

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

**A REORIENTAÇÃO ESTRATÉGICA**  
**DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS PÚBLICAS FEDERAIS**

**Marco Antônio Varela**

**Porto Alegre (RS)**

**2002**

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

**A REORIENTAÇÃO ESTRATÉGICA**  
**DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS PÚBLICAS FEDERAIS**

**ALUNO:** Marco Antônio Varela  
**PROFESSOR ORIENTADOR:** Gentil Corazza

**Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul para obtenção do Grau de Mestre em Economia.**

**Porto Alegre (RS)**

**2002**

*“Durante debate recente, nos Estados Unidos, fui questionado sobre o que pensava da internacionalização da Amazônia. O jovem introduziu sua pergunta dizendo que esperava a resposta de um humanista e não de um brasileiro. Foi a primeira vez que um debatedor determinou a ótica humanista como o ponto de partida para uma resposta minha. De fato, como brasileiro eu simplesmente falaria contra a internacionalização da Amazônia. Por mais que nossos governos não tenham o devido cuidado com esse patrimônio, ele é nosso.*

*Respondi que, como humanista, sentindo o risco da degradação ambiental que sofre a Amazônia, podia imaginar a sua internacionalização, como também de tudo o mais que tem importância para a Humanidade.*

*Se a Amazônia, sob uma ótica humanista, deve ser internacionalizada, internacionalizemos também as reservas de petróleo do mundo inteiro. O petróleo é tão importante para o bem-estar da humanidade quanto a Amazônia para o nosso futuro. Apesar disso, os donos das reservas sentem-se no direito de aumentar ou diminuir a extração de petróleo e subir ou não o seu preço.*

*Da mesma forma, o capital financeiro dos países ricos deveria ser internacionalizado. Se a Amazônia é uma reserva para todos os seres humanos, ela não pode ser queimada pela vontade de um dono ou de um país. Queimar a Amazônia é tão grave quanto o desemprego provocado pelas decisões arbitrárias dos especuladores globais. Não podemos deixar que as reservas financeiras sirvam para queimar países inteiros na volúpia da especulação.*

*(...) Se os EUA querem internacionalizar a Amazônia, pelo risco de deixá-la nas mãos de brasileiros, internacionalizemos todos os arsenais nucleares dos EUA. Até porque eles já demonstraram que são capazes de usar essas armas, provocando uma destruição milhares de vezes maior do que as lamentáveis queimadas feitas nas florestas do Brasil. Nos seus debates, os atuais candidatos à presidência dos EUA têm defendido a idéia de internacionalizar as reservas florestais do mundo em troca da dívida. Começemos usando essa dívida para garantir que cada criança do mundo tenha possibilidade de ir à escola. Internacionalizemos as crianças tratando-as, todas elas, não importando o país onde nasceram, como patrimônio que merece cuidados do mundo inteiro.*

*Quando os dirigentes tratarem as crianças pobres do mundo como um patrimônio da Humanidade, eles não deixarão que elas trabalhem quando deveriam estudar; que morram quando deveriam viver. Como humanista, aceito defender a internacionalização do mundo. Mas, enquanto o mundo me tratar como brasileiro, lutarei para que a Amazônia seja nossa. Só nossa.”*

*CRISTÓVAM BUARQUE, professor da UNB e autor do livro "A cortina de ouro"*

## **AGRADECIMENTOS**

Gostaria de agradecer primeiramente ao meu professor orientador Gentil Corazza, da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, que contribuiu de modo especial na definição e delimitação do tema, contendo meu ímpeto prolixo, alertando para as necessidades de reestruturação, aprimoramento das idéias contidas no trabalho e para a observância dos prazos, objetivos e compromissos assumidos quando do ingresso no Mestrado Profissional.

Com muito carinho gostaria de agradecer a inigualável atenção da professora Leci Silva de Freitas, minha querida orientadora permanente e com muita honra do meu trabalho de graduação no curso de Administração da UFRGS, amiga a qual nunca me faltou, sempre ao meu lado, revelando uma presença de espírito, uma coragem, uma vontade de ajudar e entusiasmo mesmo ao ouvir minhas ponderações carentes de fundamentação metodológica e acadêmica. Sem meu professor orientador e a minha querida professora não estaria concluindo a presente dissertação de Mestrado.

Aos meus colegas da Auditoria Regional da Caixa Econômica Federal de Porto Alegre – RS devo agradecer muito e peço compreensão pelos momentos em que não fui tão presente como auditor e colega, esperando retribuir minhas ausências com a contribuição que, certamente, darei com os novos conhecimentos adquiridos no Mestrado Profissional.

À Caixa Econômica Federal, minha mantenedora, com muito orgulho, tão necessária à sociedade brasileira mas que, por força de ingerências políticas e gestões pluralistas e diversificadas em suas visões de mercado e de mundo, tem tido suas funções públicas e desempenho injustamente e indevidamente questionados.

Dedico ainda especial consideração a meus pais, Antonio e Sueli, e a meus irmãos, Kênia e Fabiano, pelos referenciais de vida e acadêmicos, que sempre me estimularam a continuar neste caminho.

A pessoas queridas que não posso deixar de citar: Viviane, Roberta, Andréa, Marcos Tavaniello, Yara e professora Neila, entre tantas outras que estiveram comigo em momentos difíceis, sempre me incentivando a persistir e a progredir nesta tarefa.

Por fim, merecem destaques e homenagens, a UFRGS e suas unidades, o Estado e o povo brasileiro que sob o véu de imagens abstratas custearam minha graduação e pós-graduação, aos quais espero retribuir com minha formação acadêmica e intelectual, no exercício de minhas atividades profissionais, quaisquer que sejam, para o desenvolvimento sócio-econômico do País.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>1. SISTEMA FINANCEIRO E INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS PÚBLICAS FEDERAIS: CONCEITOS E HISTÓRIA .....</b>	<b>14</b>
1.1 Aspectos Teóricos de Formação dos Sistemas Financeiros .....	14
1.2 As Instituições Financeiras Públicas Federais no Brasil .....	21
1.2.1 O Estado Agente Financeiro como Participante Indireto na Economia: Um Enfoque Preliminar das IFPF's .....	21
1.2.2 BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social .....	22
1.2.3 Caixa Econômica Federal .....	23
1.2.4 Banco do Brasil .....	25
1.2.5 Banco do Nordeste do Brasil .....	27
1.2.6 Banco da Amazônia .....	29
<b>2. O RELATÓRIO DO CONSÓRCIO BOOZ-ALLEN &amp; HAMILTON – FIPE E A REESTRUTURAÇÃO PATRIMONIAL DAS IFPF'S .....</b>	<b>31</b>
2.1 O Relatório do Consórcio Booz-Allen & Hamilton – FIPE .....	32
2.1.1 Organização, metodologia e considerações iniciais .....	32
2.1.2 IFPF's e Estado: críticas, <i>gaps</i> e eficiência no modelo bancário brasileiro .....	34
2.1.3 As questões críticas do conjunto das IFPF's .....	37
2.1.4 Por que manter as IFPF's? Razões para permanência e otimização da participação do Estado no Sistema Financeiro Nacional .....	38
2.1.5 Questões e ações básicas para formação de alternativas à reorientação estratégica das IFPF's .....	40
2.1.6 As “famílias” de soluções básicas finais: diferentes combinações das quatro formas de ação das IFPF's .....	42
2.2 A Reestruturação Patrimonial das IFPF's .....	44
2.2.1 Reestruturação patrimonial das IFPF's: aspectos gerais do “encontro de contas” com o Tesouro Nacional .....	44
2.2.2 Caixa Econômica Federal: cessão de créditos habitacionais e troca de títulos do FCVS .....	46
2.2.3 Banco do Brasil: assunção pelo Tesouro Nacional das dívidas agrícola de difícil recuperação .....	49
2.2.4 Banco do Nordeste: medidas de capitalização para atingir coeficientes da Basiléia .....	51
2.2.5 Banco da Amazônia: capitalização e repasse de risco ao Tesouro Nacional .....	51
<b>3. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA E ARGUMENTOS PARA</b>	

<b>A REORIENTAÇÃO ESTRATÉGICA DAS IFPF's .....</b>	<b>53</b>
3.1 Abordagens e fundamentação teórica sobre as IFPF's .....	53
3.1.1 Werlang e Fraga Neto: Análise e comentários sobre os bancos oficiais ...	53
3.1.2 Maílson da Nóbrega: a inutilidade dos bancos oficiais .....	57
3.1.3 Análise e reflexo das medidas de ajuste patrimonial no portfólio e gestão das IFPF's: um contraponto aos economistas liberais .....	61
3.2 Argumentos Fundamentais à Reorientação Estratégia das IFPF's .....	64
3.2.1 Argumento histórico .....	66
3.2.1.1 O Estado desenvolvimentista brasileiro .....	66
3.2.1.2 Crise do Estado e ascensão liberal no pós-guerra .....	76
3.2.1.3 <i>Consenso de Washington</i> : a agenda neoliberal para a América Latina .....	80
3.2.2 Argumento econômico-financeiro .....	82
3.2.2.1 Indicadores de desempenho .....	83
3.2.2.1.1 Grau de eficiência .....	83
3.2.2.1.2 Rentabilidade do patrimônio líquido .....	86
3.2.2.1.3 Margem operacional .....	87
3.2.2.1.4 Evolução real de despesas e receitas .....	87
3.2.2.2 Quocientes patrimoniais .....	89
3.2.2.2.1 Contas do Ativo .....	90
3.2.2.2.2 Contas do Passivo .....	91
3.2.2.3 O Segmento Bancário de Varejo e a Atratividade das IFPF's no Brasil .....	92
3.2.3 Argumento organizacional .....	94
3.2.3.1 As complexidades administrativas das IFPF's: o fisiologismo neocorporativista .....	94
 <b>CONCLUSÃO .....</b>	 <b>104</b>
 <b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	 <b>113</b>

## TABELAS

**Tabela 1** – Eficiência – Comparativo IFPF's e Bancos Privados de Varejo – p. 85

**Tabela 2** – Rentabilidade PL – Comparativo IFPF's e Bancos Privados de Varejo – p. 86

**Tabela 3** – Margem Operacional–Comparativo IFPF's e Bancos Privados de Varejo–p. 87

**Tabela 4** – Evolução Real de Despesas e Receitas da Caixa Econômica Federal – p. 88

**Tabela 5** – Relação Receita de Serviços / Despesas de Pessoal na CAIXA – p. 89

**Tabela 6** – Despesas Administrativas do Banco do Brasil – Comparativo com Bancos Privados de Varejo – p. 89

## RESUMO

O estudo é um contraponto e uma contribuição à Audiência Pública sobre a “Reorientação Estratégica das Instituições Financeiras Públicas Federais – IFPF’s” proposta pelo Ministério da Fazenda, em junho de 2000, após diagnóstico da participação do Estado no Sistema Financeiro Nacional pelo consórcio Booz-Allen & Hamilton – Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas da Universidade de São Paulo (FIPE).

A pesquisa qualitativa, tipo estudo de caso explanatório, insere, a princípio, os aspectos teóricos e a evolução dos Sistemas Financeiros como fundamentos às participações históricas do Estado e das IFPF’s na economia.

A partir da resenha do trabalho em Audiência Pública faz-se um embate das idéias dos economistas defensores do Estado mínimo e daqueles economistas favoráveis e simpatizantes à continuidade das IFPF’s sob domínio público.

Centrando-se a discussão em argumentos históricos, econômico-financeiros e organizacionais, conclui-se o estudo com a apresentação de uma agenda alternativa, às propostas contidas no relatório em Audiência Pública, sugerindo a permanência do Estado na economia, ajustes patrimoniais, ampliação da rede de varejo das IFPF’s, incentivo e incremento em operações de *Project Finance* e, principalmente, uma gestão pública para estatais residuais que minimize a ação do fisiologismo neocorporativista mediante governança corporativa socialmente responsável.

## **ABSTRACT**

This study is a counterpoint and a contribution to the Public Court Session on “Strategic Reorientation of the Federal Public Financial Institutions – IFPF’s”, proposed by the Ministério da Fazenda in June 2000, after the diagnosis of the participation of the State in the National Financial System by the consortium Booz – Allen & Hamilton - Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas da Universidade de São Paulo (FIPE).

This qualitative research, a sort of explanatory case study, inserts the theoretical aspects and the evolution of the Financial Systems as foundations to the historical participations of the State and the IFPF’s in the economy.

A contrast of the ideas of the economists who defend the State and those who are favorable and empathize with the maintenance of the IFPF’s on the public domain is made from the composition of the work in the Public Court Session.

This study presents a discussion centered in historical, financial-economical and organizational arguments, and is concluded with the presentation of an agenda that is alternative to the proposals present in the reports of the Public Court Sessions, suggesting the maintenance of the State in the economy, patrimony adjustments, amplification of the IFPF’s retail chains, incentives and improvements in operations of Project Finance and, specially, a public management for the residual state companies to minimize the action of the neo-corporatist physiologism before socially responsible corporative governing.

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho é uma dissertação de Mestrado Profissional em Economia, caracterizada como pesquisa qualitativa tipo estudo de caso explanatório, ou seja, uma estratégia de pesquisa que busca examinar um fato da realidade econômico-financeira do Brasil, consistindo em (a) uma interpretação deste à luz de vários enfoques teóricos; (b) a consideração de explicações e argumentos que parecem ser os mais congruentes para o fato; e (c) uma conclusão com alternativas para solução do caso apresentado<sup>1</sup>.

O fato econômico-financeiro em estudo é o Relatório “Instituições Financeiras Públicas Federais – Alternativas para Reorientação Estratégica”, do consórcio Booz-Allen & Hamilton – Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas da Universidade de São Paulo (FIPE), divulgado em junho de 2000 pelo Ministério da Fazenda, a cuja Audiência Pública pretende-se contribuir por intermédio do conteúdo apresentado neste trabalho.

A análise para a reorientação estratégica das instituições financeiras públicas federais, por intermédio de um levantamento de suas atuações históricas, desempenhos econômicos-financeiros, previsão de potencial para a conjuntura político-econômica futura, visa oferecer alternativas ao governo e à sociedade que levem as instituições a um desempenho mais eficiente e eficaz para o benefício de todo o País.

A abordagem teórica do estudo baseia-se ora na exposição de economistas liberais defensores da hegemonia do mercado e ora na visão pós-keynesiana que defende alternativas para a continuidade da participação no Estado no Sistema Financeiro.

---

<sup>1</sup> Trata-se de conclusões a que cheguei, através de interpretação pessoal, tanto de caráter teórico como de caráter prático, haja vista se tratar de um Mestrado Profissional, após a apresentação dos três capítulos que abrangem o estudo.

Este estudo não envolve análise de política macroeconômica<sup>2</sup> e delineamentos matemático-quantitativos<sup>3</sup>, o que não compromete os objetivos a alcançar, mas limitam a amplitude e abrangência empíricas, posto que o estudo de caso é uma metodologia que contribuiu somente para a solução de um fato concreto e particular, não podendo ser extensivo aos fatos universais.

O presente estudo envolverá três capítulos, sendo no primeiro apresentado os Aspectos Teóricos de Formação dos Sistemas Financeiros e o conjunto das Instituições Financeiras Públicas Federais no Brasil<sup>4</sup>, que serão doravante intituladas simplesmente de IFPF's, suas contribuições como agentes públicos de fomento e desenvolvimento regional, intermediadores financeiros, reguladores/regulamentadores do sistema bancário nacional e suas inserções na economia brasileira.

O segundo capítulo possui como objetivos (01) apresentar a resenha do relatório do consórcio Booz-Allen & Hamilton – FIPE, submetido à Audiência Pública em junho de 2000, e (02) demonstrar as ações do governo definidas como medidas de reestruturação patrimonial das IFPF's, divulgadas em

---

<sup>2</sup> A abordagem de Estado e política macroeconômica possui relevantes contribuições na obra clássica de WERNECK, Rogério L.F. *Empresas estatais e política macroeconômica*. Rio de Janeiro : Campus, 1987, no entanto a ênfase do autor é nas “empresas do setor produtivo estatal”, excluindo-se “os bancos oficiais federais, entidades típicas de governo, previdência social e concessionárias” (Werneck, 1987, p. 69).

