 1933, os Decretos 22.626 e 23.501 estabeleceram, respectivamente, o teto máximo das taxas de juros em 12% a.a. e a obrigatoriedade de uso exclusivamente da moeda nacional em qualquer tipo de contrato financeiro. No início dos anos 40, já dentro do processo de modernização da economia, foi disciplinado o funcionamento das sociedades anônimas, então denominadas de companhias.

Em 1945, foi criada a Superintendência da Moeda e do Crédito – SUMOC, embrião do Banco Central do Brasil, em decorrência das obrigações assumidas pelo Brasil em 1944 na Conferência de Bretton Woods. Seu objetivo imediato era exercer o controle do mercado monetário, convergindo com uma das principais deliberações da Conferência, conforme vimos no capítulo anterior. A SUMOC era formalmente ligada ao Banco do Brasil, no entanto, tinha atuação característica de autarquia pública, diretamente ligada à autoridade federal.

Nos anos subseqüentes, ocorreram outras iniciativas com a finalidade de melhor dotar o sistema financeiro do país de uma estrutura de crédito e intermediação financeira. Em 1946, foram criadas as Companhias de Crédito e Financiamento, logo denominadas vulgarmente de “financeiras”. Em 1952, criou-se o BNDE – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico com o objetivo de mobilizar recursos para investimentos públicos e privados de longa maturação. Na esteira da SUMOC, desenvolveram-se outras instituições, todas vinculadas ao Banco do Brasil: Carteira de Redescontos, Caixa de Mobilização Bancária, Carteira de Câmbio e Carteira de Comércio Exterior.

O mesmo período, especificamente a partir da década de 1950, também foi marcado pelo recrudescimento da inflação, tornando a limitação legal dos juros em 12% a.a. um importante entrave à poupança e ao investimento. O próprio Estado não encontrava outra maneira de se financiar que não fosse através da colocação compulsória de títulos da dívida pública – procedimento de restrito alcance – ou através da emissão de moeda, prática com evidentes reflexos negativos.

Tinha-se, portanto, um quadro de crescentes dificuldades econômicas e de maior complexidade e sofisticação de agentes econômicos. Segundo Andrezo & Lima (2002),

essa estrutura não se encontrava mais adequada aos crescentes encargos e responsabilidades na condução da política monetária e na fiscalização do mercado financeiro. Além disso, a desvalorização constante da moeda dificultava o desenvolvimento do setor privado. (...) No início dos anos 60, a necessidade de reformas financeiras passou a fazer parte da maioria dos diagnósticos econômicos. As reformas consideradas necessárias envolviam a reestruturação do sistema de supervisão e fiscalização do mercado financeiro, bem como o controle da emissão monetária, retirando-se o poder emissor do Banco do Brasil, e a criação de novas instituições financeiras e novos instrumentos de financiamento, fortalecendo o mercado acionário. (p 34)

Em 1962, dentro deste contexto de melhor definição de papéis e de necessidade de financiamento, foi promulgada a Lei de Capitais Estrangeiros que se tornou o estatuto básico dos capitais estrangeiros no Brasil. A lei deu definição legal de capital estrangeiro, instituiu mecanismos de registro e controle sobre a entrada e saída de capital, estabeleceu a tributação e definiu as áreas de atuação. Aspecto muito relevante da referida lei era aquele que garantia isonomia de tratamento jurídico ao dispensado ao capital nacional. A intenção da lei, segundo Andrezo & Lima , foi de “incentivar investimentos estrangeiros no País e evitar evasão de divisas, garantindo ao investidor estrangeiro o repatriamento do capital investido e de seus rendimentos” (p 37).

De resto, dadas as dificuldades de ordem política dos primeiros anos da década, caracterizadas por forte instabilidade e indefinição de rumos, observou-se certo imobilismo ou iniciativas erráticas que não modificaram de forma substancial o SFN.

Com o Golpe Militar de 1964, em virtude das imposições autoritárias, deram-se as condições objetivas para o reordenamento econômico e financeiro do País. Para Andrezo & Lima (2002),

A fase mais fértil das mudanças corresponde ao primeiro governo pós-1964. Até então, não se tinha visto alterações tão profundas no Sistema Financeiro Nacional, que sofreu completa reformulação. As reformas promovidas visavam fortalecer o setor financeiro e reduzir a inflação. O objetivo explícito era o alargamento do mercado, por meio da criação de novas instituições e do fortalecimento das já

existentes, visando a aumentar a taxa de poupança nacional e a racionalizar o fluxo de recursos financeiros para as atividades produtivas. (p. 34)

Foram tomadas diversas medidas que pretendiam transformar institucionalmente o funcionamento da economia e o sistema financeiro. Eram iniciativas de ordem estrutural que buscavam conter as pressões inflacionárias, garantir remuneração real aos ativos financeiros, criar um mercado de capitais eficiente na alocação dos recursos financeiros disponíveis, retomar o crescimento econômico, reduzir os déficits orçamentários do Tesouro Nacional e ainda permitir maior flexibilidade para o setor externo.

Elencando cronologicamente, merecem destaque as seguintes modificações adotadas pelo governo na economia: introdução da correção monetária, criação do Sistema Financeiro da Habitação, reforma bancária e regulamentação do mercado de capitais.

A introdução da correção monetária visava, segundo Campos (1994, p. 612), “ (a) preservar o estímulo à poupança; (b) atualizar pelo seu valor real os ativos das empresas; (c) desencorajar a protelação dos débitos fiscais; e (d) finalmente, criar um mercado voluntário de títulos “.

A aceleração do processo inflacionário, sem a existência de qualquer mecanismo de indexação, havia criado nos anos precedentes dificuldades e distorções que atingiam tanto agentes privados como públicos. A inflação instável e crescente desestimulava a poupança. Com os juros fixados no teto de 12 % a.a., os doadores de recursos buscavam alternativas de investimento que lhes garantissem ganhos reais e que fossem de baixo risco, fugindo, portanto, da aplicação em ativos financeiros, que cada vez mais apresentavam ganhos negativos. O investimento imobiliário tornou-se uma das principais alternativas, motivando inclusive fortes movimentos altistas no setor. Com isto, as alternativas de financiamento ao setor produtivo se restringiam cada vez mais ao setor público, leia-se bancos federais, os quais, por dependerem fundamentalmente da alocação de recursos orçamentários, não conseguiam atender às demandas do mercado.

A inflação estava corroendo os ativos das empresas, distorcendo os balanços. Com a perda persistente do valor da moeda, os valores constantes nos balanços passaram a se tornar cada vez mais discutíveis, fazendo com que a análise da situação econômica e financeira das empresas corresse fortes riscos de

distorção. Hipoteticamente, imaginemos que duas empresas apresentassem mesmo valor de capitalização, porém em exercícios distintos. Se a moeda tivesse forte desvalorização entre estes períodos, não considerar esta variável em uma análise comparativa certamente distorcia os resultados. Se considerarmos tal situação num quadro de inflação duradoura e crescente, a confusão que se criou gerou um clima de grande instabilidade agravando o quadro econômico.

Por outro lado, a inexistência de um mecanismo de atualização dos valores das obrigações fiscais dos contribuintes criava um estímulo ao não pagamento. Protelar os pagamentos dos impostos tornou-se uma prática que beneficiava os agentes econômicos, uma vez que, ainda que as dívidas fossem acrescidas de juros e multas, adiar o pagamento significava reduzir o seu valor. Quanto maior a inflação e quanto maior o tempo de protelação, maior o desconto real que o contribuinte alcançava. A prática aprofundou as dificuldades do Estado que via reduzir sua arrecadação, sem possuir um mecanismo que cerceasse o procedimento. Agravava-se o déficit público e realimentava-se a inflação, dado que a única alternativa de financiamento público existente era a da emissão de moeda.

A introdução da correção monetária tinha como outro objetivo a criação de um mercado voluntário de títulos. Este mercado objetivava criar mecanismos de financiamento de longo prazo para a economia brasileira, mais especificamente para o Estado. Como já referido anteriormente, o quadro de instabilidade monetária e a limitação dos juros em 12 % a.a., desestimulavam as aplicações de longo prazo. Com a garantia de manutenção do valor dos títulos, que passavam a ter seu valor atualizado pela inflação passada, além de remuneração real dos juros, esperava-se criar incentivos à poupança de longo prazo no país. Dentro desta ótica, a correção monetária, no princípio, só foi permitida para operações de longo prazo e controladas pelo Estado.

O déficit habitacional no país também buscou ser solucionado. Nos anos precedentes havia aumentado muito a carência por moradias no país. Isto ocorria basicamente pelas seguintes razões: crescimento demográfico alto – da ordem de 3% a.a.; forte movimento migratório do campo para a cidade – foi nos anos da década de 1950 que a população urbana ultrapassou a rural; e inexistência de um sistema de financiamento de longo prazo para a habitação, principalmente popular.

Novamente a inequação inflação/juros fixos se refletia na economia. Foi então criado o Sistema Financeiro da Habitação, visando instituir uma política

abrangente para o setor. Para gerir o sistema, foi criado Banco Nacional da Habitação – BNH – e para operacionalizá-lo, as associações de poupança e empréstimo e as sociedades de crédito imobiliário (as primeiras voltadas ao financiamento da habitação popular e as segundas para o financiamento da classe média). Como fonte de recursos, foram instituídos a Caderneta de Poupança, geradora de recursos voluntários ao sistema, e o FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – fornecendo recursos de captação compulsória. Ambas as fontes financiadoras tinham garantia de atualização monetária, além de remuneração em juros. A Caderneta de Poupança era remunerada a taxa de 6% a.a. e o FGTS, a 3% a.a.

A reforma bancária realizou profundas modificações no Sistema Financeiro Nacional. Mais do que adequar as instituições à nova realidade econômica – mais dinâmica e mais complexa – ela pretendeu alterar estruturalmente o modelo de sistema financeiro do país.

Para Herman (1998, p. 36), “A estrutura de financiamento vigente antes das reformas estruturais refletia dois lados de uma mesma moeda: o baixo grau de desenvolvimento e diversificação do SFB e as dificuldades de captação de poupanças a longo prazo por parte de instituições financeiras privadas e públicas”.

Ainda segundo a mesma autora, “As reformas de 1964 tiveram por objetivo explícito complementar o SFB, constituindo formalmente instituições, instrumentos financeiros e regras de operação capazes de viabilizar e desenvolver o segmento privado de longo prazo do mercado financeiro brasileiro” (p 36).

Para Campos (1994), que fazia parte do núcleo do poder do governo à época,

o debate interno se centrava em duas opções: o modelo anglo-saxão de especialização das funções e o modelo europeu de banco múltiplo (aplicado também parcialmente no Japão). A opção inicialmente preferida foi a rigorosa separação entre bancos comerciais (crédito de curto prazo), as sociedades de crédito e financiamento (crédito de médio prazo), os bancos de investimento (recursos de longo prazo) e as sociedade seguradoras (proteção contra riscos). (p. 675)

Adotou-se o modelo com separação de funções entre as instituições financeiras, criando-se um sistema diversificado e segmentado à semelhança do modelo americano.

Segundo Campos (1994),

A opção pela compartimentalização das funções entre entidades distintas tinha duas justificativas empíricas. Uma era a experiência desfavorável de iliquidez de bancos comerciais que usavam depósitos à vista para financiamentos imobiliários, receita de desastre, sobretudo em países inflacionários.(...) A segunda era a deturpação das funções de intermediação pública dos antigos bancos familiares que punham os recursos neles depositados a serviço dos próprios acionistas. A promiscuidade entre bancos e indústrias parecia perigosa no Brasil. (p. 675-6)

A Reforma Bancária, instituída pela Lei 4595 de 1964, reconfigurou completamente o SFN, ao enumerar seus componentes e determinar a área de competência de cada um deles. Em consonância com as demais medidas adotadas, os objetivos fundamentais da reforma eram estabelecer uma administração monetária federal eficiente e flexível, capaz de formular e executar uma política monetária e creditícia de controle quantitativo global e de caráter seletivo em moldes nacionais, de forma a conter o processo inflacionário sem afetar o ritmo de desenvolvimento; e promover as modificações no regime jurídico das instituições financeiras privadas, de modo que sua atuação contribuísse para a utilização mais eficiente dos recursos financeiros nacionais, promovesse distribuição mais eqüitativa dos recursos e facilitasse o desenvolvimento harmônico das diferentes regiões do País.

A configuração do SFN passou a ser a seguinte: Conselho Monetário Nacional (CMN), Banco Central do Brasil (BACEN ou BCB), Banco do Brasil (BB), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), Banco Nacional da Habitação (BNH), Caixa Econômica Federal (CEF) e demais instituições financeiras públicas e privadas.

O CMN substituiu o Conselho da SUMOC e foi investido de amplas atribuições de caráter normativo sobre as principais diretrizes do sistema financeiro.

O BACEN substituiu a SUMOC, a Carteira de Redescontos, a Caixa de Mobilização Bancária e a Fiscalização Bancária do Banco do Brasil. Ficaram definidas como função do BACEN a emissão de moeda e execução dos serviços do meio circulante; formulação, execução e acompanhamento das políticas monetária, creditícia e cambial, a fim de promover a estabilidade interna e externa da moeda; formulação, execução e acompanhamento da política de relações financeiras com o

exterior; supervisão e fiscalização do SFN; e recebimento de depósitos de bancos e concessões de créditos a eles, atuando como banco dos bancos.

Instituições financeiras ficaram definidas como as pessoas jurídicas públicas e privadas que têm como atividade principal ou acessória a coleta, intermediação ou aplicação de recursos financeiros próprios ou de terceiros, em moeda nacional ou estrangeira, e a custódia de valor de propriedade de terceiros.

Instituições financeiras públicas foram caracterizadas como instituições auxiliares da execução da política de crédito do Governo Federal, visando à complementação das atividades bancárias privadas. O BNDE se tornou o principal instrumento de execução da política de investimentos do governo. O BASA e o BNB, criados em 1942 e 1952, sucessivamente, tinham finalidades semelhantes ao BNDE com atuação regional. A CEF foi sucessora das caixas econômicas federais, existentes em diversos estados brasileiros e extintas em 1969. Faz intermediação financeira e administra recursos de origens específicas como loterias, o PIS e o FGTS. Com a extinção do BNH passou a ser a responsável e principal agente do Sistema Financeiro da Habitação.

O **Banco do Brasil** que até então atuava como banco comercial e como autoridade monetária, viu reduzida esta última função, mas continuou tendo um papel preponderante dentro do SFN, sendo o principal agente financeiro do governo federal e executando uma série de tarefas por delegação do CMN e do BACEN. Suas principais tarefas passaram a ser as seguintes: instrumento do poder executivo na disseminação do crédito rural, agente encarregado de realizar parte do programa financeiro de apoio às exportações, agente bancário para a movimentação dos fundos vinculados à execução orçamentária da União e demais órgãos federais, informante das autoridades monetárias sobre problemas de crédito que viessem a surgir em determinados setores ou locais, agente encarregado de atuar diretamente como instrumento de Governo no sentido de corrigir imperfeições na distribuição do crédito e financiador do comércio exterior.

Por delegação do CMN, assumiu ainda as seguintes atribuições: atuar como agente financeiro do Tesouro Nacional, ser o principal executor dos serviços bancários de interesse do governo federal, arrecadar os depósitos voluntários à vista das instituições financeiras, executar os serviços de compensação de cheques e outros papéis, realizar por conta própria e/ou por conta do BACEN operações de compra e venda de moedas estrangeiras, financiar a aquisição e instalação da

pequena e média propriedade rural, financiar as atividades industriais e rurais, estas com favorecimento previsto na legislação, e difundir e orientar o crédito, suplementando a ação da rede bancária no financiamento da atividade econômica nas diferentes regiões do país.

A estruturação do mercado de capitais, através da Lei 4728 de 16 de julho de 1965, foi medida complementar ao modelo adotado. Disciplinou o mercado de capitais brasileiro que era fundamental para a estruturação do Sistema Financeiro Nacional dado a opção de se adotar um padrão semelhante ao americano de intermediação financeira/investimento. Tinha por finalidades estabelecer padrões de conduta para os participantes do mercado de capitais, criar novas instituições e fortalecer as existentes e conceder incentivos às companhias que abrissem seu capital.

A lei regulamentou os bancos de investimento, as bolsas de valores e as sociedades corretoras e distribuidoras de títulos e valores mobiliários. Os bancos de investimento foram criados com a finalidade de realizarem operações de longo prazo tanto de investimentos (valores mobiliários) como de financiamentos e repasses de recursos (programas oficiais ou empréstimos estrangeiros). As bolsas de valores já existiam no país; contudo, funcionavam sob a forma de câmara sindical agregando os Corretores Oficiais dos Fundos Públicos – que tinham exclusividade na intermediação de operações em bolsa bem como de operações em metais preciosos e câmbio. Sua função era vitalícia. As bolsas foram transformadas em associações civis sem fins lucrativos. As sociedades corretoras e distribuidoras de títulos e valores mobiliários faziam a interface entre os investidores e a bolsa. Todas as operações de compra e venda passaram a ser realizadas através das corretoras com as distribuidoras, complementando este trabalho de intermediação.

Para dar maior impulso e escala ao mercado de capitais, em 1967 foram adotadas medidas visando estimular a poupança privada e investimentos em regiões prioritárias. Foram instituídos os Fundos 157 que permitiam redução no imposto de renda (IR), desde que o valor fosse aplicado no mercado acionário. Também foram criados incentivos para dedução no IR para investimentos em regiões específicas do país (Amazônia e Nordeste legal) e para determinadas atividades econômicas como turismo, reflorestamento e pesca.

Ainda objetivando gerar maior volume de poupança, foram criados mecanismos de poupança compulsória:

a) FGTS - percentual sobre o salário do empregado que o empregador deve recolher e que se torna disponível ao empregado apenas em situações especiais como demissão, aposentadoria, etc. O FGTS formou um fundo gerenciado pela CEF, com a finalidade principal de financiar a infra-estrutura básica das cidades e a habitação popular.

b) PIS e PASEP - foram contribuições instituídas em 1970 que tinham por finalidade formar um fundo para os trabalhadores privados e públicos, a ser utilizado basicamente na aposentadoria. Eram administrados pela CEF e BB, respectivamente, e utilizados para o desenvolvimento econômico e social do país, uma vez que geravam *funding* para estas instituições públicas federais financiarem a atividade produtiva. A Constituição de 1988 redefiniu sua finalidade para utilização no financiamento do seguro desemprego.

Para o governo, o Sistema Financeiro Nacional estruturava-se para melhor cumprir seu papel dentro da economia, intermediando recursos, viabilizando investimentos, ajustando prazos de maturação, viabilizando a poupança, e dando fluidez aos movimentos da riqueza nacional.

Aos bancos comerciais caberia a função de atuar no curto prazo, às financeiras no médio prazo, e aos bancos de investimento a longo prazo. Dada as deficiências do sistema financeiro privado, reconhecia-se a importância dos bancos públicos no modelo.

A especialização funcional – distinguindo atividades bancárias e não-bancárias – motivou o surgimento de novas instituições financeiras, principalmente não bancárias, uma vez que a estas eram alcançados os benefícios da indexação monetária e outros benefícios fiscais, considerando-se que se incentivava a realização de operações de prazo mais longo. Em uma economia com inflação descendente como foi o período pós-64, dispor de fontes de captação, cuja remuneração refletia esta queda, tornou-se uma evidente vantagem.

Contudo, esta especialização não significou desconcentração financeira. O SFN que apresentava grande concentração nos bancos comerciais, continuou com as mesmas características, agora adaptadas à nova realidade. Observaram-se dois movimentos: a flexibilização nos prazos das operações para acesso à proteção da indexação monetária, e a vinculação entre instituições bancárias e não-bancárias. Como a legislação não vedou a participação dos bancos nas instituições não bancárias (ou pelo menos deixou brechas para que isto acontecesse), estes

buscaram atuar neste setor, de tal sorte que acabaram criando-se de fato os conglomerados financeiros. Sobre este movimento, afirma Vidotto (2002),

A concepção de especialização funcional deveria consubstanciar-se numa estrutura de prazos e mecanismos de formação de preços (indexação) dos instrumentos aos quais a segmentação institucional deveria acoplar-se. O encurtamento geral de prazos dos contratos e a flexibilização nas medidas de segmentação, entretanto, tornaram viável e rentável aos tradicionais bancos comerciais ocupar os espaços não bancários que não estavam reservados a eles ou tampouco lhes apetecia. (p 10-1)

Para Herman (1998),

para os próprios bancos passou a ser interessante redistribuir seu capital, investindo-o na instituições não-bancárias incentivadas pelas reformas (financeiras, BI e outras), cujas condições de captação de recursos junto ao público se mostravam mais favoráveis – tanto pela não incidência de recolhimentos compulsórios, quanto pela autorização para emissão de títulos longos com correção monetária. Essas condições explicam que grande parte dos novos tipos de IF surgidos neste período tenha sido abertas pelos bancos comerciais já existentes ou, mais tarde, a eles incorporada. Assim, após as reformas, observou-se um processo de concentração do setor financeiro, com grandes bancos incorporando instituições menores ou simplesmente entrando nos mercados não-bancários sob uma forma jurídica nova. (p 42).

Com isto, o sistema financeiro privado alcançou atuar no mercado utilizando-se dos instrumentos criados para dar proteção a operações de longo prazo, mas com atuação restrita ao curto prazo. Sua atuação em operações de logo prazo manteve-se praticamente restrita aos repasses de recursos dos bancos públicos – mais especificamente BNDE. Para Hermann (1998),

O fortalecimento e capitalização dos bancos privados após as reformas, contudo, não resultaram, como se poderia esperar, no desenvolvimento de um sistema de crédito privado no Brasil, em substituição ao malsucedido modelo de mercado de capitais. Embora estas instituições registrem elevados volumes de empréstimos ao setor privado, quando comparado às instituições públicas, o fato é que sua atuação no crédito de longo prazo limitou-se, essencialmente, ao repasse de recursos públicos e externos. (p 43)

Por outro lado, seja por questões culturais ou de deficiências de estrutura e de escala, o mercado de capitais não ganhou corpo. A bolha especulativa de 1971 reduziu ainda mais as possibilidades de fazer do mercado de capitais a fonte de recursos de longo prazo para o financiamento de investimentos no país.

Os bancos públicos mantiveram-se como importantes participantes do SFN, principalmente como financiadores para prazos mais longos. Banco do Brasil, BNDE e CEF tiveram seus papéis redefinidos e suas importâncias reafirmadas, traduzindo-se numa forma de reconhecimento do governo das deficiências do sistema financeiro privado.

Portanto, das reformas encetadas a partir de 1964, resultou um sistema financeiro, aparentemente diversificado pelo tipo de instituições atuantes no mercado, porém concentrado, em virtude da vinculação permitida entre os agentes financeiros (bancos comerciais, financeiras, bancos de investimento, corretoras de valores, seguradoras, corretoras de seguros, etc). Sem se conseguir desenvolver um sistema privado de financiamentos de longo prazo baseado no mercado de capitais, o financiamento de investimentos continuou a depender de fundos públicos ou de recursos provenientes de captações externas, o que manteve, e até tornou mais relevante, a importância dos bancos públicos.

Também não vingou a almejada separação de funções entre as instituições. Ainda que estas tenham sido criadas/regulamentadas, seu controle ficou concentrado na mão basicamente dos bancos comerciais, que usaram as alternativas de estruturação para continuarem atuando no seu foco histórico, qual seja, o mercado de curto prazo. O desenvolvimento de fontes compulsórias de poupança permitiu a criação de fundos que geraram significativos investimentos em infra-estrutura. Relativamente à introdução da correção monetária valem dois destaques: (a) graças à sua criação, popularizou-se a Caderneta de Poupança, mecanismo de poupança popular, que se tornou uma das instituições nacionais, largamente utilizada ainda hoje por todas as faixas de renda da população; (b) a sua manutenção por período indefinido transformou-se em uma armadilha, fazendo com que, de instrumento de combate à inflação, como havia sido pensada no princípio, viesse a se tornar um dos principais fomentadores do processo de indexação monetária, que tomou conta do país nos anos futuros. Vale ainda o registro sobre um aspecto conjuntural que fortemente influenciou no funcionamento e estruturação do SFN na segunda metade da década de 1960, que foi a disponibilidade de recursos

externos. Aliado à percepção de menor risco do país pelos investidores, viabilizou-se em larga escala o ingresso de recursos no país, com reflexos diretos ou indiretos na atuação das instituições financeiras.

2.2 AS DIFICULDADES DOS ANOS 80 E A CONSOLIDAÇÃO INSTITUCIONAL DOS BANCOS UNIVERSAIS

Sem que se possa estabelecer claramente, em termos históricos, um momento específico em que se concluem as reformas do sistema financeiro buscadas pelos governos pós-64 e o início de um novo período, esquematicamente adotamos neste trabalho a segunda crise do petróleo - 1979 - como um momento de significativas alterações conjunturais do sistema.

A década de 1970 foi de consolidação do movimento de concentração bancária no país. Durante este decênio, o arcabouço institucional do mercado de capitais tornou-se mais complexo, com a criação da Comissão de Valores Mobiliários - CVM e a nova legislação sobre companhias abertas, bem como houve aprimoramento do mercado financeiro a partir da criação do Serviço de Liquidação e Custódia – SELIC e do detalhamento das normas de intervenção e liquidação extrajudicial em instituições financeiras.

A primeira crise do petróleo de 1973, que a exemplo do resto do mundo, refletiu-se na economia brasileira, resultou em uma significativa redução da liquidez bancária, motivada pela perda de reservas cambiais, o que aprofundou o movimento de concentração bancária. Duas ocorrências no setor financeiro são marcantes no período: a quebra do Banco Halles e a incorporação do Banco União Comercial pelo Banco Itaú. Ambos eram bancos de presença importante na economia do país.

Sob um aspecto mais amplo, o governo brasileiro adotou postura diferente no enfrentamento da crise da maioria dos países do mundo, os quais adotaram posicionamento conservador, visando à preservação de sua estabilidade monetária. No Brasil, além de não se adotar especificamente nenhum esquema de redução de consumo de energia, decidiu-se buscar manter a economia em crescimento – o que Lopreato (apud Vidotto 2002, p. 38) denomina de “a opção de crescimento com endividamento”. Os programas de investimentos foram mantidos - ainda que revisados os setores prioritários no II Plano Nacional de Desenvolvimento – como também as fontes de financiamento – endividamento externo preponderantemente -

permaneceram sendo as mesmas. Tal quadro levou à fragilização do quadro econômico, traduzindo-se no recrudescimento da inflação – que de instável transformou-se em crônica, na deterioração das contas públicas e nas dificuldades externas.

No sistema financeiro, segundo Vidotto (2002),

Entre o início da década e seu final, dois focos irradiaram um movimento pendular de instabilização que motivou mudanças fundamentais na estrutura financeira dos agentes. Primeiro, houve uma reversão das expectativas inflacionárias associadas ao choque do petróleo que, na vigência da colagem da ORTN aos preços, induziu uma mudança de posição em que os agentes credores buscaram pós-fixar seus ativos (...) e simetricamente, a indexação cambial deixou de ser uma alternativa rentável para o devedor e passou a ser buscada especulativamente pelo agente credor. (p 18)

Quando eclodiu a segunda crise do petróleo, em 1979, evidenciou-se a impossibilidade de manutenção da política econômica, adotada na segunda metade da década. Além dos problemas acumulados internamente pelas decisões adotadas nos anos anteriores, o novo aumento do preço do petróleo e a recessão mundial que sobreveio, e o fim do financiamento externo obrigaram a revisão no rumo da política econômica nacional.

Optou-se por uma política econômica recessiva e com forte estímulo às exportações. Ocorreu, pela primeira vez após 1964, uma maxidesvalorização da moeda nacional e foram adotadas políticas de contenção salarial visando ao freamento do consumo interno. O objetivo era gerar superávits na balança comercial brasileira para fazer frente às necessidades de importação e para o pagamento das dívidas contraídas nos anos anteriores. Os juros internacionais, que balizavam o serviço da dívida brasileira, cresceram vertiginosamente em função da política monetária adotada pelo governo americano aprofundando as dificuldades brasileiras.

Segundo Andrezo & Lima (2002), ao final deste período o Estado estava concentrando cada vez mais a poupança financeira nacional. Isto se dava, por um lado, pela instituição de diversos mecanismos de poupança compulsória – FGTS, PIS e PASEP, e por outro, pela renitente inflação que fazia do mecanismo da correção monetária a melhor forma de proteção à perda de valor do dinheiro. Como as captações indexadas eram canalizadas preponderantemente para ativos do

governo, reforçava-se o fluxo da poupança na sua direção; “A correção monetária havia sido criada com o objetivo de corrigir as distorções da inflação, devendo ser extinta à medida que a inflação fosse eliminada. Entretanto, como isso não ocorria, ampliaram-se as áreas de aplicação da correção monetária” (p. 155). Tal quadro desincentivou aplicações no mercado de ações e os ativos financeiros passaram a se concentrar no financiamento governamental, sem risco e indexado.

Em 1982, com a crise da dívida externa dos países emergentes, inviabilizou-se qualquer ingresso de recursos do exterior a título de financiamento.

Toda esta conjuntura se refletiu sobre o sistema financeiro, que paulatinamente foi reduzindo seu papel de financiador da atividade produtiva em troca da função de gerenciamento da dívida pública e da valorização financeira.

Para Vidotto (2002)

da desaceleração cíclica, na segunda metade dos anos setenta, à crise da dívida externa, na década seguinte, a instabilidade macroeconômica estampada no processo inflacionário subiu de patamar. Os choques externos e a subsequente reversão do mercado internacional de crédito foram respondidos internamente por um conjunto de medidas que inverteram a direção das relações financeiras entre o setor público e o privado e, sem chegar a imprimir ao funcionamento do sistema financeiro um conteúdo novo, contribuíram para acentuar ainda mais a ênfase na função de valorização financeira em detrimento do papel creditício. (p 19-20)

A moeda convencional foi perdendo suas funções características de unidade de conta e reserva de valor, mantendo-se apenas a condição de intermediária das trocas por força legal. Isto deu condições ao mercado financeiro de realizar movimentos de especulação e arbitragem na administração de seus ativos e passivos.