<sup>3</sup> O “atual furor matematizante dos economistas” é uma questão polêmica que, entre economistas renomados do cenário nacional, é vista ora como uma “extraordinária simplificação das hipóteses” (Roberto Campos, economista, ex-ministro e um dos mentores do Plano de Ação Econômica do Governo – PAEG – 1964-1967), ser “de grande importância, mas tendo em conta que é uma parte do método analítico, com a Econometria não saindo da análise” (Celso Furtado, doutor em Economia pela Universidade de Paris em 1948, ex-ministro e autor de uma obra clássica intitulada *Formação Econômica do Brasil* – 1959) ou então por “oferecer uma linguagem que sintetiza raciocínios estereotipados, pois o uso da Matemática evita exatamente que se seja obrigado a se prolongar literariamente em uma porção de coisas” (Mário Henrique Simonsen, engenheiro civil, doutor em Economia pela FGV/RJ, ex-ministro da Fazenda – governo Ernesto Geisel – e do Planejamento – governo João Baptista Figueiredo). Eduardo Gianneti da Fonseca (economista, Phd na Cambridge University, Inglaterra, em 1988 com a tese *Beliefs in Action: Economic Philosophy and Social Change*, professor da FEA/USP, pesquisador da FIPE e membro do Conselho Superior de Economia da FIESP), sintetiza com objetividade a questão ao declarar que “recuso a criticar o uso da Matemática porque não tenho competência para fazê-lo e vejo que a maior parte dos críticos também não tem” e, principalmente quando afirma “O que eu não gostaria é de estar num mundo em que só houvesse (grifo dos autores) espaço para quem usasse instrumental matemático sofisticado. Diversos ganhadores recentes do Nobel em Economia, como Coase, Stigler e North, não usaram Matemática em seus trabalhos e o mesmo vale para pesquisadores notáveis como Thomas Schelling, George Ainslie, Mancur Olson e Oliver Williamson, entre tantos outros. Sou defensor de um pluralismo não-permissivo, da existência de espaço para diferentes modos de investigar e produzir conhecimento” in: BIDERMAN, Ciro. COZAC, Luis Felipe. REGO, José Márcio. *Conversas com economistas brasileiros*. Ed. 34 : São Paulo, 1996, 447 p.

<sup>4</sup> Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Banco do Brasil S.A., Caixa Econômica Federal, Banco do Nordeste do Brasil S.A. e Banco da Amazônia S.A.

26.06.2001 pelo Ministério da Fazenda e, sob responsabilidade operacional da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

O terceiro capítulo divide-se em duas seções complementares, a saber: (01) fundamentação teórica, destacando a crítica liberal à existência das IFPF's, segundo trabalhos dos economistas Sérgio Ribeiro da Costa Werlang, Armínio Fraga Neto (atual presidente do Banco Central do Brasil) e Mailson da Nóbrega, e, numa outra vertente econômica, apresentando as contribuições e críticas do economista Fernando Nogueira da Costa<sup>5</sup> às medidas adotadas pelo governo em junho de 2001; (02) apresentação de três bases de argumentação para a discussão da reorientação estratégica das IFPF's, a saber: argumentos históricos, econômicos-financeiros e organizacionais.

A fundamentação teórica e as bases de argumentação são os subsídios que darão sustentação às conclusões do trabalho, por exporem e questionarem as dicotômicas relações liberalismo *versus* Estado desenvolvimentista (no argumento *histórico*), ineficiência e resultados operacionais negativos *versus* reservas de mercado, potencial, atratividade e escala das IFPF's num segmento em expansão (no argumento *econômico-financeiro*) e, não menos importante, fisiologismo neocorporativista *versus* governança corporativa socialmente responsável (no argumento *administrativo*).

Na conclusão concentram-se a contribuição pessoal com uma proposta alternativa às diferentes combinações reducionistas do Estado contidas no relatório do consórcio Booz-Allen & Hamilton – FIPE, condicionada a uma gestão pública para as estatais residuais sob pressupostos do que se intitula governança corporativa socialmente responsável.

---

<sup>5</sup> Fernando Nogueira da Costa é economista, professor associado ao Instituto de Economia – Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), coordenador da área de Economia da FAPESP e, no caso do estudo das IFPF's, foi o acadêmico que publicou o maior número de artigos com críticas ao relatório do consórcio Booz-Allen & Hamilton – FIPE e em defesa da manutenção dos bancos públicos federais sob o controle do Estado, o que o tornou consultor das principais associações de pessoal das IFPF's. Principais artigos sobre as IFPF's: *Em Defesa dos Bancos Públicos: Contra-Ataque* (Folha de São Paulo, 16.08.2000), *Acesso Bancário* (Folha de São Paulo, 08.11.2000), *Ajuste Necessário mas Insuficiente* (Folha de São Paulo, 02.07.2001) e *Antes e Depois da Reestruturação* (Folha de São Paulo, 15.10.2001).

# **1. SISTEMA FINANCEIRO E INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS PÚBLICAS FEDERAIS: CONCEITOS E HISTÓRIA**

O estudo, a avaliação, a análise e a reorientação estratégica de qualquer instituição que se insere num setor da economia e representa uma forma e um sistema específico assumido pelo capital, exige uma caracterização geral dos aspectos teóricos deste modelo ora definido como Sistema Financeiro.

Por conseguinte, Sistema Financeiro, Estado e modelo de financiamento das bases da economia nacional determinam o surgimento das IFPF's com finalidades, atribuições e valores que serão objeto de apreciação neste capítulo.

## **1.1 ASPECTOS TEÓRICOS DE FORMAÇÃO DOS SISTEMAS FINANCEIROS**

Assim como na maioria das economias em desenvolvimento, no Brasil o sistema financeiro foi moldado pelas condições macroeconômicas específicas e pela necessidade de se criar um conjunto de instituições voltadas para o financiamento dos setores reais da economia nacional.

Num País cuja economia foi marcada pelo processo inflacionário, o mercado de capitais pouco se desenvolveu e a ênfase no curto prazo caracterizou as instituições privadas.

O papel do Estado no financiamento direto de setores considerados econômica e/ou politicamente estratégicos e o controle restrito sobre os mecanismos de financiamento no setor privado fizeram parte constitutiva das estratégias de desenvolvimento do País.

Reportando-se aos recentes anos 90, o sistema financeiro como um todo iniciou um processo de alterações regulatórias visando à redução do Estado na intermediação financeira, desregulamentação e abertura financeira. Estes movimentos associados às baixas taxas de inflação afetaram significativamente o

funcionamento e o papel das instituições, agentes, mercados dos sistemas financeiros e, conseqüentemente, as funções dos bancos públicos.

De forma abrangente, a maior abertura financeira implicou em maior integração dos sistemas financeiros domésticos aos mercados internacionais, em um processo intitulado globalização financeira<sup>6</sup>.

No entanto até neste ponto da evolução dos sistemas financeiro e bancário, necessita-se identificar os aspectos teóricos primários dos sistemas financeiros.

Conceitualmente, segundo Studart & Hermann (2001), os “sistemas financeiros constituem-se de um conjunto de instituições, organizadas na forma de empresas privadas e públicas, cujas atividades básicas são a custódia e a gestão de valores” assumindo posições estratégicas nas economias de mercado, cujo bom funcionamento depende da eficiência com que operam essas instituições.

Depara-se, pela primeira vez, com a idéia de eficiência no mercado financeiro que, neste caso específico, está associada a sistemas de pagamentos de forma ágil e segura, intermediação de recursos e garantias de um grau razoável de estabilidade ao valor patrimonial dos haveres sob sua custódia.

Em síntese, um sistema financeiro eficiente é o resultado de uma combinação ótima entre “grau de mobilidade de recursos e grau de segurança com que opera o sistema financeiro em seu conjunto”.

O grau de eficiência de um sistema financeiro pode ser também representado por sua funcionalidade no plano macroeconômico, assim entendida

---

<sup>6</sup> Por *globalização financeira* entende-se as tendências à unificação de mercados financeiros domésticos apoiada em inovações de natureza técnica e institucional que se aplicam à escala internacional in *STUDART & HERMANN. Estrutura e operação dos sistemas financeiros no MERCOSUL: perspectivas a partir das reformas institucionais dos anos 1990. IPEA, Brasília, 2001, p.07.*

a “capacidade de gerar uma gama de fundos emprestáveis, variada no que tange a taxas de juros e vencimentos, necessários para o desenvolvimento econômico”.

Ora, pode-se inferir, nesse momento, que determinadas estruturas de sistemas financeiros nacionais não atendem tal condição de eficiência de forma natural e espontânea por intermédio de seus agentes privados, principalmente em países com horizonte de estabilidade econômica reduzido, assim como essa mesma estrutura financeira funcional é condição necessária, mas não suficiente para o desenvolvimento sustentável de um País.

Agrega-se neste momento um importante atributo para a consolidação dos sistemas financeiros, a regulamentação, que exerce um papel fundamental em maximizar a funcionalidade do sistema financeiro ao conter riscos de natureza real e monetária representados por eventuais situações de escassez ou excesso de recursos (e dívidas) em circulação, capazes de colocar em risco a capacidade de crescimento ou condições de estabilidade monetária da economia.

O aparato regulatório adequado condiciona-se ao estágio de desenvolvimento econômico do País – inversamente relacionado com a amplitude das necessidades de financiamento -, o estágio de desenvolvimento financeiro da economia, a estrutura financeira já constituída - assim definida pelo número e a importâncias das instituições bancárias e não bancárias cumprindo as funções básicas do sistema financeiro – e o contexto financeiro internacional em que se insere a economia.

O enfoque na regulamentação é primordial para entendermos o papel do Estado no financiamento do desenvolvimento econômico brasileiro e, portanto, na atuação das instituições públicas, haja vista que, além dos fatores do aparato regulatório, o perfil da regulamentação do sistema financeiro define-se pela postura teórica do regulador em relação à forma mais adequada de incrementar a eficiência do sistema.

Studart & Hermann (2001) apresentam os dois modelos paradigmáticos destacados na literatura econômica recente:

(a) *os modelos de repressão financeira*, de inspiração neoclássica, baseada nos trabalhos seminais de Shaw (1973) e McKinnon (1973); e (b) *os modelos de fragilidade financeira*, de inspiração keynesiana, baseadas nos trabalhos do próprio Keynes (1979 e 1985) e, mais recentemente, nas contribuições de Minsky (1982 e 1986).

O enfoque da repressão financeira trata-se de uma visão tipicamente liberal, apoiado na premissa de que os mecanismos de mercados, se deixados livres para operar o ajuste entre oferta e demanda pelos ativos de maturidades diversas, são suficientes para conduzir o sistema financeiro e, conseqüentemente, a economia aos seus ótimos de disponibilidade, custos e alocação de recursos. Esta visão vem orientando as mudanças institucionais dos sistemas financeiros desde a década de 80, onde “a regulamentação deve ater-se ao mínimo indispensável, qual seja a preservação da segurança do sistema”.

O ponto de referência e resgate é o enfoque da fragilidade financeira, que apoia-se na tese de que, se deixado às forças de mercado, o sistema financeiro não alcançará a melhor alocação possível de recursos, tendendo à instabilidade e aos riscos real e monetário citados.

Na visão keynesiana, a regulamentação possui uma dupla função a desempenhar no plano macroeconômico, ou seja, o papel convencional de controle do risco com que opera o sistema, e o papel de política alocativa, de caráter estrutural, de longo prazo e de estímulo ao crescimento econômico.

Abstendo-se da análise da alocação ineficiente de recursos diante da confirmação ou negação das expectativas dos agentes, o enfoque concentra-se na principal novidade do modelo de fragilidade financeira, pelo qual atribui-se importância à regulamentação do sistema financeiro enquanto política alocativa, ou de uma forma mais direta, como política de financiamento ativa, voltada clara e explicitamente para o objetivo de desenvolvimento econômico que não pode ser garantido pela ação livre das forças de mercado.

Assim, como destacam Studart & Hermann (2001), “a regulamentação do sistema financeiro é um poderoso instrumento de formação e moldagem do próprio sistema, especialmente no que diz respeito aos mecanismos de financiamento do crescimento econômico nos países onde, por razões diversas, esses mecanismos não se desenvolveram endogenamente”.

Portanto, pode-se avançar para a definição dos modelos de sistema financeiro utilizando-se para tanto da experiência internacional, análise econômica de países desenvolvidos e em desenvolvimento e dos estudos de Zysman (1983) sobre o sistema financeiro, aos quais se associam diferentes mecanismos de financiamento do desenvolvimento econômico, ou seja, os sistemas de mercados de capitais (*capital markets based systems*), desenvolvidos no Reino Unido e nos Estados Unidos; os sistemas de crédito bancário (*credit based systems*), que se distinguem em dois tipos, a saber, os sistemas de créditos privados, típico caso da Alemanha, e os sistemas de crédito governamental (ou público), característicos da França e Japão no pós-segunda guerra mundial.

Muito embora não seja o foco deste trabalho, os sistemas de mercado de capitais devem ser objeto de estudo preliminar, haja vista representarem modelos ótimos sob a ótica liberal e marcarem as economias pioneiras no processo de industrialização, casos típicos dos Estados Unidos e Inglaterra.

Este modelo caracteriza-se pela importância do mercado de capitais no financiamento das firmas, pela emissão de títulos de propriedade (ações) ou de dívida (debêntures e outros) diretamente junto ao público poupador e não junto aos bancos.

Os sistemas financeiros baseados em mercado de capitais requerem (i) firmas de grande porte e com uma história de sucesso capaz de inspirar confiança nos poupadores-fornecedores de recursos – de longo prazo – e, (ii) nível de renda agregada elevada o suficiente para gerar poupadores com o perfil adequado às necessidades das firmas que buscam o financiamento, ou seja, requer, novamente, poupadores de longo prazo.

Além das condições prévias e básicas citadas, o modelo de mercado de capitais foi um processo longo e mais ou menos simultâneo ao desenvolvimento capitalista de economias pioneiras e líderes do processo de industrialização. No entanto, em países caracterizados pela industrialização tardia, dentre os quais inclusive o Brasil, o processo de financiamento foram os sistemas apoiados no crédito bancário.

Apresentado anteriormente, os sistemas de crédito bancário possuem na Alemanha o exemplo da modalidade de crédito bancário privado, onde predominam os denominados bancos universais, que operam com estruturas de ativo e passivo bastante diversificadas, “que refletem sua atuação simultânea em diversos segmentos do mercado financeiro, como o crédito de curto e longo prazos, a corretagem de ações e títulos e outros tipos de operação de financiamentos”.

Este modelo de estrutura do sistema financeiro é caracterizado pela reduzida variedade de instituições financeiras, pouca atuação de instituições especializadas, porte elevado dos bancos universais, debilidade do mercado de capitais como fonte de financiamento de firmas e forte concentração bancária.

A regulamentação, neste caso, visou criar um ambiente propício para o rápido crescimento econômico, necessário para países em reconstrução de pós-guerra – caso alemão – e consolidação territorial de economias díspares – fim da “guerra fria”, queda do Muro de Berlim e unificação das Alemanhas ocidental e oriental. Como resultado dessa iniciativa, a atuação das instituições financeiras ampliou-se aos demais setores da economia, com forte concentração bancária e tendência à conglomeração, isto é, à formação de grandes corporações, lideradas por bancos universais.

O modelo de estrutura do sistema financeiro baseado no crédito governamental, identificado nas experiências francesa e japonesa – pós-guerra -, assemelha-se ao caso brasileiro, à medida que possui no crédito estatal de longo

prazo o principal meio de financiamento da formação de capital fixo e industrialização.

Neste modelo, destacam-se a liderança de instituições públicas organizadas sob a forma de bancos de desenvolvimento, com atuação prioritária no setor industrial, e diversos tipos de agências governamentais voltadas para setores específicos de atividade de interesse do Estado, dentre os quais a agricultura e o setor imobiliário, com dedicação simultânea à formulação de políticas financeiras.

Na França houve o predomínio dos bancos públicos na provisão de fundos a longo prazo e, no modelo japonês, ocorreu forte influência do Estado sobre a atividade do sistema bancário, via regulamentação e políticas específicas, no sentido de orientá-lo para setores econômicos considerados prioritários. No entanto, em ambos os casos, de forma comum, destacou-se a liderança das instituições públicas governamentais de crédito no incentivo e fomento ao desenvolvimento econômico.

Este tipo de sistema financeiro, em relação ao modelo alemão, apresenta-se mais diversificado e menos concentrado, porém inserido num cenário de fraco desempenho do mercado de capitais e predominância do financiamento indireto das firmas.

Enquanto a atuação do Estado visou disciplinar o sistema financeiro inglês e norte-americano e induzi-lo a comportamentos específicos, no caso alemão os sistemas baseados no crédito público, ao contrário, foram quase integralmente criados pelo planejamento estatal, sendo característicos de países em que o Estado assumiu a responsabilidade de comandar um esforço de industrialização tardia em curto espaço de tempo, não dispondo a economia, à época, de uma estrutura financeira privada capaz de captar e carrear recursos para o setor não financeiro na medida necessária. A criação, organização e ajuste do sistema financeiro é parte de um plano governamental amplo, não apenas de desenvolvimento econômico setorial, mas nacional.

O Brasil na condição de economia de industrialização tardia, haja vista processo iniciado na década de 30<sup>7</sup> – fim do ciclo do café – e, mais recentemente, classificado como economia emergente, caracteriza-se por um sistema financeiro predominantemente bancário, com forte participação dos bancos públicos, em especial os federais, mercado de capitais considerado em desenvolvimento e, principalmente, pouco atuantes na provisão de recursos para a produção e investimentos e, por consequência, sistema financeiro com base em crédito (Studart & Hermann, 2001, p. 18).

Em síntese, o Brasil possui um sistema de financiamento baseado no crédito bancário, indireto e com fortes inserções e incentivos de instituições financeiras públicas, tendo como instrumento financeiro os empréstimos e com estrutura bancária em vias de concentração.

A crítica ao modelo brasileiro, sem tradição em mercados de capitais<sup>8</sup>, vem dos economistas liberais que consideram significativos os riscos de fragilização e desfuncionalidade do sistema financeiro nacional em face das atuais mudanças no cenário internacional, marcadas pelo aumento do grau de mobilidade do capital e pela mudança no modo de atuação das instituições financeiras em prol da desintermediação e securitização.

## **1.2 AS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS PÚBLICAS FEDERAIS NO BRASIL**

### **1.2.1 O Estado Agente Financeiro como Participante Indireto na Economia: Um Enfoque Preliminar das IFPF's**

---

<sup>7</sup> No presente estudo considerar-se-á o início da indústria no Brasil a partir do modelo de *substituição de importações*, muito embora existam estudos de Pelaez e Suzigan apresentando dados de intensificação do modelo fabril no final do século XIX e início do século XX.

<sup>8</sup> Sondagem realizada pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), em 1996, junto a 686 empresas – 70% médias e 30% grandes – detectou que somente 3% das empresas tinham na subscrição de ações sua fonte de recursos para investimento, sendo o autofinanciamento a resposta comum de 83% das empresas pesquisadas *in* COSTA, Fernando Nogueira da. *Circuito de financiamento na economia brasileira*. Economia e Sociedade, Campinas, n. 9, p. 1-47, dez. 1997.

A participação do Estado na economia pode ser direta por intermédio das empresas estatais do setor produtivo ou, indireta de duas maneiras: como compradora de bens de capital através das entidades típicas de governo, órgãos públicos, programas setoriais e, via sistema financeiro intermediando recursos, regulando mercados e, historicamente, suprindo recursos de longo prazo para capital de investimento.

Os bancos públicos federais, empresas governamentais do setor financeiro federal ou instituições financeiras públicas federais exerceram significativa parcela de contribuição vinculada às metas integradas de infra-estrutura e incentivos à indústria de base, destacando-se na década de 50, inclusive por sugestão da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU), a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e, posteriormente, como agente complementar regional, o Banco do Nordeste do Brasil S.A..

Como visto anteriormente, necessários e úteis a um modelo de desenvolvimento, os bancos federais fomentaram a participação estatal em vários setores básicos e prioritários da economia, principalmente a partir do final da década de 40, apoiando, dentre outras ações, o Plano de Metas, implementado a partir de 1956, que contribuiu para a aceleração na taxa de investimento verificada no País no período de 1956-61.

Observou-se, no entanto, nos últimos anos uma redução no percentual de participação do financiamento oficial na Formação Bruta do Capital Fixo (FBCF), embora os recursos destinados ao financiamento específico para expansão e modernização da indústria e da agropecuária, bem como para a habitação, a infra-estrutura e o saneamento, seguissem as linhas básicas de desembolso via IFPF's.

### **1.2.2 BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social**

Desde a sua fundação, em 1952, o BNDES vem financiando os grandes empreendimentos industriais e de infra-estrutura tendo marcante posição no apoio

aos investimentos na agricultura, no comércio e serviço e nas micro, pequenas e médias empresas. Destacam-se também, o apoio aos investimentos sociais para a educação e saúde, agricultura familiar, saneamento básico e ambiental e transporte coletivo de massa. Esta ação financiadora resultou na melhoria da competitividade da economia brasileira.

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, atualmente, é uma empresa pública federal vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, que tem como objetivo financiar a longo prazo os empreendimentos que contribuam para o desenvolvimento do País.

O BNDES realiza sua missão com o apoio de duas subsidiárias: a BNDES Participações - BNDESPAR – que objetiva fortalecer a estrutura de capital das empresas privadas e desenvolver o mercado de capitais, e a Agência Especial de Financiamento Industrial – FINAME - que financia a comercialização de máquinas e equipamentos e administra as operações de financiamento à exportação.

A partir do início da década de 90, o BNDES passou a desempenhar um papel importante no processo de privatização das empresas estatais, sendo designado gestor do Fundo Nacional de Desestatização (FND) e responsável pelo apoio técnico, administrativo e financeiro ao Programa Nacional de Desestatização (PND).

O BNDES, desde então, é o gestor do FND, fundo de natureza contábil, onde são depositadas as ações das empresas a serem desestatizadas. Na qualidade de gestor do FND, o BNDES gerencia, acompanha e realiza a venda das empresas incluídas no PND.

### **1.2.3 Caixa Econômica Federal**

A Caixa Econômica Federal foi fundada em 1861, na cidade do Rio de Janeiro, pelo Imperador Dom Pedro II, com a missão de conceder empréstimos e

incentivar a poupança popular. Um dos objetivos do imperador era inibir a atividade de outras empresas que não ofereciam garantias aos depositantes e ainda concediam empréstimos a juros exorbitantes.

Em 1874 a empresa começou sua expansão, instalando-se nas províncias de São Paulo, Alagoas, Pernambuco, Paraná e Rio Grande do Sul.

Somente em 1969, quase cem anos depois, aconteceria a unificação das 22 Caixas Econômicas Federais, que passaram a atuar de forma padronizada.

As carteiras Hipotecária e de Cobrança e Pagamentos surgiram em 1934, durante o Governo Vargas, quando tiveram início as operações de crédito comercial e consignação.

As Loterias Federais começaram a ser operacionalizadas pela Caixa em 1961, representando um importante passo na execução dos programas sociais do Governo, já que parte da arrecadação é destinada à Seguridade Social, ao Fundo Nacional de Cultura, ao Programa de Crédito Educativo e entidades de prática esportiva, dentre outros.

A década de 70 marcou a implantação e regulamentação do Programa de Integração Social - PIS, além da criação e expansão da Loteria Esportiva em todo o País. Nesse período, a Caixa assumiu a gestão do Crédito Educativo e passou a executar a política determinada pelo Conselho de Desenvolvimento Social, através do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social - FAS.

Com a extinção do Banco Nacional de Habitação - BNH, em 1986, a empresa se transformou na maior agência de desenvolvimento social da América Latina, administrando o FGTS e tornando-se o órgão-chave na execução das políticas de desenvolvimento urbano, habitação e saneamento.

Em 1990, a instituição foi incumbida de centralizar quase 130 milhões de contas de FGTS que se encontravam distribuídas em 76 bancos e, em 1993, efetuou o pagamento de cerca de 72 milhões de contas inativas.

No cenário empresarial, a empresa detém 48% do capital da CAIXA Seguros e é responsável pelo patrocínio da Fundação dos Economiários Federais - Funcef, o segundo maior fundo de pensão do País.

#### **1.2.4 Banco do Brasil**

Fundado em 12 de outubro de 1808 pelo Príncipe D. João (mais tarde, D. João VI, Rei de Portugal), o Banco do Brasil foi o primeiro banco a funcionar nos domínios portugueses.

Em 25 de abril de 1821, D. João VI e a Corte retornaram a Portugal, para onde levaram os recursos que haviam depositado no Banco, já em crise devido à sua profunda vinculação com os interesses da Coroa.

Em 1829 foi promulgada lei extinguindo o Banco do Brasil, acusado de que suas emissões concorriam para desvalorização do meio circulante, êxodo dos metais preciosos e elevação geral dos preços.

O verdadeiro segundo Banco do Brasil - ao qual se fundiram o BB de 1851 e mais o Banco Comercial do Rio de Janeiro - foi criado em 1853, por iniciativa do então ministro da Fazenda, José Joaquim Rodrigues Torres, o Visconde de Itaboraí.

A terceira e atual fase jurídica do Banco, sob a denominação Banco do Brasil, tem origem com o decreto nº 1.455, de 30 de dezembro de 1905. O Banco da República do Brasil foi considerado liquidado e seus bens, direitos e ações incorporados e sub-rogados ao novo Banco, para integrar o capital inicial de 70.000 contos de réis.

Em 1937, com a criação da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial (CREAI), o Banco instituiu o crédito rural especializado e lançou as bases para o fomento da nascente atividade industrial brasileira.

No período pós-1945, o Banco atuou decisivamente também no desenvolvimento industrial, com destaque na implantação da Companhia Siderúrgica Nacional, um dos marcos mais significativos da industrialização brasileira.

Em 31 de dezembro de 1964, a Lei 4.595 (Lei da Reforma Bancária) criou o Banco Central e o Conselho Monetário Nacional. Ao Banco do Brasil coube continuar a exercer algumas funções de autoridade monetária, as quais só viria a deixar mais de duas décadas depois.

Uma das principais transformações na história recente do Banco deu-se em 1986, quando o Governo decidiu extinguir a Conta Movimento mantida pelo Banco Central, mecanismo que assegurava ao BB suprimento automático de recursos para as operações permitidas aos demais intermediários financeiros. Em contrapartida, o banco foi autorizado a atuar em todos os segmentos de mercado franqueados às demais instituições financeiras. Em 15 de maio de 1986, o banco constituiu a BB Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A. Iniciava-se, assim, a transformação do banco em conglomerado financeiro.

Em 1987, quatro subsidiárias passaram a integrar o conjunto de empresas vinculadas ao Banco do Brasil: BB Financeira S.A.; BB Leasing S.A.; BB Corretora de Seguros e Administradora de Bens S.A. e BB Administradora de Cartões de Crédito S.A. Das opções de investimento então ofertadas, o destaque ficou por conta da Caderneta de Poupança Rural (Poupança-Ouro). Lançada em fevereiro, alcançou o equivalente a 7,5% do sistema de poupança e causou uma das maiores perdas para a Caixa Econômica Federal.

Para a implantação do Plano Real, plano de estabilização econômica, o BB, assumiu papel estratégico. Foi o responsável pela substituição da antiga

moeda pela nova, em curto espaço de tempo, em todo o Brasil. A operação foi considerada a maior do gênero já realizada no mundo. Quando o Real entrou em vigor, em primeiro de julho, o BB havia distribuído R\$ 3,8 bilhões às 31 mil agências bancárias existentes no País.

No período de implantação do Plano Real, os bancos federais fizeram o denominado “colchão de liquidez” para suprir eventual corrida bancária.

Em 1995 a empresa foi reestruturada para se adaptar à nova conjuntura advinda do Plano Real e a conseqüente queda da inflação que afetou todo o sistema bancário. Para adequar o quadro de pessoal, foi lançado o Programa de Desligamento Voluntário - PDV. Dentro do PDV, 13.388 funcionários foram desligados no ano.

Em 1996, no primeiro semestre, o banco enfrentou o desafio de expor a todos a grave situação em que se encontrava. Com a adoção de medidas saneadoras e de regularização de antigas pendências de crédito, fechou 1996 com prejuízo de R\$ 7,6 bilhões, muito embora tenha apresentado lucro no segundo semestre de R\$ 254,9 milhões. O resultado de 1996 teve impacto pelas despesas com provisões para crédito de liquidação duvidosa. No mesmo ano, o banco realizou chamada de capital no valor de R\$ 8 bilhões.

Em 1997, adotadas medidas rigorosas para conter despesas, ampliar receitas e ajustar a estrutura administrativa e operacional, o banco voltou a apresentar lucro de R\$ 573,8 milhões.

### **1.2.5 Banco do Nordeste do Brasil**

O Banco do Nordeste é o maior banco de desenvolvimento regional da América Latina e diferencia-se das demais instituições financeiras pela missão que tem a cumprir: promover o desenvolvimento sustentável da região nordeste através da capacitação técnica e financeira dos agentes produtivos regionais.

Criado o Banco do Nordeste do Brasil S.A., em 19/07/52, pela Lei nº 1649, de iniciativa do então Presidente da República Getúlio Vargas, para fomentar o desenvolvimento da região Nordeste do País, assolada pelas constantes secas e pela escassez de recursos estáveis, carecendo, também, de um trabalho de organização de sua economia.

Por proposta do Banco do Nordeste, foi criado em 14/12/56 o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), funcionando sob a direção de um representante do Banco junto ao Conselho de Desenvolvimento da Presidência da República. Este órgão foi transformado no Conselho de Desenvolvimento do Nordeste (CODENO), que ensejou, em 1959, a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE).

Em 03/08/61, o Banco do Nordeste contratou com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) seu primeiro empréstimo estrangeiro, no valor de US\$ 10 milhões, recursos que possibilitaram o financiamento de atividades diversificadas no setor industrial, contemplando, dentre outros, programa de reequipamento e modernização da indústria têxtil regional.

No ano de 1974 foi implantado o Fundo de Investimento do Nordeste – FINOR, capítulo especial na experiência do Banco do Nordeste como agente financeiro dos recursos federais para a região. Com o objetivo de transformar o setor secundário em pólo dinamizador da economia regional e de atrair investimentos e capacidade empresarial para o Nordeste, o FINOR abriu espaço no mercado de capitais para as empresas nordestinas.

No final da década de 70 os esforços do Banco concentraram-se no fortalecimento de sua estrutura de recursos, em especial na reconquista de fontes estáveis, de modo a assegurar o pleno cumprimento de sua função desenvolvimentista. O Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) foi a sua grande conquista desse período.

No ano de 1988, a Constituição Federal incorpora diversos dispositivos tendentes à redução das desigualdades regionais, daí resultando a criação do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), administrado pelo Banco do Nordeste. Destinado ao financiamento do setor produtivo regional, com ênfase na região semi-árida, o FNE apoia empreendimentos de elevado mérito econômico e social, representando novo instrumento de desenvolvimento regional.

Em 1995 iniciou-se o maior processo de mudança já realizado no Banco do Nordeste, começando com o redesenho do processo de concessão de crédito, que assegurou maior agilidade nas operações, e com a reorientação da rede de agências, que passam a ter modelos diferenciados em função do mercado.

#### **1.2.6 Banco da Amazônia**

O Banco da Amazônia S.A. foi criado pelo Decreto-Lei n.º 4.451, de 09.07.1942, com a denominação de Banco da Borracha e tinha por finalidade garantir o suprimento de borracha natural aos aliados, durante a Segunda Guerra Mundial.

Posteriormente, é transformado em instituição financeira de economia mista pela Lei n.º 5.122, de 28.09.1966, cujo acionista majoritário é o Governo Federal e passou a agregar a função especial de agente financeiro da política do governo federal para o desenvolvimento da Amazônia Legal, área geoeconômica constituída pela Região Norte, pelo Estado do Mato Grosso e parcela do estado do Maranhão. Atuando, portanto, numa área que compreende 59% do território nacional, onde opera como banco comercial e de fomento.

Dentro desse quadro, mudou, também, a ação do Governo Federal em relação à região, tendo em vista a integração da Amazônia à economia nacional e a redução das disparidades regionais, objetivos principais da “Operação Amazônia”, deflagrada em 1966.

Nessa nova fase, o Banco reforçou sua condição de organismo indutor do desenvolvimento regional, atuando como agente financeiro de importantes programas de crédito e estimulando a implantação e modernização de empreendimentos agrícolas, pecuários e industriais de grande impacto para a economia regional, consolidando, desta forma, as linhas de ação já experimentadas.

Como agente financeiro federal administra os recursos do Fundo de Investimento da Amazônia – FINAM, criado pelo Decreto-Lei n.º 1.376, de 12.12.1974, enquanto não liberados, e do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte – FNO, instituído pelo artigo n.º 159, inciso I, alínea c, da Constituição Federal, regulamentado pela Lei n.º 7.827, de 27.09.1989, com as alterações procedidas pela Lei n.º 9.126, de 10.11.1995 e Medidas Provisórias editadas pelo Governo Federal, específicas sobre esses recursos.