Ainda segundo Vidotto, “o processo inflacionário e o ‘desenvolvimento’ da moeda indexada proporcionaram condições diferenciadas ao capital bancário para que mantivesse elevada taxa de acumulação” (p. 20), com autonomia em relação ao desempenho do restante da economia.

Com o aprofundamento da substituição de ativos monetários por ativos não monetários, o volume de crédito manteve sua longa trajetória de queda. Tal fato traduzia-se pela assimetria entre o esforço de captação e a disposição para empréstimos, que se tornava patente na análise da estrutura dos grandes bancos de

varejo. Foram desenvolvidas estratégias que privilegiavam os ganhos inflacionários em detrimento das operações de crédito. Era mais seguro, e cada vez mais lucrativo, emprestar ao setor público, o que garantiu a dinâmica da valorização financeira.

Em 1986, foi implementado o Plano Cruzado, que se caracterizou pelo tratamento heterodoxo dado ao controle inflacionário. Na tentativa de conter a espiral inflacionária, foi adotado o congelamento de preços e salários. A inflação caiu bruscamente nos meses subseqüentes, mas voltou a crescer a partir do final do ano de 1986 pelo mau gerenciamento do plano e pela exploração eleitoral feita sobre os resultados da estabilidade dos preços.

Contudo, a experiência de estabilidade monetária, ainda que fugaz, motivou movimentos no sistema financeiro de preparação para um possível ambiente de baixa inflação. Começaram a ser adotadas medidas de redução de custos e de enxugamento de estruturas, o que foi facilitado pelo desenvolvimento e barateamento das ferramentas de transmissão e processamento de dados.

Também, no bojo das reformas vinculadas ao Plano Cruzado ocorreu a extinção da “conta movimento” do Banco do Brasil. Até então, ocorria uma virtual fusão entre as contas do governo. As contas fiscais, monetárias e de seu principal banco comercial, Banco do Brasil, funcionavam, na prática, com um caixa único. Isso gerava inúmeras distorções, tornando o orçamento da União ilusoriamente equilibrado, quando, na realidade, diversas operações do Tesouro, realizadas pelo Banco do Brasil e pelo BACEN, não estavam incluídas naquele orçamento, e portanto, não se submetiam à aprovação do Congresso Nacional.

Procedeu-se então ao reordenamento das finanças públicas, com a separação das contas do BB, BACEN e Tesouro Nacional. Ocorreu a unificação orçamentária de todas as contas de responsabilidade do Tesouro Nacional, a separação do orçamento fiscal e orçamento monetário e a criação da Secretaria do Tesouro Nacional e do SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal).

Campos (1994), analisando retrospectivamente a criação do BACEN, referiu os desvios em relação às funções clássicas desde o seu início. Segundo o autor,

O primeiro foi a grave distorção da chamada ‘conta de movimento’ do Banco do Brasil, que só viria a ser extinta no governo Sarney, 24 anos após a formação do Banco Central.(...) a ‘conta de movimento’ passou a ser uma espécie de desconto

automático dos financiamentos do Banco do Brasil. No auge do processo, a 'conta de movimento' passou a ultrapassar a base monetária. O segundo desvio se centrou nos depósitos voluntários dos bancos privados. Sendo parte essencial da base monetária, recebê-los é função privativa da autoridade monetária. Acertou-se, durante uma fase de transição (que depois tornou-se permanente) que o Banco do Brasil fosse autorizado a recebê-los, tornando-se ele, de fato, autoridade monetária. (p 666-7)

Estas medidas de disciplinamento e transparência das contas públicas eram coerentes com as negociações que vinham sendo mantidas com o Banco Mundial, via IFC – *Internacional Finance Corporation* – e almejavam implementar um ajustamento no SFN. O acordo tinha como contrapartida um empréstimo de U\$ 500 milhões que financiaria as reformas propostas. Em seu diagnóstico, o Banco Mundial considerava excessiva a presença do Estado no mercado, fosse pelo controle acionário de diversos bancos, fosse pela complexa e extensa regulamentação existente. Como reflexo, alegava-se, o sistema financeiro mostrava-se pouco competitivo e ineficiente na apreciação de risco e de distribuição de crédito.

As proposições foram então no sentido de reduzir o controle do governo na direção do crédito, liberalizar as regras de operação do mercado financeiro, liberalizar os juros e abrir o sistema financeiro para os bancos estrangeiros. Os bancos estaduais, caracterizados como instituições nocivas ao equilíbrio fiscal e à política monetária, seriam preferencialmente extintos. Os bancos públicos federais sofreriam severo ajuste em consequência da reforma dos subsistemas de crédito especializados, cujos subsídios rebaixavam o custo da capital para a construção residencial e atividades rurais.

O Regime de Administração Especial Temporária – RAET – traduziu, na prática, o início dos procedimentos de controle/intervenção sobre os bancos estaduais. O programa se caracterizava por uma forma aparentemente mais branda de controle dos bancos pelo Banco Central, uma vez que criava uma alternativa à intervenção, permitindo que um banco passasse ao controle da autoridade monetária sem deixar de funcionar. Em 1987, o mecanismo foi usado nos bancos estaduais BANERJ (Rio de Janeiro), BANEBA (Bahia), Banco Estadual do Ceará e Banco Crédito Real de Minas Gerais. À época, o instrumento não se mostrou eficiente para o seu objetivo; entretanto, a partir de 1994, foi fundamental para a quase total extinção dos bancos públicos estaduais.

A desregulamentação bancária foi encetada a partir de 1988. Até então, os mercados estruturavam-se conforme a legislação de 1964. Com as modificações implementadas, houve a unificação da contabilidade das diversas instituições financeiras e concomitantemente foi criada a figura do banco múltiplo, através do qual a instituição financeira passava a ter a faculdade de operar em vários ramos até então segmentados. Segundo Vidotto (2002)

Com a Resolução 1524/88 e seu regulamento, o Bacen não apenas criou o banco múltiplo, mas estabeleceu requerimentos de capitalização e renovou a restrição ao capital estrangeiro. A resolução facultou às instituições financeiras de um conglomerado (...) organizarem-se numa única instituição financeira, por meio da reorganização societária que fosse necessária.(p. 56)

As medidas eram defendidas pelos benefícios que eram esperados em termos financeiros e de redução do risco. Os ganhos financeiros eram esperados pelas possibilidades de diversificação em termos de passivos e ativos das instituições financeiras. Sob a ótica de risco, a unificação dos balanços das instituições e sua padronização permitiria uma melhor percepção de risco pelo mercado.

O mecanismo de cartas-patentes foi substituído por um método de avaliação de capacidade financeira, sendo instituídos padrões mínimos de capital e outros indicadores para permitirem a criação ou expansão dos bancos no país.

Observando-se retrospectivamente, verifica-se que o programa não foi integralmente implantado no curto prazo; no entanto, foi de forte influência nos rumos adotados pelo governo nos anos seguintes, em especial, na década de 90. A desregulamentação proposta representou o início de uma estratégia de liberalização e abertura financeira do SFN ao capital internacional.

As novas regras, em especial aquelas referentes à criação da figura do banco múltiplo, fizeram com que houvesse forte adaptação para essa estrutura dos conglomerados já existentes e crescesse significativamente o número de bancos no país. Muitas instituições financeiras não bancárias se transformaram em bancos e também grandes grupos econômicos criaram os seus. O movimento tinha diversas motivações: (a) abrangência de escopo, (b) ampliação das possibilidades de ganhos financeiros em um ambiente de alta instabilidade financeira e (c) postura defensiva de diluição de riscos através da diversificação da atividade econômica. Note-se,

contudo, que este movimento pouco alterou a configuração dos bancos de atuação no varejo, que continuou concentrada nos grandes bancos nacionais privados e públicos. Os novos bancos concentraram sua atuação no mercado restrito, vinculados às atividades econômicas do grupo controlador – por exemplo os bancos criados pelas montadoras de automóveis – ou então centraram seu foco em nichos específicos de mercado, preponderantemente no mercado de atacado. Outro fato relevante relacionado com o surgimento do banco múltiplo, foi a maior internacionalização do sistema financeiro. Bancos estrangeiros de restrita atuação no mercado até então, puderam atuar em novas frentes, principalmente incorporando novas tecnologias de negócios relacionadas ao mercado de capitais. Para Vidotto (2002), as instituições financeiras de capital estrangeiro “Especializadas nos repasses de recursos externos nos anos setenta e oitenta (...) aproveitaram a chance para ganhar versatilidade” (p. 64).

Por outro lado, em um movimento em sentido contrário àquele adotado pelo governo nos anos precedentes, a Constituição Federal de 1988 adotou uma postura nacionalista e reguladora em relação ao sistema financeiro.

No artigo 192, foi congelada a participação das instituições financeiras estrangeiras ao nível existente naquela data e foi estabelecido o teto máximo de juros de 12% a.a., sendo a regulamentação do SFN remetida a uma lei complementar, até hoje - segundo semestre de 2004 – não efetivada. Mas, especificamente no que diz respeito à participação de bancos estrangeiros no mercado brasileiro, foi permitida a flexibilização da regra que estabelecia o congelamento do estágio de participação destes bancos no mercado, desde que isto fosse de interesse do governo brasileiro. A não regulamentação do artigo 192 fez com que se criasse uma situação confusa no ambiente regulatório do sistema e ensejou, no plano microeconômico, instabilidade no relacionamento credor/tomador de crédito, em face da limitação da taxa de juros em 12% a.a.. Tal conjuntura de vácuo legal reforçou o papel do Banco Central como agente normatizador do sistema.

De outra parte, o quadro de instabilidade econômica aprofundou-se no final dos anos 80; a crise financeira do Estado agravou-se com as demandas criadas pela Carta Magna; novas despesas foram criadas sem que houvesse uma preocupação efetiva com as fontes de recursos. O reconhecimento deste quadro, levou as tradicionais instituições financeiras a um movimento em sentido contrário àquele

encetado no mercado pela modificação da legislação em relação à criação de bancos, qual seja, o crescimento da participação de instituições financeiras no capital de empresas de outros setores da economia. Motivava tal movimento, a crescente deterioração macroeconômica com diversos desdobramentos. Em primeiro lugar, com o crescimento da instabilidade e da volatilidade dos ativos financeiros, aumentava o risco de negócios mal-sucedidos gerarem pesadas perdas aos participantes do sistema. Como segundo ponto, aumentava a percepção do crescente estrangulamento do setor público – principal tomador de créditos - podendo afetar a liquidez dos ativos financeiros. Em terceiro lugar, a própria desmonetização da economia brasileira levava à diversificação patrimonial, na busca de outros bens que exercessem o papel de reserva de valor. Marginalmente, vale referir ainda outros dois aspectos que, de certa forma, são reflexos do quadro de instabilidade e que conduziram o processo de diversificação patrimonial das instituições financeiras: a própria estreiteza do mercado financeiro brasileiro e sua alta rentabilidade gerando excedentes a serem investidos.

2.3 A REINSERÇÃO DO BRASIL NO FLUXO INTERNACIONAL DE CAPITAIS

Com o fim do governo José Sarney e a eleição de Fernando Collor de Mello aprofundou-se o espaço das idéias liberais ou neo-liberais no cenário político brasileiro. A estratégia econômica do governo Collor seguiu, em linhas gerais, as recomendações dos organismos multilaterais, consolidadas no chamado “Consenso de Washington”: inserção externa da economia brasileira, liberação comercial, abertura financeira e desestatização.

As idéias liberalizantes vinham sendo retomadas há vários anos e contrapunham ao modelo keynesiano o *global neoclassicism*, que rejeitava as políticas discricionárias e sustentava que os governos não podem e não devem controlar os fluxos internacionais de capital. Segundo Prates (1998), o modelo teórico que dava sustentação à nova dinâmica teve origem no modelo de desenvolvimento orientado para o mercado desenvolvido por McKinnon, Shaw, Krueger e pelo Banco Mundial no final da década de 1960. Para estes autores a participação do Estado gerava distorções na alocação dos recursos produtivos e financeiros, renegando-se então o intervencionismo estatal e o protecionismo comercial. Além disso, pregavam que a economia dos países que adotavam o

padrão keynesiano funcionava mal porque os mercados não funcionavam livremente. A solução era adotar um conjunto de medidas liberalizantes com o objetivo de eliminar distorções introduzidas pelo modelo anterior. Para Prates

Dentre as reformas destacavam-se a redução ou eliminação das regulações estatais sobre os mercados domésticos – de bens e trabalho -, a privatização, a liberalização financeira interna e a abertura externa das economias. A liberalização do mercado financeiro doméstico era considerada essencial para eliminar a repressão financeira, enquanto as aberturas comercial e financeira das economias constituíam peças centrais para a mudança da estratégia de desenvolvimento. (p 14)

Assim que o novo governo tomou posse, foi implantado o chamado Plano Collor que iniciou a aplicação dos preceitos do neoliberalismo, mas que teve como medida mais impactante o congelamento de todos os ativos financeiros, inclusive os depósitos em Caderneta de Poupança e depósitos à vista, com o objetivo de provocar um aprisionamento da liquidez, na tentativa de controlar a inflação. Neste intento, o plano foi de pouco êxito, uma vez que transcorridos alguns meses de sua edição, a inflação já retomara sua trajetória de crescimento. Foi então substituído o Ministro da Fazenda (Zélia Cardoso de Melo por Marcílio Marques Moreira) e aprofundou-se, de forma mais concreta, a adoção de medidas econômicas convergentes com as recomendações dos organismos internacionais, que já estavam indicadas desde o início do novo governo. Decidiu-se por uma política de redução gradual da inflação, renegociação da dívida externa, reaproximação do mercado financeiro internacional, liberação comercial, abertura financeira e desestatização.

No âmbito da abertura comercial, promoveu-se uma grande dinamização das importações, pelas reduções das tarifas e eliminação das barreiras não tarifárias, vigentes há décadas, desde o período da política de substituição de importações. A Política Industrial e de Comércio Exterior previa o estabelecimento de novas alíquotas até 1994, que variavam de um máximo de 40% até isenção total e uma média de 14%. Entretanto, em outubro de 1992 o cronograma foi antecipado e teve implantação integral imediata. A abertura comercial foi traumática para muitas empresas, que tiveram de buscar a redução de custos e a melhoria da qualidade de seus produtos para se manterem em condições de concorrência com os produtos importados. Ao consumidor surgiram novas opções de produtos, o que inverteu a

postura vigente no mercado onde o vendedor ditava as possibilidades e o padrão do consumo. Este quadro de mudança e dificuldades promoveu reestruturações de diversas modalidades no ambiente empresarial: parcerias, fusões e aquisições de empresas e novos investimentos foram alternativas de adequação ao novo ambiente competitivo, provocado pela abertura comercial e, em muitos casos, tiveram a participação de capital estrangeiro.

No que diz respeito à presença do Estado na economia o Brasil havia convivido por décadas com o alargamento da participação. Esta realidade tinha motivações de diversas ordens, dentre as quais dotar o país de infra-estrutura básica para a industrialização, incentivar a substituição de importações e garantir a segurança nacional. O retorno do protagonismo das idéias liberais trouxe de volta a noção de que o governo deveria recolher-se às funções de regulador da economia e atuar ativamente apenas naqueles setores considerados essenciais de sua responsabilidade, como segurança, saúde e educação. O Programa Nacional de Desestatização, instituído em 1990, previa:

- a) reordenar a posição estratégica do Estado na economia;
- b) contribuir para a redução da dívida pública;
- c) permitir a retomada do investimento nas empresas privatizadas;
- d) contribuir para o aumento da competitividade da indústria nacional;
- e) contribuir para o aumento de eficiência do Estado nas suas atividades fundamentais;
- f) fortalecer o mercado de capitais e a democratização da propriedade do capital das empresas.

As dificuldades políticas que o governo Collor enfrentou e a ausência de procedimentos de preparação das empresas estatais à privatização fizeram com que o programa não alcançasse o resultado esperado; todavia, foi de fundamental importância, como ponto de partida e de revisão programática, para sua ampliação nos anos subsequentes.

A renegociação da dívida externa realizou-se dentro de um cenário de profundas modificações no cenário financeiro internacional com o desenvolvimento dos investimentos em portfólio que permitiram a transformação das dívidas em títulos negociáveis e que, especificamente com relação à solução adotada pelos países emergentes em relação aos EUA, ficou conhecida como Plano Brady. A

transformação das dívidas em papéis negociáveis nos mercados secundários e as condições conjunturais favoráveis ao retorno dos investimentos nos países emergentes tornaram viável equacionar o passivo pendente, bem como tornaram possível o ingresso de novos investimentos. Segundo Prates (1998),

No final da década de 80 e, principalmente, no início dos anos 90, ocorre a reinserção dos países da América Latina nos mercados financeiros privados (...) a retração do crescimento nos países industrializados e a nova dinâmica do mercado financeiro internacional foram os principais condicionantes do retorno dos fluxos de capitais privados voluntários para essas economias, agora na forma de investimentos de portfólio estrangeiro.(...) [uma vez que] a queda na rentabilidade financeira nos países centrais devido à fase descendente do ciclo econômico e financeiro determinou um excesso de liquidez internacional. (p 46)

Afirma ainda a mesma autora que, “Ao lado desses determinantes mais gerais, esse retorno foi estimulado pela elevação significativa da rentabilidade financeira da América Latina, associada aos planos de estabilização econômica, e viabilizado pela abertura financeira empreendida pelos países da região” (p. 47).

A abertura financeira era sustentada, no plano teórico, pelos ganhos de eficiência que a mobilidade dos fluxos internacionais permitiria e tinha os seguintes desdobramentos: ganhos de eficiência alocativa por permitir tanto aos poupadores/investidores e tomadores de crédito ampliação das possibilidades de negócio; maior capacidade de mobilização de poupança externa para suprir deficiências do baixo nível de poupança interna; redução do risco dos investidores; maior eficiência do sistema financeiro pela especialização de funções; e a redução do poder das autoridades monetárias, traduzindo-se em menor risco de adoção de políticas contrárias ao mercado.

Neste contexto, foi implementada a abertura financeira no país, o que representou uma verdadeira revolução no marco institucional referente aos fluxos financeiros com o exterior. A liberalização das transações internas envolveu a redução das barreiras existentes à entrada de investidores estrangeiros no mercado de ações doméstico e a ampliação do acesso de residentes às fontes externas de financiamento. Adaptou-se a legislação doméstica às transformações em curso no sistema financeiro internacional, determinante para a reinserção do Brasil no

mercado financeiro internacional, com a predominância dos investimentos em portfólio.

Dentre as adequações de legislação efetivadas destacam-se as seguintes:

- a) emissão de notas promissórias por sociedade por ações, destinada à oferta pública, considerando-as como valores mobiliários;
- b) autorização de emissão de instrumentos de dívida no mercado financeiro internacional;
- c) facilidades de acesso do capital estrangeiro às bolsas de valores nacionais;
- d) regulamentação das operações de securitização;
- e) facilidades de ingresso de capital estrangeiro para aplicação no mercado financeiro através de fundos de renda fixa.

Este ambiente ensejou uma série de desdobramentos sobre o sistema financeiro. Aprofundou-se a aproximação do setor financeiro do mercado de capitais motivado pelas novas oportunidades e alternativas de negócios surgidas com a nova conjuntura. Muitas instituições especializaram-se na função “bancos de negócio”, operacionalizando os movimentos deflagrados pela nova orientação da política econômica neoliberal: reestruturação patrimonial no ambiente de abertura comercial, reingresso de recursos externos de portfólio e recomposição da riqueza líquida.

A reestruturação das empresas, motivada pela abertura comercial, possibilitou a prestação de serviços financeiros especializados, através da assessoria no processo de aquisição/incorporação de empresas, que se desdobrava desde a definição do valor das empresas até o modelo de aquisição. O processo de privatização reforçou tal movimento, destacando-se o fato de serem permitidos a utilização de diversos títulos de dívidas de responsabilidade do Estado como moeda.

Vinculado a este processo, o ingresso de recursos externos abriu espaço para a atuação dos bancos na busca da melhor valorização financeira dos recursos internalizados. Dado às novas alternativas criadas pela desregulamentação financeira e o novo ambiente, articulando sistema financeiro e mercado de capitais, oportunizaram-se opções de investimentos, que se desenvolveram amplamente no mercado financeiro doméstico, traduzindo-se em uma vasta família de fundos com variado escopo.

No entanto, no mercado de varejo bancário poucas alterações ocorreram, dado a manutenção do dispositivo legal que manteve congelada a participação estrangeira.

Também vale destacar que não se alterou a regra legal que impedia o controle de empresas não-financeiras pelos bancos, o que deu dimensão restrita à diversificação patrimonial dos mesmos.

2.4 A ESTABILIDADE MONETÁRIA E SEUS REFLEXOS SOBRE O SISTEMA FINANCEIRO

A economia brasileira apresentou nos anos oitenta o recrudescimento do processo inflacionário. Foram adotados, no período, diversos planos de estabilização de poucos resultados efetivos, tendo sido feitas experiências tanto no âmbito da heterodoxia e como da ortodoxia. Como já referimos, a inflação evoluiu de um patamar inicial de renitência, para um segundo estágio de cronicidade, até alcançar nos anos 90 o perfil de hiperinflação. Foi então adotado o Plano Real que apresentou grande eficiência no controle da inflação, através da utilização do mecanismo de indexação total da economia para o período de transição de alta inflação à estabilidade dos preços.

O Plano baseava-se em âncoras cambial e monetária e tinha também como premissa a abertura comercial da economia brasileira, iniciada três anos antes. Sua fundamentação alicerçava-se no ajuste das contas públicas (processo então iniciado, mas que sofreu reveses nos anos subseqüentes), no processo de transição da memória inflacionária, através da indexação total da economia e posterior troca da moeda, e pelo controle da pressão posterior sobre os preços, motivada pela concorrência dos produtos importados. Haveria ainda um forte controle monetário, lição aprendida no Plano Cruzado, para evitar uma explosão de consumo, que poderia estabelecer novas pressões inflacionárias.

O câmbio flexível, permitido apenas no sentido da valorização da moeda nacional, a grande liquidez internacional e as excelentes possibilidades de valorização financeira no ambiente brasileiro fizeram com que a moeda nacional apresentasse forte valorização frente ao dólar, logo após a substituição do Cruzeiro Real pelo Real, aumentando a competitividade dos produtos estrangeiros e invertendo o resultado da balança comercial, há vários anos superavitária.

Esta nova conjuntura alterou profundamente o ambiente de atuação no Sistema Financeiro Nacional.

Os bancos deixaram de ter como principal fonte de renda os ganhos inflacionários e as receitas de *float*, seu principal negócio nos anos de consolidação do regime de inflação. A peculiaridade do processo inflacionário brasileiro permitira o desenvolvimento de um sistema que não fora prejudicado pela explosão inflacionária; ao contrário, aprendera a conviver com ele e, inclusive, dele obter benefícios, o que se traduzia na crescente participação do setor financeiro no PIB do país. Isto foi possível pela contínua e abrangente incorporação da indexação ao cotidiano de todos os agentes econômicos nos anos precedentes.

De outra parte, a demanda de crédito havia se reduzido, em virtude do cenário de incerteza do período de alta inflação e também as próprias instituições financeiras tinham, nas operações de tesouraria, alternativas de menor risco e excelente lucratividade que as levava a relegar a função tradicional da intermediação financeira.

Com o sucesso do controle da inflação as instituições financeiras perderam bruscamente sua principal fonte de lucros e tiveram que ir em busca de adaptação ao novo cenário. Evidenciaram-se, então, as ineficiências e o despreparo de diversos participantes do setor para a atuação no mercado financeiro.

No entanto, e apesar das tentativas do governo de controlar o aquecimento da economia, a inflação controlada e a conjuntura favorável aos produtos importados motivaram um aumento de consumo que se desdobrou em demanda de crédito. Isto permitiu o aumento dos *spreads*, que juntamente com a cobrança de tarifas, fez com que o ajuste no sistema financeiro não se mostrasse tão evidente no primeiro momento.

Então, sobreveio a crise do México e aumentou a percepção de risco dos investidores sobre os mercados emergentes, levando o Brasil a elevar as taxas de juros para evitar a inversão de fluxo de capitais, cujo resultado positivo se mostrava fundamental, dada a circunstância da balança comercial deficitária.

O aumento dos juros foi acompanhado de outras medidas de política monetária – extensão e elevação do depósito compulsório e limitadores de alavancagem financeira - que reforçaram o aumento dos juros reais no sistema financeiro. Tal quadro levou ao crescimento da inadimplência. Os tomadores de crédito passaram a se aperceber dos efeitos da estabilidade monetária sobre suas

fontes de renda e se viram sem condições de honrar com os cronogramas de retorno dos capitais emprestados. Os bancos, ao adotarem medidas mais conservadoras dado esta conjuntura, acabaram agravando o problema visto que restringiram o crédito e mostraram-se pouco propensos a readequação dos prazos e taxas de juros do estoque de operações em questão. Em decorrência, bancos que já vinham em dificuldades se fragilizaram ainda mais, e passou a evidenciar-se a necessidade de ajustes nos SFN. A intervenção do BACEN nos bancos Econômico e Nacional, no ano de 1995, agravou o quadro ao escancarar as dificuldades do setor ao grande público e gerou um clima de desconfiança sobre todo o sistema, levando ao risco de uma crise de liquidez de todo o sistema financeiro.

Visando ajustar o SFN ao novo contexto e dotar o país de instrumentos de enfrentamento de situações de dificuldades como aquela que se configurava, o governo adotou diversas medidas. Havia o entendimento por parte das autoridades que o SFN necessitava reduzir sua vulnerabilidade, que ficou patenteada na quebra de três grandes bancos nacionais: o Econômico, o Bamerindus e o Nacional.

Foram então tomadas as seguintes iniciativas: o estabelecimento de novas normas reguladoras, a privatização dos bancos públicos estaduais e a abertura ao capital estrangeiro.

Foram estabelecidos o Programa de estímulo a Reestruturação do Sistema Financeiro Nacional – PROER, o Programa de incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária - PROES, Fundo Garantidor de Crédito. Além disso, foram adotadas as regras prudenciais, estabelecidas pelo Acordo da Basileia, e redefiniu-se a participação estrangeira no sistema financeiro.

Apesar de todas as medidas guardarem coerência com os objetivos governamentais, consoante com o Consenso de Washington, algumas delas caracterizavam-se mais fortemente pelo enfrentamento do quadro de evidente emergência conjuntural; outras, atingiam questões estruturais da estruturação da economia brasileira, e mais especificamente a organização do SFN. Enquadram-se no primeiro grupo o PROER, o PROES e, de uma forma menos característica, o Fundo Garantidor de Crédito - FGC; no segundo grupo estão presentes a adoção das regras prudenciais e a abertura do sistema ao capital estrangeiro.

O PROER visava dar liquidez e solvência ao sistema e viabilizava o processo de reestruturação societária e reorganização administrativa das instituições financeiras, autorizadas pelo BACEN. O Programa permitia acesso a uma linha de

crédito, junto ao Banco Central, para viabilizar a absorção das instituições menos eficientes pelas mais eficientes e capitalizadas, além de conceder tratamento tributário favorecido às incorporações, pela possibilidade de diferimento de perdas e gastos do processo em até 5 anos. Além disso, o PROER permitiu a cisão dos bancos reestruturados entre a parte saudável (*good bank*) e a parte com dificuldades (*bad bank*). O modelo *good bank/bad bank*, segundo Lundberg (1999), ao permitir a venda da parte saudável do banco no mercado e absorver o remanescente através de empréstimo, protegeu os depositantes e promoveu a estabilidade do sistema financeiro e evitou uma crise bancária de proporções desconhecidas.

O PROES, por sua vez, buscava a redução da presença dos bancos públicos estaduais no sistema financeiro. Entendia-se que estes bancos tinham dificuldades intrínsecas de gestão pela ingerência política na sua condução, e eram também potenciais dificultadores no controle monetário por não se submeterem historicamente às normas da autoridade monetária. Também eram recorrentes a sua utilização como financiadores das dificuldades de caixa dos seus controladores, os governos dos estados, fato que os fragilizava em particular, como também afetava os demais bancos devido à contaminação sistêmica. Tal prática ainda trazia como consequência o aprofundamento do endividamento do setor público. As possibilidades dentro do programa eram de privatização, extinção ou transformação em instituição não-financeira. Como benefício aos governos estaduais apresentava-se a possibilidade de saneamento de seus passivos junto a essas instituições com a utilização de recursos federais. Isto se dava através de linhas especiais de assistência financeira, utilizadas para resolver os passivos dos estados junto aos seus bancos. O Programa se desdobrava nos seguintes aspectos:

- extinção ou transformação em instituição não-financeira, ou aquisição do controle da instituição financeira pela União;
- financiamento do ajustamento prévio da instituição;
- aquisição dos créditos da instituição junto ao seu controlador;
- financiamento do processo de saneamento financeiro;
- prestação de garantia em operações com o BACEN;
- financiamento da criação das agências de fomento.

O PROES foi uma inequívoca demonstração da determinação do governo federal de extinguir os bancos estaduais e obteve resultados significativos, restando

atualmente apenas 5 bancos estatais estaduais e apenas um deles, o BANRISUL – Banco do Estado do Rio Grande do Sul, sob o controle do governo do Estado. Os outros quatro foram federalizados e aguardam definição do atual governo em relação ao seu destino.

O FGC instituiu uma fonte de financiamento para as eventuais necessidades de socorro a membros do SFN. Até a Constituição de 1988, o Banco Central tinha a sua disposição os recursos da reserva monetária, para eventuais necessidades de aporte. Contudo, a Constituição definiu, no artigo 192, a criação de um fundo para esta finalidade o qual deveria ser regulamentado posteriormente. Como entre 1988 e 1995 não tinha havido problemas de liquidez no sistema, nada havia sido feito. Com o advento do Plano Real, alterou-se o quadro e surgiu a necessidade da assistência financeira às instituições em dificuldades. O FGC tem por objetivo prestar garantia de crédito contra instituições participantes nas hipóteses de decretação de intervenção, liquidação extrajudicial ou falência da instituição. A garantia é de até vinte mil reais por credor, por instituição ou conglomerado. Os recursos enquadrados na garantia são depósitos à vista, depósitos em Caderneta de Poupança, depósitos a prazo, letras de câmbio, letras imobiliárias e letras hipotecárias. O fundo é constituído com recursos oriundos dos participantes, sendo que a principal fonte é o percentual de 0,025% sobre os saldos das contas correspondentes às obrigações, objeto de garantia.

Participam do FGC as instituições financeiras e as associações de poupança e empréstimo. O fundo foi criado em um momento de crise aguda do SFN e já no segundo ano de existência (1997) enfrentou responsabilidades que superavam largamente o seu patrimônio. Com a crise do Bamerindus, houve a necessidade de levantar em torno de R\$ 3 bilhões, enquanto que o patrimônio do fundo girava em torno de 10% deste valor. A solução encontrada foi antecipar contribuições de outros participantes do fundo (R\$ 1,5 bilhão), em troca de benefícios fiscais, e financiar o restante junto ao BACEN, com pagamento em quarenta e oito meses.

Numa visão de longo prazo, o FGC foi instituído para proteger a economia dos possíveis prejuízos causados por quebras das instituições financeiras, especialmente aos aplicadores menos especializados – pequenos poupadores – que são mais suscetíveis a boatos e, portanto, fontes potenciais de instabilidade decorrente de movimentos de corrida aos bancos.

Antes de se referir às regras prudenciais adotadas, faz-se importante uma rápida contextualização do seu desenvolvimento.

Em 1974, foi criado o Comitê de Supervisão Bancária da Basiléia, com o intuito de ampliar a colaboração entre os órgãos responsáveis pela supervisão bancária e estabelecer padrões comuns para esta atividade. A internacionalização financeira e o crescente relacionamento entre os sistemas financeiros nacionais haviam provocado uma crescente obsolescência na supervisão focada no âmbito nacional. Também, a sofisticação das novas estruturas de negócios denotavam a ineficácia dos conceitos e instrumentos disponíveis para este mister.

Em vista disto, foram se desenvolvendo políticas e procedimentos que visavam mitigar tal quadro. Fato marcante foi no ano de 1987 a adoção de medidas padronizadoras de atuação e de estruturação patrimonial para os bancos a serem cumpridas pelas autoridades nacionais dos países participantes, visando à redução do risco e facilitar as análises comparativas do desempenho das instituições financeiras das diversas partes do mundo. O que ficou conhecido como o Acordo da Basiléia, estabelecia novo enfoque para a análise de risco e patamares máximos de alavancagem dos bancos. Reconhecer a qualidade e o volume dos ativos dos bancos e relacioná-lo com a quantidade de capital próprio do banco (patrimônio líquido) tornou-se um dos principais indicadores de desempenho e risco. Segundo Andrezo & Lima (2002),

Esse acordo procurava mudar o foco das análises contábeis do passivo para o ativo e ponderar os ativos pelo risco de cada um, de modo que as instituições financeiras passariam a ter a necessidade de patrimônio líquido mínimo aferida a partir dos riscos que assumem ao emprestar, em vez de ter essa necessidade analisada em função do que tomam emprestado. (p 56)

O Brasil aderiu ao Acordo em 1994 e passou a adotar os níveis mínimos de capitalização dos bancos para sua atuação, além de adotar outras medidas que vão ao encontro dos princípios que regem a atuação do Comitê de Supervisão Bancária da Basiléia, como a garantia da solidez e a padronização do sistema financeiro internacional.

A Resolução do Conselho Monetário Nacional 2099/94 regulamentou a autorização para funcionamento, transferência de controle societário e

reorganização das instituições financeiras; estabeleceu limites mínimos de capital realizado e patrimônio líquido; regulou a instalação e funcionamento de dependências bancárias no país; e estabeleceu parâmetros de valor mínimo de patrimônio líquido ajustado ao risco dos ativos.

Para Vidotto (2002), a adesão brasileira ao Acordo buscou outros objetivos:

a incorporação do Acordo da Basileia ao aparato regulatório do sistema financeiro brasileiro (...) obedeceu uma ordem de determinantes que não a mais aparente. Embora o objetivo explícito dessa incorporação tenha sido a promoção da estabilidade sistêmica mediante o enquadramento das instituições financeiras aos novos parâmetros, com ela o Bacen perseguiu simultaneamente conter a expansão creditícia na transição à estabilidade e, de forma progressiva, induzir o sistema a um maior grau de concentração, concebidos tais resultados como os verdadeiros fundamentos de uma menor vulnerabilidade. (p 137)

2.5 REESTRUTURAÇÃO DO SISTEMA FINANCEIRO NOS ANOS 1990

A reestruturação do SFN será enfocada considerando os seguintes aspectos: a concentração bancária, a revisão do papel dos bancos públicos federais, a revisão do papel dos bancos e de seus negócios, e o aprofundamento da presença dos bancos estrangeiros no mercado nacional.

O novo ambiente econômico construído a partir da estabilidade econômica convenceu as autoridades de que o sistema financeiro nacional apresentava fragilidades. Estas fragilidades estavam relacionadas basicamente com as modificações decorrentes da estabilização monetária, no modo de atuação das instituições financeiras. Evidenciou-se a dependência de muitas instituições dos ganhos inflacionários, o que havia se agravado no interstício 1988/1994, período em que houve um significativo crescimento no número de bancos no mercado nacional, em face das facilidades de criação de novas instituições estabelecidas com a legislação do banco múltiplo em um cenário que manteve a inflação elevada (em dezembro de 1988 existiam 188 bancos e em junho de 1994, 273 sendo a maioria bancos múltiplos). Fragilizava ainda o SFN o fato de a abertura econômica e

financeira acirrar a concorrência em um ambiente muito mais competitivo, o que se refletia tanto no aspecto qualitativo com em termos de volumes de operações. Seguiu-se a este diagnóstico, a convicção de que deveria se caminhar rumo ao fortalecimento do SFN, através de um processo de fusões e incorporações, que se traduziu na concentração bancária. O estímulo à reestruturação objetivava a absorção das instituições mais vulneráveis por aquelas mais aptas a funcionar em um ambiente de estabilidade econômica.

As medidas adotadas pelo governo vieram ao encontro desta percepção e facilitaram o processo de fusões, incorporações e transferências de controle acionário: incentivos fiscais para gastos com reestruturação administrativa e tecnológica (Medida Provisória 1179 de 3.11.95), PROER, PROES, Exposição de Motivos 311, adesão ao Acordo da Basileia e critérios para a constituição de novas instituições financeiras.

O processo de fragilização situa-se então no contexto relacionado às alterações conjunturais, motivadas pela estabilização econômica, a partir do Plano Real. Além da queda das receitas inflacionárias, impactaram significativamente o desempenho das instituições financeiras outras medidas adotadas pelo governo e subjacentes ao plano econômico. Neste sentido, a alta nos recolhimentos compulsórios – que visava estabelecer uma maior rigidez monetária, adotada a partir do final de 1994, influiu diretamente nos negócios dos bancos. A medida, por um lado, reduziu o volume de recursos disponíveis para a intermediação e, por outro, enxugou os meios de pagamento desacelerando o crescimento econômico.

De outra parte, o recrudescimento dos índices de inadimplência, já referidos anteriormente, também impactou negativamente os ganhos dos bancos. Com relação a este fenômeno, cabe também uma referência sobre seu vínculo com o período inflacionário. A busca pelos bancos da alternativa do retorno às operações ativas trouxe à tona a falta de competência para a análise de risco e o negligenciamento que havia ocorrido em relação às informações de cadastro nos anos anteriores. Faltavam, portanto, ferramentas técnicas e informação para o retorno às operações de crédito, com a velocidade implementada por boa parte do sistema. A dificuldade foi ainda maior para aquelas instituições com clientelas mais restritas, vale dizer os bancos de menor porte.

Além disso, a abertura financeira aumentou a competitividade que se configurou em maior disputa pelo mercado. Isto se deu tanto no âmbito qualitativo

como quantitativo. Em termos qualitativos, novas possibilidades de negócios foram disponibilizadas ao mercado, muitas delas relacionadas com o novo ambiente competitivo internacional relacionado à desintermediação financeira e à securitização de papéis. Com isto, bancos, sem estrutura técnica competente e sem inserção nos mercados internacionais, viram-se alijados deste novo patamar de concorrência. Sob o ponto de vista quantitativo, com o aumento de importância dos recursos externos na economia brasileira, foram beneficiados os grandes bancos e/ou os bancos estrangeiros que tinham reputação nos países de origem dos aplicadores.

Ainda cabe referir um aspecto conjuntural que fragilizou sobremaneira o SFN, sobretudo no ano de 1995. A crise de iliquidez de dois grandes bancos privados – Econômico e Nacional - motivou um discreto e silencioso movimento de migração dos depósitos dos pequenos bancos para os grandes bancos. Cristalizou-se no mercado a percepção de menor risco dos grandes bancos, tanto públicos como privados.

Ressalte-se, ainda, a importância da adesão brasileira ao Acordo da Basileia para o processo de concentração bancária. A mudança dos critérios de percepção de risco e de avaliação das instituições financeiras, bem como o estabelecimento de procedimentos prudenciais mais rigorosos e o aumento dos patamares mínimos de capitalização expulsaram do mercado um significativo número de competidores e, por outro lado, impediram o ingresso de novos.

Este processo de acomodação do SFN não acarretou o fim das instituições financeiras de menor porte, mas motivou um processo de revisão nas estratégias concorrenciais. O número elevado de bancos múltiplos impôs a necessidade da procura de nichos rentáveis de atuação, por parte das instituições financeiras com esta característica. Assim, a resposta mais notável nesse ambiente de maior disputa e dificuldades foi o desenvolvimento de nichos e segmentos de atuação. Observou-se uma tendência à redução no número de bancos tipicamente varejistas, com grandes estruturas operacionais e administrativas, visando manter ampla rede de distribuição e de linha de produtos.

Surgiu a estratégia da associação entre instituições, com destaque para o modelo de associação dos bancos de investimento com bancos de varejo, com vistas a impulsionar o crescimento. Surgiram também as parcerias entre os nacionais e os estrangeiros. A necessidade de uma ampla base de capital fortaleceu

a formação de mega-instituições financeiras, que combinam atividades de varejo e de atacado. Os segmentos de mercado passaram a ser definidos em nível interno de cada instituição financeira dado que o processo de fusões e aquisições permitiu a união de instituições complementares. Notou-se um processo de aumento de segmentação e especialização e uma tendência às associações entre diferentes segmentos do setor bancário e outras instituições financeiras. Como reflexo desses comportamentos, o segmento que mais foi afetado foi o dos bancos de médio porte. Aqueles que sobreviveram, foram os que buscaram atuação em nichos do mercado.

Referentemente aos bancos públicos, consideramos relevante apontar, inicialmente, alguns aspectos relacionados à definição (ou indefinição) de seus papéis, no contexto da história recente do país. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu, em linhas gerais, os objetivos e finalidades do sistema financeiro e remeteu sua regulamentação para uma lei complementar. Como isso não aconteceu, o Conselho Monetário Nacional, o BACEN e o poder executivo promoveram a “desconstitucionalização” da reestruturação do sistema financeiro. Portanto, a legislação básica continua sendo a Lei 4595/64, porém com diversos aspectos modificados/enriquecidos de outros dispositivos legais.

Especificamente as instituições financeiras públicas sofreram com as indefinições a partir da Constituição Federal de 1988, por não ficar estabelecido qual seria seu papel na economia. Contudo, a partir dos anos 90, surgiram diversos projetos e iniciativas para dar um contorno mais preciso para essa atuação, ficando evidente, desde o princípio, a diferenciação dentro do espectro de instituições financeiras públicas, entre os bancos estaduais (BEs) e os bancos federais (Instituições financeiras públicas federais - IFPFs). Com relação aos bancos estaduais, confirmaram-se as orientações para a sua extinção, já indicadas no acordo firmado na década de 1980 com o Banco Mundial. Tornou-se nítida a diferença de tratamento: enquanto as IFPFs tiveram suas missões estratégicas renovadas com a condicionante de realização de fortes ajustes, os BEs tendiam a desaparecer do sistema.

Em 1993, foi criado o Comitê de Coordenação Gerencial das IFPFs – COMIF, com a finalidade de unificar a coordenação sobre os bancos federais e garantir uma atuação convergente com as diretrizes do governo.

O Programa de Ação Imediata, implementado com a posse de Fernando Henrique Cardoso no Ministério da Fazenda no governo Itamar Franco, fazia um

diagnóstico do sistema financeiro, reconhecendo a necessidade do estabelecimento de um rígido controle de fiscalização dos bancos estaduais e encaminhava a redefinição das funções dos bancos federais, para enxugar sua estrutura e aperfeiçoar suas atuações.

Guardando coerência com estes encaminhamentos, a Nota Técnica MF 20/95 da Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda, de 23 de julho de 1995, foi o documento básico para as reformas que adotadas a partir do Plano Real. O documento possui quatro blocos: (a) base conceitual e doutrinária de fundamentação, (b) identificação da missão institucional de cada um dos bancos federais, (c) critérios de avaliação de desempenho e estabelecimento de padrões mínimos, e (d) diagnóstico de problemas, soluções e encaminhamentos de medidas. Conceitualmente, o documento reconheceu a importância estratégica das IFPFs como instrumentos de política de crédito do governo federal e agentes do Tesouro Nacional, e estabeleceu a necessidade da geração de resultados compatíveis com a atividade bancária, renegando o papel de “banco social”. Com relação à identificação da missão das IFPFs, ficou estabelecido para o BB o papel de conglomerado financeiro federal, com atribuições específicas de fomento agroindustrial, de fomento ao comércio exterior, de relacionamento com o mercado financeiro internacional e de principal agente financeiro do Tesouro Nacional. À CEF coube a missão de agente financeiro federal, com a atribuição de desenvolvimento urbano, fomento à habitação, saneamento e infra-estrutura, prestação de serviços, inclusive a administração de fundos e programas e, ainda, banco de varejo voltado para o suporte às suas atividades essenciais. O BNDES manteve seu papel de agência de desenvolvimento, com ênfase no fomento de setores produtivos e de infra-estrutura. Pelo projeto, os Bancos da Amazônia e do Nordeste seriam transformados em agência de fomento para gerir os fundos constitucionais e outras linhas específicas de crédito, voltadas para aquelas regiões.

No que tange à avaliação de desempenho, tentou-se estabelecer instrumentos que permitissem segmentar as áreas de atuação das instituições, de tal sorte que fosse possível identificar os resultados gerados com a atuação comercial, atuação de fomento e atuação como prestação de serviço ao estado. O pressuposto foi de que todas as áreas deveriam ter remuneração garantida, fosse em condições de mercado ou através de remuneração pelo demandante, no caso, o próprio acionista majoritário, o governo federal. Estava implícito na iniciativa, evitar-se a

confusão gerada em anos anteriores, onde ocorriam situações de “subsídios cruzados” e ausência de remuneração em operações subsidiadas e prestação de serviços, argumento muitas vezes utilizado para justificar o mau desempenho dos bancos. Ainda objetivava a garantia do cumprimento dos orçamentos.

No item referente ao diagnóstico restou a convicção da superposição de funções, concorrência predatória, rede autofágica e ineficiente, e estruturas funcionais e administrativas pesadas. As soluções apontadas indicavam a modernização da gestão, recuperação de créditos, estabelecimento de estruturas centrais e especializadas para análise de crédito e risco e inibição do fator político na concessão de crédito. Ainda, maior transparência contábil e revisão da rede de dependências. Previa-se também o ajuste de contas do Tesouro Nacional e outras entidades do governo com as IFPFs, desde que precedidos dos ajustamentos e redefinição de papéis sugeridos. De outra parte, passou a ser vedado qualquer socorro do governo, via BACEN ou qualquer outra entidade governamental, em condições diferentes daquelas permitidas às instituições financeiras privadas, que fossem motivadas por eventuais desvios de atuação dos bancos públicos.

Na questão relacionada à revisão do papel dos bancos e seus negócios, destaca-se o retorno da importância da intermediação financeira, a racionalização das estruturas, a profissionalização, o papel das tarifas na receita e o desenvolvimento dos produtos não bancários.

Todas as mudanças implementadas no Brasil a partir do início dos anos noventa, como a abertura comercial e financeira, o processo de privatização, a abertura do mercado de capitais e as perspectivas de negócios na área de financiamento da infra-estrutura tornaram-se novas possibilidades de rentabilização para os bancos. Assim, a administração de recursos de investidores institucionais estrangeiros, a estruturação de operações de privatização e *project finance*, os lançamentos de ações e títulos brasileiros no país e no exterior e assessoria nos processos de reestruturação de empresas brasileiras apresentaram-se como possibilidades de atuação. Além destes serviços bancários, os serviços de intermediação financeira propriamente ditos, apresentavam forte potencial de crescimento, dados o quadro de estabilidade monetária e pela comparação do grau de penetração dos sistemas financeiros nas economias de outros países. Este último aspecto se evidenciava, por exemplo, (a) na relação depósitos bancários/PIB extremamente baixa, (b) no pequeno volume de crédito em relação à renda nacional

para o setor privado, e (c) no baixo grau de endividamento de empresas brasileiras.

No que diz respeito às tarifas, observou-se um forte movimento das instituições financeiras em recuperarem seu papel no fluxo de receitas. Durante o período inflacionário elas haviam sido negligenciadas em virtude das receitas auferidas com o “imposto inflacionário”. O primeiro passo, então, foi o de sensibilizar as autoridades monetárias para a permissão ou liberalização de sua cobrança, uma vez que existia legislação delimitando a abrangência e as circunstâncias em que as tarifas podiam ser cobradas. O intento foi bem sucedido e houve a liberação das tarifas bancárias, o que, registre-se, foi um movimento no sentido contrário ao estabelecimento das restrições regulatórias, mas aconteceu num processo de compensação pela perda do imposto inflacionário.

A racionalização das estruturas acelerou-se com o contínuo desenvolvimento da telemática e pelo novo quadro econômico. A partir do final da década de 1980, iniciou-se a utilização dos microcomputadores pelos bancos, o que permitiu grandes revisões de estruturas, como a descentralização do processamento, a eliminação de etapas intermediárias de preparação dos documentos para o seu processamento e racionalizou o próprio fluxo do processo decisório do crédito. Também foi neste período que a função de ‘caixa de banco’ começou a desaparecer, pela crescente utilização dos terminais de auto-atendimento que, paulatinamente, passaram a substituir o papel daquele.

A profissionalização veio ao encontro da revisão da atuação dos bancos frente à nova conjuntura. O retorno da importância da intermediação financeira e o surgimento de novas demandas relacionadas à abertura internacional exigiram profissionais melhor qualificados. O antigo bancário passou a dar espaço a um profissional mais habilitado e em condições de assessorar financeiramente o cliente – evidentemente que este movimento iniciou-se pelo ambiente de atacado e restringe-se ao extrato de clientela com volume de negócios que garantam viabilidade econômica a este padrão de relacionamento.

O ingresso dos bancos estrangeiros, iniciado a partir do início da década de 1990, aprofundou-se a partir do período em destaque.

Este movimento remete também às negociações entre o governo brasileiro com o Banco Mundial/IFC na década de 1980, mais especificamente a partir de 1987. O projeto acordado com o Banco Mundial, embora não tenha sido

implementado de forma ampla e unificada como foi concebido, constituiu-se numa forte referência para os eventos que se sucederam nos anos noventa. Suas recomendações, olhando-se retrospectivamente, provocaram a emergência de uma série de novos referenciais teóricos e opiniões influentes, que se materializaram em um conjunto de diretrizes programáticas. Por exemplo, conforme afirma Vidotto (2002), a 'teoria da repressão financeira' se constituiu nas últimas décadas na teoria que motivou fortemente as reformas liberais ocorridas não somente no Brasil, mas em toda a América Latina, em especial nos sistemas financeiros; "Encarnação renovada do *mainstream economics*, o ponto central de seu diagnóstico reside em ver na raiz do baixo dinamismo do investimento nos países em desenvolvimento, fenômeno entendido como uma insuficiência de poupança, um quadro de ampla intervenção estatal nos mercados financeiros que resulta em mantê-los 'reprimidos'" (p. 208-9).

Agregados a este argumento, outros fatores eram considerados importantes embasamentos doutrinários, a favor da abertura do sistema financeiro nacional. Argumentava-se que as aberturas comercial e financeira, que visavam à reinserção brasileira nos mercados financeiros internacionais, estabeleciam um novo patamar de demandas e possibilidades de soluções no mundo financeiro para as quais os bancos domésticos não estavam preparados, ou então careciam de níveis de eficiência compatíveis com bancos de atuação internacional. Questionava-se a eficiência operacional e capacidade financeira e estimava-se que o aumento da concorrência reduziria *spreads* e tarifas. Também era esperado que o ingresso de sócios estrangeiros facilitasse as captações externas pelos bancos brasileiros em virtude da provável minimização da percepção de riscos por parte dos investidores dos países centrais. Ainda, fundamentava o processo de abertura do SFN, o argumento de que ocorreria o fortalecimento do sistema financeiro doméstico, permitindo melhor absorção dos choques macroeconômicos e a maior integração do Brasil, reduzindo o "custo Brasil".

Em paralelo ao surgimento e desenvolvimento destas idéias, ocorriam movimentos no mundo real que retro-alimentavam a ideologia liberal e que influenciaram a abertura financeira no Brasil, redundando no processo de desnacionalização do SFN. Sem dúvida, a globalização financeira e a decorrente internacionalização do mercado financeiro mundial, são nucleares nesta influência. Seus desdobramentos se evidenciaram no desenvolvimento de novos produtos

financeiros e na pressão sobre os resultados decorrente da desintermediação financeira.

Para Freitas (1999),

Fenômenos, tais como a desregulamentação e liberalização financeira, a proliferação de novos instrumentos e produtos, e o surgimento de novos atores nos mercados de capitais associado ao processo de institucionalização da poupança financeira, revolucionaram o mundo das finanças em âmbito mundial e também nacional. (p. 3)

Tal quadro se evidenciou em duas dinâmicas bem caracterizadas. A concorrência no ambiente interno se acirrava com as novas possibilidades de negócios surgidas em especial no mercado de atacado – *project finance*, lançamento de títulos, etc. – e o esgotamento, ou saturação, dos mercados nos países desenvolvidos induzia a busca de novos espaços de negócio, gerando um movimento de migração, visando à disputa dos mercados de varejo nos países periféricos, até então amplamente dominados pelos bancos nacionais.

Em termos legais, o ingresso dos bancos estrangeiros no país viabilizou-se a partir de um documento produzido no âmbito do Ministério da Fazenda, a Exposição de Motivos 311, que embasou legal e politicamente as autorizações do presidente da república para a atuação no Brasil de bancos estrangeiros, além daqueles patamares pré-existentes ao ano de 1988. Além das razões já referidas anteriormente, motivaram a adoção da medida a crise da dívida externa mexicana e a crise bancária decorrente das medidas econômicas adotadas em resposta à situação interna e externa. Segundo Freitas (1999, p. 2), “Tal decisão foi tomada no contexto de fragilidade crescente do sistema bancário nacional, que sofria as conseqüências de uma brutal contração de liquidez associada à crise mexicana.” Via-se também, no ingresso de bancos estrangeiros, a possibilidade de facilitar e tornar mais ágil o processo de privatização dos bancos estaduais.

O aprofundamento do processo de internacionalização deu-se a partir de 1997, com a eclosão da crise asiática, que reverteu as expectativas dos investidores internacionais em relação aos mercados emergentes.

Como conseqüência do ingresso no mercado de varejo dos bancos estrangeiros, observou-se um movimento dos conglomerados brasileiros na defesa da sua participação no mercado. Nesse sentido, foi marcante a participação dos

grandes bancos privados nacionais no processo de privatização dos bancos estaduais e, também, no aprofundamento do processo de fusão em incorporação de instituições de menor porte. Também ocorreram revisões nas estratégias de atuação com o mesmo intuito, que se desdobraram em maior eficiência operacional, desenvolvimento de novas oportunidades de negócios massificados, aprofundamento do uso da tecnologia e na busca da bancarização de populações, até então não atendidas pelo setor.

O ingresso dos bancos estrangeiros no mercado de varejo iniciou no primeiro semestre de 1997 com as aquisições do BAMERINDUS pelo HSBC e do Banco Geral de Comércio pelo SANTANDER, tendo seu momento mais marcante com a aquisição do BANESPA pelo SANTANDER. Desde então, o movimento encontra-se praticamente estacionado, tendo inclusive havido um refluxo recente com a saída do mercado brasileiro do banco espanhol BBV, adquirido pelo BRADESCO.

Transcorridos quase dez anos do início do processo de abertura do sistema financeiro nacional aos bancos estrangeiros, permanecem muitas dúvidas sobre seus reflexos. Sem dúvida, ocorreram movimentos que alteraram a configuração do SFN e influíram no seu papel dentro da economia brasileira, mas, como afirma Vidotto (2002),

Se por um lado os prejuízos não são aparentes, por outro lado emerge com certa clareza a conclusão de que as virtudes atribuídas à abertura não encontram correspondência na realidade. Vale dizer, a expansão do capital estrangeiro não operou uma transformação positiva do oligopólio bancário brasileiro em favor dos poupadores, tomadores de crédito e usuários dos serviços bancários – ao contrário disso, essa expansão reafirmou seus traços estruturais. (p. 196).

Portanto o SFN ao final da década de 1990 apresentava-se bastante distinto daquele que havia se formado no período de convívio com a alta inflação. Juntamente com o retorno da função tradicional de intermediação financeira passou-se a ter a participação relevante dos bancos internacionais e a crescente integração ao fluxo internacional de capitais.

3 HISTÓRIA RECENTE DO BANCO DO BRASIL – 1964/1994

A história e a evolução recente do Banco do Brasil estão relacionadas com as transformações estruturais da economia brasileira e, muito particularmente, com as regras e os padrões de relacionamento do Estado com a sociedade.

Neste período, acentuou-se na sua atuação a dualidade da dimensão pública e privada, que se desdobra no questionamento em ser empresa de fomento/empresa financeira, ou ainda, na definição de seu caráter estatal/empresarial, que são as diversas maneiras de abordar o dilema referente à forma de atuação da empresa no espaço econômico.

No seu caráter estatal, coube ao BB atuar em convergência com as políticas públicas, servindo ao Estado como instrumento de implementação e execução de suas decisões. Como empresa de fomento, voltou-se para o atendimento de determinados setores da economia, notadamente agropecuária, agroindústria e complexos exportadores. Além disso, atuou como agente governamental para a prestação de serviços em diversos ambientes, seja financeiros ou em outras áreas afins, também por interesse governamental. Houve um rebaixamento no seu papel, uma vez que deixou de ser a principal autoridade monetária com a criação do Banco Central, não deixando, contudo, de continuar com algumas funções inerentes a este papel.

Nas suas novas atribuições, onde passou a ser preponderante a de agente financiador da atividade primária e de exportação, a restrição ao alcance do BB foi determinada pela crise fiscal-financeira do Estado e pelo término do financiamento externo voluntário que atingiu o Brasil assim como os demais países da América Latina, a partir da década de oitenta. Portanto, refletiram-se na sua atuação as circunstâncias e contradições características da trajetória da economia brasileira, combinadas com a reversão das facilidades de liquidez internacional. Também se identificam nesta trajetória reflexos dos movimentos ocorridos no cenário internacional, relacionados aos questionamentos do papel do estado na economia e às transformações do sistema financeiro internacional.

Enquanto empresa com dimensão privada, sua atuação, ainda que de forma bastante tímida no princípio, progressivamente buscou pautar-se pela racionalidade

econômica de resultados e com a busca do fortalecimento de sua posição no mercado, ainda que sob condições concorrenciais específicas.

Todavia, há que se reconhecer que a crise do BB, enquanto empresa que majoritariamente atuou obedecendo à lógica estatal, levou a impactos diretos sobre os seus resultados empresariais; ou seja, desdobrou-se na progressiva fragilização de sua condição patrimonial e de liquidez, refletida em resultados declinantes e no descasamento de seus ativos e passivos, seja no aspecto temporal como sob a ótica de preço. Segundo Vidotto (2002, p.3), “Tendencialmente, observou-se um encarecimento de sua estrutura de passivos sem correspondente ampliação das receitas, combinado com a deterioração da qualidade de seus ativos e, ainda, um maior descasamento de prazos entre suas operações passivas e ativas”.

O processo de fragilização iniciou-se no princípio da década de 1980, com as primeiras dificuldades financeiras enfrentadas pelo Estado e com a crise da dívida externa mexicana, em 1982, e tiveram, nas mudanças institucionais de 1986/1988, um decisivo aprofundamento com o fim da “conta movimento” e a redução do espaço público do Banco em um ambiente de crescente instabilidade econômica e crise fiscal do Estado. Em paralelo e reforçando a tendência, na segunda metade da década e início dos anos 90, o BB absorveu, por meio de refinanciamentos e anistias, as dificuldades de muitos segmentos econômicos dentro da sua dimensão estatal, o que, paulatina e inexoravelmente, foi comprometendo sua situação patrimonial.

Este capítulo está dividido em três partes correspondentes à dinâmica da evolução do Banco do Brasil no período. Observa-se que, no interregno de 1964 até 1986/88, houve significativa alteração na sua atuação enquanto empresa estatal. Modificou-se o seu papel no interior das finanças públicas, que se deslocou de uma condição de autoridade monetária para uma ação como principal instrumento do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), associado às transformações estruturais do setor agropecuário brasileiro, e para o papel de financiador do comércio exterior e de agente da maior inserção internacional do país. Este período relacionou-se com as mudanças estruturais ocorridas na economia brasileira, a partir dos governos militares que promoveram a modernização do Estado, com especial ênfase nas reformas financeiras, já referidas no capítulo anterior.

A partir de meados da década de 1980, observou-se um novo ciclo de mudanças estruturais na economia brasileira, relacionadas com o esgotamento da

capacidade financeira do Estado e a revisão da política econômica – com cunho predominantemente monetarista - que impactaram diretamente a atuação e o desempenho do BB. Este segundo momento também teve fortes vínculos com o processo de redemocratização pelo qual passou a sociedade e que se desdobraram em pressões por maior transparência na atuação do poder público, crescimento de demandas de diversos estratos sociais e a revisão do contrato social do país, através da nova Constituição Federal de 1988.