## **2. O RELATÓRIO DO CONSÓRCIO BOOZ-ALLEN & HAMILTON – FIPE E A REESTRUTURAÇÃO PATRIMONIAL DAS IFPF'S**

A adesão do governo brasileiro ao modelo liberal-capitalista contemporâneo fez com que uma série de reformas no Estado fossem implementadas visando reduzir a participação estatal nos principais setores da atividade econômica, algo que, para os críticos, faz parte de uma agenda de compromissos com organismos internacionais determinantes do modelo político-econômico vigente no mundo ocidental.

Inserir o sistema financeiro nacional na reformulação, ou seja, na redução do Estado “empresário” brasileiro é, sem dúvida, um passo complexo por uma série de razões dentre as quais destaca-se a significativa parcela do mercado ocupada por bancos públicos federais no Brasil.

Há ainda que se considerar o momento predominantemente liberal que se repercute no Sistema Financeiro e o fenômeno da privatização que, na década de 80, teve alguns casos paradigmáticos, como os da Inglaterra e do Chile, e surgiu no Brasil como uma saída para as dificuldades fiscais que travavam um novo ciclo de crescimento econômico.

A globalização financeira não impediu as crises financeiras russa, asiática e brasileira e contrariaram as previsões de estabilidade do sistema financeiro mundial, cuja reforma é impelida por forças do mercado e por sucessivas reações políticas de apoio ou contrárias a linha econômica adotada.

Os Sistemas Financeiros tendem a internacionalização dos mercados domésticos, a concentração bancária, a adequação dos agentes a práticas internacionais como a adoção de regras prudenciais de controle, análise e classificação de ativos por risco de crédito, provisionamento de reservas compatíveis com a vulnerabilidade dos portfólios, regulamentação e regulação das operações de mercado e, no caso do Brasil, pela atual instituição do Sistema Brasileiro de Pagamentos (SBP).

A participação do Estado em Sistemas Financeiros justifica-se cada vez menos, sendo inversamente proporcional ao estágio de desenvolvimento dos mercados de capitais e de crédito de longo prazo, estabelecendo-se a permanência do Estado no sistema financeiro quando na presença de falhas de mercado insensíveis aos esforços privados ou de desinteresse dos mesmos.

Portanto, em síntese, abordar o tema “mudanças no sistema financeiro” significa discutir liberalização econômica e regulamentação bancária.

Ao encontro e em continuidade às reformas do Estado, o segundo governo do presidente Fernando Henrique Cardoso apresentou, em junho de 2000, um diagnóstico administrativo e alternativas para reorientação estratégica dos bancos públicos federais, através do consórcio/consultoria Booz-Allen & Hamilton-FIPE, que independente de sua conotação política, traçou previsões pouco otimistas para o futuro dessas instituições num cenário de economia estável, em regime de concorrência de mercado e sob o controle estatal.

Neste capítulo a ênfase será detalhar as considerações, assertivas e conclusões deste diagnóstico solicitado pelo Ministério da Fazenda sobre os bancos públicos federais, neste trabalho intitulados de Instituições Financeiras Públicas Federais – IFPF's, e apresentar as primeiras ações do governo em consonância com as propostas do relatório presentes na reestruturação patrimonial das IFPF's divulgada em 26.06.2001 pelo Ministério da Fazenda.

## **2.1 O RELATÓRIO DO CONSÓRCIO BOOZ-ALLEN & HAMILTON - FIPE<sup>9</sup>**

### **2.2.6 Organização, metodologia e considerações iniciais**

O estudo apresentado sobre os bancos públicos federais foi desenvolvido pelo consórcio Booz-Allen & Hamilton – Fipe, contando com o apoio da empresa de auditoria PriceWaterhouseCoopers, da consultoria Datamétrica e do escritório

---

<sup>9</sup> No item 2.1 – O Relatório do Consórcio Booz-Allen & Hamilton – FIPE, será apresentado um resumo do diagnóstico e alternativas para reorientação estratégica das IFPF's, sendo todas as citações trechos extraídos do referido relatório.

de advocacia Machado, Meyer, Sendacz e Ópice, todos subcontratados pelo consórcio para a realização de atividades específicas.

A organização do estudo previu a execução das tarefas em cinco etapas, definidas como (01) diagnóstico do contexto atual – objetivos do Estado, Sistema Financeiro Nacional, casos internacionais, desempenho das IFPF's -; (02) desenvolvimento de alternativas para a reorientação estratégica – abordagem para o redesenho, princípios e alternativas -; (03) apresentação das alternativas – discussões e refinamento da abordagem e alternativas que pressupõe a Audiência Pública -; (04) detalhamento da alternativa que vier a ser escolhida e preparação dos instrumentos legais necessários à implementação; e, (05) desenvolvimento da estratégia de implementação.

A metodologia adotada para avaliar o modelo atual das IFPF's, para caracterizar a necessidade de aperfeiçoamento desse modelo e propor melhorias considera a situação atual e a evolução esperada do Sistema Financeiro nacional (SFN), bem como os objetivos e funções do Estado, sendo, de forma complementar, estudadas experiências internacionais em países selecionados.

Ressalta-se que o enfoque foi na avaliação do desempenho das IFPF's como conjunto e não apenas de forma individual buscando identificar as duplicações de esforços e recursos, as situações de competição interna e/ou divisão de mercado, as lacunas de atendimento, entender as sinergias (exploradas ou não), avaliar a coerência dos conjuntos de atribuições de cada instituição e explicitar custos e subsídios.

Dentre os vários aspectos ressaltados pelo relatório de diagnóstico dos bancos federais destaca-se a ineficiência do Estado em sua participação no sistema financeiro, partindo da tese básica de que o setor privado é mais eficiente do que o governo e de que, portanto “uma economia em que as firmas operem livremente funciona melhor do que uma economia com forte atuação governamental”.

O consórcio entende que o Estado tem hoje uma importante participação no Sistema Financeiro Nacional. O total de ativos e valores contábeis sob administração das suas cinco FPF's somam cerca de 40% do mercado, sendo o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal o primeiro e o segundo maiores bancos da América Latina, respectivamente. No cenário nacional, as IFPF's também se destacam, não só pelo volume de ativos como pela expressiva rede de distribuição, grande quantidade de clientes e atuação em nichos nos quais é incipiente a presença da iniciativa privada.

A forte presença do Estado no setor financeiro é um legado histórico caracterizado pelo protagonismo do setor público na promoção direta do desenvolvimento e pelo incipiente desenvolvimento do setor financeiro, em geral, e de seu segmento privado, em particular.

O apoio intenso das IFPF's ao Estado foi de forma especial nas áreas de agricultura, habitação, desenvolvimento regional, desenvolvimento setorial, comércio exterior, acesso bancário e prestação de serviços financeiros. Além disso, a Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil desenvolveram negócios comerciais, o Banco do Nordeste e Banco da Amazônia ocuparam posição de liderança em créditos produtivos em suas regiões e o BNDES “assumiu a liderança nas operações de crédito de longo prazo e subscrição de ações no País”.

### **2.1.2 IFPF's e Estado: críticas, *gaps*<sup>10</sup> e eficiência no modelo bancário brasileiro**

Apesar das contribuições, segundo o consórcio as IFPF's apresentam deficiências importantes no cumprimento de alguns objetivos do Estado, haja vista o consumo de recursos públicos escassos para a capitalização dos bancos públicos federais, em detrimento de sua alocação no cumprimento dos objetivos das políticas públicas instrumentalizadas por meio dessas instituições, a

---

<sup>10</sup> Lacuna, intervalo, espaço de tempo.

sobreposição e lacunas de cobertura na universalização do acesso, a dificuldade para alavancar os recursos da iniciativa privada na ação de desenvolvimento sócio-econômico, ter parte importante das atividades hoje executadas direcionadas para áreas dissociadas dos objetivos de Estado e coexistirem com uma multiplicidade de instituições, aliada à baixa coordenação entre elas, na execução das políticas públicas.

Fixando-se nos aportes de capital, o consórcio concluiu que, nos últimos cinco anos, o Estado aportou R\$ 6,7 bilhões e a iniciativa privada R\$ 1,1 bilhão. Assim mesmo, considerando contingências, novos ajustes patrimoniais podem ser necessários.

As contingências e necessidades de novas capitalizações são em razão de (01) ativos de baixa liquidez do tipo créditos contra os governos federal, estadual e municipal e troca de garantias reais de empréstimos por títulos de menor liquidez e valor de mercado; (02) critérios contábeis de não ajuste da carteira de títulos a preços de mercado, provisionamento inadequado de créditos de liquidação duvidosa e passivos contingenciais e, exigibilidade de aportes aos fundos de pensão; e, (03) riscos potenciais com ações jurídicas do tipo ações para reposição de perdas decorrentes de planos econômicos, ações trabalhistas e ações cíveis.

Quanto à transparência das ações, tanto das IFPF's como do próprio Estado, o modelo atual demonstra-se prejudicial, haja vista que não há uma separação clara entre responsabilidades e recursos do Tesouro e as responsabilidades e recursos dessas instituições.

Os custos relacionados à execução das políticas públicas não são claramente identificados, sendo subsidiados sem o necessário grau de visibilidade, internamente pelas instituições, que em última instância demandam recursos de capital do próprio Estado para sua operação, sem explicitá-los no orçamento da União.

Com a mistura, nas IFPF's, das atividades comerciais com a execução das políticas públicas, surgem subsídios cruzados entre captação, alocação de recursos, riscos, receitas e custos operacionais, que tornam pouco evidentes, ao público em geral, a eficácia da atuação das IFPF's, bem como os custos associados à intermediação financeira e aos serviços prestados, tanto nas atividades comerciais como no atendimento aos objetivos do Estado;

O diagnóstico ainda considera que, adicionalmente, o Estado não consegue garantir a eficiência microeconômica na intermediação de recursos, uma vez que opera concedendo exclusividade as IFPF's.

O conjunto atual de IFPF's apresenta ineficiência estrutural no equilíbrio entre o nível de despesas e receitas operacionais. Este indicador, segundo a consultoria, é muito superior ao observado no setor privado, sendo que a constituição de um nível de provisionamento para perdas de crédito comparável ao do resto do sistema financeiro sensibilizaria ainda mais esse quadro.

Em seu método atual, o conjunto das IFPF's, mesmo saneado, enfrentaria dificuldades ainda maiores no contexto do desenvolvimento futuro no setor financeiro, em decorrência de prejuízos projetados em função da perda de competitividade.

O parecer considera que a gravidade destes desequilíbrios exigiria uma reestruturação profunda do conjunto das IFPF's.

Para se tornar auto-sustentável, o conjunto de IFPF's precisaria eliminar cerca de um terço de seus custos operacionais não financeiros e melhorar a performance de seus créditos. Isso sem considerar demandas maiores por rentabilidade e solidez, decorrentes do compromisso das IFPF's com seus acionistas minoritários, depositantes e contribuintes em geral.

A projeção de um sistema financeiro com retomada do crescimento econômico, manutenção da estabilidade da moeda, redução das taxas de juros reais e nominais e das margens financeiras, constantes demandas por

investimentos em renovação tecnológica, demanda por adequação aos níveis de capitalização do sistema financeiro internacional, continuidade do crescimento dos ativos das IFPF's e manutenção dos ganhos de produtividade históricos das IFPF's, resultaria numa rentabilidade estimada, no período de 2003 a 2009, em – 0,2% sobre os ativos.

Segundo o relatório da consultoria, “para atender à demanda de crescimento, faz-se necessária uma rentabilidade mínima de 1,0% sobre os ativos para garantir a auto-sustentabilidade do sistema com capacidade de reinvestimento e adequação às regras de capitalização”.

Em resumo, a eficiência e a eficácia das IFPF's têm se reduzido ao longo do tempo, mesmo considerando-se o ganho de produtividade que vem sendo realizado nos últimos anos, que se mostra insuficiente frente aos ajustes que se fazem necessários.

### **2.1.3 As questões críticas do conjunto das IFPF's**

As principais questões críticas identificadas no conjunto de IFPF's foram a eficácia variada, a deterioração dos ativos, as baixas transparência, integração e coordenação entre as instituições, as dificuldades geradas pela proximidade ao Estado, as deficiências internas e a perda de competitividade.

Embora o diagnóstico concentre-se nas críticas de sobreposição de rede de agências e atuações, salienta-se ainda à proximidade com Estado que ocasiona o “risco moral”, as complexidades administrativas características do serviço público (licitação, administração de recursos humanos, etc.), a obrigatoriedade de atuar em mercados pouco atraentes e pouco controlados pelas IFPF's e a mudanças freqüentes de orientação estratégica.

Os trabalhos da consultoria extraíram dados e questões do diagnóstico, de um modo geral, dos próprios balanços das instituições e seriam de conhecimento do mercado e dos auditores dessas instituições e muitas foram objeto de matérias na imprensa.

No contexto das demandas sociais existentes, do novo papel do Estado na economia e das características e pressões do mercado, seria necessária a discussão dos problemas históricos, das deficiências do presente e de um novo papel e formato para o conjunto de IFPF's.

#### **2.1.4 Por que manter as IFPF's? Razões para permanência e otimização da participação do Estado no Sistema Financeiro Nacional**

A ação do Estado, através de seu conjunto de IFPF's, permanece importante em diversos setores, em especial: agricultura; habitação; desenvolvimento regional; desenvolvimento social; comércio exterior; infraestrutura e universalização do acesso ao sistema financeiro.

Os trabalhos da consultoria concluem que a atuação do Estado, através de seu conjunto de IFPF's, permanece prioritária nos seguintes setores:

a) agricultura – intensidade “4” – alta – justificando-se pois a pulverização, risco e complexidade operacional tornam o financiamento da agricultura pouco atrativo para a iniciativa privada; b) desenvolvimento urbano (habitação) – intensidade “4” – alta – pois o déficit habitacional no Brasil é elevado e as características dos riscos elevados deste tipo de crédito desestimulam o financiamento privado; c) desenvolvimento regional – intensidade “4” – alta – pois os mecanismos intrínsecos das economias de mercado dificultam a redução das desigualdades de mercado e através de uma coordenação eficiente do processo de integração das cadeias produtivas pode-se maximizar o efeito dos créditos para o desenvolvimento; d) comércio exterior – intensidade “2” – média, haja vista o apoio ao esforço exportador fáz-se necessário para garantir a competitividade do produto frente a outros países e o cumprimento das metas do Estado; e) universalização do acesso – intensidade “2” – média, pois a iniciativa privada não tem interesse espontâneo de atuar em municípios pequenos e pouco rentáveis; f) infraestrutura – intensidade “2” – média, pois alguns setores – exemplo das rodovias secundárias – não atraem o interesse imediato da iniciativa privada, ao mesmo tempo estes setores dão condições básicas para o desenvolvimento econômico; g) desenvolvimento setorial – intensidade “2” – média – haja vista alguns setores, seja por demandarem recursos com características especiais (prazo, taxa, etc) não abundantes no País, seja por serem estratégicos para nossa economia, demandam o apoio do Estado com maior intensidade e maior especialização.

Quando atua, o Estado desempenha importantes papéis no mercado financeiro, de risco e de capitais no Brasil: provê crédito de longo prazo; equaliza taxas; absorve riscos que a iniciativa privada é incapaz de avaliar, administrar ou transferir; coordena e catalisa iniciativas que demandam a integração de esforços entre os interesses público, em suas várias esferas, e o privado e; cobre eventuais falhas de mercado na oferta à população de acesso ao mercado financeiro.

Adicionalmente, o redesenho do conjunto de IFPF's deverá se beneficiar dos importantes ativos posicionais que estas instituições desenvolveram ao longo dos anos: marcas fortes e respeitadas; participação expressiva em diversas atividades financeiras no País; confiança do público e; competências específicas, em especial na execução das políticas públicas e no conhecimento de peculiaridades e necessidades locais ao longo do País.

Por outro lado, o novo modelo para o conjunto de IFPF's deverá também tirar proveito das diferentes experiências e mecanismos que têm se mostrado mais eficientes na solução das questões públicas.

Vários países têm substituído, em maior ou menor grau, a ação direta e executora de suas instituições financeiras públicas por mecanismos que incentivam a ação privada, como por exemplo: mecanismos de desagregação e absorção seletiva de riscos; leilões de recursos; terceirização de serviços; e incentivos fiscais. Além disso, formas alternativas às instituições bancárias têm surgido, como é o caso das agências especializadas.

A lógica do emprego de tais mecanismos reside na eliminação das barreiras à maior participação da sociedade para que esta una recursos e aporte eficiência aos processos, alavancando a ação do Estado. Desta forma, o Estado teria condições de explicitar melhor os custos de sua ação e poderia focar com maior intensidade os pontos onde sua participação se faz mais necessária, evitando desperdiçar recursos naquilo que outros setores podem fazer melhor.