A partir do princípio da década de 90, pode-se identificar uma nova conjuntura para a Empresa. Ainda que fortemente vinculada com o período precedente, aprofundou-se a crise. Os problemas relacionados à fragilidade financeira da instituição e à falta de definição do seu papel na sociedade agudizaram-se em um ambiente político instável, onde as empresas vinculadas ao governo federal foram afetadas pela falta de legitimidade do governo Collor. Todavia, o fato mais marcante do período foi aquele relacionado com a incorporação do neoliberalismo à política econômica do país e o decorrente processo de abertura da economia brasileira.

3.1 PERÍODO 1964/85

Tomando-se como referência a modernização da economia brasileira, pode-se visualizar a evolução histórica do Banco do Brasil, a partir de fins dos anos trinta, pela constituição da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do BB (CREAI), num período em que a industrialização passava a destacar-se na economia brasileira. A partir de 1945, fruto da pressão originada pelo novo concerto internacional do pós-guerra que passou a exigir controles monetários mais rigorosos, o BB passou a exercer com mais ênfase o papel de autoridade monetária. Criou-se a Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC) no interior da sua estrutura, voltada para a gestão da política monetária do país. Também no papel de autoridade governamental, ou exercendo tal função, no início dos anos cinquenta, foi criada a Carteira de Comércio Exterior (CACEX), claramente desvinculada da estrutura normal do banco, visando regular e gerir todo o fluxo de comércio exterior brasileiro.

De outra parte, o Banco do Brasil consolidara-se nas funções de “banqueiro” do Tesouro, sendo o seu agente pagador e recebedor, e, principalmente, seu

financiador. Prova disto é que o BB alocava, até 1964, mais da metade de seus créditos no financiamento dos déficits dessa entidade.

O Banco do Brasil era, portanto, a autoridade monetária única do país. Com o sistema financeiro ainda pouco desenvolvido, o BB exercia funções regulatórias, fiscalizatórias e operacionais de autoridade econômica na área monetária, creditícia e cambial, além de atuar regularmente no mercado, realizando operações de captação e aplicação, comuns aos demais integrantes do sistema financeiro. A estrutura existente para o exercício de suas funções de autoridade monetária compunha-se, além das já referidas SUMOC e CACEX, da Caixa de Amortização, que fazia o suprimento de papel moeda; a Carteira de Redescontos, para atender dificuldades de liquidez; a Carteira de Mobilização Bancária, executando redescontos seletivos; e a Carteira de Câmbio (CAMIO), que operacionalizava a carteira de compra e venda de moedas estrangeiras.

Com as reformas efetivadas em 1964 e 1965, após debate que perdurou por duas décadas, foi criado o Banco Central, que absorveu a maioria das funções exercidas pelo BB como autoridade monetária. Todavia algumas funções permaneceram com o Banco que continuou atuando como agente financeiro do Tesouro e outras responsabilidades características, gerando um sistema híbrido até as reformas de 1986/88. Manteve as atribuições, primeiro, de agente financeiro do Tesouro Nacional, arrecadador e pagador, e, enquanto principal instrumento executor da política creditícia/financeira do governo, encarregado dos programas oficiais de crédito, assim como da política de estoques governamentais, executando os serviços relacionados com a compra e venda de produtos agropecuários. Além disso, continuou prestando serviços ao Tesouro relativos à sua execução orçamentária e financeira. Também passou a exercer funções em nome do Banco Central, tais como receber os depósitos voluntários das instituições financeiras.

Dentro deste ambiente o fato mais relevante foi a preservação da condição do Banco do Brasil de emissor monetário. Para evitar cerceamentos de ordem financeira para exercer os papéis referidos no parágrafo anterior, principalmente no que dizia respeito à condição de executor da política creditícia do governo, instituiu-se um artifício para permitir autonomia ao BB para a criação de recursos. Este, consistia na realização de adiantamentos a operações de interesse do Tesouro, a débito de uma conta criada em sua contabilidade denominada de “**conta-movimento**”. Com isso, o BB ficou desobrigado, na prática, de obter *funding* para

suas operações ativas e também, do recolhimento compulsório sobre seus depósitos, uma vez que sua conta de reservas bancárias no BACEN desfrutava de um nivelamento automático, através daquele mecanismo. A “conta-movimento” passou a ter importante relação com a capacidade de o Banco realizar suas operações ativas, expandindo seus empréstimos, sem as restrições típicas às demais instituições financeiras, e lhe permitiu continuar de fato a atuar sem contingenciamentos de mercado.

Ainda foram preservadas ao BB as responsabilidades de fazer o suprimento do meio circulante e de operar a Câmara de Compensação de Cheques e outros papéis (COMPE). Esta, até recentemente (2001), era o ambiente único para ajustes de posições diárias intra-sistema financeiro. Com a criação do Sistema de Pagamentos Brasileiros, a câmara de compensação ficou restrita a movimentações interbancárias de até cinco mil reais.

Portanto, dada esta redefinição de atribuições e prerrogativas, o Banco do Brasil manteve seu status de autoridade monetária em companhia do Banco Central, mesmo que em papel secundário. Por outro lado, o BACEN foi dotado de responsabilidades de banco de fomento, estando sob sua gestão diversos fundos e programas. Com isto, em dadas circunstâncias, Banco do Brasil e Banco Central confundiam-se nos seus papéis: ambos exerciam funções de autoridade monetária e ambos tinham responsabilidades de fomento.

Segundo Vidotto (1995),

Resultou dessa configuração das autoridades monetárias, até as reformas de 1986/88, um mascaramento da verdadeira situação fiscal e das contas públicas do país, consolidando o amplo grau de liberdade que dispôs a autoridade econômica para formular e implementar políticas. Sob aspecto específico, o BB, mesmo incumbido de um rol de atribuições menos extenso que em época anterior, manteve-se como um dos mais poderosos instrumentos de política econômica à disposição do governo, ao mesmo tempo em que, apoiado na nova estruturação das finanças públicas, pode expandir-se aceleradamente no mercado financeiro doméstico e internacional. (p.23)

Ainda no bojo das reformas do sistema financeiro e com forte impacto na operacionalidade das definições políticas adotadas pelo governo para os bancos públicos, foi instituído o Orçamento Monetário (OM). O OM deveria abarcar a

programação monetário-creditícia definida pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) – também instituído a partir das reformas e que vinha a substituir as funções do Conselho da SUMOC - na qual se incluía a previsão do crédito das instituições oficiais. Progressivamente, porém, dado o ambiente político autárquico e de restrições democráticas, grande volume de despesas que deveriam transitar pelo Orçamento Fiscal passaram a ser realizadas ao amparo do Orçamento Monetário, cujas metas podiam sofrer revisões mensais a cada exercício. Era o caso de expressiva parcela das operações do BB. Nessas condições, o Poder Executivo pode concentrar a exclusividade decisória sobre parte dos gastos essencialmente fiscais, porém registrados no OM.

Nóbrega (2000, p.240) assim se manifesta sobre o regime orçamentário:

O Orçamento da União era a peça menos importante das finanças públicas federais. Havia também o Orçamento da Previdência Social e o Orçamento Monetário, além dos fundos e programas administrados pelo Ministério do Planejamento, que distribuía recursos para ações de desenvolvimento, assistência aos estados e municípios e assim por diante. O Orçamento Monetário, comandado pela Fazenda, financiava a compra de produtos agrícolas, o crédito rural, as exportações, os subsídios implícitos ou explícitos e as despesas com intervenções no mercado financeiro. Através daquele aleijão institucional, o Conselho Monetário também autorizava despesas administrativas da Superintendência de Seguros Privados, do Instituto Brasileiro do Café, Instituto do Açúcar e do Alcool, da Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira e do Banco Central. Fixava emissão de moeda até certo limite e aprovava a expansão da dívida pública mobiliária da União. Tudo isso sem precisar de autorização legislativa. O Ministro da Fazenda tinha poderes de fazer inveja a um rei medieval.

Este rearranjo de funções não se construiu de forma pacífica e sem controvérsias. Ao contrário, uma vez tendo perdido a condição de única autoridade monetária e de parte de suas funções, ocorreu forte debate na sociedade sobre qual rumo deveria ser tomado pelo BB. Estavam particularmente interessados nesta questão, parcelas da sociedade, preocupadas com a perda de um instrumento de apropriação de benefícios públicos, e os próprios funcionários do Banco, que faziam uma defesa corporativista da instituição. Neste contexto, compensou-se a perda das funções de banco central, com o reforço e redirecionamento de sua atuação em dois sentidos: (a) para o setor rural e os ramos industriais com ele relacionados; e (b)

para o financiamento do comércio exterior brasileiro e, de forma combinada, para a internacionalização de sua atuação.

O BB transformou-se no principal agente financeiro do recém criado Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), que apresentava características diferenciadas das demais condições vigentes para o resto do mercado, e no interior do qual o custo das operações de crédito apresentava taxas subsidiadas e circunstancialmente até negativas. A fonte fundamental dos recursos para o SNCR, nas duas décadas iniciais da sua existência, originava-se no Orçamento Monetário à margem do Orçamento Fiscal. As aplicações compulsórias apareciam como fonte complementar, a partir das exigibilidades incidentes sobre os depósitos à vista das instituições bancárias e, adicionalmente, porém não menos importante, havia o suprimento com recursos do mercado financeiro externo, em geral, associados a programas de investimentos.

Por conta deste novo papel, o BB sofreu grande expansão em sua rede de dependências internas que passaram a cobrir área cada vez maior do território nacional e acompanharam o alargamento das fronteiras econômicas, e especialmente agrícolas, do país. As agências e os recursos do Banco passaram a ser vetor de desenvolvimento de muitas regiões e democratizaram o acesso ao crédito agrícola no país e influíram largamente no direcionamento da produção agrícola para as monoculturas, especialmente aquelas relacionadas à exportação. Paradoxalmente, a interiorização do crédito gerou movimentos migratórios em direção aos centros urbanos. A modernização das práticas de trabalho, com a incorporação da mecanização agrícola, liberou mão-de-obra do campo, gerando excedentes populacionais que se movimentaram em direção às cidades e, graças à conjuntura de expansão econômica que se vivia, eram absorvidos em novas ocupações, notadamente a construção civil.

O movimento de interiorização do BB foi tão forte que, em meados dos anos 70, mais de 90% de suas agências localizavam-se no interior do país, sendo que em muitos casos o Banco foi a primeira instituição financeira a se instalar em largo número de municípios brasileiros, obedecendo claramente a uma estratégia governamental. Evidenciava-se desta forma marcadamente sua dimensão pública em detrimento da lógica empresarial.

Diante de tal conjuntura, em 1975, o Banco do Brasil destacava-se como um dos maiores bancos do mundo e jactava-se da condição de maior banco rural do

planeta. Sua rede de unidades domésticas aproximou-se do número mil, marco atingido em 1976, com a inauguração da agência de Barra dos Bugres, Mato Grosso. As operações privilegiavam o setor privado, destino de mais de 95% de seus créditos.

A composição de seus ativos e passivos denotava claramente sua condição de agente governamental de crédito. Em 1976, por exemplo, do total de 79 bilhões de cruzeiros de depósitos, apenas cerca de 38% provinham de captação junto ao público e a conta movimento tinha um saldo de 66,2 bilhões de cruzeiros, mais do que o dobro dos recursos captados do público.

Outra frente de atuação do BB, durante os anos sessenta e setenta, foi o financiamento do comércio exterior brasileiro e a sua internacionalização, o que também foi convergente com a orientação da política econômica. Neste sentido, o Banco continuou no apoio às políticas de substituição de importações e passou a fomentar as atividades que contribuíram para diversificar a pauta de exportações, na perspectiva de melhorar o resultado da balança comercial brasileira. Com as dificuldades de captação de recursos externos, que passaram a existir a partir de meados da década de 1970, e as mudanças estruturais do sistema financeiro internacional, o Banco ingressou no mercado de euromoedas, tornando-se o principal agente financeiro do país na captação de recursos externos.

O principal instrumento de incentivo às exportações desenvolvido a partir das reformas financeiras de 1964/1965 foi o FINEX (Fundo de Financiamento às Exportações), com recursos do Orçamento Monetário de responsabilidade do BACEN e administrado pelo BB, via CACEX. O FINEX destinou-se ao financiamento do setor exportador de bens de capital, bens de consumo duráveis e serviços de engenharia. Suas linhas cobriam desde a provisão de capital de giro pré-embarque até o pós-embarque.

No âmbito normativo, com o crescimento do comércio internacional e a diversificação da pauta tanto de importações e exportações, a CACEX tornou-se, de fato, ao longo das décadas de 60 e 70, o órgão governamental que ditava a política global de exportações e normatizava, inclusive, aspectos tributários relacionados ao comércio internacional, como isenções de impostos e incentivos à exportação.

A internacionalização do Banco do Brasil vinculou-se ao seu papel destacado no comércio exterior e à estratégia governamental de maior inserção internacional do país. Na década de sessenta, a rede de dependências externas

cobria quase que exclusivamente a América Latina. Com o crescimento dos fluxos financeiros e dos negócios, a partir do final dos anos sessenta, foram criadas as dependências nos países centrais na América do Norte, Europa e Japão. Posteriormente, houve forte expansão da rede em direção à África, dentro da visão governamental de estreitar relacionamento comercial com aquele continente. O Banco também realizou movimentos no sentido de participação de consórcios bancários e de criação de subsidiárias, especialmente em paraísos fiscais, indicando a sua contemporaneidade com as modificações que vinham ocorrendo no cenário internacional.

A política de expansão da presença do BB no exterior, iniciada com a abertura da agência de Nova Iorque em 1969, a segunda após a de Assunção, inaugurada em 1941, evidenciava-se na existência, em meados da década de 70, de 26 unidades cujos ativos atingiam 7,6 bilhões de dólares. A expansão da rede externa continuou de forma acelerada, dentro da prioridade de suporte ao comércio exterior. Ao final de 1980, existiam 61 unidades em operação, com ativos de 20,8 bilhões de dólares. Em cinco anos, mais que dobrou o número de unidades, enquanto que os ativos cresceram 170%.

Analisando a atuação do BB na área internacional, identificam-se diferentes funções que dinamicamente foram exercidas pela instituição. Algumas estavam mais relacionadas com a sua dimensão estatal; outras, observando critérios privados, explicitamente intentavam a busca de negócios vantajosos ao Banco.

Com o primeiro viés, destacam-se os papéis de agente do governo, de captador de recursos e de financiador do esforço exportador. Como agente de governo, confundia-se como representação nacional no exterior, assumindo compromissos e realizando negociações em nome da autoridade nacional. No papel de captador de recursos exerceu importante destaque no processo de endividamento externo, ocorrido a partir de 1968, seja realizando operações em seu nome, seja emprestando garantias para operações realizadas por outras instituições brasileiras, notadamente empresas estatais e o próprio governo. Como financiador do esforço exportador, o Banco foi compelido a conceder crédito a importadores de produtos nacionais com o objetivo de viabilizar exportações, razão de sua expansão, por exemplo, ao continente africano.

Sob a ótica empresarial, a presença internacional do Banco propiciou a realização de operações financeiras e de arbitragem, a alavancagem de recursos

financeiros vultosos e a sua inserção internacional dentro de um sistema financeiro que passava por significativas mudanças.

A primeira crise do petróleo criou um período de instabilidade econômica, em meados da década de 1970. Até então, o País vinha vivendo uma fase de rápido e sustentado crescimento e contínua queda dos níveis de inflação, que ficou conhecida como os anos do "milagre econômico". A inflação, que se reduzira a níveis próximos a 15% a.a., retomou sua trajetória ascensionista, e os maiores gastos com importações forçaram o governo a se preocupar com a situação da balança comercial e dos níveis de reservas internacionais. A resposta governamental, como já referido no capítulo precedente, foi a de buscar manter a trajetória de crescimento da economia brasileira, com a realização de fortes investimentos estatais dentro do II PND e da não adoção de políticas econômicas contracionistas.

Inserido em tal contexto, o Banco do Brasil continuou com a política de expansão de suas operações no País e no exterior, dentro da euforia que havia caracterizado o país nos anos precedentes e que se buscava manter. Ademais, constituiu-se num dos principais instrumentos do Governo para o suporte dos setores cuja expansão era considerada fundamental para a superação dos desequilíbrios originados pelo choque do petróleo: agropecuária, exportação e energia. O setor agropecuário tornou-se duplamente prioritário, com o incremento de sua produção, visando minorar pressões inflacionárias e gerar crescentes excedentes exportáveis.

O Banco do Brasil voltou-se ainda mais para o seu suporte, continuando a expandir sua rede de agências no interior. Em 1980, o total de unidades em operação já atingia 1.838, das quais 1.155 eram agências e parte da diferença constituía-se de postos avançados de crédito rural.

Acompanhando o crescimento da rede, o número de funcionários alcançou 118 mil ao final de 1980.

A partir da primeira metade dos anos oitenta, a atuação do BB se alterou. As bases, sobre as quais havia atuado desde 1964, foram postas em xeque e o BB deixou de exercer o protagonismo para a implantação de políticas públicas incentivadoras do desenvolvimento.

Segundo Nóbrega (2000, p.178), "Naquela época (início da década de 80), em que o modelo de desenvolvimento baseado no Estado estava se exaurindo,

percebeu-se que o mecanismo básico de suprimento de recursos do banco se tornaria insustentável”.

Com o prenúncio das dificuldades do Estado tornadas evidentes nos anos seguintes, desarticularam-se os fatores de dinamismo e a economia passou a apresentar crescentes desequilíbrios. O poder público perdeu sua capacidade de promover transformações da base produtiva em larga escala. As políticas setoriais passaram a se subordinar aos programas de ajuste da economia, com significativos impactos na atuação do BB. A política econômica sofreu drástica revisão e foi em busca do ajuste do balanço de pagamentos, através de uma visão monetarista, que reduziu a atividade econômica e utilizou ativamente a política cambial. Com o propósito de implementar cortes na demanda agregada a partir da contenção fiscal e monetária, o governo realizou uma reforma no SNCR, materializada basicamente no contingenciamento do crédito do BB com o setor agropecuário.

Como resultado dessa política restritiva, entre 1979 e 1984, a participação do BB no sistema financeiro caiu acentuadamente, motivado fundamentalmente pelo encolhimento do crédito rural que se reduziu em quase 2/3. Uma vez que este tipo de operação representava em torno de 60% do total de créditos do BB e não houve compensação em outras áreas, os reflexos foram fortemente sentidos pelo Banco.

O período também foi de significativa alteração dos passivos do Banco. Com a recorrência e o recrudescimento da inflação ocorreu a redução dos depósitos à vista, dado a desmonetização da economia. Por outro lado, começou o contingenciamento dos fundos e programas governamentais e um acompanhamento da utilização da “conta movimento”. Também influiu na mesma direção o fato de o aumento dos níveis de inflação ampliar o grau de subsídio aos juros dos financiamentos agrícolas, realizados a taxas fixas, fazendo com que o capital aplicado retornasse ao Banco, em termos cada vez mais depreciados.

Com isso, ocorreu uma elevação de encargos no *funding* do Banco, que passou a buscar recursos remunerados. Pela primeira vez, os depósitos a prazo passaram a ser relevantes na composição das obrigações. Além disso, a maxidesvalorização de 1983, medida vinculada àquelas adotadas no ambiente doméstico, teve reflexos importantes dado o volume do passivo externo.

Foi o início da crise do BB como instrumento de política de crédito agropecuário. O fim do modelo privilegiado de crédito provocou o desenvolvimento de outras formas de financiamento do setor, com destaque para o autofinanciamento

e mecanismos de crédito à margem do sistema bancário em consonância com o processo de desintermediação financeira que se prenunciava. Com isto, parcelas significativas dos negócios do setor agropecuário, especialmente aqueles no pólo mais dinâmico, passaram a não depender do BB.

Assim como o crédito rural, os mecanismos de financiamento às exportações também foram reestruturados no início dos anos 80. Em 1984, acabou a exclusividade que o BB tinha de financiamento às exportações e eliminaram-se os subsídios aos financiamentos via FINEX. A composição dos fundos para o financiamento do comércio exterior sofreu progressiva modificação, quando os recursos do FINEX passaram a ser substituídos por recursos captados no mercado externo (pós-embarque) ou interno (capital de giro). Mais marcante, contudo, foi o ingresso dos bancos privados nesta atividade, especialmente no pós-embarque, reduzindo significativamente o papel do BB e afetando-o negativamente também pela perda de espaço nos setores econômicos de vanguarda tecnológica e empresarial.

Enfim, se observa que o Banco do Brasil exibiu ao longo de todo o período em destaque, altos lucros e elevado nível de rentabilidade, inclusive na década de 80, onde esteve sujeito ao forte contingenciamento de sua atuação e perdendo posição no sistema. Esses resultados estavam associados, antes de qualquer coisa, ao *funding* representado pela “conta movimento”, a um custo praticamente nulo, ao expressivo volume de depósitos à vista, dos quais mais da metade eram de governos, além de repasses internos e externos a taxas muito abaixo das que vigoravam nos segmentos livres do mercado financeiro brasileiro.

3.2 PERÍODO 1985/89

O período de 1985/89 caracterizou-se pela consolidação da crise financeira e fiscal do Estado e pelas demandas crescentes da sociedade, dentro do processo de redemocratização do país. Cresceu a percepção de que a crise financeira do Estado estava vinculada à falta de controle sobre as suas despesas, o que, dado a política econômica adotada a partir do início da década, passou a ser reconhecido como um dos maiores problemas econômicos do país. De outra parte, a sociedade passou a demandar maior participação e controle sobre as decisões e os atos do governo, como também emergiram reivindicações de ordem econômica da

população, tornando ainda mais difícil a gestão econômica do aparelho estatal. No plano político, o Brasil enfrentava um frágil processo de transição democrática sendo conduzido por um governo que buscava equilibrar-se frente à necessidade de atender aqueles que lhe davam sustentação política, e, por outro lado, almejava a legitimação perante a população que havia sido frustrada no seu anseio de eleger o presidente da república.

Especificamente em relação ao Banco do Brasil, tal ambiente refletiu-se na revisão do seu modelo de financiamento e no seu papel dentro do SFN. Amadurecera nos anos anteriores a percepção da necessidade de melhor explicitar os gastos públicos e, portanto, eliminar a confusão existente entre os diversos orçamentos da União. Também ganhara força o sentimento de que a manutenção do Banco do Brasil, com competências de emissor monetário e demais atribuições de autoridade monetária precisavam ser revistos.

Tomou corpo o processo de unificação orçamentária, visando maior transparência em relação ao gasto público, tendo como consequência o questionamento do mecanismo da “conta movimento” e outras modificações SFN, que revisaram novamente a presença do BB na economia do país e reduziram drasticamente sua presença no cenário no papel de autoridade monetária.

Os diversos planos econômicos, adotados a partir de 1986, buscando atacar os problemas da economia e a crise financeira do Estado também se refletiram negativamente no Banco. Cumprindo seu papel de agente governamental, ele foi chamado para aplacar os efeitos nocivos sobre a sociedade de políticas mal-sucedidas.

Uma nova vocação e uma nova forma de atuação para a Empresa começaram a ser gestadas. Iniciou-se o processo de conglomeração do Banco do Brasil e o longo período de crise com o qual passou a conviver a instituição nos anos seguintes.

3.2.1 Reformas institucionais no SFN

As novas alterações, introduzidas no Sistema Financeiro Nacional a partir de meados da década de oitenta, trouxeram como consequência um novo estreitamento do alcance institucional do Banco do Brasil no âmbito das finanças

públicas, completando o movimento iniciado com a extinção dos subsídios do crédito.

Para Nóbrega (2000), a intenção era introduzir melhorias institucionais nas finanças públicas, abrangendo a eliminação da perigosa dependência que o Banco tinha dos recursos do Tesouro, já então em crise. Todavia, o movimento havia sido bloqueado, segundo o mesmo autor “infelizmente, pela resistência dos funcionários do próprio banco (cuja boa-fé teria sido explorada por dirigentes despreparados para entender as novas tendências), por líderes sindicais desinformados e políticos populistas” (p. 178).

Portanto, a mudança do SNCR e a extinção dos subsídios do crédito estavam articuladas com uma reforma mais abrangente das finanças públicas, restringindo significativamente os recursos públicos disponíveis ao BB.

Esta reestruturação das finanças públicas buscava eliminar a confusão gerada pela gestão dos diversos orçamentos e, em decorrência, reduzir a liberdade de realização de despesas pelo poder executivo. Buscava-se a unificação orçamentária. Preliminarmente, as alterações haviam sido concebidas para serem implementadas juntamente com as mudanças no SNCR de 1984, que introduziram a correção monetária nas operações de crédito rural, mas somente se efetivaram no orçamento de 1986, com o início das modificações no OM. Fazia parte destas medidas, aquela de maior consequência sobre a condição do BB enquanto empresa estatal, o congelamento do saldo e posterior extinção da “conta movimento”.

Como já afirmado anteriormente, o arranjo institucional, instaurado desde 1965, dava à autoridade ampla liberdade de manipulação entre os Orçamentos Fiscal e Monetário, fazendo com que a execução orçamentária não guardasse qualquer relação com as previsões orçamentárias e garantia ao BB a capacidade de continuar realizando emissões monetárias.

A emergência das posições monetaristas colocou a questão da “conta movimento” no centro de uma discussão de política econômica, que era a questão do controle dos agregados macroeconômicos e sua relação com o nível de preços. Ganhou força o argumento que atribuía à “conta movimento” boa dose da responsabilidade da instabilidade do sistema de preços da economia brasileira, sob a alegação de que sua utilização tornava inútil qualquer política de controle dos meios de pagamento. A mesma visão pressupunha a unicidade das funções de banco central.

A extinção da “conta movimento”, portanto, atendeu a exigências políticas e administrativas no sentido de unificar e conferir transparência ao processo orçamentário. No entanto, não se confirmou a expectativa de que a sua extinção conduzisse a um quadro de maior controle monetário com impactos positivos na evolução dos níveis inflacionários, nem dos agregados monetários e nem sequer do crédito. Ao contrário, o que se observou, nos anos subseqüentes, foi o aprofundamento do descontrole.

Nessas novas circunstâncias, o crédito do BB foi duramente afetado e sofreu radical transformação. Sua gestão, que até então se sujeitava exclusivamente às decisões do Banco ou da autoridade econômica, passou a submeter-se a regras de financiamento de mercado que o aproximaram dos demais bancos comerciais; leia-se, a Empresa passou a ter de buscar *funding* para a realização de suas operações ativas. O momento histórico foi dos mais relevantes na vida da instituição. Encaminhou-se o fim de uma era, que muitos caracterizam como aquela em que o BB se portou como uma autarquia de crédito e efetivamente passou a atuar como um banco, nos moldes tradicionais, realizando intermediação financeira, ainda que atendendo largamente as políticas e as estratégias estabelecidas pelo governo.

Eliminada a possibilidade da “geração espontânea” de fundos para o BB, foi estruturada uma nova forma de relacionamento banco/governo/sociedade que inseria o BB em um novo contexto institucional. Neste novo arranjo, o mecanismo de “conta movimento” era substituído pela sistemática de aporte de recursos do Tesouro e pela captação própria do Banco junto ao mercado. O não cumprimento pelo Tesouro dos cronogramas de repasse bem como da indefinição com relação à equalização entre as taxas de captação praticadas pelo Banco e as taxas de empréstimos afetaram sobremaneira a rentabilidade da Empresa, assim como também afetaram a estabilidade de fundos para o financiamento da agricultura.

Este quadro de dificuldades, que refletia a crise do Estado, não permitiu que as modificações encetadas no crédito rural dos anos oitenta consolidassem um novo padrão alternativo de financiamento da atividade agropecuária. O modelo anterior, com fartura de recursos e baixos custos, foi substituído por um novo esquema marcado por custos mais altos, ainda que diferenciados no mercado, pela instabilidade de normas e indefinição permanente sobre a disponibilidade de recursos. O setor agrícola reagiu ao novo contexto que lhe era evidentemente prejudicial em relação à regra anterior. A consequência foi a realização de

recorrentes processos de negociação entre o governo, o Banco e os setores envolvidos e que se desdobraram em sucessivas renegociações das dívidas, revisão de cálculos e abatimentos nos saldos devedores, anistias e alongamentos de prazos.

Junto com a extinção da “conta movimento”, deu-se a migração dos saldos voluntários dos bancos do BB para o BACEN, medida de impacto aparentemente menos relevante, mas que também teve reflexos nas disponibilidades do Banco.

Em 1987, para deter a queda dos recursos disponíveis ao financiamento rural e em coerência com a política de buscar novos meios de financiamento para a atividade rural foi criada a Caderneta de Poupança Rural, cuja captação cresceu a taxas expressivas, tornando-se a mais significativa alteração na estrutura passiva do BB, depois do fim da “conta movimento”.

Também na promoção ao comércio exterior ocorreram significativas alterações no período. A reforma no sistema de promoção do comércio exterior brasileiro retirou do setor público, representado basicamente pelo Banco do Brasil, a posição dominante que ocupava em seu financiamento. Do virtual monopólio que o BB exercia no mercado cambial, sua participação decresceu para menos de um quinto do total, nos anos noventa. No financiamento do comércio exterior, o BB perdeu a quase exclusividade ao se privatizarem as fontes de recursos que o amparavam e com a extinção do FINEX. Em paralelo e confirmando a perda de espaço do Banco como autoridade monetária, a regulação e normatização do comércio exterior passaram da CACEX, gerida pelo BB, para a administração direta.

Ainda dentro do processo de revisão de papéis do Banco do Brasil, cabe referir importante alteração que se deu a partir da Constituição de 88. Foi transferida do Banco Central para a Secretaria do Tesouro Nacional a gestão de fundos e programas governamentais por se entender que o aporte para tais finalidades não deveriam provir do Orçamento Monetário. A medida trouxe como efeito secundário a retirada do BB da função de caixa do Tesouro, o que mais uma vez reduziu drasticamente o acesso a recursos não remunerados. Com isto, segundo Vidotto (1995, p.62), “já em 88 os depósitos à vista de governos, que representavam a metade dos depósitos totais do banco, recuaram para um décimo desse agregado. Em termos reais, significou uma perda próxima a U\$ 7 bilhões em recursos não remunerados – quase comparável à própria perda decorrente do fim da conta movimento”.

As reformas efetivadas alteraram a configuração das relações do BB com o Tesouro Nacional e o Banco Central, durante o período em análise, e reduziram o seu papel como autoridade monetária, ainda que tenham preservado seu caráter de instrumento financeiro do Governo. Tiveram, ainda, importância fundamental para a crise que veio desembocar nos anos seguintes, tornando-se evidentes na sua situação patrimonial e nos problemas de gestão financeira, que pouco a pouco começaram a surgir.