Por fim, o novo modelo do conjunto de IFPF's deverá atender, segundo a consultoria, de forma melhor do que a atual, a diferentes critérios: eficiência, eficácia, transparência, potencialização do emprego do recurso público, risco, coordenação da ação pública, flexibilidade e auto-sustentação, minimizando, ainda, as possíveis dificuldades em sua implementação.

### **2.1.5 Questões e ações básicas para formação de alternativas à reorientação estratégica das IFPF's**

As alternativas propostas para a reorientação estratégica obedeceriam a uma metodologia concebida em *definir os modelos institucional, organizacional e operacional e jurídico*.

Até a etapa finalizada no momento, se lida com a discussão e a definição dos modelos institucional e organizacional. O modelo operacional e jurídico seria objeto das etapas seguintes à Audiência Pública e seleção da alternativa de modelo.

Para que as questões fundamentais sob a responsabilidade do Estado (escopo das IFPF's) possam ser adequadamente atendidas, seriam necessárias ações envolvendo tanto a coordenação das atividades como a execução de transações financeiras e prestação de serviços. As ações de coordenação lidam com o planejamento, o controle e a supervisão das atividades associadas a cada questão fundamental para o Estado.

Já as ações de execução compreendem a operacionalização das transações financeiras e dos serviços individualizados propriamente ditos, necessários ao cumprimento eficaz dos objetivos pretendidos pelo Estado.

A análise dos casos internacionais demonstra os movimentos e tendências da atuação dos estados sob a forma de instituições financeiras públicas. O reposicionamento dos países com relação a suas instituições financeiras é motivado principalmente pela busca da redução de custo e pela maximização da

contribuição do mercado privado, sendo que nos países em que o Estado continua atuando intensamente, o faz por necessidade de cobrir lacunas históricas da iniciativa privada ou por motivação sócio-política.

O modelo brasileiro atual caracteriza-se por uma elevada participação do Estado no sistema financeiro, tanto em ações de coordenação como de execução. Entretanto, o estágio de desenvolvimento do SFN e as recentes transformações do Estado motivam a discussão acerca da mudança do atual modelo.

Por outro lado, o estudo da evolução do conjunto de IFPF's precisa considerar os riscos não precificáveis, diversificáveis ou transferíveis pelo mercado, a insuficiência de recursos de longo prazo, os segmentos desassistidos, sem viabilidade econômica ou informais e os impedimentos legais, burocráticos ou regulatórios, os quais, no conjunto, são questões estruturais da economia e do setor financeiro.

No equacionamento destas questões, o Estado pode tirar proveito da adoção de "mecanismos aceleradores" que induzem a evolução para um outro modelo, melhorando sua atuação e incentivando a transparência na ação das instituições.

Esses mecanismos enfrentam especificamente as dificuldades de mercado que impedem a ação tradicional das instituições financeiras. São exemplos: redes de correspondentes para baratear o custo da distribuição; seguros, avais e derivativos para absorver riscos não precificáveis, transferíveis ou diversificáveis; repasses, leilões e incentivos fiscais para enfrentar a carência de recursos de longo prazo etc.

A disponibilidade destes novos mecanismos, associada a algumas tendências para o setor financeiro, gera a oportunidade para se rever a atuação do Estado, através de suas IFPF's.

As principais tendências identificadas envolvem a modernização institucional do Estado (em todos os seus níveis), o crescimento da poupança privada no País, com o desenvolvimento do mercado de capitais e de novos instrumentos para o tratamento de risco, o fortalecimento do setor financeiro privado com a consolidação da indústria e a maior participação estrangeira, a diminuição da percepção do risco Brasil e as novas tecnologias e canais de distribuição.

O Relatório espera que estas tendências levem à diminuição da quantidade de questões nas quais a atuação estatal é a única alternativa, alavancando a maior participação da iniciativa privada no apoio ao atendimento dos objetivos do Estado e viabilizando mecanismos indiretos para a atuação do Estado no mercado financeiro.

Neste contexto, a definição do escopo para a atuação do Estado através de seu conjunto de IFPF's, poderá variar alternativamente nas dimensões relativas à execução e à coordenação das ações de seu interesse.

#### **2.1.6 As “famílias” de soluções básicas finais: diferentes combinações das quatro formas de ação das IFPF's**

Foram identificadas quatro formas básicas de ação das IFPF's: *ação comercial*, *ação de acesso bancário*, *ação de desenvolvimento* e *ação reguladora*.

A *ação comercial* caracteriza-se pela oferta de produtos e serviços semelhantes aos ofertados pela iniciativa privada, objetivando gerar rentabilidade financeira.

A *ação de acesso* visa suprir - hoje diretamente - as deficiências existentes no mercado, atuando junto aos segmentos não atendidos pela iniciativa privada.

A *ação de desenvolvimento* econômico e social caracteriza-se pela necessidade de coordenação, por parte do Estado, das atividades ligadas ao apoio aos agentes produtivos.

Por fim, a *ação regulatória*, visa incentivar, organizar, regulamentar e fiscalizar a ação dos agentes públicos e privados.

Estas formas de ação identificadas combinam-se em *cinco famílias de soluções básicas* para o conjunto de IFPF's, em ordem alfabética e decrescente da participação do Estado no sistema financeiro nacional.

**A família A**, *situação atual*, representa a alternativa de se manter o conjunto de IFPF's em sua forma atual, realizando apenas uma otimização nas instituições.

**As alternativas da família B**, *comercial, acesso e desenvolvimento*, mantêm todas as áreas em que hoje atua o Estado, mas busca, através do redesenho do modelo do conjunto de IFPF's, obter maiores ganhos de eficácia e eficiência, segregando funções (em especial as de natureza comercial), eliminando duplicações e modificando os modelos operacionais para adequá-los ao novo desenho para o conjunto de IFPF's.

**A família C**, *acesso e desenvolvimento*, pressupõe não ser necessária a atuação comercial do Estado, focando as IFPF's nas ações de acesso e desenvolvimento sócio-econômico e buscando os ganhos de eficácia e eficiência análogos aos descritos na alternativa anterior.

**A família D**, *desenvolvimento*, busca diminuir a participação direta do Estado no sistema financeiro como um todo, principalmente na execução de transações individuais e de natureza comercial, focando o Estado na coordenação e catalisação do desenvolvimento em todas as suas vertentes econômicas e sociais, buscando (por meio de novos mecanismos) maximizar o emprego de

recursos da iniciativa privada na execução das atividades ligadas ao Estado e atingir maior eficácia e eficiência, de modo análogo às alternativas anteriores.

E, por fim, **a família E regulatória**, objetiva minimizar a participação do Estado no mercado financeiro, ficando as ações de execução a cargo da iniciativa privada e mantendo-se o Estado responsável por sua regulação e fiscalização.

## **2.2 A REESTRUTURAÇÃO PATRIMONIAL DAS IFPF'S**

### **2.2.1 Reestruturação patrimonial das IFPF's: aspectos gerais do “encontro de contas” com o Tesouro Nacional**

A divulgação e a Audiência Pública do relatório “Alternativas para Reorientação Estratégica das Instituições Financeiras Públicas Federais (IFPF's)” em junho/2000 estabelecia a abertura de uma discussão nacional sobre o futuro dos bancos oficiais federais, no qual a sociedade em geral contribuiria para a escolha de um modelo estratégico de administração destas instituições e, concomitantemente, das políticas governamentais implementadas pelas mesmas.

O segundo governo do presidente Fernando Henrique Cardoso criava um canal de comunicação com a sociedade, onde a consultoria Booz-Allen & Hamilton – a mesma responsável por determinar o preço de avaliação do Banco do Estado de São Paulo (BANESPA) – traçava um diagnóstico administrativo e de alternativas para o modelo atual das IFPF's.

Um ano após o início da Audiência Pública e sem vinculação com as alternativas do relatório da consultoria – segundo o secretário do Tesouro Nacional Fábio Barbosa – foram concluídos e divulgados os estudos para saneamento financeiro dos bancos federais, excluído o BNDES.

Ao contrário de uma visão estratégica e administrativa típica do relatório da Booz-Allen & Hamilton, o governo apresentou os resultados de uma avaliação econômico-financeira das instituições, assim como as medidas necessárias para

saneamento e enquadramento nas resoluções do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central, entre elas a 2.682/99, que trata do novo sistema para provisionamento de risco de créditos, e a 2.099/94, também conhecida como “Acordo da Basiléia”, que estabelece o coeficiente mínimo entre ativos e o patrimônio líquido de uma instituição financeira.

Em 26.06.2001, o ministro da Fazenda Pedro Malan divulgou as medidas de fortalecimento das instituições financeiras federais que basicamente representavam ajustes financeiro-contábeis, intitulados de reestruturação patrimonial do Banco do Brasil, da Caixa Econômica Federal, do Banco do Nordeste e do Banco da Amazônia.

A reestruturação patrimonial foi o ponto mais frisado do pacote de medidas, definido pelo mercado como um Programa de Reestruturação e Fortalecimento do Sistema Financeiro 2 (PROER 2), haja vista os valores envolvidos e por caracterizar um terceiro momento de saneamento econômico-financeiro no sistema financeiro brasileiro, antecedido pelo PROER 1 – bancos privados - e pelo Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROEST ou PROES).

Enquanto o PROER 1, instituído pelo Banco Central em junho de 1995, liberou cerca de R\$ 20 bilhões para instituições em dificuldades, por intermédio de linhas de financiamento (em troca de títulos “podres” como garantia) ou em empréstimos para os bancos que compraram instituições falidas, o PROER 2 envolverá recursos na ordem de R\$ 12,5 bilhões.

A reestruturação elevará a dívida líquida do setor público - 50,2% do PIB em abril de 2001 - em torno de 1,0% do Produto Interno Bruto (PIB), estimado em R\$ 1,2 trilhão, mas sem efeito sobre o resultado primário.

Através da engenharia financeira, o governo anunciou restaurar o equilíbrio econômico-financeiro dos bancos federais e explicitar os passivos contingentes intitulados, na linguagem financeira, de “esqueletos”, com reflexos no patrimônio

líquido das instituições, como no caso específico da Caixa Econômica Federal que passará dos atuais R\$ 3,0 bilhões para R\$ 4,5 bilhões.

O objetivo de enquadrar os bancos no índice do “Acordo da Basiléia”, estipulado em 11% pelo Banco Central, será atingido, com o Banco do Brasil alcançando o índice de 11,5%, a Caixa Econômica Federal alcançando 16% - atualmente está em 5% -, o Banco do Nordeste atingindo 20% e o Banco da Amazônia chegando aos 13%.

A novidade no programa é a criação da Empresa (não-financeira) Gestora de Ativos (EMGEA) que receberá ativos de difícil recuperação dos quatro bancos envolvidos, mas principalmente da Caixa Econômica Federal e do Banco do Brasil.

Outra característica do ajuste é que apesar de não ser considerado um programa de reorientação estratégica, qualidade atribuída ao relatório da Booz-Allen & Hamilton – FIPE, o governo implementará, pelo menos no Banco do Brasil e na Caixa Econômica Federal, medidas complementares de gestão.

### **2.2.2 Caixa Econômica Federal: cessão de créditos habitacionais e troca de títulos do FCVS**

Na Caixa Econômica Federal a intervenção do Tesouro Nacional visou definir os valores efetivos de crédito da instituição junto à União, haja vista os múltiplos incentivos e, principalmente, subsídios a mutuários do Sistema Financeiro da Habitação – SFH – cuja cobertura ficaria sob responsabilidade do Tesouro Nacional.

Resultado de uma matemática complicada, a seqüência de Decretos-Lei nos anos 80, gerou um passivo no FCVS/SFH de contratos da própria instituição, advindos do extinto Banco Nacional da Habitação – BNH – ou adquiridos, via aquisição de carteiras habitacionais, sob aval do Tesouro Nacional, pela Caixa Econômica Federal.

Somando-se a este passivo, a Caixa Econômica Federal, como sucessora do BNH, promoveu políticas de desenvolvimento e saneamento urbano via empréstimos de retorno duvidoso, de longo prazo e com descasamento de taxas e prazo de retorno com o fundo de origem dos recursos.

Assim, o “encontro de contas” com o Tesouro Nacional, no âmbito da Caixa Econômica Federal, exigiu a capitalização de R\$ 9,3 bilhões por causa da transferência de uma dívida do Banco Central com a Caixa para o Tesouro Nacional – PROER 1; a substituição, pelo Tesouro Nacional, de R\$ 24 bilhões em títulos do FCVS da carteira da Caixa Econômica Federal por outros mais rentáveis; a aquisição, pelo Tesouro Nacional, de R\$ 13 bilhões em empréstimos com recursos do FGTS para Estados, municípios e empresas estatais; a aquisição, pelo Tesouro Nacional, de 5,7 bilhões em outros ativos; e, no conjunto, ajustes e volume de recursos que representam operações no valor de R\$ 79 bilhões.

Ao público externo, os ajustes foram noticiados como um repasse da Caixa Econômica Federal à Secretaria do Tesouro Nacional de um total de R\$ 26,7 bilhões em ativos constituídos exclusivamente por financiamentos imobiliários, desequilibrados do ponto de vista econômico-financeiro, ou seja, aqueles contratos cujos pagamentos de prestações não eram suficientes para amortizarem os saldos devedores. Com isso, a Caixa Econômica Federal reduziria a necessidade de provisão e de capital por conta das novas regras do Conselho Monetário Nacional.

A criação de uma nova empresa não-financeira do Tesouro – EMGEA -, para assumir R\$ 27 bilhões de financiamentos habitacionais e de saneamento contabilizados na Caixa Econômica Financeira foi o mecanismo jurídico para adequação da IFPF às novas regras da classificação de risco, transferindo-se contratos com (a) saldo devedor comprometido por amortização negativa; (b) elevado índice de inadimplência, implicando necessidade de provisionamento por conta da Resolução CMN 2.682/99; e, (c) crescimento do saldo devedor não-

amortizado, exigindo necessidade de aumento de patrimônio líquido conforme Resolução CMN 2.099/94 (Acordo da Basiléia).

A Caixa Econômica Federal, a partir dos ajustes patrimoniais, ainda submeter-se-ia a definição de um modelo de gestão que garantisse equilíbrio operacional e retorno mínimo sobre o patrimônio líquido suficiente para a realização de investimento de modernização, ao desenvolvimento de estratégia que prevenisse a geração de novos passivos contingentes (“esqueletos”), a revisão do Estatuto da empresa visando a criação da diretoria de controladoria, a adequação dos custos, baseando sua expansão na capilaridade da rede lotérica e implementando programa de demissão voluntária, a projeto de criação de um centro de venda de serviços para outras instituições financeiras aproveitando o conhecimento do consumidor e do mercado, sua base de dados para o desenvolvimento de sistemas de avaliação de riscos de crédito e a escala existente para o processamento de contratos pelo menor preço unitário, oferecendo também suporte logístico para o Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI).

Com base na rede de agências e, principalmente na rede lotérica, a Caixa Econômica Federal ficou responsável em se lançar na “bancarização” de 20 milhões de famílias que não possuem domicílio bancário (“o banco de acesso” indicado no relatório do consórcio Booz-Allen & Hamilton – FIPE), contrapondo-se e concorrendo com o Banco Postal, outrora um convênio entre a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (EBCT) e o Banco do Brasil que, por licitação, foi substituído pelo Banco Brasileiro de Descontos S.A. – Bradesco.

Ressalta-se que apesar da criação da empresa gestora de ativos, a Caixa Econômica Federal continuaria administrando os créditos transferidos ao Tesouro Nacional, percebendo para tanto remuneração compatível.

Assim como o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal permaneceria voltada e atuando no seu principal nicho de mercado: o desenvolvimento urbano

e, mais especificamente no crédito imobiliário, conforme nota à imprensa da diretoria da instituição:

“O Ministério da Fazenda e a Caixa Econômica Federal preparam uma proposta a ser submetida ao Presidente da República e ao Congresso Nacional para a definição de um sistema de subsídios explícitos para famílias de menor renda (...) A Caixa Econômica Federal vai apoiar a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República (SEDU) na formulação de uma nova política habitacional com foco no arranjo institucional, em fontes de recursos e em mecanismos de subsídio e redução de riscos para que se possa alcançar a remuneração mínima para a instituição financeira”.

O posicionamento da diretoria apenas resgata um antigo e básico requisito para realização de empréstimos: *funding*, ou seja, fonte de recursos e concessão de crédito a taxas e prazos de retorno conciliáveis, excluindo-se dessa fórmula o risco moral – *moral hazard* - extremamente elevado em instituições financeiras públicas.

### **2.2.3 Banco do Brasil: assunção pelo Tesouro Nacional das dívidas agrícola de difícil recuperação**

O Banco do Brasil, nesta reestruturação patrimonial, passaria por um segundo aporte de recursos, haja vista o Tesouro Nacional e acionistas da instituição já terem efetuado, nos anos 90, uma capitalização de cerca de R\$ 8,0 bilhões.

A questão central sempre foi solucionar as dívidas da carteira agrícola do “braço” governamental de financiamento à agricultura no País, função, timidamente, desempenhada por bancos da rede privada, analogamente, ao financiamento habitacional sob responsabilidade quase integral da Caixa Econômica Federal.

Na tentativa de ajustar o passivo do Banco do Brasil e o estoque de dívidas de difícil recuperação, foram anunciadas a assunção, pelo Tesouro Nacional, do risco de crédito de R\$ 5,2 bilhões em empréstimos agrícolas e o risco das operações do Fundo Constitucional do Centro-Oeste no valor de R\$ 1 bilhão; a

substituição de créditos agrícolas no valor de R\$ 4,1 bilhões substituídos por títulos do Tesouro Nacional - créditos referentes a dívidas agrícolas acima de R\$ 200 mil; e, a transferência, ao BNDES e ao Tesouro Nacional, do risco de operações renegociadas, Funcafé e Programa de Desenvolvimento do Cerrado.

O conjunto de ajustes e volume de recursos representariam um total de operações no valor de R\$ 20,5 bilhões.

Para a Empresa Gestora de Ativos (EMGEA), o Banco do Brasil transferiria as dívidas rurais renegociadas e a carteira de títulos da dívida externa, principalmente.

No Banco do Brasil, medidas de cunho administrativo foram anunciadas visando a atualização do Estatuto para reforçar o mecanismo de gestão e adequação às exigências do “novo mercado”, dentre as quais a adoção de procedimentos de auto-regulação, publicação de demonstrações financeiras com informações adicionais, divulgação de demonstração do valor adicionado e fluxo de caixa, implantação de demonstrações financeiras de acordo com padrões internacionais de contabilidade e transformação dos superintendentes executivos em diretores.

No mercado de capitais, o Banco do Brasil iniciaria negociações com a Bolsa de Valores de São Paulo para aderir ao nível I de governança corporativa, assim como buscaria um aprimoramento da segregação da administração de recursos de terceiros, com completa autonomia de gestão na BB Administradora de Ativos e Distribuidora de Títulos e Valores Imobiliários (atual BB-DTVM).

Além das implementações no modelo de gestão, o Banco do Brasil continuaria operando o crédito agrícola, conforme política adotada desde 1996, com avaliação do risco de crédito semelhante as demais carteiras da instituição.

#### **2.2.4 Banco do Nordeste: medidas de capitalização para atingir coeficientes da Basiléia**

O principal objetivo do Tesouro Nacional, nesse momento, foi adequar o Banco do Nordeste ao índice do Acordo da Basileia, o que, mediante adoção de medidas de capitalização e repasse de risco de crédito, elevariam o respectivo percentual para suficientes 20%.

Assim, o Banco do Nordeste, seria capitalizado em R\$ 2,1 bilhões por meio de crédito orçamentário, repassaria o risco de crédito das operações do Fundo Constitucional do Norte para o Tesouro Nacional no valor de R\$ 1,4 bilhão, totalizando um conjunto de medidas no valor de R\$ 3,5 bilhões.

#### **2.2.5 Banco da Amazônia: capitalização e repasse de risco ao Tesouro Nacional**

O Banco da Amazônia, apesar de apresentar índices patrimoniais mais próximos das exigências do Acordo da Basileia, foi incluído no processo de reestruturação para capitalização de R\$ 1,1 bilhão por meio de crédito orçamentário, repasse do risco de crédito das operações do Fundo Constitucional do Norte para o Tesouro Nacional no valor de R\$ 3 bilhões, totalizando um conjunto de medidas no valor de R\$ 4,1 bilhões.

O governo federal acabou por desmentir, nesse momento, as notícias de fusão da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) com o Banco da Amazônia, amplamente divulgadas pela imprensa especializada nos dias que antecederam à reestruturação patrimonial das IFPF's.

No intuito de apresentar as propostas do governo Fernando Henrique Cardoso para às IFPF's, o presente capítulo procurou ter basicamente um caráter informativo e pontual, precedente à fundamentação e contribuição teóricas do próximo segmento, ainda bastante limitadas pela reduzida contribuição acadêmica sobre as empresas estatais do setor financeiro.

Como ficará evidente no próximo capítulo, a contribuição acadêmica em parte é substituída ou complementada por análises de consultores e mídia especializada em finanças.

### **3. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA E ARGUMENTOS PARA A REORIENTAÇÃO ESTRATÉGICA DAS IFPF's**

Neste terceiro capítulo constarão duas seções complementares que pretendem apresentar (01) fundamentação teórica com abordagens favoráveis e

contrárias a manutenção das IFPF's<sup>11</sup> e (02) apresentação das três bases de argumentação para a discussão da reorientação estratégica das IFPF's, ou seja, argumentos históricos, econômicos-financeiros e organizacionais.

Considerando a linha de pesquisa e metodologia adotadas, este capítulo já apresenta algumas reflexões pessoais deste acadêmico sobre o futuro das IFPF's do Brasil.

### **3.1 ABORDAGENS E FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA SOBRE AS IFPF'S**

#### **3.1.1 Werlang e Fraga Neto: Análise e comentários sobre os bancos oficiais**

As críticas de economistas liberais à existência dos bancos oficiais sustentam-se nas convicções de que os bancos oficiais são geradores e transmissores de déficits para o governo federal, possuem problemas de horizonte de programação das diretorias e de que as ações, sob responsabilidade dos bancos oficiais, são plenamente substituídas pela iniciativa privada.

Tal posicionamento é defendido no trabalho de Werlang & Fraga Neto (1991) denominado “Os bancos estaduais e o descontrole fiscal: alguns aspectos”. Considera-se relevante a contribuição deste trabalho porque expõe o pensamento do atual Presidente do Banco Central do Brasil, Armínio Fraga Neto, quando professor da Fundação Getúlio Vargas – FGV.

A convicção liberal de que os bancos oficiais são geradores e transmissores de déficits para o governo é sustentada e reforçada, também, por Werlang & Fraga Neto (1991) quando declaram que os bancos oficiais como empresas públicas além de incorrerem em custo por serem ineficientes, também lançam CDBs e utilizam-se de empréstimos de assistência à liquidez do BACEN, sendo “geradores potenciais de passivos a descoberto”.

---

<sup>11</sup> No presente capítulo, de forma análoga ao item 2.1 do capítulo anterior, constarão apenas citações textuais extraídas dos trabalhos dos economistas identificados nos respectivos itens e subitens.

No início da década de 90, os autores citados partiram da comparação do sistema de empréstimos das instituições financeiras para diferenciar o impacto do horizonte de programação entre as diretorias de bancos públicos e bancos privados.

Werlang & Fraga Neto (1991) consideram que a administração de créditos aplicados em função dos riscos de retorno dos ativos tem na teoria da escolha duas respostas, a princípio observadas por bancos privados, ou seja, em primeiro lugar, “o retorno total esperado deve ser superior à taxa de captação do banco, mas não pode ser excessivamente maior, pois quanto maior for a taxa com a qual um tomador comprometa-se, maior o risco de sua atividade e, portanto, maior o risco para o banco de que este empréstimo não seja pago, sendo um maior *spread* associado a um maior risco”; em segundo lugar, “os clientes do banco não devem ser concentrados em um determinado setor da economia, de forma a que haja uma diversificação da carteira de empréstimos”.

O que parece um princípio básico de administração de crédito não seria seguido por bancos oficiais, pois na visão dos autores como um diretor de um banco estatal não possui ligação com a diretoria que o sucederá, haja vista serem produtos de indicações políticas, uma concessão arriscada com juros elevados e valores significativos não seria rejeitada, pois como esses diretores são avaliados pelo volume de créditos concedidos e pelo retorno esperado de sua carteira e seu horizonte de planejamento é curto, não há porque se preocupar com o não-pagamento do empréstimo contraído, pois este será um problema a ser resolvido pela próxima diretoria.

Werlang e Fraga Neto (1991) afirmam que “uma diretoria profissional não se envolve diretamente com a aprovação de um crédito, deixando a decisão ao gerente de crédito da área que tem conhecimento específico muito mais preciso sobre o desempenho da empresa”, tese que se aplica a bancos privados, enquanto nos bancos oficiais as decisões são tomadas pela diretoria sob a forma de comitês de crédito e contratação da matriz.

Outro pressuposto nos empréstimos de instituições privadas está no fato dos administradores sempre considerarem eventuais descasamentos entre recebimentos e pagamentos, planejando não só a moeda em que o empréstimo é fornecido, mas também a estrutura temporal destes fluxos, algo incomum nos bancos oficiais, haja vista o horizonte de programação curto das diretorias.

Sob o repetido argumento de que as ações dos bancos oficiais são plenamente atendidas pela iniciativa privada, Werlang & Fraga Neto (1991) questionam as razões para existência dos bancos públicos, de forma semelhante à abordagem do consórcio Booz-Allen & Hamilton – FIPE.

O princípio dos citados autores para contestar a existência de bancos públicos é de que o setor público só deve participar em algum setor da economia quando o setor privado não for capaz de prover todos os mercados por si só, assim Werlang & Fraga Neto (1991) contrapõem-se à série de argumentos utilizados para defesa do sistema financeiro público.

O argumento de que os *bancos oficiais, em particular os estaduais, utilizam a receita tributária da forma mais eficiente, sugerindo um ganho de escala na administração tributária, ou seja, por ser público os bancos teriam melhores condições de gerir os tesouros estaduais e federais* é algo inaceitável na visão dos autores, pois em primeiro lugar “é difícil aceitar a idéia de que a administração do caixa de uma empresa privada grande seja menos eficiente que a gestão do caixa do setor público por um banco oficial”; em segundo lugar, “os bancos privados brasileiros tem escala mais do que suficiente para a administração de recursos volumosos”.

Para Werlang & Fraga Neto (1991) a defesa baseada no princípio de que os *bancos oficiais, em especial os estaduais e os federais regionais, existem para privilegiar o desenvolvimento da região em que operam, ou seja, a denominada defesa da restrição à movimentação de capitais*, somente faria sentido se “os projetos de fora da região em questão fossem mais rentáveis (ao mesmo nível de

risco) que os locais e, por conseguinte, os recursos captados na região fossem guiados para fora da localidade”.

Caso válida a idéia de que os *bancos oficiais facilitam uma gerência mais eficiente dos recebimentos e pagamentos das entidades do setor público que deles utilizam-se*, toda grande empresa deveria possuir um banco para realizar pagamentos e recebimentos de suas coligadas, o que não ocorre na realidade.

Werlang & Fraga Neto (1991) não consideram que os *bancos oficiais tem importante papel no financiamento de projetos sociais*, pois se trata de uma afirmação até hoje defendida junto à sociedade que, na visão dos autores, levanta a questão do seja entendido como “projetos sociais”. Caso sejam projetos que não apresentam retorno privado igual ao social, como no caso da agricultura, o argumento não procederia, pois “a rede privada de bancos é eficiente na provisão de crédito agrícola subsidiado”, além do que o setor privado seria melhor avaliador de riscos.

Ao encontro de observações e aspectos críticos que justificam a manutenção das IFPF's, segundo o relatório do consórcio Booz-Allen & Hamilton – FIPE, Werlang & Fraga Neto (1991) citam a assertiva de que *bancos oficiais tem importante papel na provisão de recursos de longo prazo*, o que é, segundo os autores, um real motivo para intervenção estatal no sistema financeiro, pois o financiamento de longo prazo é precário numa economia instável e que exigem um período de maturação. No entanto, restaria saber se o setor privado não seria mais eficiente em administrar recursos subsidiados.

Por fim, Werlang e Fraga Neto (1991) atacam a defesa das IFPF's baseada no pressuposto de que *bancos oficiais existem para que sejam atendidas as pequenas localidades que seriam deixadas desassistidas caso a atividade bancária fosse apenas privada*, o que seria plenamente respondido pela atuação de bancos postais, por exemplo, existentes na Alemanha e França, argumento utilizado, também, no relatório da Booz-Allen & Hamilton – FIPE.

Para os autores, neste quesito ainda falta responder a seguinte indagação: mesmo não sendo possível implementar a utilização dos correios e de que o argumento para existência de bancos oficiais fosse viável, até que ponto o setor privado não proveria estes serviços mais eficientemente?

Werlang & Fraga Neto (1991) prescrevem a inclusão dos bancos oficiais no Programa de Desestatização ou algo semelhante, como o caminho ideal para bancos com patrimônio líquido positivo ou próximo a zero, caso do Banco do Brasil, Banco do Nordeste e da maioria dos bancos estaduais e o saneamento, pela União, dos bancos com patrimônio líquido negativo, deixando-os com patrimônio líquido zerado, sendo posteriormente doados aos seus funcionários.

Para implementação destas duas medidas, ainda necessitaria ser estimado, de forma confiável, o passivo a ser absorvido pela União, além de um convencimento dos empregados e apoio dos Estados.

### **3.1.2 Maílson da Nóbrega: a inutilidade dos bancos oficiais**

O ex-ministro da Fazenda Maílson da Nóbrega no final de 1994 já defendia a futura privatização dos bancos oficiais.

Na opinião de Maílson da Nóbrega, os bancos oficiais são instituições cujos funcionários incutiram na opinião pública a idéia que sem eles “certas atividades sucumbiriam” e se apresentam, então, como “bancos sociais”.

Para o economista, o processo nacional-desenvolvimentista, de intervenção do Estado na economia foi o responsável pela criação dos bancos oficiais, substitutos e incentivadores da indústria bancária e do mercado de capitais, com papel histórico indiscutível e de grande contribuição ao desenvolvimento nacional, “mas o fato de terem exercido bem sua função social não pode elidir uma outra realidade, a de que o antigo modelo se esgotou”;

Para Maílson da Nóbrega, os bancos oficiais ou instituições denominadas de “substitutos” querem ser definitivos, “resistem à mudança com envelhecidos conceitos de estratégia”, mas não se justificam diante da “falência das finanças públicas, da sofisticação do mercado financeiro privado e da iminente revolução no mercado de capitais, proveniente da reforma da previdência social e da conseqüente expansão dos fundos de pensão”.

Considerando que a realidade do País não justificaria qualquer banco público “afora o Banco Central e por algum tempo o BNDES”, o governo deveria colocar nestas instituições pessoas “comprometidas com a sua reestruturação, preparando-as para a futura privatização”.

Maílson da Nóbrega comunga com a idéia de que a existência de bancos oficiais “se justifica apenas quando o setor privado não está capacitado a prestar os correspondentes serviços à comunidade”, assim “tinham razão de ser quando a indústria bancária apenas engatinhava e continuam válidos em alguns casos de falhas de mercado, como o do natural desinteresse dos bancos privados em assistir financeiramente clientes de elevado risco e baixa rentabilidade”.

Uma breve comparação e histórico com outros países é realizada por Maílson da Nóbrega (2000, p. 168):

Mesmo em países onde os mercados financeiros e de capitais são mais evoluídos, o governo atua na oferta de crédito. Nos Estados Unidos, existem várias agências oficiais que atendem a setores não atrativos à iniciativa privada. A Farmers Home Administration, a Rural Electrification Administration, a Small Business Administration e a Commodity Credit Corporation são exemplos dessa intervenção. Na Europa, países que chegaram mais tarde à industrialização, como França, Alemanha, Itália, criaram bancos oficiais para suprir deficiências do setor privado no processo de intermediação financeira. No Brasil, os bancos oficiais proliferaram também por razões históricas distintas. O primeiro Banco do Brasil, de 1808, exerceu papel pioneiro na América Latina como *currency board*, no modelo até hoje (1995) vigente em Cingapura e Hong Kong. Emitia moeda com base em lastro de ouro e divisas para fornecer notas e cédulas ao comércio, que florescia com a chegada da família real (...) Na França e na Itália, os bancos oficiais estão sendo privatizados. Nos Estados Unidos, as agências atuam agora essencialmente concedendo garantia aos bancos privados para reduzir o risco em empreendimentos que o governo quer ver assistidos. A função do governo americano na

comercialização das safras agrícolas está sendo gradualmente assumida pelos mercados futuros de *commodities*.