3.2.2 Efeitos dos planos econômicos e crise do Estado

As reformas encetadas no sistema financeiro com os impactos referidos sobre o Banco do Brasil são contemporâneas ao aprofundamento da crise do Estado e da adoção de diversos planos econômicos mal sucedidos, com desdobramentos diversos sobre a sociedade. Coube ao Banco do Brasil, na sua dimensão estatal, atuar de forma a amenizar os efeitos negativos de tais políticas implementando práticas compensatórias, que na maioria das vezes, iam de encontro da racionalidade empresarial.

Por outro lado, o não cumprimento dos repasses pelo Tesouro tornou-se ferramenta de administração do caixa do Tesouro com o agravamento da crise financeira do Estado, o que fez com que o Banco passasse a antecipar recursos de sua captação para realização de operações dependentes de aportes de recursos governamentais.

As conseqüências da perda da “conta movimento” não se fizeram sentir de imediato. A drástica queda da inflação, com a implantação do Plano Cruzado em 1986, gerou grande expansão dos depósitos à vista, os quais supriram a demanda para o crédito rural. Durante o período em que a inflação se manteve controlada, em 1986, a expansão dos depósitos à vista no BB passaram de U\$ 5,5 bilhões para U\$ 14,7 bilhões ao longo do ano, evitando que o fim da “conta movimento” implicasse racionamento do crédito ao setor.

No primeiro semestre de 1987, a reaceleração inflacionária, que marcou o colapso do Plano Cruzado, provocou o retorno da reindexação dos contratos de crédito, o que gerou uma conjuntura extremamente adversa aos devedores. Nesse contexto, o BB foi chamado, na qualidade de banco público e agente financeiro do Tesouro, a ser o principal instrumento refinanciador das dívidas do setor privado,

tanto rural como de outras áreas da economia (empresas urbanas micro-pequenas-médias), assim como das dívidas do setor público não federal (estados e municípios). Prova disto é o fato de, embora o volume de crédito especificamente rural concedido pelo BB não tenha aumentado, o volume total de crédito concedido aumentou 30% em 1987. É necessário que se destaque o alcance desta decisão que é paradigmática para o relacionamento do BB com a sociedade nos anos seguintes: o BB passava a assumir a condição de “emprestador de penúltima instância”. Esse papel foi desempenhado ao custo de um maior comprometimento de sua solidez financeira, seja porque o volume de refinanciamentos efetivados excedeu os limites deliberados pelo CMN, seja por que o exercício dessa condição alimentou expectativas de novas facilidades para os inadimplentes. Observe-se o alcance destas decisões.

Ainda como desdobramento das dificuldades de liquidez anteriormente enfrentadas por vários setores produtivos, foi deliberado, no âmbito da Constituinte, a concessão de uma anistia da correção monetária dos contratos de crédito dos mini, pequenos e médios produtores rurais, e de pequenos e médios empresários, referentes a débitos contraídos por ocasião do Plano Cruzado. Esta decisão reforçou ainda mais uma das principais e mais nefastas conseqüências que se verificaram com os recorrentes atrasos no cronograma de retorno de créditos, seguidos de prorrogações, refinanciamentos e da anistia: a percepção dos devedores sobre as dificuldades dos bancos, em especial o BB, de exigirem a quitação das dívidas, através da execução de garantias ou de outros mecanismos de pressão para fazer valer seu direito contratual sobre o retorno das operações. Firmou-se o sentimento de que a protelação no cumprimento dos compromissos com o Banco do Brasil motivava a edição de medidas amenizadoras dos compromissos contratuais, assumidos pelos tomadores de crédito.

Os reflexos negativos deste comportamento demoraram a aparecer nos resultados pelo efeito das prorrogações; contudo, a liquidez do Banco veio sendo crescentemente afetada. Prova disto é que, em 1988, recorreu pela primeira vez a recursos no mercado interfinanceiro e, em 1989, o crédito concedido pelo Banco do Brasil recuou em proporções superiores à redução do SFN. Também é indicativo das dificuldades, o encurtamento do prazo das operações do Banco, que passaram a concentrar-se em operações de custeio agrícola de prazo máximo de um ano, em detrimento das operações de investimento.

Como permanecia o agravamento da crise financeira do Estado e o agravamento da instabilidade macroeconômica e como o BB era mantido como principal instrumento de governo para o financiamento rural, passou a apoiar-se prioritariamente em recursos mobilizados no mercado. Enquanto teve condições, o BB demonstrou comportamento contra-cíclico.

A partir de 1988, vieram somar-se aos fatores que convergiram para um agravamento da situação econômico-financeira do BB a já referida mudança na composição de seus passivos. Os depósitos à vista diminuíram, substancialmente, em decorrência da retração dos depósitos do governo, associada à reforma das finanças e à desmonetização, motivada pela volta da inflação. Os recursos remunerados seguiram trajetória oposta: a captação de poupança assumiu a liderança dos depósitos e os depósitos a prazo quase dobraram sua participação. Assim, no que se refere ao acesso a recursos de terceiros, o BB aproximou-se do perfil apresentado pelos bancos privados.

Essa alteração na estrutura de passivos, combinada com a elevação das taxas de juros, representou importante alteração na composição das despesas da Empresa, fazendo com que o peso relativo das despesas de captação superasse, em muito, e pela primeira vez, o peso das despesas administrativas – o que também já ocorria nas instituições privadas. Todavia, mesmo que as despesas administrativas tenham perdido importância relativa no ano de 1988 em relação às despesas financeiras, mas ainda assim tiveram crescimento superior às instituições privadas, refletindo os aumentos salariais concedidos aos funcionários, o que também contribuiu para o comprometimento do seu resultado.

A aparente contradição do aumento das despesas com salários, em um ambiente tão adverso, explica-se pela conjuntura política. Com a posse no novo governo, ressurgiram no corpo do funcionalismo do Banco as insatisfações relativas à perda da condição de banco central, exercida até 1965. Equivocadamente, esta insatisfação canalizou-se para um forte movimento de “equiparação salarial” com o BACEN, que teve em dados momentos até o apoio discreto da direção do Banco (como na gestão de Camilo Calazans). As ameaças de colapso no sistema financeiro com as greves do Banco, o peso político de sua estrutura pessoal, a fragilidade do governo e sua ausência de convicções com relação ao assunto permitiram que tal circunstância se concretizasse.

Mas há que se reafirmar que o principal motivo do aprofundamento da crise na segunda metade da década de 80, está relacionado com a fragilização de sua estrutura de resultados, que sofreu as conseqüências negativas de fatores operando nas duas pontas da intermediação.

O modelo imaginado para substituir a “conta movimento”, que era o aporte de recursos do Orçamento Fiscal para as operações de interesse governamental, funcionava muito precariamente. O agravamento da crise fiscal não permitia uma regularidade nos seus fluxos e passaram a ocorrer atrasos, que se tornaram progressivamente mais freqüentes e mais longos.

Este quadro, mais uma vez, vincula as práticas do Banco a uma evidente lógica pública. Seria inconcebível a construção de passivos de tal monta e com tais características – empréstimos prorrogados e repactuados, subsídios e anistias – se a lógica privada tivesse pautado a gestão do BB no período que correspondeu a sua formação. Em outras palavras, tanto o passivo como o seu reconhecimento formal, antes de obedecerem a uma racionalidade de mercado, estiveram pautados por diretrizes de política econômica.

Relativamente à área externa, seu outro pilar de atuação após as reformas, é relevante observar a atuação do BB no financiamento das relações comerciais, no financiamento compulsório da dívida externa brasileira e refinanciamento da dívida externa em atraso do setor público.

Na área comercial, o Banco paulatinamente foi perdendo participação no mercado para os bancos privados. No período de 85 a 89, o BB contribuiu para o aumento do financiamento às exportações, embora com perda de posição relativa para outras instituições do sistema, e reduziu o apoio financeiro dado às importações, com o objetivo mais imediato de influir positivamente na balança comercial, considerando a deterioração do balanço de pagamentos. Mais uma vez, portanto, ainda que atuando em um regime próximo aos bancos privados no que se refere à captação de recursos, a atuação do BB, também na área de comércio exterior, foi determinada, em primeiro lugar, por diretrizes de políticas econômicas voltadas para enfrentar a restrição cambial.

Como resultado desta política de financiamento ao comércio exterior, adotada na primeira e segunda metades da década de 80, o Banco perdeu a posição amplamente dominante neste mercado, ainda que tenha preservado a liderança no mercado cambial. Esta nova realidade trouxe novo revés à instituição,

ao retirá-la da posição de exclusividade que havia ocupado durante todo período a partir do final da Segunda Guerra Mundial.

Após os desdobramentos imediatos da crise mexicana, já referidos no capítulo anterior, as sucessivas fases de renegociação da dívida externa brasileira influenciaram o rumo, a postura e o desempenho das instituições financeiras brasileiras no exterior. O Banco do Brasil, que continuava sendo a principal dessas instituições, seja por ser o agente financeiro do governo brasileiro, encarregado dos recebimentos e pagamentos internacionais, seja pelo volume de seus créditos, assim como pela abrangência de sua ação internacional e diversidade de operações, foi amplamente afetado. Por confundir-se com o país, sofreu o contingenciamento de novos aportes de recursos e, por ser credor da dívida externa, absorveu o impacto do não cumprimento dos contratos, especialmente a partir de 1987, com a moratória.

Dito em outras palavras, ficou evidenciado que a herança do endividamento externo contribuiu para agravar a situação do Banco do Brasil, que se viu aprisionado na dupla condição de principal captador externo, num contexto em que o mercado voluntário havia desaparecido e, ao mesmo tempo, principal credor entre os bancos brasileiros no exterior, sofrendo os efeitos das crises cambiais da economia brasileira sobre a política econômica.

A rede externa foi ajustada a partir de 87. Das 70 dependências existentes restaram 46. O sentido dessa redução da presença do BB nos mercados internacionais incorporou o início de uma reorientação mais ampla de política externa e, ao mesmo tempo, baseou-se em critérios empresariais de gestão, efetivando redução de custos administrativos. A redistribuição da rede passou a refletir mais de perto o peso do fluxo de comércio exterior com cada região específica, em benefício de sua racionalidade de mercado.

3.2.3 A implementação do conglomerado BB

Em resposta ao quadro acima exposto, o Banco do Brasil iniciou um processo de expansão rumo ao mercado financeiro convencional. Foi uma tentativa de resposta ao processo de redução dos recursos orçamentários, que sustentavam seu papel de fomento, e ao processo de fragilização econômico-financeira.

O processo de conglomeração do Banco realizou-se fora do contexto de concentração do restante do mercado bancário brasileiro que, recorde-se, principiou ainda na década de 70. No BB, seus primeiros movimentos ocorreram no início da década de 80, de uma maneira quase que incidental, com o crescimento dos depósitos a prazo como fonte de captação em decorrência da política econômica ortodoxa. Este atraso estava relacionado com a especificidade de sua atuação e pelas condições diferenciadas propiciadas de acesso aos recursos de fundos e programas governamentais e com a “conta movimento”.

O fim da “conta movimento”, em 1986, e o lançamento da Caderneta de Poupança, em 1987, vinculados por uma relação de causa e efeito, são marcos no processo de conglomeração do BB.

O movimento de conglomeração se efetivou com a constituição de diversas subsidiárias. A BB Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A. permitiu o ingresso do Banco no mercado de administração de fundos de terceiros; com a BB Financeira S.A. Crédito, Financiamento e Investimento tornaram-se possíveis operações de crédito de médio prazo para o público em geral; com a BB Corretora de Seguros e Administradora de Bens S.A. ingressou-se no mercado de seguros; a BB Administradora de Cartões de Crédito propiciou a atuação no mercado de cartões de crédito; e o BB Banco de Investimentos S.A. voltado para o mercado de capitais. Todas estas empresas foram criadas como subsidiárias integrais do banco comercial.

Nos primeiros anos de desenvolvimento de novos negócios, ou seja, até 1988, a diversificação de atuação do Banco esteve voltada para a intenção de ocupar espaços no mercado e com a necessidade de substituir a fonte de recursos relacionada com o fim da conta movimento.

Todavia, a partir de 1988, ancorado no BB-BI, o Banco tentou um movimento espasmódico e errático de realinhamento estratégico, visando tornar-se o indutor do desenvolvimento, o que de certa forma foi uma tentativa de resgatar seu papel histórico. O movimento se esgotou no curto prazo, por dificuldades políticas e a própria crise econômico-financeira, mas tem importância significativa por refletir a crise de identidade pela qual o BB passava.

Os problemas que sobrevieram ao ingresso nas diversas áreas de negócios que o Banco se projetou e o pouco sucesso na maioria das iniciativas indicam o voluntarismo e o pouco planejamento de tais procedimentos, evidenciando a falta de

coordenação e de um planejamento estratégico para as iniciativas. Prova é' que a atuação das subsidiárias, integrantes do conglomerado BB, revelou-se de pouca importância quantitativa no período 1986/89, seja na captação ou na aplicação dos recursos. Também nas áreas das subsidiárias do setor não bancário, a participação relativa em cada segmento específico foi, da mesma forma, pouco expressiva: em geral, o ingresso do BB não reproduziu nos respectivos segmentos a importância relativa da empresa no segmento monetário. Tal quadro também esteve relacionado com a política de contingenciamento de crédito, adotada pelo governo a partir de 1989.

No entanto, considerando-se que a conglomeração tratou-se de uma resposta efetiva à crise do Banco do Brasil – seja enquanto instrumento de política econômica, seja enquanto empresa inserida concorrencialmente numa estrutura de mercado específica, sujeita a uma progressiva fragilização patrimonial e financeira – observa-se, retrospectivamente, que a criação de subsidiárias em novos segmentos, dadas as restrições encontradas, significou, na prática, um primeiro contato com os mercados e a busca das habilidades para um efetivo e posterior ingresso que permitissem ao BB conglomerar-se de fato em momento oportuno. Ainda que involuntariamente, esta etapa alicerçou o caminho para a ocupação concreta de espaços significativos no mercado na década seguinte.

3.2.4 Resultados

A segunda metade da década de 1980 foi um período de grandes mudanças e dificuldades para o Banco do Brasil. Ocorreram modificações no seu relacionamento com o governo e com o mercado que reduziram os benefícios disponíveis pelo exercício da função de agente governamental de crédito. Como, no entanto, não foi desonerado destas funções e não se criaram mecanismos eficientes em sua substituição, a conta recaiu sobre o Banco.

A agudização da crise do Estado também trouxe reflexos na atuação do BB. Seja por ser chamado a amenizar problemas que afetavam parcelas da sociedade, em decorrência de medidas econômicas sem sucesso, ou para, efetivamente, substituir o Estado em operações de sua responsabilidade, o BB carregou o ônus de

ser uma empresa atuando majoritariamente sob a lógica do interesse governamental.

Também foi prejudicial para o Banco a indefinição de papéis com a qual passou a conviver. Uma longa trajetória de umbilical vinculação com o Estado começou a ser revista, sem que houvesse clareza dos novos rumos. Por um lado, indicava-se uma atuação mais aderente aos padrões do mercado e a desobrigação do Estado com a trajetória de atuação da Empresa, mas por outro, aprofundavam-se as vinculações e o entrelaçamento com as políticas governamentais, e mais do que isso, a sua utilização como financiador do setor público.

A conglomeração mostrou-se pouco eficaz no curto prazo em decorrência de dificuldades mercadológicas e por questões de conjuntura econômica, que restringiam a expansão, principalmente do crédito.

Os resultados do Banco traduziram estas dificuldades. Ainda que não tenha deixado de gerar lucros, estes se mostraram candentes e cada vez mais frágeis. De um resultado em torno de US\$ 2 bilhões obtido em 1985, último ano de atuação sob o amparo da “conta movimento”, chegou-se a US\$ 115 milhões em 1989, o pior resultado de toda a sua história até então. Não poderia ser diferente se analisado o contexto sob a lógica empresarial: nos anos em foco as fontes de financiamento deslocaram-se do setor público para o mercado, enquanto as aplicações, ao contrário, cresceram sistematicamente em direção ao setor público, ou deslocaram-se para setores problemáticos do mercado. Para Vidotto (1995),

combinaram-se elementos que permitem pôr em questão a suposta ênfase no caráter mercantil e menos fiscal da ação do BB no período. Num determinado aspecto, diminuíram as transferências orçamentárias e ampliaram os recursos mobilizados no mercado. Em outro, de maior amplitude, diminuiu a participação do setor privado e aumentou a importância do setor público como tomador de crédito da instituição. (p 95)

Cristalizava-se um ambiente de crise que viria a agravar-se nos anos seguintes.

3.3 PERÍODO 1990/94

O período de 1990/94 caracterizou-se pela chegada ao poder de um novo governo, com viés político notadamente neo-liberal e que, desde o primeiro momento, adotou políticas econômicas coerentes com esta visão. Ainda que o Presidente Collor, afastado em 1992, não tenha cumprido integralmente seu mandato, a década de 1990 ficou marcada pelo retorno e consolidação das posições liberais que ele personalizou, redundando em medidas econômicas a partir de então adotadas.

Introduziu-se uma nova agenda de discussão dos problemas do país. Ganharam relevância as discussões sobre o tamanho do Estado e de seu papel na sociedade e o grau de proteção da economia, seja em termos de regulação legal, seja em termos de concorrência com o mercado internacional.

O Plano Collor, evento mais marcante do início do novo governo, inovou no combate à inflação, recorrendo a uma medida amplamente temerária - o forte enxugamento compulsório da base monetária. A inovação da medida dizia mais respeito às dúvidas sobre sua viabilização, em termos concretos, do que em relação à teoria econômica que lhe dava sustentação, uma vez que seu embasamento alicerçava-se na lógica monetarista de controle dos meios de pagamento.

O Plano, porém, ia além destas medidas. Promoveu a extinção de diversos órgãos governamentais, que auxiliavam o monitoramento e a inserção do Estado na economia e eliminou vários mecanismos de controle e de cerceamento de mercado, que haviam sido desenvolvidos nos anos de evidência das políticas intervencionistas do Estado na economia.

O BB evidentemente foi impactado por esta nova realidade; porém, seguiu sendo o principal agente financeiro governamental, sendo instado a auxiliar o Estado nas suas crescentes dificuldades. Prova disto é que continuou à frente do financiamento do setor agrícola, ancorado nos recursos de sua própria captação com predominância da Caderneta de Poupança.

Nesse sentido, não houve alterações na prática do governo de atrasar os repasses ao BB, seja por conta de equalização, seja para alocação em fundos específicos, mantendo-se o estratagema já tradicional de financiamento do Tesouro que continuou aprofundando a fragilização empresarial do BB. São exemplos de tal prática as equalizações referentes às safras agrícolas 1991 e 1992, os programas de

irrigação no Nordeste e o financiamento da linha Vermelha no Rio de Janeiro. Ainda na mesma linha de conduta, qual seja, de cumprir compromissos em nome do Estado, também fragilizaram o Banco, a necessidade de honrar garantias firmadas em nome de governo e empréstimos concedidos a órgãos públicos por orientação governamental e não retornados, como os financiamentos a estaleiros privados com garantia da SUNAMAM, os empréstimos ao setor cafeeiro com garantia do Instituto Brasileiro do Café, os financiamentos ao setor sucro-alcooleiro com garantias do Instituto do Açúcar e do Alcool.

A crise econômica, que sobreveio ao Plano Collor I e que afetou fortemente o setor agrícola pela drástica redução de financiamento no período de plantio, além das questões conjunturais de economia, mais uma vez sobrecarregou o Banco. Novamente, o mecanismo protelatório da prorrogação das operações de crédito, que já vinha com estoques acumulados, foi utilizado. Neste processo, são evidentes as similitudes de procedimento com aqueles adotados pós Plano Cruzado, em 1987.

Em 1991, ocorreu um aparente retrocesso na adoção das políticas neoliberais para o setor agrícola e foram revistas as decisões de eliminar as políticas de créditos e preços para o setor. Em certo sentido, era o reconhecimento da incapacidade de constituir um novo modelo de financiamento para o setor. A consequência foi o retorno da interferência do Estado, em condições agora mais deterioradas. Como alternativa foi lançado mão de novas possibilidades de recursos, com destaque para aqueles provenientes do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, o que sinalizava claramente que as dificuldades conjunturais estavam se sobrepondo aos conceitos de política econômica predominantes. Leia-se, liberalismo econômico e redução de presença do Estado na economia.

Portanto, a situação observada com relação ao crédito rural, no final dos anos oitenta, não se alterou substancialmente; ou melhor, agravou-se com o hiato de 1990, quando se tentou implantar regras predominantemente de mercado para o setor. No primeiro triênio da década de noventa, a política econômica não conseguiu implantar um novo modelo de financiamento à atividade agropecuária e, por isso mesmo, não alcançou superar a crise do setor, cuja pendência fundamental continuou representada pela política de crédito rural.

Ainda no plano interno, a drástica queda nos patamares da inflação em 1990 trouxe à tona dificuldades dos estados da federação, que foram socorridos pelo governo federal via Banco do Brasil. Os papéis dos bancos estaduais, que deixaram

de encontrar mercado e que funcionavam como instrumento de financiamento destes entes federativos, foram absorvidos pelo BB sob orientação do governo federal.

Na outra esfera de atuação marcante desde 1964, a área externa, também ocorreram significativas alterações nos anos 90. Se na década de 80, as crises fiscais e financeiras do setor público haviam conduzido à extinção dos subsídios creditícios e das exclusividades do sistema CACEX/BB no financiamento do comércio exterior, representando para a instituição um razoável esvaziamento da importância central na execução destas políticas, neste novo momento o BB sofreu dois novos baques. Perdeu a exclusividade de fechamento de operações na área internacional para as empresas estatais e também a exclusividade de emissão de guias de importação e exportação, tornando esse segmento do mercado financeiro cada vez mais aberto à concorrência.

Com esse conjunto de mudanças ocorreu novo rebaixamento de suas funções institucionais e, também, observou-se nova queda no volume de operações cambiais, que caíram para algo em torno de 15% do mercado no ano de 1992.

Se a conjuntura do crédito agrícola exigiu medidas de emergência conjuntural que até reforçaram a presença do Estado no setor, dado as dificuldades que vinham se acumulando nos anos anteriores, no âmbito do comércio internacional observou-se a implementação das políticas liberalizantes. O desmantelamento dos instrumentos de controle das importações e a redução da capacidade do Estado em amparar crediticiamente a atividade exportadora guardavam coerência com as idéias vigentes e, uma vez mais, contribuíam para colocar em xeque uma das componentes centrais da “missão institucional” do BB, estreitando suas possibilidades enquanto instrumento de política econômica.

A partir de maio de 1991, inicia-se uma fase nova da gestão da política econômica, num contexto de maior abertura da economia brasileira, maior austeridade fiscal e política monetária ortodoxa. Abandonaram-se os arroubos irresponsáveis da primeira equipe econômica do governo Collor, capitaneada por Zélia Cardoso de Melo, e o comando passou para as mãos do experiente banqueiro e burocrata internacional, Marcílio Marques Moreira.

Com a reinserção da economia brasileira nos circuitos financeiros internacionais, a partir da renegociação da dívida externa, através da securitização e o retorno dos fluxos internacionais, o BB retomou a uma atuação mais ativa na sua

rede de dependências externas e acompanhou de forma progressiva as tendências de diversificação dos instrumentos de intermediação de recursos, atuando na colocação de certificados de depósitos e outros papéis negociáveis no mercado internacional, seja em seu nome ou realizando colocações em nome de terceiros.

No que tange à conglomeração do BB, a década de noventa apresentou dois aspectos de destaque. O primeiro, refere-se ao avanço na atuação daquelas subsidiárias criadas nos anos precedentes e que passaram a se desenvolver a reboque da adoção do princípio da reciprocidade em negócios de crédito, já largamente utilizado no mercado. Por outro lado, foram criadas novas subsidiárias nos ramos de previdência complementar e títulos de capitalização, na busca de fontes de recursos mais estáveis e de longo prazo. Estas novas subsidiárias diferenciavam-se das pioneiras por não terem como acionista majoritário o BB, ainda que acordos de acionistas garantiam seu controle pelo Banco.

Com isto, em 1992, o BB já podia ser considerado um conglomerado presente em praticamente todos os segmentos do mercado financeiro, ainda que com presença nem sempre similar àquela ocupada pelo banco comercial em seu mercado original.

Todavia, a diversificação e conglomeração do BB não reverteram sua crise, seja na dimensão pública de instrumento de política econômica, seja na sua dimensão de grande empresa financeira, dado a dimensão dos problemas que vinham se acumulando desde as mudanças de 1986.

Isto posto, os resultados dos anos seguintes, pela primeira vez na história do Banco, sinalizavam resultados operacionais negativos. Estes só não aconteceram pela existência e utilização de instrumentos diversos que reverteram o resultado final dos balanços. Em 1990, por exemplo, os investimentos externos e a valorização cambial impactaram positivamente o balanço. Em 1991, foi a reversão de provisões e o retorno da inflação que sustentaram os resultados, e, em 1992, já com novo governo, ocorreu explícito socorro governamental para evitar o fechamento das contas em vermelho. Em 1993 e primeiro semestre de 1994, a realidade foi mascarada, em termos financeiros, pelo resultado inflacionário e, em termos patrimoniais, pelo uso indiscriminado da prática de prorrogação de operações.

Em suma, o que se escancarou nos resultados do Banco foi o grau de deterioração patrimonial que demonstrava a inconsistência entre sua condição estatal ou pública e a lógica empresarial com que se pretendia sustentá-la. Colocado

de outro modo, se a intenção era dar condições ao Banco de alargar seu escopo de atuação para com isso suportar sua dimensão estatal, tal intento não logrou êxito.

3.4 BALANÇO DO PERÍODO

Nos trinta anos considerados neste capítulo, observa-se uma trajetória muito dinâmica na evolução do Banco do Brasil, na qual se evidenciam os vínculos com os acontecimentos e as evoluções conjunturais, tanto no cenário internacional como doméstico. Ainda que, durante todo o período, observe-se a dualidade da dimensão pública e empresarial na sua atuação, é evidente que houve significativa alteração na concentração de papéis.

Até 1964/65 a *sui generis* solução brasileira para a necessidade de constituir uma autoridade monetária tinha transformado o Banco do Brasil num misto de banco central/braço financeiro do estado/banco comercial. Após as reformas, e fruto de um processo de acomodação política, foi criado o Banco Central e, em parte, amenizou-se esta confusão de papéis. Mas por outro lado, foram ratificadas determinadas funções que mantiveram o BB na condição de autoridade monetária. A sua condição de instrumento do Estado, todavia, foi reforçada, e lenta e progressivamente viu-se o desenvolvimento da perspectiva empresarial do Banco. Estes são os anos de maior crescimento e expansão da Empresa, seja em termos de ocupação geográfica, de participação no cenário econômico nacional, bem como de resultados.

Sucedeu-se o período em que o Estado entrou em crise, coincidindo com mudanças bruscas no cenário político e econômico internacional. As crises do petróleo, o fim da era Bretton Woods e a ascensão do liberalismo econômico provocaram mudanças na política econômica do governo brasileiro. Seja por necessidade ou convicção, começou-se a abandonar a perspectiva do estado empresário e desenvolvimentista e principiaram as medidas econômicas com viés mais conservador. Passou-se a questionar o impacto do tamanho do Estado e suas formas de financiamento na economia do país. O Banco do Brasil, como principal agente financeiro do Governo e operador da “conta movimento”, encontrou-se no centro desta discussão e foi diretamente afetado pelos encaminhamentos adotados. Houve redução dos benefícios que o BB usufruía pela sua condição especial, sem a devida compensação ou redução de obrigações. Dito em outras palavras, o Banco do Brasil continuou sendo exigido pelo governo e pela sociedade para o exercício de

funções de cunho eminentemente público, que não se alinhavam com a racionalidade empresarial.

Com o agravamento da crise fiscal do Estado, este quadro agravou-se nos anos seguintes, fazendo com que a conglomeração, medida de compensação pensada para o Banco, não resultasse positiva.

A interrupção do processo crônico de alta inflação deflagrou a crise há longo tempo gestada.

4 O BB A PARTIR DE 1994

O período que se inaugurou em 1994, estabeleceu uma nova etapa na história do Banco do Brasil e vem sendo marcado por significativas alterações na sua atuação. A exemplo do que já havia ocorrido em 1964, quando do rebaixamento de sua condição de autoridade monetária, bem como em 1986, com o fim da “conta movimento”, e demais modificações referidas no capítulo anterior, novamente se alterou seu padrão de relacionamento com o Estado, reforçando-se seu perfil empresarial, sem, no entanto, abandonar-se os vínculos com aquele. Reafirmando, portanto, o caráter dual – público/privado - com o qual a Empresa vem convivendo nas últimas décadas.

O Banco, que se encontrava gravemente fragilizado tanto no sentido patrimonial como em relação às indefinições que diziam respeito a sua vocação, condição e papel, passou por uma série de reformas que viriam a lhe dar uma nova face e padrão de inserção no mercado e na sociedade.

Foram tomadas medidas que passaram a dar configuração àquilo que veio a se tornar um novo Banco do Brasil – renovado na sua atuação mercadológica e revigorado na sua situação patrimonial. Consolidou-se e aprofundou-se a conglomeração, revisou-se e esclareceu-se o seu relacionamento com o Estado. Também se encerrou um longo período de indefinições em relação ao seu posicionamento no Sistema Financeiro Nacional, redefiniu-se seu papel e reafirmou-se sua condição de banco estatal. Finalmente, porém não menos importante, deu-se solução definitiva aos problemas que vinham se acumulando relativos às funções e responsabilidades onerosas que havia assumido nos anos precedentes, em nome do Estado ou por sua orientação/determinação, e estabeleceram-se medidas visando evitar que tais circunstâncias voltassem a ocorrer.

Todas estas diretivas foram adotadas vinculadas a uma conjuntura mais ampla que se relacionou com a própria revisão do papel do Estado e de sua forma de relacionamento com os agentes econômicos. Tudo isso imerso no cenário mundial da globalização e liberalização financeira e de consolidação do Consenso de Washington para os países latino-americanos.