Assim como Werlang & Fraga Neto (1991), Nóbrega (2000) apresenta críticas e dificuldades dos bancos oficiais que se comparam a “repartições públicas”, por estarem submetidos a indicações políticas, mudanças freqüentes nos cargos de direção e uso fisiológico de suas operações; serem fiscalizados por tribunais de contas que geram demandas de informação e custos adicionais “inexistentes no setor privado”; obedecerem a regras de licitação pública, contratando serviços pela política de menor preço e enfrentando demoras inimagináveis nos demais bancos para adquirir bens e equipamentos essenciais; e, não possuírem condições de recrutar no mercado profissionais, porque estes ganham acima dos salários do setor público e a contratação detonaria demandas por isonomia, sendo que na melhor das hipóteses, quando ausente de pressões políticas, conseguem recrutar “burocratas eficazes” para dirigí-los.

Em relação ao relatório da Booz-Allen & Hamilton, Maílson da Nóbrega apresenta um escopo de avaliação divergente quanto ao tratamento do conjunto das denominadas IFPF's, ou seja, “visões radicais (pró e contra os bancos oficiais) incorrem no equívoco de tratar tais bancos como um bloco de organizações homogêneas, passíveis de uma única e instantânea solução: ficarem ou sumirem”.

No entanto, estes bancos são heterogêneos entre si, embora todos sofram com a dura realidade de custos elevados, excesso de pessoal, atraso tecnológico e processo decisório lento.

A falta de agilidade dos bancos comerciais federais trariam dificuldades para lidarem com situações favoráveis e desfavoráveis de mercado, para o que a única saída seria o processo de privatização.

A idéia de processo cabe no contexto, pois a venda imediata (1997) seria politicamente irrealista, devendo os Bancos serem preparados para a

privatização, via reestruturação, corte e reciclagem de pessoal e paulatina introdução de uma cultura de mercado.

O BNDES teria um tratamento especial, pois mudou seu foco ao longo do tempo, outrora financiou a infra-estrutura econômica, depois a substituição de importações, inclusive bens de capital e, no momento, é o responsável pelo “ciclo histórico de privatização”.

Na visão de Maílson da Nóbrega, o BNDES após o término de sua participação neste processo, ainda continuaria sendo “por algum tempo o catalisador no financiamento da reorganização produtiva e da infra-estrutura” do País e depois passaria a firmar-se como “banco de comércio exterior, responsável por ações relacionadas com o financiamento direto e indireto das exportações e do respectivo seguro de crédito, quando feito em nome do Tesouro Nacional”.

Uma avaliação final, do ex-ministro, acerca dos bancos oficiais foi publicada no jornal “O Globo” de 15.03.97:

Em suma, os bancos estaduais dariam adeus ao mundo estatal e os comerciais federais seriam preparados para uma futura privatização. O BNDES mudaria de foco. O Banco do Nordeste (BNB) e o Banco da Amazônia (BASA), reformulados e provavelmente sem a atividade de banco comercial, permaneceriam como instituições regionais de fomento.

Cabe, neste momento, salientar que o ex-ministro Maílson da Nóbrega pratica, atualmente, sua “pregação” liberal em favor do mercado, apesar de egresso e de origem no corpo de empregados do Banco do Brasil, assim como, também, outras autoridades, políticos e economistas de menor audiência no atual cenário empresarial do País.

### **3.1.3 Análise e reflexo das medidas de ajuste patrimonial no portfólio e gestão das IFPF's: um contraponto aos economistas liberais**

Restringindo-se apenas às opiniões e análises econômicas, a reestruturação patrimonial dos bancos públicos federais – IFPF's – provoca diferentes reações e entendimentos seja pela consultoria contratada para reorientação estratégica, por economistas liberais, por economistas contrários ao

atual governo federal ou pela equipe econômica do segundo governo Fernando Henrique Cardoso.

Um aspecto básico e suscetível a críticas, válido tanto para liberais, quanto para opositoristas à modelagem das IFPF's preconizada pelo governo atual, é, ora as instituições serem tratadas de forma homogênea, em bloco ou conjunto e, em outros momentos, serem consideradas muito diferentes entre si, o que reduz a confiabilidade em diagnósticos, projeções de resultados futuros, ao permitir com isso, a manipulação de dados, estatísticas, períodos de abrangência dos exames, da coleta de dados e das fontes de informação.

Mesmo esquivando-se de uma verticalização no tema e de uma análise mais precisa do impacto das medidas de ajuste patrimonial no portfólio e gestão das IFPF's faz-se necessário ressaltar-se, por sua concisão e objetividade, os apontamentos do economista Fernando Nogueira da Costa sobre a situação das IFPF's "Antes e Depois da Reestruturação".

O economista associado ao Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) efetua, com base nos balanços dos conglomerados bancários publicados até outubro de 2001, o que considera "uma análise sintética do que havia antes e do que se esboça, após a reestruturação patrimonial das Instituições Financeiras Públicas Federais (IFPF's)".

Nogueira da Costa destaca que a reestruturação patrimonial foi acelerada ou antecipada, pelo menos em parte, pelas perdas do *funding* tradicional do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal – depósitos à vista, a prazo e poupança -, haja vista o estímulo do governo à indústria de fundos de investimento, composta pelo estoque de títulos de dívida pública, fato comprovado pela participação desses fundos no portfólio bancário, que em 1998 limitava-se a 3% e, em 2001, lastreavam 46% dos recursos captados pelos bancos.

Conseqüentemente, a troca de títulos de baixa rentabilidade, caso daqueles vinculados ao FCVS e em carteira da Caixa Econômica Federal, por títulos de dívida pública transformou as principais IFPF's de "funerárias", detentoras de "esqueletos", em "carregadores de mortos-vivos".

Quais as conseqüências e os desdobramentos dessas medidas no resultado econômico-financeiro e na ação de varejo das IFPF's?

A análise do comportamento, dos indicadores e das carteiras de ativos das maiores IFPF's - Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal – evidencia o conseqüente encarecimento da captação típica das IFPF's, em virtude do estímulo à aquisição de títulos da dívida pública para composição de fundos de investimento, o que impossibilitou que as instituições financeiras continuassem a carregar o saldo de empréstimos com juros prefixados, já com baixos valores de amortização e lento retorno.

As IFPF's, ao trocarem títulos do FCVS, por exemplo, por títulos de dívida pública, adquiriram ativos com liquidez no mercado financeiro, mas não no mercado de produtos, pois o estoque renovado não gera novos empréstimos, necessários à "criação da riqueza" e, conseqüentemente, afasta as IFPF's dos seus compromissos "indelegáveis", na conjuntura atual, especificamente nos segmentos/setores da agricultura, habitação, desenvolvimento regional, desenvolvimento social, comércio exterior, infra-estrutura e universalização do acesso ao sistema financeiro<sup>12</sup>.

Contabilmente, o maior impacto direto das medidas foi no balanço da Caixa Econômica Federal que registra redução patrimonial na participação de ativos do sistema bancário por perda absoluta de patrimônio líquido na ordem de R\$ 30 bilhões (redução de R\$ 126 bilhões para R\$ 96 bilhões pós-transferência de ativos a EMGEA), no entanto no subliminar ou, em contrapartida à redução patrimonial do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal, verificou-se o incremento das carteiras de títulos e valores mobiliários (TVM), o destaque dos

---

<sup>12</sup> Conjunto de atividades referendadas e atinentes às IFPF's constantes no relatório do consórcio Booz-Allen & Hamilton – FIPE.

ganhos com tesouraria entre as fontes de receita e a concentração nos portfólios de “cerca de 30% do total de títulos financeiros em posse do sistema bancário, destacando-se nessa atribuição o Banco do Brasil”.

Em síntese, para Nogueira da Costa (2001) houve uma política de privilégio à aquisição, estoque e receita com títulos de dívida pública em detrimento à tendência do mercado voltado a receitas advindas de operações de crédito.

Para o economista, impressionou muito como o Banco do Brasil passou a dar privilégio a carregar títulos de dívida pública em desfavor de fazer operações de crédito, haja vista sua carteira de títulos em relação a empréstimos (TVM/OC) ser quase 1/3 maior.

Com a reestruturação, a Caixa Econômica Federal alterou radicalmente essa proporção em 51 pontos percentuais: títulos já alcançam mais de 2/3 dos empréstimos.

Como ressalta Nogueira da Costa (2001), no segundo semestre de 2001, os bancos públicos caminharam contra a tendência dos bancos privados em diminuir a participação relativa da carteira de títulos e, curiosamente, quando se está ganhando mais com o crédito, os bancos públicos federais assumem cada vez mais a função de carregar papéis.

Os fundamentos do relatório do consórcio Booz-Allen & Hamilton – FIPE e a exposição de argumentos contrários e favoráveis à manutenção das IFPF's é apenas um breve capítulo – versão Brasil - de um processo de disputa entre projetos pela hegemonia político-econômica mundial.

Seja na vertente empresarial-liberal de Maílson da Nóbrega, seja na defesa nacionalista de Nogueira da Costa, evidenciam-se postulados, paradigmas, pressupostos pétreos que sustentam suas posições antagônicas e reforçam com parcialidade seus opinamentos, que não permitem qualificá-los, integralmente, como análises econômicas.

### 3.2 ARGUMENTOS FUNDAMENTAIS À REORIENTAÇÃO ESTRATÉGIA DAS IFPF'S

A discussão envolvendo o futuro e a reorientação estratégica das IFPF's possui três bases de argumentação: histórica, econômico-financeira e organizacional.

Afastando-se um pouco do método analítico e considerando-o como insuficiente para a tomada de decisões com impacto na sociedade, aproxima-se a ciência econômica das relações de poder ou do que se denomina fenômeno do poder, ainda traduzido como “efeito dominação”, sempre presente em uma dada realidade econômica.

Como destaca Celso Furtado<sup>13</sup> “só se explica o processo econômico complexo a partir de uma percepção da relação de forças que estão operando e estas são manifestações de poder, o que a Ciência Econômica tradicional ignora, só reconhecendo o poder do monopólio, que é uma coisa anômala (...) os marxistas também não tinham a percepção do poder, pensavam que explicando o econômico explicar-se-ia tudo, mas, na verdade, explicando o econômico não se explica necessariamente o fenômeno do poder”.

Defendendo o enfoque qualitativo de análise da realidade econômica, faz-se necessária uma aproximação metodológica da história, pois em qualquer modelo, simulação, cálculo de variações de hipóteses e equações, tem-se uma série de evidências, fatos e determinantes históricos.

No início do presente capítulo insere-se, portanto, a primeira base de argumentação, associando-se a ciência econômica, as relações de poder e o processo histórico do Estado desenvolvimentista brasileiro e da ascensão liberal no final da década de 70 e início dos anos 80 no cenário internacional.

---

<sup>13</sup> in: BIDERMAN, *Ciro*. COZAC, *Luis Felipe*. REGO, *José Márcio*. *Conversas com economistas brasileiros*. Ed. 34 : São Paulo, 1996 p. 69-70.

Num segundo momento, destaca-se nova base de argumentação, bastante enfocada pela mídia e pelos economistas, que são os resultados econômico-financeiros das IFPF's em comparação ao dos maiores bancos privados nacionais definidos como Bradesco – Banco Brasileiro de Descontos S.A. -, Itaú S.A. e Unibanco – União de Bancos Brasileiros S.A..

A argumentação e os fundamentos econômicos-financeiros são os referenciais para o mercado e segmento bancário, que no caso brasileiro passam por processos de fusões e aquisições. Assim, neste argumento, encontra-se inserida uma análise do segmento de bancos de varejo e a atratividade das IFPF's no Brasil.

Nesse processo de agregação metodológica, pode-se ainda visualizar um dado problema sob a ótica da evolução das instituições, abordagem revigorada com a premiação ao professor norte-americano Douglass C. North (1920-) do Nobel de Economia de 1994 e que possui origem na escola institucional de Thorstein Bunde Veblen (1857-1929).

Portanto, agregando-se tal pressuposto, consolida-se o trabalho com a terceira base de argumentação: a organizacional.

### **3.2.1 Argumento histórico**

#### **3.2.1.1 O Estado desenvolvimentista brasileiro**

Inicialmente e de forma oportuna resgata-se afirmação de Furtado (1981, p. 105) sobre a participação do Estado na economia brasileira, para o qual “as ondas sucessivas de expansão industrial no Brasil durante o período de pós-guerra não podem ser explicadas se não se tem em mente o papel autônomo

desempenhado pelo governo, tanto subsidiando investimento como ampliando a demanda”.

Neste argumento realiza-se uma abordagem preliminar acerca do Estado desenvolvimentista brasileiro, matéria objeto de vários estudos acadêmicos, haja vista que, sabidamente, o crescimento econômico e o desenvolvimento capitalista no Brasil foram promovidos pelas inversões estatais entre os anos 40 e 80, onde o Estado assumiu a máxima de Keynes de que “não é função do governo fazer um pouco melhor ou um pouco pior o que a iniciativa privada pode fazer; é só fazer o que ninguém mais pode fazer”.

Por intermédio de poupanças estatal e externa, o governo proporcionou os primeiros estágios de desenvolvimento industrial do País, sendo estabelecidas bases de infra-estrutura para consecução dos demais segmentos da economia nacional, por intermédio de investimentos estatais tipificados, por exemplo, na criação de empresas públicas e de economia mista como a Companhia Siderúrgica Nacional, Companhia do Vale do Rio Doce, Companhia Hidrelétrica do São Francisco, Fábrica Nacional de Motores, Petrobrás, dentre outras localizadas em setores estratégicos da economia: aço, mineração, energia, transporte e petróleo.

As explicações para a participação do Estado brasileiro na economia passam por argumentos do tipo mera casualidade, sem planejamento ou por motivação ideológica, nacionalismo econômico, fenômeno mundial, mas isolado no concerto das nações em desenvolvimento ou ainda o resultado de incursão com maior intensidade do que planejado originalmente pelos responsáveis pela política econômica do País como destaca Baer (1996).

Para Baer (1996) essa inserção foi por vários motivos dentre os quais às limitações financeiras, ao atraso técnico do setor privado doméstico, à relutância do capital estrangeiro em penetrar em certos campos de atividade e à resistência dos Governos em permitir a entrada do capital estrangeiro em alguns setores.

Salienta-se, *a priori*, que se centrando na atuação específica do Estado na economia, não haverá referências à polêmica discussão sobre a origem, a época e as razões da industrialização no Brasil<sup>14</sup>.

Pesquisa e análise prévias caracterizaram as obras e a metodologia de Wilson Suzigan (1976) e Octávio Ianni (1996), sobre a participação do Estado na economia brasileira, como as mais objetivas e relevantes para o objetivo proposto neste estudo.

Suzigan observa a participação do Estado em determinadas “funções” e sob diferentes “ângulos”.

Analisando o Estado, Suzigan destaca que este exerce, pelo menos, duas funções diferentes, mas complementares: a participação na atividade econômica e a ação regulamentadora do funcionamento da economia.

Atinente a este capítulo, a função de participante na atividade econômica do país ocorre sob dois *ângulos* (Suzigan, 1976, p. 125):

Primeiro, *diretamente* por meio de suas empresas. Segundo, *indiretamente*: via sistema financeiro, e pela sua importância como comprador de bens de capital através de empresas, órgãos públicos e programas setoriais.

Tão importante quanto as *funções* e *ângulos* de atuação do Estado, sob o ângulo da participação direta, tem-se as *fases* do processo de intervenção do Estado na economia: a primeira até fins da década de 20, intitulada de *incidental*; a segunda entre 1930 e 1945, caracterizada como *intervencionismo consciente*; a terceira, de fins da década de 40 até meados da de 60, denominada de intervenção *circunstancial*; e a quarta, desde então até os anos 80, como *dirigismo* da economia pelo Estado.

---

<sup>14</sup> A discussão polêmica refere-se ao embate entre os trabalhos de Celso Furtado de encarar a política de proteção ao café como um tipo de programa anticíclico keynesiano, estimulador do crescimento da renda nacional financiador da industrialização via expansão de crédito e, de Carlos M. Peláez, crítico severo de Furtado ao afirmar que “o programa de apoio ao café foi prejudicial à industrialização do País por ter distorcido artificialmente a lucratividade relativa” in BAER, Werner. A economia Brasileira. São Paulo : Nobel, 1996, p. 53-54.

Partindo da fase incidental, a participação do Estado na economia, ocorreu em dois planos: no campo empresarial e na administração da política econômica.

Nesta fase, o Estado já se fazia presente no mercado financeiro, através do Banco do Brasil que, por volta de 1880, já captava metade dos depósitos bancários do País e efetuava mais da metade do total de empréstimos.