Neste sentido, é importante lembrar que, desde o princípio da década de 90, e de forma mais embrionária desde meados dos anos 80, vinham sendo revisadas as posições relativas à presença do Estado na economia e firmando convicção sobre a necessidade de solução dos problemas fiscais do país.

Relativamente ao grau de estatização da economia, consolidara-se no período a posição de que esta deveria ser reduzida, retirando-se o setor público de áreas não “estratégicas” ou não reconhecidas como de função governamental. Com relação à questão fiscal, assumia-se, como essencial, a solução do déficit público como condição para superar os problemas da economia brasileira e, como questão subjacente, maior transparência aos canais de transferência de riqueza entre os setores público e privado, o que exigia a necessidade de definitivamente reconhecer no Orçamento Fiscal da União todos os seus gastos.

O presente capítulo aborda as transformações no Banco do Brasil dentro deste contexto, englobando o período de 1994 até o final da década, dividido em três seções. Na primeira parte, busca-se contextualizar as circunstâncias e caracterizar as fundamentações que levaram às alterações que ocorreram no BB bem como identificá-las no seu aspecto conceitual; na segunda, caracterizam-se as mudanças ocorridas e seus diversos desdobramentos; e na terceira, identificam-se os novos padrões de atuação e as suas conseqüências no desempenho da Empresa.

4.1 A REVISÃO DO PAPEL DO SISTEMA FINANCEIRO PÚBLICO

Os primeiros anos da década de 1990 aprofundaram a crise financeira e fiscal do Estado e gestaram a implantação de importantes medidas econômicas, que se vincularam direta ou indiretamente com o que ficou conhecido como Plano Real. O Plano, além de eliminar a inflação crônica e ascendente que vinha assolando o país, enfrentou e buscou dar encaminhamento a uma série de outros aspectos relevantes, envolvendo o Estado e a sociedade, relacionados com a corrosão da moeda nacional, sintoma mais evidente dos problemas estruturais da economia brasileira. Dado o fato de o sistema financeiro exercer papel essencial na economia brasileira e dado o peso dos bancos públicos dentro do sistema, muitas das soluções que se encaminharam diziam respeito diretamente a eles, ou sobre eles tinham forte impacto pelos seus desdobramentos.

Uma das questões fundamentais que se reconheceu e buscou solucionar foi o problema fiscal do Estado. Para tal, novos tributos foram instituídos, receitas foram desvinculadas de destinações específicas, aprofundou-se a revisão do tamanho do Estado (leia-se, desestatização) e buscou-se maior esclarecimento e transparência das despesas do Estado e uma mais clara definição da origem dos recursos para sua efetivação.

O SFN operava dentro das normas definidas pela legislação implantada em 1964/65 com as reformulações realizadas 1988, originadas dentro do acordo BACEN/BIRD e pelas diretrizes emanadas da nova Constituição Federal.

A Carta Magna garantiria a preservação do sistema financeiro aos bancos nativos e remetera o restante da regulamentação a uma lei complementar e criara uma série de fundos fiscais e parafiscais a serem geridos pelos bancos públicos.

Já as diretrizes, estabelecidas pelo Banco Central, introduziram o modelo da conglomeração e desregulamentação e, contraditoriamente com o que se estabelecera na Constituição Federal, reduziram o espaço dos bancos públicos federais e encaminharam a extinção e/ou privatização dos bancos públicos estaduais. Mais especificamente para o Banco do Brasil, ao mesmo tempo em que não se esclareceram quais seriam suas funções e responsabilidades no contexto econômico, mantiveram-se os ônus e atributos que vinham degradando sua saúde patrimonial e financeira no decorrer dos anos.

A partir da ascensão ao poder do Presidente Itamar Franco e sua equipe econômica, passaram a ser adotadas medidas que buscavam alicerçar o caminho que desembocou no Plano Real e na nova conjuntura econômica com a qual se passou a conviver – estabilidade monetária, aprofundamento da abertura econômica e desregulamentação da economia. Interessa aqui reconhecer aquelas que mais fortemente impactaram o SFN, particularmente os bancos públicos, e mais particularmente ainda o Banco do Brasil, coadunadas com o restante da política econômica adotada pelo governo. Foram elas a criação do COMIF, o Plano de Curto Prazo, o Plano de Ação Imediata e a Nota Técnica 020/95 do Ministério da Fazenda.

A criação do Comitê Gerencial das Instituições Financeiras Públicas – COMIF – foi o reconhecimento e a busca de uma solução para a falta de controle e coordenação das instituições financeiras públicas federais (IFPFs). Admitiu-se, implicitamente, que os bancos públicos federais vinham atuando de forma descoordenada e sem o controle do seu acionista majoritário, cada um

desenvolvendo políticas e estratégias específicas que, muitas vezes, se sobrepunham ou até competiam entre si. O COMIF passava a indicar a posição do governo de orientar articuladamente a atuação do conjunto de instituições: Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, Banco da Amazônia, Banco do Nordeste do Brasil.

Na mesma linha de atuação, o Plano de Curto Prazo, que foi um outro conjunto de medidas preparatórias ao Plano Real, enfatizava a importância do sistema financeiro público e a necessidade de seu enquadramento para que se dessem as condições de disciplinamento do gasto público no país.

O Plano de Ação Imediata – PAI - já se deu na gestão de Fernando Henrique Cardoso no Ministério da Fazenda. O PAI, além de uma série de medidas de cunho fiscal – aumento de receitas tributárias e privatizações, corte de gastos e fim dos subsídios agrícolas - explicitava de forma mais clara a necessidade de se sanear o sistema financeiro público e definir o papel das IFPFs.

A Nota Técnica 020/95 do Ministério da Fazenda (doravante apenas NT) **foi o documento que claramente estabeleceu a política do governo para os bancos públicos**¹. Ainda que em termos cronológicos sua publicação tenha sido posterior em um ano ao Plano Real, lançado no primeiro semestre de 1994, em perspectiva, pode-se afirmar que as definições já estavam delineadas anteriormente e faziam parte do amplo conjunto de medidas de reformas do Estado então implantadas. Este documento, que à época não teve sua importância reconhecida, fundamentou e balizou todo o rearranjo que se implantou nas IFPFs, incluído o Banco do Brasil; ainda veio responder às dúvidas sobre o futuro e indicativas de solução ao conjunto de problemas acumulados nos bancos públicos e que, em muitos casos, transcendiam seu ambiente e impactavam a economia do país. Frise-se a semelhança de procedimento do governo com aquele usado na abertura do sistema financeiro aos bancos estrangeiros. Tanto lá como aqui foram utilizados documentos – Exposição de Motivos e Nota Técnica - que aprioristicamente teriam trânsito circunscrito ao ambiente interno da burocracia, no caso do Ministério da Fazenda; portanto, sem status de diretriz governamental para adotar decisões de tão

¹ Os grifos deste capítulo são nossos.

grande impacto na economia do país. Pode-se especular que isto não tenha sido acidental; ao contrário, uma decisão deliberada para evitar maior publicidade e discussões no parlamento e na sociedade.

A NT tratou-se de um amplo programa para os bancos públicos, definindo diversos pontos obscuros e pendentes de esclarecimento que dificultavam sua atuação e seu desempenho. O documento **reafirmou o caráter público dos bancos federais** e disciplinou sua atuação, seus objetivos, linhas de ação e métodos de gestão, exigindo como contrapartida para a sua manutenção, padrões de desempenho compatíveis com o sistema privado.

Na avaliação de Vidotto (2002), a NT, pode ser dividida em quatro partes fundamentais: razão de ser e caráter empresarial; eficiência microeconômica; identidade e missão; e diagnóstico e recomendações.

Primeiramente, a NT confirmou a manutenção das IFPFs sob o controle do Estado e reconheceu o papel estratégico do sistema financeiro público dentro do SFN, ao afirmar sua importância de complementaridade ao SFN e na gestão de linhas de crédito e outros programas de interesse governamental. De outra parte, estabeleceu a necessidade de atuação dentro de parâmetros de desempenho compatíveis com o mercado, de tal sorte que se alcançassem resultados positivos geradores de lucro, negando, radicalmente, ainda que isto seja questionável, a possibilidade de se admitir resultados negativos futuros pela atuação vinculada ao Estado. Segundo a Nota, “Função social é autárquica, fundada no orçamento fiscal. Banco é banco, seja público ou privado. Deve gerar resultados, lucro, que no caso do primeiro, se converte em receita fiscal, que o governo pode utilizar em suas metas sociais”.

Em relação à eficiência microeconômica, estabeleceu-se a determinação de que a gestão dos bancos públicos seguisse a lógica privada, sendo imprescindível a remuneração do capital a taxas compatíveis àquelas alcançadas pelo mercado, ressalvado que sua atuação se dava em três frentes as quais deveriam ser identificadas e tratadas separadamente: atuação comercial, atuação de fomento e prestação de serviços. Sua atuação no ambiente comercial não deveria se diferenciar das condições de mercado e, portanto, ter como foco a valorização do capital. Para a atuação de fomento e de prestação de serviços, por sua vez, ficou estabelecido a necessidade de remuneração compensatória das despesas incorridas, não se admitindo mais o artifício do “subsídio cruzado”.

No que tange à identidade e missão, estas foram claramente definidas para todas as instituições envolvidas. Para o Banco do Brasil o documento estabeleceu o papel de “conglomerado financeiro federal, com atribuições específicas de fomento agroindustrial, de fomento ao comércio exterior, de relacionamento com o mercado financeiro internacional e de principal agente financeiro do Tesouro Nacional”.

Com relação ao diagnóstico e prescrições, relacionaram-se as razões, que na visão do governo, levaram o setor a este estado de coisas e estabeleceram-se as diretrizes que deveriam pautar genericamente sua atuação no futuro. Foram diagnosticados os seguintes problemas: superposição de papéis, concorrência entre instituições, rede de dependências autofágicas e ineficiente, pesadas estruturas administrativas, falta de profissionalismo e influências políticas na concessão de crédito e contaminação da situação financeira e patrimonial decorrentes de decisões governamentais em períodos anteriores, resultando em estoque de operações e créditos pendentes. As prescrições sugeriam a segregação contábil entre funções bancárias e fiscais, a modernização da gestão, um amplo esforço de recuperação de créditos, a revisão das redes sob critérios de custos e o equacionamento dos passivos. Tais prescrições sinalizavam para a hipótese de capitalização das instituições ou para a adoção de outro procedimento que equacionasse a situação patrimonial, especialmente do Banco do Brasil e da CEF.

Merece um questionamento a aderência da NT ao movimento mais genérico que vinha ocorrendo na economia brasileira, relativo ao papel do sistema financeiro e, mais propriamente, à presença do Estado na economia.

A míni reforma promovida pelo Banco Central, em 1988, encaminhara a liberalização do sistema financeiro brasileiro e estava em franca sintonia com a teoria da repressão financeira, que identifica a interferência do Estado no mercado financeiro como razão para os baixos níveis de investimento e poupança da economia. Pela teoria, o Estado ao interferir na intermediação financeira, influencia no dinamismo do mercado, desestimula a formação de poupança e torna as decisões de investimento descoladas da análise de viabilidade econômica, dada a inibição dos critérios de eficiência do mercado. A racionalidade econômica é substituída por outros critérios, deixando de ser utilizada a medida de remuneração do fator, no caso a própria taxa de juros, como fator de maior relevância na tomada de decisões, subvertendo, com isso, a lógica econômica na alocação de

investimentos. Portanto, a presença estatal deve ser reduzida ou eliminada para que o mercado se torne mais eficiente.

Efetivamente, o que se observou nos anos seguintes a 1988 guardou coerência com este pensamento. Ocorreu forte desregulamentação do sistema financeiro e redução sistemática da presença do Estado, seja pela perda de espaço relativo de seus bancos no mercado, seja pela redução de políticas discricionárias de crédito geradoras de benefícios.

De outra parte, e de uma forma mais abrangente, vinha se reduzindo a participação do Estado na economia. A argumentação liberal da ineficiência econômica do poder público somava-se, no caso brasileiro, ao esgotamento da capacidade de investimento e financiamento estatal, reforçando os movimentos de desestatização em diversos setores da economia. Desde o governo Collor, aprofundava-se a abrangência da política de privatizações. Ainda que no curto e frágil governo Itamar Franco tenha ocorrido uma aparente redução de velocidade neste processo, recorde-se que foi neste período que foi desestatizado um dos ícones do Estado Empresário brasileiro, a Companhia Siderúrgica Nacional. Com a posse de Fernando Henrique Cardoso, o movimento ganhou nova força sendo, inclusive, incluídos novos setores, como energia e comunicações, no Programa Nacional de Desestatização.

Portanto, e este é o questionamento antes referido, seria razoável que se caminhasse na direção da saída do Estado do SFN. Não foi o que ocorreu. A NT confirmou a presença estatal no setor, sob a argumentação fundamental de que havia a necessidade estratégica para tal e, secundariamente, alegou o papel de instrumentalização operação das linhas de crédito oficiais.

Neste aspecto, também parece haver certa contradição com as posturas até então adotadas em convergência com a teoria da repressão financeira uma vez que se reconhecia a permanência de linhas de crédito, patrocinadas pelo Estado, em condições diferenciadas.

As análises em torno desta questão têm diversas vertentes. Vidotto (2002) especula sobre a hipótese do reconhecimento pelo governo da existência de um mercado financeiro não maduro, com falhas e que, portanto, necessitaria da interferência estatal para o seu bom funcionamento. Também discute a hipótese de que a intenção seria, primeiramente, promover o saneamento das instituições e torná-las economicamente viáveis para, em um segundo momento, rever sua

propriedade. Reconhece neste sentido diversos procedimentos adotados em anos posteriores, mas que por outras razões conjunturais não vieram confirmar a hipótese. Oliveira (2003), por sua vez, dá outro enfoque à questão. Para ele, as alterações promovidas pela NT e mais o engessamento decorrente da adoção do Acordo da Basiléia pelo Brasil, transformaram radicalmente a atuação dos bancos estatais, que passaram a ser regidos por critérios onde passou a preponderar largamente a lógica da valorização financeira em detrimento da lógica de políticas públicas. Neste sentido, o interesse do Estado em mantê-los relacionar-se-ia com a apropriação dos seus resultados positivos futuros para compor o superávit primário, bem como – e aqui há uma aproximação de posições com Vidotto – fortalecer o Sistema Financeiro Nacional.

O que efetivamente veio a ocorrer nos anos seguintes foi a consolidação dos bancos públicos no mercado financeiro brasileiro, atuando dentro de uma dinâmica de negócios e de métodos de gestão cada vez mais próximos da lógica empresarial. Neste aspecto, houve um claro movimento que se poderia chamar de privatização “branca”: ainda que a propriedade continue na mão do Estado, a lógica de atuação, cada vez mais, é comandada por critérios apropriados da iniciativa privada. O desempenho é medido pelo lucro e outros indicadores de mensuração da eficiência da valorização do capital. Como, pelas mesmas razões, risco e rentabilidade passam a ser preponderantes na escolha de parceiros negociais (antes mutuários, agora clientes), o novo modelo reforça, ou, na melhor das hipóteses, é indiferente à estrutura de distribuição de riqueza e renda nacional. A tarefa de cumprir políticas públicas, quando ocorre, vem em papel secundário e instrumentalizando a gestão empresarial que privilegia a obtenção de lucros. Isto não acontece, ressalte-se, à revelia da orientação governamental. Ao contrário, esta é a visão que fundamenta e dá nexos ao padrão adotado para os bancos públicos pela NT.

A partir destas definições, passou-se a implementar as medidas que vão dar concretude ao novo modelo estabelecido. E havia muito que fazer. O Banco do Brasil particularmente, conviveria com amplas reformas nos anos seguintes que formataram sua nova face. Visava-se a adaptação

a uma realidade em rápida transformação e sedimentar as bases para a construção de uma empresa verdadeiramente ágil, sólida, competitiva, voltada para as necessidades do mercado e capaz de manter níveis de rentabilidade adequados à

representatividade do patrimônio pertencente à União e a milhares de acionistas.
(Banco 95, p. 9)

A dimensão, amplitude e dificuldade da tarefa podiam ser percebidas em vários ângulos, fosse no curto ou no longo prazo: a fragilidade patrimonial, a tradição cultural da Empresa, a falta de competitividade empresarial, o atraso tecnológico, e a perspectiva negativa de resultados.

As reformas principiaram em 1995 com a posse da nova diretoria, tendo na presidência Paulo César Ximenes, que permaneceria, juntamente com a maior parte da diretoria, no comando do Banco pelos quatro anos seguintes, sendo o responsável pela implantação das mudanças e consolidação do BB moldado às novas diretrizes.

4.2 AS REFORMAS NO BANCO DO BRASIL – PÓS 1994

Nesta seção, são identificadas e discutidas as principais mudanças que ocorreram no Banco do Brasil nos seus aspectos conjunturais e estruturais, tendo permanentemente em foco aquilo que o Banco denominou como premissas básicas para a nova realidade (Banco 95, p. 13): eliminação dos desequilíbrios financeiros com o ajuste da equação receitas/despesas e a modernização da Empresa para atuação em um ambiente de baixa inflação e de **grande competitividade**. Além das medidas emergenciais adotadas logo nos primeiros meses da nova gestão, os principais aspectos a serem considerados serão a recomposição da estrutura de capital, a reformulação da gestão, a melhoria da estrutura de ativos, a revisão das práticas de crédito, a modernização tecnológica, a reestruturação administrativa e a estratégica mercadológica.

Preliminarmente, cabe chamar atenção para a coerência do conjunto das medidas às diretrizes emanadas pela Nota Técnica 020/95, ainda que eventuais vicissitudes conjunturais tenham exigido adequações não previstas e que, se descontextualizadas, poderiam ser consideradas como divergentes da orientação central perseguida: manutenção do BB sob o controle do Estado, porém atuando sob a lógica privada.

4.2.1 Medidas emergenciais

No primeiro semestre de 1994, o BB ainda apresentou resultados positivos. Os ganhos inflacionários e a rotina de prorrogação dos créditos problemáticos garantiram a manutenção dos lucros.

A partir da brusca queda da inflação, a partir de julho com a entrada em vigor da nova moeda, uma nova realidade se configurou e, já na segunda metade do exercício de 1994, o Banco apresentou prejuízo.

Todavia, foi em 1995, com a confirmação da estabilidade econômica, a valorização cambial, a adoção de medidas restritivas de crédito e a nova postura de enfrentamento dos devedores que a crise do Banco se escancarou, traduzindo-se em estupendos prejuízos nos semestres seguintes que totalizaram no ano mais de R\$ 4,25 bilhões. Em decorrência, o Patrimônio Líquido caiu de R\$ 7,04 bilhões para R\$ 3,47 bilhões entre os exercícios 1994/1995.

Dentro deste ambiente, principiaram as medidas saneadoras englobadas no que foi denominado Programa de Ajustes. A redução das despesas foi buscada com medidas de economia de recursos materiais, a otimização dos recursos computacionais, a venda de patrimônio não-de-uso e, principalmente, com a redução das despesas de pessoal. Foi implantado um programa de desligamento dirigido, denominado de Programa de Desligamento Voluntário, que resultou na saída de 13.388 empregados da Empresa e economia de R\$ 45,2 milhões mensais. O programa, apesar de se denominar voluntário, guardava uma sutil forma de pressão sobre a parcela mais cara, na lógica custo/benefício, do funcionalismo: aqueles que, na visão do Banco, possuíam salários acima da média para a função desempenhada foram incluídos em uma relação de “elegíveis” de um provável processo de demissão, que poderia vir a ser implantado, caso as medidas de saída incentivadas não atingissem o números pretendidos – números estes que não foram divulgados.

Dentro do mesmo esforço de redução de custos, foram fechadas 108 agências domésticas e 8 dependências no exterior.

Na outra ponta da equação saneadora relacionada com a geração de receitas, pouco pode ser feito no curto prazo. O que se observou foi o início de movimentos de maturação mais longa e a introdução e internalização efetiva da visão negocial em todas as frentes de atuação da Empresa. Assim, merecem

referência (a) as iniciativas consolidadoras da atuação conglomerada – expansão nos negócios de cartões de crédito, seguros, fundos de previdência e títulos de capitalização; (b) o avanço na área de mercado de capitais, especialmente no exterior aproveitando a conjuntura favorável do mercado financeiro internacional; e (c) o crescimento da participação no mercado de captação, principalmente dos produtos tradicionais como depósitos à vista, depósitos a prazo e caderneta de poupança.

Os resultados dos ajustes, todavia, foram aquém dos esperados. Por um lado, as medidas saneadoras adotadas não geraram os impactos esperados no curto prazo e, por outro, talvez mais relevante, variáveis conjunturais externas, como o recrudescimento da inadimplência e a valorização do real frente ao dólar, anularam o esforço interno.

Uma vez reconhecida a timidez e a eficácia restrita das medidas até então adotadas, em março de 1996, aprofundaram-se as reformas e foi adotado um amplo plano de reestruturação do Banco, que vai atacar no âmago os problemas da instituição.

4.2.2 Recomposição da estrutura de capital

Os prejuízos, que haviam se acumulado desde o segundo semestre de 1994, viram-se agravados com o resultado da inadimplência no primeiro semestre de 1996. Fruto de uma política conservadora de provisionamento de créditos duvidosos e face ao endurecimento das negociações com os devedores - medidas relacionadas com nova postura empresarial da diretoria -, especialmente da área agrícola, fechou-se aquele semestre com um prejuízo de R\$ 7,5 bilhões de reais.

Considerando que o ano de 1995 havia se encerrado com um Patrimônio Líquido de R\$ 3,47 bilhões, evidenciava-se o quadro de insolvência do Banco, resolvido por um processo de capitalização.

A capitalização se efetivou com a emissão de novas ações no valor R\$ 8 bilhões, adquiridas pelo governo federal através do Tesouro Nacional - R\$ 6,4 bilhões -, pelo BNDES através do BNDES-Par - R\$ 500 milhões - e o restante pelo Fundo de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil - PREVI.

Para Vidotto (2002), a capitalização de R\$ 8 bilhões do Banco do Brasil constitui o ápice de uma sucessão de movimentos que sucederam o fim dos créditos

subsidiados à agricultura, até 86 parcialmente viabilizados pelo acionamento da “conta movimento”. A proteção creditícia do Estado à agricultura não desapareceu após aquela data, mas apoiou-se em mecanismos incertos e precários cujos efeitos, ao invés de refletirem-se nos Orçamentos Monetário ou Fiscal, como antes, ficaram camuflados na crescente deterioração das contas do BB. Respondida a crise com a reestruturação patrimonial da Empresa, é como se tal medida viesse *a posteriori* preencher a função da “conta movimento”, com a diferença relevante que tais recursos têm agora explícita natureza fiscal.

Portanto, através da capitalização amplamente bancada pelo governo federal, equacionavam-se os problemas patrimoniais que vinham assolando o Banco pela inadimplência, principalmente do crédito rural e, por outro lado, disponibilizava-se à Empresa uma ampla massa de ativos passíveis de recuperação. A renegociação destes créditos viria a se mostrar de fundamental importância nos exercícios seguintes. Enquanto implantavam-se reformas de maturação mais lenta e de maior envergadura, foi a recuperação de créditos inadimplidos, viabilizada pelos instrumentos de negociação disponibilizados pelo governo, que garantiram os resultados positivos do Banco. Estes instrumentos foram a securitização das operações, a partir de 1996, e a introdução do Programa Especial de Saneamento de Ativos em 1998. As medidas tinham em comum o alongamento do perfil das dívidas e a substituição dos instrumentos de crédito originais por títulos de emissão governamental de vencimento futuro. O devedor, além da responsabilidade de aquisição destes títulos, se responsabilizava pelo pagamento dos juros incidentes sobre os papéis.

A capitalização também se fazia necessária pela adequação do patrimônio líquido do Banco às exigências do Acordo da Basileia, adotadas em 1994, através de resolução do Banco Central, que estabeleciam uma relação mínima de 8% entre ativos ponderados segundo o seu risco e o patrimônio líquido da instituição.

4.2.3 Reformulação da gestão

Com a reformulação da gestão da Empresa visava-se estabelecer mecanismos que assegurassem a continuidade administrativa e o fiel cumprimento da missão do Banco. Reconhecia-se indiretamente a descontinuidade na gestão em períodos anteriores e a adoção de diretrizes operacionais, nem sempre em

consonância com as definições estratégicas estabelecidas para a Empresa. Os Conselhos Fiscal e de Administração passaram por reformulações que os tornaram mais transparentes em relação às suas decisões. Também foram reformulados os critérios de votação e composição, de tal sorte a reduzir o poder soberano que o acionista majoritário possuía em ambos até então. Com isso, o Conselho de Administração passou a ser composto por sete membros, quatro representantes da União, dois dos acionistas minoritários e um dos empregados acionistas. Além disso, estabeleceu-se a necessidade da aprovação com, no mínimo, cinco votos para temas que envolvessem a política geral de negócios do Banco, a escolha do titular da Auditoria Interna e do Auditor Externo e a eleição da Diretoria. O Conselho Fiscal passou a ser constituído por dois membros eleitos pelos detentores de ações ordinárias, um membro escolhido pelos acionistas minoritários portadores de ações ordinárias, um membro eleito pelos detentores de ações preferenciais e mais um membro eleito por detentores de ações de qualquer espécie. As medidas buscavam tornar o Banco menos suscetível a decisões autárquicas do controlador e garantir espaço de discussão e participação nas decisões aos acionistas minoritários.

Também em instâncias inferiores foram promovidas profundas alterações na gestão da Empresa. Foi implantado um regime de colegiados que passou a permear todas as instâncias decisórias. Desde a Diretoria até a administração das agências, passou-se a adotar a formação de comitês para a tomada de decisões envolvendo as mais diferentes áreas.

4.2.4 Melhoria da estrutura de ativos

A melhoria da estrutura de ativos visava evitar riscos de descasamentos entre ativos e passivos, tanto no sentido temporal como monetário. Tais circunstâncias tinham sido comuns em anos anteriores. Para citar dois exemplos: (a) as sucessivas repactuações das operações da área rural que se arrastavam por longos anos, configurando-se, portanto, como operações de longo prazo, haviam sido lastreadas com recursos da Caderneta de Poupança, captação de liquidez mensal; e (b) como demonstravam parte dos prejuízos de 1995, não raro se realizavam operações na área doméstica referenciadas em indexadores, desvinculados daqueles incidentes sobre as operações passivas, muitas vezes realizadas no exterior. Tais circunstâncias eram inadmissíveis sob a ótica bancária

privada, por exporem a instituição a altos riscos de liquidez, na primeira hipótese, e de prejuízos financeiros, na segunda.

Também, dentro de um enfoque de prontamente reconhecer eventuais dificuldades para melhor poder saná-las e, como efeito secundário, sugerindo maior rigor na realização de operações ativas de risco, estabeleceu-se a redução de prazos para transferência de operações inadimplidas para condição de créditos de liquidação duvidosa, com o devido provisionamento do seu valor.

E, como medida pontual, mas de grande relevância para a conjuntura que se vivia, buscou-se uma solução definitiva das pendências remanescentes com o Tesouro Nacional. Neste sentido, segundo o Relatório Anual de 1995, “das antigas pendências, já foram reconhecidas dívidas no valor de R\$ 4,6 bilhões”.

4.2.5 Revisão das práticas de crédito

No crédito, encontrava-se uma das áreas mais nevrálgicas e importantes para a nova realidade de atuação em um regime concorrencial. A despeito dos problemas de inadimplência, acumulados nos anos anteriores, motivados pela atuação em sintonia com as diretrizes governamentais, reconhecia-se que o Banco não possuía competência para atuar com crédito em um cenário de taxas de juros positivas e de estabilidade econômica.

Era necessária a modernização dos métodos de trabalho e desenvolvimento de instrumentos para melhorar o gerenciamento de risco, de forma conjugada com um programa permanente de qualificação do processo de análise de crédito, de tal sorte que se pudesse retornar ao mercado de operações ativas de intermediação financeira em escala compatível com o tamanho da instituição e com níveis aceitáveis de risco. Necessitava-se desenvolver práticas de gestão e ferramentas corporativas que sanassem as carências e atendessem, no curto prazo, as demandas vinculadas a esta nova realidade.

Partindo então de uma postura de forte conservadorismo na análise de risco, foram estabelecidas as seguintes medidas: adoção do limite de crédito por cliente, segregação das funções de crédito e operacionais e decisão sobre concessão de crédito, exclusivamente em regime de colegiado.

Passaram a fazer parte da estrutura da Empresa o Quadro Geral de Ênfase Negocial, que estabelece os setores de maior e menor interesse negocial do Banco,

sofrendo revisões periódicas, no intuito de refletir a análise conjuntural dos quadros especializados da Empresa e a Central de Análise de Risco, com a finalidade de analisar e definir a política de crédito e, mais pontualmente, estabelecer risco e limites de exposição de crédito por cliente.

O conjunto de medidas sinalizava a criação de uma cultura de crédito, distanciando-se dos critérios, até então preponderantes, de atendimento das demandas para atividades de fomento de setores ou empresas em dificuldades de acesso a crédito no mercado – neste sentido, exercendo a função de “emprestador de penúltima instância”.

Caminhou-se efetivamente para a criação de uma cultura de crédito muito similar àquela adotada pelos bancos privados, que tornou preponderante a valorização do capital, ponderado o risco, para o estabelecimento das condições gerais de crédito e para a realização de operações com clientes.

4.2.6 Modernização tecnológica

Reconheceu-se o grande atraso do Banco em relação à concorrência em termos tecnológicos. Os anos de vigência da lei de reserva de mercado à indústria brasileira de informática e os baixos investimentos, realizados em decorrência das crescentes contingências sobre investimentos das empresas estatais, haviam colocado o Banco do Brasil em flagrante defasagem tecnológica, impactando sua capacidade de processamento eletrônico de dados e baixo índice de absorção e exploração dos benefícios gerados pela informática para o aumento da eficiência da mão-de-obra, como terminais eletrônicos de auto-atendimento e microcomputadores.

Em que pesem as dificuldades financeiras enfrentadas, estabeleceu-se um programa maciço de investimentos para sanar este quadro. Foram programados, e cumpridos, investimentos da ordem de R\$ 2 bilhões para o período de 1996 a 2000, que permitiram ao BB rapidamente recuperar seu atraso. A título ilustrativo, registre-se que, já em 1997, todas as agências estavam interligadas *on-line* e a capacidade de processamento havia sido expandida em 128% em relação a 1995 (Banco 97).

Todavia, mais relevante que a aquisição de equipamentos foi a apropriação dos benefícios que a crescente utilização dos meios computacionais trouxe. Foi graças ao desenvolvimento de produtos e ferramentas otimizadoras dos recursos humanos que se alcançou avançar no volume de negócios, seja ampliando a base

de clientes ou desenvolvendo novos produtos, no meio de um processo de redução significativa da massa de empregados. Paulatinamente, começou-se a observar a convergência dos padrões de eficiência da empresa aos padrões do mercado.

4.2.7 Reestruturação administrativa

Foi uma das faces mais evidentes das reformas que se implantaram. Sua abordagem ia muito além da simples redução de custos administrativos. Buscava-se revisar toda a estrutura administrativa da Empresa e quebrar diversos paradigmas, que haviam sido incorporados à sua cultura nos anos de atuação como autoridade monetária ou mesmo nas fases posteriores, e que ainda se preservavam e se reproduziam no seu seio, motivados, dentre outros motivos, pelo próprio corporativismo do funcionalismo. Foram então adotadas diversas medidas, todas, frise-se mais uma vez, coerentes com a nova realidade com a qual a Empresa se defrontava para atuar em regime de concorrência no mercado bancário. As principais medidas adotadas foram as seguintes: (a) melhoria da capacitação dos empregados; (b) implantação do novo modelo organizacional em segmentos de mercado; (c) revisão do plano de cargos e salários.

Por afetar diretamente e no curto prazo a condição econômica dos empregados e criar um ambiente de desestabilização nas relações trabalhistas, radicalmente diferente da cultura empresarial pré-existente – alicerçada em uma política pródiga em benefícios e vantagens destoantes do mercado – sua implantação foi difícil e conturbada.

No transcurso de sua história, havia se sedimentado a convicção da excelência do quadro de pessoal do Banco do Brasil. Fosse pelas dificuldades e rigor das regras de acesso, decorrentes da disputa nos concursos de admissão; fosse pela condição de vida privilegiada que os funcionários apresentavam – especialmente em relação às populações interioranas, o que se tornou mais evidente a partir da interiorização do Banco nas décadas de 1960/1970; ou ainda pela condição ambígua funcionário público/bancário - recorde-se os pleitos de equiparação com os funcionários do Banco Central - formara-se, especialmente intra-quadros, uma imagem de diferenciação em relação ao mercado bancário, com clara conotação de superioridade. A própria Empresa alimentava tais sentimentos ao afirmar, recorrentemente, que seu maior patrimônio era o seu funcionalismo.

Convergia no mesmo sentido o fato de o BB adotar, desde a década de 60, um programa permanente de formação e qualificação profissional, estruturado em uma rede de Centros de Formação Profissional – CEFOR – espalhados por todo o Brasil. Os CEFORs atendiam amplas parcelas do funcionalismo, a partir da disseminação de experiências e conhecimentos gerados no ambiente interno da instituição, mais uma vez atestando a postura de independência e autonomia em relação ao mercado.

A nova realidade provocou a revisão destas convicções. Ao afirmar-se a necessidade de melhorar a capacitação profissional dos empregados, reconheciam-se suas deficiências. Não bastavam mais para a Empresa profissionais que apenas cumpriam, correta e eficientemente, as determinações das chefias. O ambiente exigia capacidade crítica e de elaboração, estabelecimento de estratégias e uma postura mais ativa de relacionamento com os clientes e de enfrentamento do dia-a-dia. Aprender com as experiências alheias e apropriar-se de práticas e soluções desenvolvidas por terceiros, passou a ser relevante e decisivo.

Com isto, a política de formação e treinamento sofreu forte alteração. O treinamento interno, ainda que não extinto, foi reduzido e em sua substituição foi desenvolvido um programa de convênios com instituições especializadas e de competência reconhecida para a implantação de treinamentos externos ao Banco. Para citar alguns exemplos, foram estabelecidas parcerias com a Fundação Getúlio Vargas, Universidade de São Paulo, Universidade Federal do RS e Fundação Dom Cabral. Ainda na mesma direção, passou-se a valorizar mais a formação acadêmica do pessoal e implantou-se um programa de incentivo, através de bolsas de estudo que subsidiavam parte dos custos.

A implantação de um novo modelo organizacional foi também ao encontro da lógica empresarial. A estrutura departamentalizada por funções até então existente foi substituída por um modelo de unidades, segmentadas em unidades de negócio e unidades de função dentro de um processo de identificar a participação das diversas áreas nos resultados, garantir maior articulação e diminuir influências externas sobre os processos decisórios. Passou-se a assumir o protagonismo do resultado econômico sobre a atividade do BB e a sua mensuração e determinação como única forma de legitimar a existência e manutenção das estruturas internas. Nesse sentido, buscou-se estabelecer metodologias de precificação interna, de tal sorte que, aquelas unidades que não tivessem na sua finalidade a geração de

negócios com clientes – unidades de função –, pudessem ter o seu desempenho medido e avaliado.

O relacionamento com a clientela, por sua vez, passou a ser coordenado de forma segmentada e sob a responsabilidade das unidades de negócio específicas. Neste sentido, a Unidade Estratégica de Negócios Rural, por exemplo, passou a coordenar e estabelecer as políticas de relacionamento do Banco com o setor agrícola, assim como a Unidade Estratégica de Recuperação de Créditos passou a ser responsável pelos negócios relativos à solução dos créditos inadimplidos.

Portanto, tratava-se de reestruturar a Empresa no sentido de claramente lhe dar condições de melhor realizar negócios, termo que, somente a partir de então, incorporava-se ao linguajar do Banco.

Finalmente, havia a questão da política de pessoal propriamente dita. A política de remuneração, até então vigente, era baseada fundamentalmente no tempo de Empresa do funcionário. Da sua remuneração, a parcela preponderante estava relacionada ao tempo de serviço em detrimento daquela referente à função exercida. Portanto, independentemente da função ocupada, periodicamente o funcionário era promovido e tinha seu salário aumentado, de tal sorte que ao completar 30 anos de empresa chegaria ao topo da carreira, fosse exercendo funções na base da pirâmide corporativa, fosse estando em função de importância estratégica. Por outro lado, a própria política de seleção para o exercício de funções tinha como critério preponderante o tempo de serviço o que acabava reforçando o sentimento de que, independente da qualificação e do esforço individual de cada um, bastava aguardar a sua vez para que as promoções acontecessem. Havia um único aspecto que criava diferenciação na velocidade de ascensão que era a disposição para a mobilidade². Tal conjuntura era compatível com um modelo de atuação autárquica e alienada das disputas de mercado, mas insustentável em um ambiente de concorrência e competitividade.

Respeitadas as circunstâncias legais, portanto preservando direitos e evitando a redução de salários, esta estrutura foi radicalmente revista. Instituiu-se nova política de pessoal que, a exemplo do mercado, privilegiou a complexidade e

² Disposição do funcionário para transferir-se de dependência obedecendo os interesses da Empresa.

responsabilidade da função no estabelecimento da remuneração, partindo-se em busca de critérios que mensurassem capacidade e conhecimento para a escolha de funcionários para o exercício de funções de maior exigência.

A carreira do funcionário passou a ser de sua responsabilidade. A inércia e estabilidade da política anterior foram substituídas pela valorização do esforço e do desempenho individual. Se antes, ser “antigo” na Empresa era motivo de orgulho e reconhecimento da experiência acumulada, o novo contexto olhava com desconfiança aqueles que não haviam galgado degraus na estrutura corporativa com o decorrer dos anos.

4.2.8 Estratégias mercadológicas

Talvez residam sob este título as mudanças mais importantes que o Banco do Brasil implantou, uma vez que dizem respeito à definição dos campos de atuação e à sua forma de inserção no mercado. O Banco, que como visto anteriormente, tinha balizado, até meados da década de 1980, sua atuação na condição de Autoridade Monetária ou de instrumento de políticas públicas, passava agora a se defrontar com a determinação incondicional de sobreviver do seu próprio desempenho, em um ambiente de competição e de igualdade de condições com os concorrentes.

Ainda que o Banco continuasse atuando como agente do Governo, tal relacionamento estava agora alicerçado sobre regras e critérios bem definidos que não permitiam o retorno de crises como aquela que se estava enfrentando. Portanto, ao reconhecer-se a impossibilidade de contar com novos auxílios do acionista majoritário para sanar eventuais necessidades, tornou-se vital definir uma política de atuação no mercado e eleger áreas prioritárias de intervenção.

Tal quadro reforçou o caráter empresarial do Banco e fez com que suas estratégias mercadológicas fossem claramente direcionadas para a busca da valorização financeira. Portanto, o lucro e a atividade comercial passaram a ser prioritários e referenciais, respectivamente, para o padrão de atuação da Empresa. Mais do que isso, contaminaram as atividades de fomento e de prestação de serviço ao acionista majoritário, que passaram a ser percebidas como alternativas ou ferramentas de alavancagem de resultados.

O crédito agrícola que, depois da tentativa frustrada de eliminação de subsídios por parte do governo nos anos anteriores, voltava a ser praticado em condições favoráveis e mantinha o Banco do Brasil como principal agente, passou a ser amplamente utilizado como argumento de venda de produtos da área comercial, como seguros, títulos de capitalização, planos de previdência e tantos outros que passaram a ser o foco da Empresa. Aliás, a própria distribuição interna destes recursos passou a considerar mais a competência de cada unidade de alavancar vendas de interesse do Banco que as necessidades da economia da região.

Também confirmam esta percepção as dificuldades de implantação do Programa Nacional da Agricultura Familiar – PRONAF. O programa instituído em 1995 com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT - e que reforçou a política de apoio diferenciado à agricultura pelo governo, só veio a deslanchar a partir do momento que o BB conseguiu negociar com a União o estabelecimento de uma tarifa mensal sobre cada operação realizada e desenvolveu parcerias com sindicatos ou empresas de integração agrícola, reduzindo substancialmente os custos administrativos de contratação destas operações bem como seu risco.

Na opinião do próprio Banco,

Não há incompatibilidade entre as funções público/privada. O que importa é a rentabilidade das operações. 'Não podemos deixar de aproveitar a vantagem comparativa em relação aos outros bancos, por que somos o maior banco comercial do país e também **agente do governo**' (...) para Zaghen, é possível estabelecer estratégias voltadas para os mercados de pessoa física e jurídica, aproveitando oportunidades de negócios abertas nos programas de desenvolvimento do Governo que permitem a atuação do BB em toda a cadeia produtiva de um determinado negócio ou setor econômico. Neste sentido, **o agronegócio deverá ser um caminho eficaz na busca de melhores resultados.** (idem, p. 26)

Neste ambiente, o Banco tornou-se, na sua essência, um banco comercial convencional, onde o que importa é o resultado e que busca extrair, de eventuais vantagens comparativas que o diferenciem, armas e argumentos para melhor se posicionar no mercado. Os focos de mercado estão definidos e envolvem segmentos de Pessoa Física, Pessoa Jurídica e Governo.

4.3 AS CONSEQÜÊNCIAS DAS MUDANÇAS NO BANCO O BRASIL

Nesta seção, são identificados os novos padrões de atuação do Banco do Brasil e suas conseqüências no desempenho da Empresa. Neste sentido, apresentamos e discutimos o comportamento dinâmico dos principais indicadores de desempenho, além de elencarmos os eventos mais relevantes na sua atuação no período. Além do lucro, serão considerados a evolução da participação do conglomerado no mercado bancário e outros indicadores, usualmente utilizados para avaliar as empresas do segmento.

4.3.1 Tempo de mudança – resultados

Olhado sob o prisma empresarial, o Banco colheu sucessivas vitórias nos anos da segunda metade da década de 1990.

Não apenas seu lucro e participação no mercado apresentaram evolução positiva, como a maioria dos demais indicadores de desempenho – como rentabilidade sobre o Patrimônio Líquido, índice de eficiência, participação das tarifas sobre o total das receitas operacionais – convergiram em direção aos padrões do mercado, indicando a concretização dos objetivos traçados de fazer o BB atuar em sintonia com a lógica empresarial. Como o próprio Banco enfatiza, “A face mercadológica do Banco tem sido colocada à prova desde 1995 – e com notável sucesso” (Banco 98).

Os lucros retornaram ao Banco, já a partir de 1997, e cumprem uma trajetória ascendente ano após ano, com pequena inflexão em 1999, tanto em termos absolutos como na sua relação com o Patrimônio Líquido.

Após os negros anos de 1995 com prejuízo de R\$ 4.245 milhões e 1996 com prejuízo de R\$ 7.256 milhões, em 1997 o resultado foi positivo em R\$ 573 milhões, decorrência da “nova postura do Banco do Brasil – política criteriosa e conservadora no crédito, cultura de qualidade total e **ênfase empresarial**” (Banco 97, p. 66). A rentabilidade foi de 9,6% sobre o Patrimônio Líquido, o qual evoluiu de R\$ 5.380 milhões em 1996, para R\$ 6.003 em 1997.

Também nesse ano, confirmaram-se as estratégias anteriormente definidas de reduzir custos, ampliar investimentos em tecnologia, restabelecer a cultura do crédito, disseminar o foco nos resultados e capacitar qualitativamente os

profissionais. Firmou-se a convicção sobre a necessidade de ampliar a base de clientes e, neste sentido, foi definida a estratégia de centrar esforços nos mercados de varejo, seguridade e mercado de capitais. Complementarmente, dada a maior abrangência de mercados abarcados, trabalhou-se com o propósito de oportunizar novas opções de crédito a grupos segmentados de clientes e modelados ao novo ambiente de estabilidade econômica.

Em termos de desempenho financeiro no ano, destacou-se o resultado alcançado com a intermediação financeira que foi de R\$ 2.231 milhões, motivado fortemente pela recuperação de operações inscritas em Créditos em Liquidação e pela redução do custo de captação, decorrência do crescimento dos depósitos sem remuneração – depósitos à vista. Ainda, muito relevante, o resultado positivo das subsidiárias de R\$ 643 milhões, indicando sua relevância sobre os resultados do conglomerado. Os ativos totais cresceram 31,8%, passando de R\$ 82,6 bilhões para 108,9 bilhões. A carteira de operações de crédito aumentou R\$ 5,3 bilhões, um crescimento de 16,9% em relação ao ano anterior e os depósitos saltaram de R\$ 45,2 bilhões para R\$ 55,3 bilhões.

No que se refere às despesas, houve um decréscimo na relação despesas de pessoal sobre o total das despesas administrativas, confirmando um movimento iniciado em 1994. Naquele ano, as despesas de pessoal representavam 84,6% do total e caíram nos anos seguintes para 80,3%, 76,6% e 74,8% no ano em destaque.

Já na relação receitas de prestação de serviço e despesas administrativas, ocorreu movimento inverso, crescendo a parcela das despesas cobertas com esta origem de receita e atingindo 30,3%.

Estes indicadores, apesar de ainda se encontrarem distantes das medianas setoriais, indicavam aproximação com aqueles números.

Em termos de infra-estrutura, vale referir que, no ano de 1997, alcançou-se a interligação de 100% da rede de dependências, incorporaram-se mais 25 mil estações de trabalho à rede e garantiram-se as condições de agilidade e segurança do processamento das informações nos equipamentos de grande porte (*Mainframes*).

Na área de recursos humanos, 1997 foi o ano de efetiva implantação da nova política de remuneração. Foi implantado o novo Sistema de Retribuição e definidos os novos Planos de Cargos e Salários e o Plano de Cargos Comissionados. O Plano de Cargos e Salários estabeleceu a tabela de salários,

ajustada à realidade de mercado e eliminou o crescimento vegetativo da folha de pagamento, gerado pelas promoções automáticas por tempo de serviço. Também a prática do anuênio, remuneração extra por cada ano trabalhado, foi extinta. O Plano de Cargos Comissionados estabeleceu

níveis de responsabilidade funcional com o objetivo de torná-lo compatível com a arquitetura organizacional da Empresa e criar maiores opções de crescimento profissional para os funcionários. Foi implantado, também, valor de referência para cada função, espécie de garantia que tem como parâmetro o valor observado no mercado para o exercício de atribuições semelhantes às do Banco. (Banco 97, p. 35)

Portanto, criou-se clara distinção e distanciamento entre o salário base do funcionário e a remuneração pela função exercida, invertendo a lógica anterior, com privilégio do salário base em detrimento da remuneração pela função. O número de empregados continuou em queda. Encerrou-se o ano com 76.387 funcionários, 8.974 a menos que no final de 1996.

Na área comercial, destacou-se o forte incremento no número de clientes que evoluiu em 1,6 milhões no ano e o lançamento de produtos de mais fácil acesso e operacionalidade, como o Crédito Direto ao Consumidor, operado diretamente pelo cliente nos terminais de auto-atendimento. O crescimento na base de clientes refletiu-se no volume de captações com destaque para os depósitos à vista, que evoluíram mais de 120%, refletindo também o cenário de estabilidade econômica e a decorrente monetização da economia. Coerente com a estratégia de avanço no varejo bancário rumo às classes mais baixas e menos bancarizadas, o Banco lançou um cheque especial para o público de renda entre 3 e 10 salários, responsável por grande parte do crescimento de 60% ocorrido no ano.

O ano também foi marcado pela preocupação com o rejuvenescimento da base de clientes. Neste sentido, foram lançados produtos específicos para os públicos adolescente e universitário denominados Conta BB Teen e Conta BB Campus.

No segmento de pessoas jurídicas, destacam-se o crescimento e a ênfase dada aos produtos de crédito de menor exposição de risco, como as operações baseadas em recebíveis. No ano foram lançadas, com esta característica, as operações de desconto de cheques, antecipação de vendas com cartões de crédito

e incrementadas as operações de *Vendor* – modalidade de desconto de duplicatas, com benefícios tributários ao cedente.

No aspecto de participação de mercado, vale registrar a participação pouco significativa do Banco do Brasil no mercado brasileiro de crédito a empresas, especialmente no segmento de médias e grandes. Fruto do reconhecimento de tal quadro e objetivando revertê-lo, o Banco começou a praticar uma política de segmentação.

Na área de seguridade, manteve-se a trajetória de ascensão, iniciada em 1995. A Brasilcap, subsidiária na área de títulos de capitalização, já ao final deste ano, detinha a primeira colocação no mercado brasileiro, angariando 23,35% dos prêmios arrecadados e a Brasilprev ocupava o terceiro lugar no mercado de planos de previdência aberta. Além disso, o ano marcou o ingresso do conglomerado no ramo de seguros de veículos, com o início das operações da BrasilVeículos Companhia de Seguros e, no ramo de seguros de vida e elementares, com a Companhia de Seguros Aliança do Brasil.

Na área agrícola, o desempenho foi tímido, valendo tão somente o registro das iniciativas referentes ao desenvolvimento de novos mecanismos de negócios à margem do crédito oficial e do crescimento do crédito voltado para a agricultura familiar. Incentivou-se a utilização da Cédula do Produto Rural – CPR – e do BB-Leilão Eletrônico, ambos produtos desenvolvidos pelo Banco para o mercado agrícola e com alguns vínculos com o mercado de bolsas de mercadorias e futuros. Com relação ao crédito para a agricultura familiar, o desenvolvimento do Rural Rápido, que automatizou as operações de PRONAF, resultou em significativo incremento da linha.

Enfim, na visão do Banco,

os resultados são eloqüentes (...) Somos hoje o retrato de uma empresa que mudou para se fortalecer. Uma Instituição que busca um futuro sustentado pela **geração de resultados**, pela transparência de suas demonstrações contábeis e por uma profunda identificação com as demandas de seus clientes. (Banco 97, p. 7)

Em 1998, o lucro foi de R\$ 870 milhões, representando uma rentabilidade sobre o Patrimônio Líquido de 13,1%, o que “assinala o acerto das estratégias adotadas até agora. Mostra que os índices do Banco do Brasil tendem a crescer,

aproximando-se dos índices do mercado” (Re 98, p. 9). São reafirmadas as estratégias de redução das despesas de pessoal, o incremento das receitas oriundas de prestação de serviços, o novo modelo de gestão de crédito e a adoção de mecanismos inovadores na recuperação de créditos.

Com relação à dualidade público/privada, esclarece que

A condição de principal instrumento financeiro da União significa, no âmbito das atividades do Banco do Brasil, dar curso aos empreendimentos geradores de emprego e renda, incentivar a multiplicação de pólos de desenvolvimento regionais e executar com eficácia programas articulados pelas áreas sociais do Governo (educação, saúde, previdência, etc.). **A atuação do Banco, no entanto, legitima-se com a consolidação de uma cultura empresarial, que se traduz na busca de resultados.** Um banco forte e sadio, indispensável para os clientes, lucrativo para os acionistas e atraente para os investidores garante um padrão de competitividade que permite tornar consistentes ações para o desenvolvimento do País. (Banco 98, p. 7)

Este comportamento teve, como importantes componentes, o resultado da intermediação financeira de R\$ 3,5 bilhões que cresceu mais de 50% em relação ao ano anterior.

As despesas administrativas tiveram uma redução de 2,7% e a proporção das despesas de pessoal sobre o total sofreu nova redução representando neste ano - 69,3% do total. Já na relação entre as receitas de prestação de serviço e despesas administrativas, houve uma evolução positiva no número que chegou a 34,2%.

Os ativos do conglomerado atingiram R\$ 129,6 bilhões, com destaque para o crescimento das rubricas Títulos e Valores Mobiliários e Aplicações Financeiras de Liquidez.

As operações de crédito evoluíram para R\$ 40,3 bilhões, com um crescimento de 9% sobre o ano anterior e os depósitos cresceram 10,4%, atingindo a cifra de R\$ 61 bilhões.

Em termos de crédito, o ano foi marcado pela implantação de metodologia de precificação de crédito, que permitiu diferenciar preços em função do risco do cliente e da implantação da metodologia da terceirização de cobrança para operações inadimplidas de até R\$ 50 mil. Em relação aos estoques antigos

remanescentes de solução, foi instituído o Programa Especial de Saneamento de Ativos, que permitiu a recuperação de R\$ 745 milhões no ano.

Na área de recursos humanos, o ano caracterizou-se pelo retorno do Banco ao mercado de contratações. Foi realizado concurso público e foram contratados 2.951 novos funcionários. Apesar disso, o número de funcionários se reduziu para 72.350 em face da saída de 6.998 funcionários por aposentadoria ou demissão. Do total de R\$ 37 milhões investidos em formação de pessoal, 71% foram investidos em treinamentos externos, seja em bolsas de estudo de graduação ou pós-graduação, seja em treinamentos de executivos no modelo MBA.

Em infra-estrutura, mais uma vez destacaram-se os investimentos em informática. Chegou-se ao final do ano com 80.321 microcomputadores instalados e houve significativo crescimento das operações remotas de clientes, graças à utilização da Internet. A rede de terminais de auto-atendimento saltou para 12.456 e o número de salas de auto-atendimento totalizava 2.189. O ano também foi marcado pelo avanço da rede do Banco nas regiões mais desenvolvidas do país, especificamente Sul e Sudeste. Foram inauguradas 101 novas agências nestas regiões.

O ano também foi marcado pela implantação do Projeto de Reforma Visual do Banco. Através dele, foi abandonada a imagem de sisudez e conservadorismo que marcava as dependências do Banco, substituído pelo atual padrão das dependências, onde se sobressaem os conceitos de clareza e limpeza, denotando um ambiente jovem, moderno e informal. Este movimento, ainda que sem impactos operacionais diretos, reforçou a preocupação e o reconhecimento da importância para a Empresa da percepção de sua imagem no mercado.

No âmbito dos negócios, o aumento da base de clientes no varejo novamente foi destaque. Cresceu-se 32% em relação ao ano anterior, alcançando-se a marca de 9,6 milhões e foi sistematizada a política de cobrança de tarifas, através de um programa denominado de Plano Ouro de Serviços. No mercado empresarial, evoluiu-se na segmentação dos clientes pessoas jurídicas. Além do segmento de mega empresas – denominado internamente de BB-Corporate e já atendido de forma diferenciada em oito escritórios distribuídos pelo País – foi criado um segundo segmento denominado de BB-Middle para atender clientes entre R\$ 720 mil e R\$ 100 milhões de faturamento anual. Os clientes abrangidos por estas duas classificações passaram a ser atendidos por gerentes de conta exclusivos. Em

termos de negócios, continuaram em destaque os negócios com desconto de cheques, antecipação de faturas de cartão de crédito e as operações de Vendor e desconto.

Na área rural, houve um grande crescimento nas operações vinculadas ao PRONAF, totalizando 463.588 operações e o montante de R\$ 966 milhões. Essas operações, na sua grande maioria, realizaram-se através de convênios de integração rural ou de forma massificada, através da sistemática implantada no ano anterior, denominada de BB Rural Rápido.

Em seguros e previdência, manteve-se o primeiro lugar no mercado de títulos de capitalização, o segundo no mercado de planos de previdência aberta e significativo crescimento nas áreas de atuação mais recente - Brasilveículos e Aliança do Brasil.

No comércio exterior, foi mantida a liderança no câmbio com 20,2% do mercado.

No ano seguinte, 1999,

superamos o cenário restritivo que se desenhava com a crise cambial e o aperto de liquidez da indústria bancária. Nossa atuação se pautou, mais uma vez, pelo conservadorismo de nossa política de crédito. Reforçamos as provisões para créditos de liquidação duvidosa, ainda que **sob pena de conter a expansão do lucro líquido** e implementamos ajustes organizacionais voltados para consolidar os instrumentos de controle e gerenciamento de riscos. (Banco 99, p. 10)

O lucro de R\$ 843 milhões, representando uma rentabilidade de 11,6% sobre o patrimônio líquido, “traz em seu bojo, portanto, a atitude de precaução com que lidamos com o crédito” (Banco 99, p. 11).

Confirmando a estratégia, os ativos totais também sofreram redução, atingindo o valor de R\$ 126.454 ao final do ano e as operações de crédito involuíram para o valor de R\$ 39.227 – queda de 2,6% em relação ao ano anterior. Todavia, os depósitos tiveram crescimento de 18,3%, atingindo R\$ 72.214, as despesas de pessoal caíram e as receitas de prestação de serviço cresceram pelo quinto ano consecutivo. A relação entre estas duas variáveis passou para 36,8% e a representatividade das despesas de pessoal sobre o total das despesas administrativas caiu para 66,2%.

Nos negócios de pessoa física, o ano apresentou um incremento de 500 mil novos clientes, ultrapassando-se o patamar de 10 milhões de clientes, e foi implantado um modelo de relacionamento objetivando implementar um modelo de segmentação. O segmento de pessoas jurídicas totalizava 755 mil clientes, passou por uma revisão no processo de segmentação, agora abrangendo todo o público. Os clientes acima de R\$ 100 milhões mantiveram-se encarteirados no segmento *Corporate*; o segmento *Middle Market* passou a atender os clientes com faturamento entre R\$ 1,2 milhões e R\$ 100 milhões; e implantou-se o segmento *Small Business* para o atendimento dos clientes com faturamento abaixo de R\$ 1,2 milhões, aos quais imaginava-se um atendimento padronizado e automatizado. Em relação aos produtos disponibilizados para estes segmentos, as novidades mais relevantes foram a implantação do BB Giro Rápido, linha de crédito rotativo dirigida para o mercado *Small Business* e o avanço da Conta Garantida, linha também de crédito rotativo, mas direcionada mais para o mercado *Middle*. Vale referência à extensão do modelo de cobrança de tarifas sistematizado para este mercado, com a instituição do Plano Ouro de Serviços de Pessoa Jurídica.

Em termos de atendimento de governos, passou-se a desenvolver produtos específicos para este mercado. Neste sentido, foi desenvolvido o BB Conta Única, que otimiza a gestão dos recursos financeiros pelas entidades públicas; realizaram-se convênios de cobrança de impostos e outros créditos registrados nas dívidas ativas dos municípios e estados. O Banco também aproveitou o processo de privatização dos bancos estaduais e tornou-se o agente financeiro de diversos estados.

No comércio internacional, a despeito da perda de participação no mercado, que caiu de 20,5% para 18%, o Banco manteve a liderança.

Na área agrícola, viu-se nova expansão no número de operações contratadas, totalizando 720 mil no ano de 1999 com montante de R\$ 5,4 bilhões.

O número de funcionários sofreu nova redução, chegando ao final do ano em 69.437. Foram feitas 1.175 novas contratações; abandonaram a Empresa 4.226 funcionários, sendo que 2.170 por aposentadoria.

Foram instaladas 53 novas agências, 37 delas nas regiões Sul e Sudeste. A rede de terminais de auto-atendimento cresceu para 24.545, tornando-se a maior rede da América Latina.

No último ano do milênio, mais uma vez reafirma-se que

a ênfase na **atuação mercadológica** e a busca de **resultados crescentes** estão em sintonia com o seu compromisso de ser útil à sociedade; à função de principal agente financeiro da União, o Banco do Brasil agregou as qualidades de empresa competitiva e moderna, integrada ao ambiente da nova economia. (...) [Em outras palavras] seu papel dual, de agente de políticas públicas e de banco de mercado, é hoje seu diferencial e a sua principal vantagem competitiva. (Banco 2000, p.4-5)

O lucro alcançou o valor de R\$ 974,2 milhões de reais, 12,2 % de rentabilidade sobre o Patrimônio Líquido. Segundo a Empresa, os números são o “resultado da atuação coerente com os objetivos estratégicos, busca permanente de **incremento dos negócios** e controle rigoroso dos custos” (Banco 2000, p. 6).

O resultado foi fortemente impactado pelo crescimento das operações de crédito, 24,2% maior em relação ao ano anterior, com destaque para as operações com pessoas físicas e pessoas jurídicas que aumentaram 32% e 42%, respectivamente.

A base de clientes evoluiu 7,5% em relação ao ano anterior, totalizando 12,6 milhões de clientes. O crescimento, como já mencionamos, concentrou-se nas regiões Sul e Sudeste onde foram instaladas a maioria das novas agências.

A receita de prestação de serviço continuou em ascensão com crescimento de 12,2% sobre o ano anterior e cobriu 38,2% das despesas administrativas. O número de funcionários cresceu para 78 mil. As despesas de pessoal mantiveram a mesma participação sobre o total das despesas, em que pese o significativo aumento no número de funcionários. As operações de crédito saltaram para R\$ 36.013 milhões e o total de ativos cresceu para R\$ 138.363 milhões e os depósitos totalizaram R\$ 65.687 milhões, com uma queda de R\$ 6.587 milhões, justificada pela migração da captação para os fundos de investimento que cresceram R\$ 12.100 milhões no período e que estão computados à parte.

Nos negócios de crédito, os maiores crescimentos se registraram no crédito direto ao consumidor e nas operações com recebíveis, mais uma vez reforçando a estratégia da Empresa em direcionar esforços para as operações massificadas e com menor risco de crédito.

No mercado de pessoa física, encerrou-se o ano com 11,8 milhões de clientes, sendo que 5,9 milhões com conta especial e 5,4 milhões de operações de crédito direto ao consumidor.

No mercado pessoa jurídica, aprofundou-se o modelo de atendimento diferenciado para as grandes, médias e micro e pequenas empresas. Encerrou-se o ano com 863 mil clientes, um total de ativos da ordem de R\$ 7,2 bilhões, sendo que quase 42% deste total eram operações com base em recebíveis. Houve crescimento de 28% no número de clientes *Corporate* e de 27,4 % no segmento de médias empresas.

No mercado governo, consolidou-se o relacionamento com governos estaduais e ampliaram-se os convênios de cobrança administrativa da dívida ativa, que alcançava ao final do ano mais de 450 municípios e os convênios de gestão de ativos, através do produto BB Conta Única que atendia 1609 prefeituras.

Na área tecnológica, o ano foi marcado pelo forte incremento da utilização da Internet. Com o lançamento do Portal do Banco, houve um avanço de mais 190% das transações, realizadas no ano de 2000 e mais de 2,6 milhões de clientes encontravam-se habilitados a utilizar o Portal do BB. De outra parte, os terminais de auto-atendimento totalizaram 30.149.

Na área de agronegócios, foram contratadas 863 mil operações, totalizando aplicações em torno de R\$ 6 bilhões e foi lançada a CPR Financeira, nova alternativa de negócios à margem da política de crédito oficial.

Enfim, observado este extenso rol de números, práticas e performances, confirma-se a linha de atuação que se estabeleceu e se afirmou no período, de caráter eminentemente empresarial.

A análise dos relatórios anuais do Banco, de onde foram extraídos os dados acima citados, reafirma ano após ano esta vocação de buscas uma forma de equacionar positivamente a dualidade público/privado, definindo tal peculiaridade como um diferencial mercadológico.

Para o BB “ser estratégico é ter posição diferenciada” e, “a partir dessa premissa, o Banco do Brasil visa corresponder aos anseios de seus acionistas desenvolvendo negócios com **maior rentabilidade e realizando lucros para remunerar, cada vez melhor, o capital investido**” (Banco 2000, p. 7).

4.3.2 Reformas – a herança

Feito este levantamento sobre os fatos decorridos na segunda metade da década de 1990 e seus impactos no desempenho e nos resultados do Banco, e

consideradas as demais reflexões do presente capítulo, faz-se necessário, por derradeiro, considerar seus reflexos sobre a atuação da Empresa. Neste sentido, e ressaltando-se a convicção de não pretendermos realizar um balanço definitivo das reformas, mas apenas indicar alguns aspectos qualitativos resultantes do processo instaurado neste período, sumaria-se o que se entende de maior relevância para o futuro da Empresa.

A consolidação do caráter privado de gestão é um dos resultados mais significativos que se observa, especialmente sob o aspecto microeconômico. Os quase dez anos de discurso, acompanhados de práticas condizentes, firmaram a convicção no ambiente corporativo de que mudaram os métodos de gestão. Não resta mais dúvida de que “lucro”, “resultado”, “desempenho”, “redução de custos”, “otimização das receitas”, “eficiência operacional”, “cumprimento de metas”, e outras expressões similares que dão corpo à lógica empresarial de gestão – e que foram destacadas na seção anterior -, incorporaram-se ao linguajar da Empresa; mas, mais do que isto, passaram a permear e tornaram-se prevaletentes no seu processo decisório.

A assimilação desta nova realidade, além de naturalmente penosa pelo que representou em termos de alteração da cultura corporativa, foi dificultada pela conjuntura instável e adversa do período, afinal, discutia-se a própria sobrevivência do Banco do Brasil. Desta forma, as reformas estruturais, e entende-se que esta mudança de cultura de gestão tenha sido a mais relevante delas, às vezes, tiveram de sujeitar-se às circunstâncias conjunturais, o que eventualmente, gerou questionamentos sobre a coerência entre o discurso e a prática. Todavia, com o transcurso do tempo, dirimiram-se as desconfianças.

Esta questão, que se considera de larga abrangência, tem vínculos fortes com outros aspectos a seguir apresentados.

A expectativa de atitude do funcionário padrão da Empresa, alterou-se. Seu foco passou a ser o “negócio”. Com isso, toda a interlocução com o público externo passou a ser uma relação fornecedor/cliente, ou, de uma forma mais aguda, vendedor/cliente. O atendimento das demandas da clientela tornou-se altamente relevante para a Empresa, mas fortemente vinculado ao conceito de rentabilidade existente ou potencial para determinar o esforço a ser dispendido para o seu atendimento. Em suma, incorporou-se o conceito de rentabilidade comercial como um dos parâmetros fundamentais de condução de relacionamento com o mercado. A

promoção do desenvolvimento econômico e/ou social do país, que em tese ocupavam a primazia das preocupações da Empresa anteriormente, tornaram-se coadjuvantes no seu proceder.

A sujeição do crédito oficial de fomento aos interesses negociais do Banco relaciona-se com esta lógica. Paulatinamente, e à medida que o leque de produtos de reciprocidade foi se abrindo, tornou-se hábito - primeiramente absorvido pelos funcionários e posteriormente pelos clientes - submeter o atendimento às demandas de crédito subsidiado e de fomento ao estreitamento do relacionamento entre o cliente e o Banco. Dentro desta ótica, e ressalvados os aspectos de enquadramento legal das operações e aceitação do risco de crédito pelo Banco, a atividade de agente financeiro operador de políticas públicas foi subvertido em favor do caráter privado da instituição.

Sem dúvida, tais circunstâncias, o aproximaram do mercado e, pode-se afirmar que, de certa forma, foram absorvidas práticas já adotadas pelos bancos privados na negociação das aplicações de suas exigibilidades de depósitos à vista. Desde a época em que se introduzira a compulsoriedade de aplicação de parcela dos recursos captados em contas correntes no crédito rural a juros subsidiados, os integrantes do SFN haviam desenvolvido mecanismos de rentabilizar estas operações, através da construção de “pacotes” envolvendo outros produtos de maior atratividade. Nas demais áreas, ou seja, naquelas sem influência direta ou indireta de políticas públicas, a aproximação ao mercado foi ainda mais evidente e inquestionável, dado o caráter empresarial da gestão.

O aprofundamento da profissionalização também pode ser observado como decorrência do processo de reformulação. Todavia, cabe discutir algumas questões relacionadas ao conceito. A tradição anterior da Empresa gerava profissionais com habilitações muito específicas para as suas necessidades e o seu padrão de atuação, singular no sistema financeiro brasileiro. Portanto, afirmar que houve um esforço de profissionalização, não deve ser entendido como a negação de capacidade e competência da força de trabalho da Empresa; significa, isto sim, que se foi em busca das habilidades e conhecimentos compatíveis à atuação em um ambiente comum no mercado.

Fez-se necessário, primeiramente, travar contato mais próximo com segmentos de mercado pouco conhecidos, como por exemplo, o mercado urbano de pessoas físicas e o mercado de pessoas jurídicas de grande porte e, em áreas de

atuação recente, como mercado de capitais e seguridade. Reconhecidos os mercados, foi-se em busca de referenciais de atuação e de definição de nichos de mercado e, finalmente, de desenvolvimento de produtos.

Por outro lado, ganhou relevância para a Empresa o desenvolvimento de novas habilidades comportamentais. Competências para as áreas de vendas e negociação, tornaram-se prioridades no perfil do empregado. Da administração de suas dependências, passou-se a esperar mais capacidade de orientação estratégica, de gestão de recursos e de gerenciamento de riscos e oportunidades, em detrimento do posicionamento de representatividade institucional de “autoridade”, anteriormente preponderante.

Permeando este processo, ocorreu uma revisão no padrão de vínculo entre a Banco e seus empregados. O que antes se caracterizava pela estabilidade e permanência, transformou-se em uma relação passível de rompimento de ambos os lados. Demissões por iniciativa da Empresa tornaram-se menos raras, admissíveis por deficiência de desempenho e funcionários passaram a considerar e aceitar alternativas de trabalho fora do Banco. A própria Empresa incentivou reflexões sobre o significado e o alcance da “empregabilidade” de seus quadros.

Em outro sentido, a profissionalização teve vínculos também com as mudanças ocorridas no âmbito diretivo. A partir da gestão do presidente Paulo César Ximenes e com as alterações já referidas no Conselho de Administração, o preenchimento dos cargos de diretoria passou a obedecer preponderantemente a critérios profissionais. A prática irradiou-se por toda a estrutura da Empresa e tornou difíceis as atitudes de promoção sem critérios ou motivadas por interesses escusos ou indefinidos.

A opção de atuação no varejo se consolidou a partir de 1997 e passou por um refinamento, ou evolução, nos anos seguintes, buscando um modelo de segmentação, tanto para o mercado de pessoas jurídicas como de pessoas físicas. A estratégia refletiu a mudança de postura da Empresa e a apreensão da necessidade de desenvolver aptidões para atuação em um regime concorrencial e de gerar resultados compatíveis com sua dimensão. Por este enfoque, a opção pelo varejo justificou-se (a) pela otimização da estrutura de dependências do Banco que apresentava grande capilaridade, (b) por ser um mercado com maiores possibilidades de resultado de intermediação financeira e (c) também por ser o segmento menos explorado do mercado brasileiro – menos bancarizado na

linguagem dos bancos. A partir desta decisão estratégica, foram desenvolvidas ações que efetivamente transformaram o Banco do Brasil em um banco de varejo, fato que se comprova pelo impressionante crescimento do número de clientes, no decorrer do período, de 6 milhões para mais de 12 milhões e o paralelo desenvolvimento de produtos para este mercado.

A definição de mercados de atuação foi marcante como mudança de posicionamento estratégico da Empresa. Enquanto foi preponderante a atuação com caráter público, não se observavam, ou eram pouco significativos, movimentos coordenados e sinérgicos direcionados aos mercados, visando maximizar, em termos empresariais, o relacionamento com os clientes. O estabelecimento da estratégia mercadológica revisou profundamente tal quadro. Desenvolvimento de produtos, estrutura e localização de agências, treinamento e desenvolvimento de pessoal, valorização de metas, investimentos em tecnologia e outras decisões de ordem operacional vincularam-se, ou mostraram-se aderentes, ao posicionamento de mercado que o Banco passou a adotar.

A consolidação das subsidiárias também efetivou-se dentro da visão empresarial de otimização de resultados e de exploração de possibilidades negociais. A mudança qualitativa no relacionamento com o público, agora todo transformado em negócios, introduziu e sedimentou a cultura da venda de produtos. A incorporação desta prática permitiu um crescimento muito expressivo em todas as áreas relacionadas às subsidiárias, já referido na seção anterior. Além de todo um trabalho de aculturação interna sobre a importância dos produtos das subsidiárias para o resultado do conglomerado, tacitamente legitimou-se a criação, no Banco do Brasil, de uma nova variável a ser considerada no processo de crédito, denominada reciprocidade, e fortemente vinculada à aquisição de produtos das subsidiárias.

Outro aspecto relevante, foi a adoção e a proeminência do lucro e outros indicadores de eficiência como parâmetros fundamentais de avaliação de desempenho das estruturas internas da Empresa. No transcurso aqui considerado, a avaliação do desempenho de toda a malha de estruturas geradoras de negócios do Banco – agências, superintendências, unidades de negócio e unidades de função – passou a se realizar tendo como foco seu resultado econômico. Resultou desse processo, a internalização na cultura da Empresa, em todos os seus níveis e ambientes, da lógica empresarial de atuação. Os próprios mecanismos de mensuração de desempenho econômico foram se sofisticando e tornando-se mais

confiáveis, em decorrência da ênfase que a Empresa passou a considerar e, à medida que isto acontecia, reforçou-se seu posicionamento estratégico. Foi introduzido o modelo de “contrato de trabalho”, que estabelece as diretrizes de atuação, as metas de desempenho em vendas de produtos e a orçamentação de resultado para o período “contratado”. A partir da comparação entre os resultados alcançados e os resultados propostos no “contrato”, as unidades passaram a ser avaliadas no seu desempenho e tal avaliação é cada vez mais relevante no processo de ascensão funcional dos empregados. Mais do que isso, reflete-se diretamente na parcela de remuneração variável do empregado, via participação nos lucros e resultados.

A valorização do desempenho e o reconhecimento da competência individual como fatores de premiação alteraram significativamente as relações funcionais no âmbito da Empresa. Inquestionavelmente, observou-se o aumento da competição, da disputa inter-pares e da revisão dos referenciais definidores dos relacionamentos profissionais. Pragmaticamente, cresceu a importância das afinidades e complementaridades profissionais na construção das *networks*. Tal quadro, no princípio desenvolvido de forma espontânea e aleatória, na seqüência, ganhou reconhecimento institucional e foi absorvido pelas políticas de recursos humanos da Empresa, num claro indicativo da pretensão de apropriar-se e transformar em melhor desempenho corporativo as competências individuais e grupais, existentes no interior de seu quadro de funcionários.

Ainda, como último aspecto a ser destacado, referimos a mudança de postura dos funcionários em relação à Empresa. A convivência com os anos de crise e de indefinição sobre os rumos da instituição fizeram surgir, dentro dela e na sociedade, diversas iniciativas e movimentos “em defesa do Banco do Brasil”. Ainda ao final dos anos 80, foi criado o Comitê de Defesa do Banco do Brasil, movimento impulsionado preponderantemente por funcionários que buscava sensibilizar políticos e a sociedade sobre a importância da manutenção do BB, como instrumento de políticas públicas. De outra parte e refletindo postura mais pragmática, foi criada a União dos Acionistas Minoritários do Banco do Brasil - UNAMIBB - pretendendo influir na Empresa, através da participação em suas assembléias de acionistas. Também se formou no Congresso Nacional uma bancada suprapartidária do Banco do Brasil. Refletindo interesses corporativistas, tanto de funcionários e setores econômicos beneficiários das políticas públicas até

então adotadas, bem como convicções políticas relacionadas à participação do Estado na economia, esta bancada era constituída de parlamentares dos mais variados partidos e matizes ideológicos. Sua influência se fazia sentir tanto no âmbito de demandas pontuais de crédito como em decisões estratégicas da Empresa.

Vencido o período de turbulência e de indefinições, o que ficou destes movimentos foi o surgimento de uma cultura corporativa de valorização financeira como mecanismo de defesa e preservação da instituição.

Paulatinamente, foi se arraigando entre os empregados um novo sentido de responsabilidade e comprometimento com o futuro do Banco. Abdicou-se do ufanismo ou do orgulho de influir decisivamente no desenvolvimento e progresso da Nação, em troca de um outro sentimento menos grandioso, que privilegiava a preocupação com a boa saúde econômica e financeira do empregador. Esta mutação teve dois componentes que se considera relevante destacar.

Por um lado, reforçou a blindagem às influências externas que a própria reformulação nos métodos de gestão preconizava. Com isso, tornou-se menos provável a adoção de práticas e políticas estranhas ou dissociadas dos balizamentos estratégicos estabelecidos ou francamente prejudiciais à Empresa. Por se ter formado a convicção de que o quadro de pessoal estável da instituição deveria zelar pelo seu desempenho e perpetuação, firmou-se uma cultura de responsabilidade e vigilância sobre os negócios e decisões corporativos que impregnou boa parte do ambiente.

De outra sorte, legitimou-se e reforçou-se o caráter privado do Banco. Mais do que uma estratégia definida pelo acionista majoritário, a atuação com foco e prioridade no lucro foi assumida pelos funcionários pela internalização das idéias neo-liberais e de redução do papel do Estado - e por extensão do Banco - na economia. Perdeu importância a preocupação sobre o papel e a missão do Banco na sociedade brasileira. A discussão sobre as questões da Empresa relacionadas com o rumo do País, foi suplantada pelo pragmatismo e a objetividade do lucro e desempenho financeiro.

Enfim, observa-se no novo padrão de atuação do Banco do Brasil, delineado na segunda metade da década de 1990, a preponderância da lógica empresarial e do caráter privado de gestão. Em consonância à aproximação das convicções liberais que ampliaram fortemente sua influência sobre grande parte da economia

mundial e também do Brasil, o BB evoluiu na sua transmutação de agente financeiro de políticas públicas e autoridade monetária para a condição de banco de mercado. Ainda que mantida a condição de empresa sob o controle do Estado e de instrumento de algumas de suas políticas, o que aparenta contradição com os demais acontecimentos e é potencial gerador de dificuldades futuras, reafirma-se a percepção de que se consolidou a tendência de atuação privada da Empresa. A principal justificativa para a manutenção de seu status de empresa do Estado, até o ano de 2000, parece efetivamente confirmar a validade dos argumentos apresentados na NT MF-020/95, pelo menos na visão governamental, de que caberia aos bancos públicos cumprirem um papel estratégico dentro do sistema financeiro brasileiro³.

3 Mesmo que não seja objeto de estudo do presente trabalho, é necessário referir que em 1999 surgiram iniciativas buscando rediscutir o papel dos bancos públicos. O fato mais marcante foi a contratação pelo governo de uma consultoria visando a um diagnóstico do setor e uma proposta de atuação. O documento elaborado pela empresa Booz-Allen & Hamilton em parceria com a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas da Universidade de São Paulo criticava o modelo implantado e sugeria a saída do governo do setor. Seu maior mérito foi o de provocar polêmica dada a fragilidade do diagnóstico apresentado, e pela constatação, que se faz em retrospecto, da não implantação das alterações sugeridas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo analisou a evolução do Banco do Brasil no período compreendido entre 1964 e 2000, com especial ênfase para os anos posteriores a 1994. A análise centrou-se na identificação das mudanças, suas causas e conseqüências.

Para fundamentar e melhor contextualizar o objeto central de estudo, buscaram-se os vínculos entre os acontecimentos no Banco do Brasil com a realidade brasileira e, dessa, com o cenário internacional.

Primeiramente, foi feito um diagnóstico da evolução do sistema financeiro internacional, a partir das diretrizes definidas para a economia mundial na Conferência de Bretton Woods.

A análise do cenário brasileiro teve como ponto de partida as reformas implantadas em 1964, que reformaram e modernizaram o sistema financeiro brasileiro. Destacou-se o processo de conglomeração bancária e as conseqüências do agravamento da crise do Estado para o funcionamento e atuação dos bancos. A reflexão sobre o cenário doméstico encerrou-se tratando da nova realidade que se construiu nos anos 90, marcada pela internacionalização das economias e a crescente ascensão das idéias liberais, sob a coordenação de organismos internacionais, marcadamente o Fundo Monetário Internacional.

O estudo sobre o Banco do Brasil centrou-se no terceiro e quarto capítulos. No terceiro capítulo foi feito um levantamento sobre a atuação no período entre 1964 e 1994, quando o BB enfrentou diversas crises, levando a crescentes questionamentos a respeito de sua identidade e a uma situação de impasse em termos patrimoniais. No quarto, tratou-se das reformas que se deram na Empresa a partir de 1995.

No diagnóstico da crise, com ápice em meados da década de 1990, constatou-se que a principal razão não se vinculou diretamente à dinâmica de empresa pública, preponderante na atuação do BB nos anos anteriores, caracterizada pela precedência dos resultados sociais ante os resultados financeiros. Da mesma forma, não se conseguiu identificar nos problemas de gestão da instituição os motivos principais que levaram ao estágio de dificuldades engendrado. Constatou-se que as causas da crise estiveram fortemente vinculadas

à falência do modelo desenvolvimentista da economia brasileira, à desestruturação das finanças públicas, ao movimento de redução da participação ativa do Estado na economia e aos problemas macroeconômicos enfrentados pelo país.

A revisão do papel do Estado, no caso brasileiro, teve duas importantes motivações. Uma de ordem prática, relacionada com a exaustão da condição do Estado continuar financiando o desenvolvimento; e outra, decorrente da disseminação da lógica liberal e da crise da visão do intervencionismo público na economia .

O encolhimento do Estado impactou diretamente o Banco do Brasil. Além de não se estabelecer concretamente alternativas para a continuidade do seu papel – dado que os mecanismos criados se mostraram pouco eficientes, o BB foi utilizado pelo governo como instrumento para o enfrentamento das suas dificuldades financeiras.

Em outro sentido, a crise foi agravada pelo vácuo criado em torno da identidade da Empresa. Observou-se, especialmente entre 1986 e 1994, uma instabilidade institucional e a sua confrontação com a realidade conjuntural decadente. A emergência das idéias liberais tornavam o ambiente ainda mais adverso, uma vez que, davam consistência aos argumentos contrários ao padrão de atuação da Empresa e questionavam o seu futuro.

As soluções que se encaminharam, a partir de 1995, foram decorrência das decisões adotadas pelo novo governo eleito em 1994, definindo uma política para as instituições financeiras públicas federais. Essa política pretendeu estabelecer uma configuração estável do sub-sistema financeiro público e implantar padrões de gestão comuns a todas as instituições, de forma a melhorar sua eficiência empresarial.

Em contradição com o movimento geral de redução da presença do poder público na economia, manteve-se a estrutura estatal no sistema financeiro. As alterações preconizadas foram, na sua maioria, implementadas, aproximando os bancos públicos do mercado.

A hipótese de que se tratava de um movimento preparatório para a posterior privatização das instituições não se confirmou, de onde depreende-se que as justificativas apresentadas à época pelo governo para a manutenção de sua presença no mercado financeiro permaneceram válidas no transcurso do tempo:

importância estratégica de complementaridade e necessidade de instrumentos para implementação de suas políticas.

No que diz respeito ao Banco do Brasil, na segunda metade da década de 1990, ocorreu a formatação de uma instituição financeira bastante distinta daquela pré-existente.

Mesmo que mantida a condição de agente financeiro do Estado para a execução de diversas políticas governamentais e o controle acionário estatal, observou-se um esforço permanente da Empresa em aproximar-se do padrão de atuação do mercado financeiro privado. A contradição entre o caráter público e privado passou a ser explorada como diferencial mercadológico, sendo uma constante a busca do desenvolvimento de habilidades para transformar essa situação de aparente fragilidade em vantagem concorrencial e artifício negocial.

Conclui-se também que as reformas, a princípio impostas pelo governo, posteriormente se transformaram em um movimento com vida própria, em função de sua absorção pela cultura da Empresa. O quadro estável de seus empregados, principalmente nos escalões mais altos, desenvolveu o sentimento coletivo de propriedade da Empresa, passando a vigiar e controlar as decisões do acionista majoritário, com o foco voltado para a preservação da saúde financeira e patrimonial do Banco do Brasil.

No entanto, o Banco do Brasil continuou sendo uma empresa estatal e, por conseguinte, sujeito à legislação específica para tais empresas, o que, muitas vezes, tolheu a sua condição de concorrência no mercado. Sem julgar o mérito ou a necessidade dessa diferenciação, cite-se, como exemplo de tais circunstâncias, (a) as dificuldades decorrentes da lei de licitações, que transformam qualquer procedimento de realização de despesas em um processo incerto, tanto em termos de prazos como de resultados; (b) o engessamento da política de pessoal, que restringe o acesso de funcionários exclusivamente por concurso público e não permite diferenciações de remuneração pelo critério de competência, levando à crescente evasão de talentos; e (c) a fiscalização pelos tribunais de contas vinculados ao poder executivo, motivando a permanente preocupação de atuação em conformidade com os padrões estabelecidos, que não precisam ser observados pelos concorrentes.

Também o fato de permanecer estatal coloca a Empresa à mercê de políticas governamentais que podem sofrer modificações com a previsível

alternância de poder. Ou seja, o padrão definido no período final aqui analisado transcorreu integralmente sob a égide do mesmo governo. Não existe nenhum mecanismo de ordem legal que efetivamente garanta a continuidade deste processo no futuro, ainda que se reconheçam significativos avanços nos métodos de gestão e controle da instituição, que dificilmente poderão ser eliminados.

Portanto, a atuação da Empresa continua suscetível a instabilidades decorrentes de alterações das políticas governamentais e das visões programáticas que balizam a atuação dos governantes, fato que, colocado em perspectiva, é prejudicial à perenização da Empresa.

Esta reflexão, enseja finalmente, uma indagação sobre o destino da Empresa. Se, consolidada sua atuação privada, qual seria a justificativa de sua manutenção como empresa estatal?

Na nossa opinião, os argumentos governamentais, relacionados à importância estratégica e instrumento de execução de políticas públicas, utilizados quando da introdução das diretrizes que desembocaram no padrão aqui estudado, precisam ser revistas e melhor esclarecidas .

A evolução no desempenho do Banco sob o prisma privado, não guarda relação com a sua utilidade pública, não se negando, evidentemente, a importância da gestão profissional e eficiente da Empresa e a manutenção da sua boa saúde financeira e patrimonial.

De outra parte, se a condição de executor de políticas públicas se subjeta à lógica do lucro, torna-se razoável buscar no mercado o atendimento das demandas governamentais, na expectativa de que a concorrência estabeleça os melhores serviços aos menores custos.

Resta a questão estratégica, relacionada à presença ativa do Estado no SFN. Ao nosso ver, tal discussão precisa ser atualizada e melhor qualificada, no sentido de verificar-se sua extensão e validade dentro do atual quadro político e econômico. Se considerado o aprofundamento da interdependência dos mercados financeiros e a conseqüente perda de autonomia dos estados em atuar discricionariamente no espaço doméstico, o argumento nos parece estar enfraquecido. Todavia, se a ótica for a de privilegiar a qualificação da inserção dos bancos públicos no SFN, gerando movimentos de indução para o mercado que tragam benefícios a toda a sociedade, sem prejuízo de sua autonomia financeira, abre-se espaço para o seu revigoramento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDREZO, A. F.; LIMA, I. S. **Mercado financeiro**: aspectos históricos e conceituais. 2. ed. rev.ampl. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2000.

BANCO DO BRASIL. **Relatório Anual 1995**. Brasília: Estratégica Marketing e Comunicação, 1996.

____. **Relatório Anual 1996**. Brasília: Estratégica Marketing e Comunicação, 1997.

____. **Relatório Anual 1997**. Brasília: Estratégica Marketing e Comunicação, 1998.

____. **Relatório Anual 1998**. Brasília: Estratégica Marketing e Comunicação, 1999.

____. **Relatório Anual 1999**. Brasília: Estratégica Marketing e Comunicação, 2000.

____. **Relatório Anual 2000**. Brasília: Estratégica Marketing e Comunicação, 2001.

BB.COM.VOCÊ. Ano 1, n. 1, mar./abr. 2000. (Publicação bimestral para os funcionários do Banco do Brasil.).

BB.COM.VOCÊ. Ano 2, n. 9, jul./ago. 2001. (Publicação bimestral para os funcionários do Banco do Brasil.).

CAMPOS, R. **A lanterna na popa**: memórias – Roberto Campos. Rio de Janeiro: Top Books, 1994.

CARVALHO et al. **Economia monetária e financeira**: teoria e política. 4. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

CHANCELLOR, E. **Salve-se quem puder**: uma história da especulação financeira. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

CHESNAIS, F. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

CHURCHILL, W. **Memórias da Segunda Guerra Mundial**. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1995.

FAHRI, M. Derivativos financeiros: *hedge*, especulação e arbitragem. **Economia e Sociedade**, Campinas, n. 13, p. 93-114, dez. 1999.

FREITAS, M. C. P. A ampliação recente da participação estrangeira no sistema bancário brasileiro. **Economia e Sociedade**, Campinas, ano 17, n. 32, p. 237-87, 1999.

HERMANN, J. Financiamento de investimentos no Brasil. In: OLIVEIRA, A. de; PINTO JUNIOR, H. Q. (Orgs.) **Financiamento do setor elétrico brasileiro**:

inovações financeiras e novo modo de organização industrial. Rio de Janeiro: Garamon, 1998. p. 23-69.

HISTÓRIA do Banco do Brasil. Disponível em <<http://www.bancodobrasil.com.br>> 2004.

HOBSBAWM, E. **Era dos extremos**: o breve século XX 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

KRUGMAN, P. K; OBSTFELD. **Economia internacional**: teoria e política. 5. ed. São Paulo: Makron Books, 2001.

LUNDBERG, E. Saneamento do sistema financeiro: a experiência brasileira dos últimos 25 anos. In: SADDI, J. (Org.) **Intervenção e liquidação extra-judicial do sistema financeiro nacional**. São Paulo: Textonovo, 1999.

NÓBREGA, M. **O Brasil em transformação**. São Paulo: Gente, 2000.

OLIVEIRA, J. J. de. **A gestão do crédito rural no Brasil sob a globalização financeira**: o período 1995/2001. Campinas: UNICAMP, 2003. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) - Universidade Estadual de Campinas, 2203.

PRATES, D. M. **Abertura financeira e vulnerabilidade externa**: a economia na década de noventa. Campinas: UNICAMP, 1997. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Estadual de Campinas, 1997.

PRATES, D. M. Abertura financeira e vulnerabilidade externa. In: CARNEIRO, R. et al. (Orgs.) **Gestão estatal no Brasil**: armadilhas da estabilização 1995-1998. São Paulo: FUNDAP, 1998.

PLIHON, D. A economia de fundos próprios: um novo regime de acumulação financeira. **Economia e Sociedade**, Campinas, n. 13, p. 41-55, dez. 1999.

VIDOTTO, C. A. **O sistema financeiro brasileiro nos anos noventa: um balanço das mudanças estruturais**. Campinas: UNICAMP, 2002. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) - Universidade Estadual de Campinas: UNICAMP, 2002.

____. **Banco do Brasil**: crise de uma empresa estatal do setor financeiro (1964-992). Campinas: UNICAMP, 1995. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Estadual de Campinas, 1995.

WILLIAMSON, J. **A economia aberta e a economia mundial**: um texto de economia internacional. Rio de Janeiro: Campus, 1989.