A Caixa Econômica Federal, já a partir de 1861, arrecadava poupanças populares, sendo posteriormente complementada nessa função pelas então caixas econômicas estaduais.

No setor financeiro, na fase incidental, o Estado ampliou a rede bancária sob seu controle na esfera estadual, com a fundação do Banco de Crédito Real de Minas Gerais, em 1889, e os bancos estaduais de Paraíba (1912), Piauí (1926), São Paulo (1927), Paraná (1928) e Rio Grande do Sul (1928).

No entanto, a atuação do Estado, neste período e no campo empresarial, concentrou-se nos setores de transportes e serviços portuários, como destaca Suzigan (1976, p. 83-84):

Em 1901, tentando reduzir o dispêndio anual em moeda estrangeira representando pelo pagamento da garantia de juros dada ao capital externo aplicado em ferrovias, o Governo tomou duas medidas: suspendeu a referida garantia de juros e encampou algumas ferrovias estrangeiras com recursos de um grande empréstimo externo. Esse foi o período de maior impulso na construção de estradas de ferro no País. No final da década de 20, 67% da extensão total de ferrovias já pertencia aos governos federal e estaduais, conquanto ainda 51% estivessem sob o regime de administração privada (...) Desde meados do século passado (XIX), o Governo vinha incentivando a construção de portos. Foram oferecidos estímulos à iniciativa privada e as primeiras concessões a particulares foram dadas em 1869, resultando, no entanto, infrutíferas. Foi concebido então um plano financeiro pelo qual o Governo, com recursos de empréstimos externos e da cobrança de uma taxa específica sobre a importação, financiou a construção dos principais portos do País. Em 1930, já eram controlados pelo Governo Federal os portos de Belém e Rio de Janeiro

(autarquias) e pelos governos estaduais os de Recife, Rio Grande, Porto Alegre e Niterói.

No plano da administração da política econômica, Suzigan considera que neste período o Governo ironicamente afastou-se do *laissez-faire* absoluto predominante no pensamento econômico da época no País, haja vista sua conivência com a defesa do café pelos estados produtores, a criação de um Instituto Nacional de Estabilização Cambial – Caixa de Conversão – que funcionou de 1906 a 1914, e, culminou, nos anos 20, com a tentativa de institucionalizar a estabilidade do mercado de câmbio, com a Caixa de Estabilização<sup>15</sup>.

O regime verdadeiramente estatizante veio com os anos 30, com maior ênfase durante o Estado Novo (1937/1945) e numa nova fase denominada de *intervencionismo consciente* do Estado na atividade econômica.

O nacionalismo econômico caracteriza esta fase, sob fortes influências econômica e política da doutrina de Keynes e maior intervenção do Estado nas economias democráticas do pós-depressão e dos regimes totalitários da Europa nos anos 30, com o Estado utilizando-se do seu papel de investidor e orientador da atividade econômica para atingir mais rapidamente e de forma mais eficiente modelos de desenvolvimento econômico e social, originando um estilo próprio de estatismo.

Na concepção de Suzigan, os anos 30 foram, no entanto, os de menor intervenção direta do governo no campo empresarial, pois o Estado não se lançou em nenhuma atividade empresarial nova na década de 30, limitando-se a ampliar o controle sobre setores já controlados ou subvencionados, como as ferrovias.

No setor financeiro, foi nesse período que o Banco do Brasil assumiu poderes de banco central, “passando a receber as reservas compulsórias do sistema bancário, operar com redesconto de títulos, realizar empréstimos a longo

---

<sup>15</sup> As questões envolvendo a taxa de câmbio neste período constam, de forma mais detalhada, in BAER, Werner. A economia Brasileira. São Paulo : Nobel, 1996, p. 46-48.

prazo e deter o monopólio das operações cambiais; na esfera estadual, foram criados os bancos estaduais do Espírito Santo (1937) e do Maranhão (1939)”.

Mas, onde se deu a intervenção do Estado na economia nesta fase nos anos 30? No poder regulamentador do Estado, por intermédio de medidas como a passagem para o âmbito federal da defesa do café (1931), primeira tentativa de planejamento econômico com a criação do Conselho Federal de Comércio Exterior (1934), controle de mercado de câmbio (1931), controle das tarifas de serviços básicos (1933) e imposição de limite legal para cobrança de juros (1933).

A manutenção de tais medidas por longo tempo e sua conjugação com altas taxas de inflação, originaram o que Suzigan (1976) qualifica como “distorções no funcionamento da economia de mercado” tipificados pelo atraso na institucionalização e diversificação do sistema financeiro, algo menos evidente e explorado do que a causa da intervenção governamental nos setores de energia elétrica e industriais básicos em face da incapacidade do capital privado em arcar com os investimentos na infra-estrutura econômica do País.

Entre 1940 e 1945, em razão da incapacidade financeira e desinteresse da iniciativa privados nos projetos, das questões de segurança nacional (em face da Segunda Guerra Mundial de 1939 a 1945), do interesse em desenvolver setores essenciais ao desenvolvimento do País e do próprio nacionalismo típico da época, observou-se uma maior intervenção do Estado na economia, principalmente no setor industrial.

Na indústria da transformação, a siderurgia foi o destaque com a criação da Companhia Siderúrgica Nacional (1941), além de outros avanços na mineração, transportes e energia, especificamente este último com a fundação da Companhia Hidrelétrica do São Francisco (1945).

No Setor Financeiro foram criados dois bancos cooperativos: o Banco de Crédito da Borracha (1942) e a Caixa de Crédito Cooperativo (1943).

---

Advindo do poder regulamentador do Estado, especificamente na área monetária e financeira, criou-se em fins de 1945 a Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), com o objetivo de controlar o sistema monetário e donde partiu mais tarde importantes e pioneiras medidas de regulação do sistema financeiro e bancário.

Na segunda metade da década de 40 o Estado encolheu-se em face da doutrina econômica neoliberal, condizente com os momentos político e mundial, e formalizou-se a primeira tentativa de planejamento econômico com o Plano SALTE, que não chegaria a ser implementado.

Segundo Suzigan, as “distorções no funcionamento da economia de mercado” manifestaram-se na plenitude na década de 50 e exigiram do Estado a expansão de sua atividade empresarial, motivada pela causa macroeconômica da “implementação de medidas de controle de preços e tarifas de serviços públicos numa conjuntura de inflação e taxas ascendentes” a partir dos anos 30. Isto contribuiu para que o setor privado se desinteressasse pelos investimentos de infra-estrutura e setores de base, que exigem volume elevado de recursos, longo prazo de maturação e baixa rentabilidade direta.

Iniciava-se a fase do *intervencionismo consciente*, sendo marcada pela criação da polêmica Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU)<sup>16</sup>, com a finalidade de “elaborar os projetos específicos favoráveis ao desenvolvimento do potencial econômico brasileiro”.

---

<sup>16</sup> “O trabalho da Comissão Econômica Conjunta Brasil-Estados Unidos no período de 1951 a 1953 constituiu uma tentativa de planejamento muito mais ambiciosa e completa. Seu grande *staff* técnico – incluindo economistas como Maria da Conceição Tavares e Roberto Campos – e americano conduziu um dos mais completos levantamentos da economia brasileira já realizados até aquela época e formulou uma série de projetos de infra-estrutura. Os gastos propostos totalizaram US\$ 387,3 milhões em moeda estrangeira e Cr\$ 14 bilhões, que deveriam ser distribuídos em projetos de ferrovias, construção de estradas, construção de portos, navegação costeira, energia elétrica, importação de equipamentos agrícolas, construção de silos e a construção ou expansão de algumas unidades fabris; a comissão também fez recomendações nos campos de treinamento técnico, de diversificação de exportações, de medidas para superar as perceptíveis disparidades regionais de renda e de formas a atingir a estabilidade monetária” in BAER, Werner. A economia Brasileira. São Paulo : Nobel, 1996, p. 76.

No rol das IFPF's o ano de 1952 tornou-se um marco histórico, com a criação do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômica (BNDE) por sugestão da CMBEU a qual propôs ao governo brasileiro a instituição de um banco nacional estatal com o propósito, segundo Baer (1996) de “ajudar a planejar, analisar e a financiar a infra-estrutura e vários projetos industriais” e, conforme Suzigan, para administrar os recursos (públicos e/ou de origem externa) para investimentos destinados a eliminar pontos de estrangulamento e estabelecer pontos de germinação na economia brasileira.

Destaca-se no mesmo ano a criação do Banco do Nordeste do Brasil (BNB) com o objetivo complementar de auxiliar o BNDE, em nível regional, a financiar os investimentos em infra-estrutura e indústrias de base.

Estabelece-se logo em seguida, no ano de 1953, um dos mais importantes monopólios estatais - o do petróleo -, com a criação da PETROBRÁS e, complementarmente, a Frota Nacional de Petroleiros (FRONAPE, 1954).

A fase *circunstancial*, proposta por Suzigan, ocorreu no período sob a administração de Kubitscheck (1956-61) e não foi, pelo menos em parte planejada, porque surgiu da necessidade de eliminar entraves ao desenvolvimento econômico via industrialização e que se tornou o objetivo explícito da política econômica, consubstanciada em forte protecionismo cambial e tarifário.

Governo e BNDE implementaram o Plano de Metas e financiaram diretamente setores prioritários, especificamente energia, com destaque para a criação das Centrais Elétricas de Furnas (1957), transportes, com a criação da Rede Ferroviária Federal (1957) e indústrias de base, com a criação da USIMINAS (1956), Companhia Ferro e Aço de Vitória (1959) e COSIPA (1960), as quais passaram para o controle do BNDE.

A fase *circunstancial* faz parte do período do pós-guerra também denominado de desenvolvimentista, porque se buscava a obtenção de altos

índices de crescimento em um período de tempo relativamente curto, o que no Brasil, através do Plano de Metas, representou investimentos programados entre 1957-1961 na ordem de Cr\$ 236,7 bilhões (US\$ 2,3 bilhões) a serem distribuídos nos setores de energia, transportes, produção de alimentos, indústria de base e educação (principalmente o treinamento de pessoal técnico).

Baer (1996) destaca que a economia perdeu seu dinamismo no início dos anos 60, com significativos declínios na taxa de crescimento do PIB real de 10,3% em 1961 para 5,3%, 1,5% e 2,4% em 1962, 1963 e 1964, respectivamente.

Economistas projetavam cenários pessimistas às economias dos países que trocaram o modelo de substituição de importações por modelos desenvolvimentistas de crescimento econômico calcados no tipo de industrialização incentivada no Brasil, o que, para os críticos não-ortodoxos (chamados de “estruturalistas”), não haviam solucionado os problemas sócio-econômicos representados pelo atraso do setor agrícola e pela distribuição desigual de renda.

No aspecto de participação direta do Estado na economia, Suzigan (1976) e Baer (1996), apresentam um *gap* entre o início dos anos 60 e as políticas econômicas do período pós-1964.

Suzigan procurou reavivar a doutrina neoliberal, com ênfase no fortalecimento da empresa privada nacional e na atração do capital estrangeiro o que, na visão de Baer (1996), de forma mais ampla, o novo regime possuía uma agenda para a recuperação econômica que residia no controle da inflação, na eliminação da distorção de preços acumulada no passado, na modernização dos mercados de capitais, na criação de um sistema de incentivos para áreas e setores essenciais, na atração de capital estrangeiro para financiamento da capacidade produtiva do País e no uso de recursos públicos em projetos de infraestrutura e em determinadas indústrias pesadas de propriedade do governo.

Observe-se que Suzigan destaca a tentativa de retomada da política neoliberal, com reformas visando sobretudo a recuperação e o fortalecimento da

economia de mercado, as quais foram superadas pela necessidade de obtenção de altas taxas de crescimento e por um aparente e inesperado aumento do Estado no setor produtivo de bens e serviços<sup>17</sup>.

Esta nova fase da evolução da participação do Estado na economia é denominada de *dirigismo*, quando o Estado, progressivamente, ampliou o seu poder regulamentador sobre a economia, utilizando-se de um original sistema de controle de decisões sobre política econômica.

Este período é marcado pela criação do maior número de empresas governamentais, como destaca e explica os motivos Suzigan (1976, p. 90):

As mais importantes localizam-se nos setores de energia, transportes e comunicações, indústria de transformação (principalmente nas indústrias de base: além da siderurgia de produtos planos, também na petroquímica, fertilizantes, papel e bens de capital), financeiro, serviços diversos (como processamento de dados, comércio exterior, distribuição de derivados de petróleo e outros) e serviços públicos em geral. **A explicação** dessa expansão apresenta várias razões. A primeira é a da descentralização operacional preconizada pelo Decreto-Lei nº 200, que teria dado oportunidade à criação de diversas subsidiárias de empresas estatais. A segunda é a da criação das *holdings* setoriais, necessárias para centralizar e melhor coordenar a administração das empresas do setor e dos recursos dos programas setoriais do Governo. A terceira é a de que a administração das empresas do Governo teria se tornado mais eficiente, gerando excedentes que deram origem a uma expansão natural das empresas.

Para o autor, a participação direta e a ascensão empresarial do Estado, não resultaram de ação planejada ou de motivação ideológica fundamentada no nacionalismo econômico, exceção talvez nos setores de siderurgia e petróleo, tampouco em experiência internacional isolada, mas ao contrário é um caso semelhante aos dos países da América Latina e de outros de industrialização retardatária como a Itália e a Espanha, por exemplo.

---

<sup>17</sup> Confrontando os trabalhos de Baer e Suzigan, constatamos que para o primeiro o governo pós-1964 sempre visou ampliar o intervencionismo estatal, mas para Suzigan, a idéia neoliberal de economia de mercado seria a preferida pelo regime e respectivos economistas do governo instalado no Brasil nesta época.

A perspectiva e os estudos de Ianni (1996) sobre o Estado desenvolvimentista brasileiro, possuem uma conotação mais sociológica e complementar a abordagem de Suzigan, ao apresentar a história da política econômica governamental a partir de 1930, oscilando entre duas tendências principais: *a estratégia de desenvolvimento nacionalista* e *a estratégia de desenvolvimento associado*.

*A estratégia de desenvolvimento nacionalista* predominou nos anos de 1930-1945, 1951-54 e 1961-64, contendo como “pressuposto implícito” o projeto de um *capitalismo nacional* fundamentado, segundo Ianni (1996, p. 307), “na crescente nacionalização dos centros de decisão sobre assuntos econômicos (...) uma hegemonia nas relações com os países da América Latina e da África”.

*A estratégia do desenvolvimento associado* predominou nos anos de 1946-50, 1955-60 e desde 1964 em diante, contendo como “pressuposto implícito e explícito”, o projeto de um *capitalismo associado* “como única alternativa para o progresso econômico e social”, fundamentado segundo Ianni (1996, p. 308) “no reconhecimento das conveniências e exigências da interdependência das nações capitalistas, sob a hegemonia dos Estados Unidos”.

Ianni (1996) salienta que um mesmo governo foi obrigado a por vezes tomar decisões contraditórias e ambíguas que não respeitaram estes parâmetros didáticos e estratégias de desenvolvimento, sendo levado ora a uma opção nacionalista, ora a uma opção internacionalista.

Este aspecto, aparentemente volúvel, caracteriza as políticas econômicas do populismo e do militarismo, segundo o que Ianni (1996, p. 308) intitula de “uma espécie de *movimento pendular* (grifo do autor), polarizando-se ora no sentido nacionalista, ora segundo as determinações da dependência associada”.

A abordagem de Ianni (1996) é de suma importância para o presente trabalho ao caracterizar a predominância, opção atual do governo e inserção da economia brasileira na estratégia de desenvolvimento e dependência associada

cuja “paternidade” encontra-se na ascensão liberal do pós-guerra e na crise do capitalismo nacional que não conseguiu romper as relações e estruturas de dependência latentes entre periferia e governos centrais.

### **3.2.1.2 Crise do Estado e ascensão liberal no pós-guerra**

A retrospectiva do processo de participação histórica do Estado na economia conduz ao panorama internacional após a Segunda Guerra Mundial, quando de significativa intervenção estatal sob a forma keynesiana-desenvolvimentista.

Neste sentido, nos países desenvolvidos, destacou-se o Estado do Bem-Estar (*Welfare State*) que representou uma expressiva expansão dos serviços sociais, com destaque para a educação, saúde e infra-estrutura urbana.

Nos países menos desenvolvidos, o modelo apresenta-se com a ação crescente do Estado em complementar o sistema produtivo, via (a) investimento direto em setores estratégicos para o desenvolvimento da economia – principalmente no que diz respeito ao fornecimento de insumos básicos e à constituição dos setores de infra-estrutura; (b) planejamento do desenvolvimento econômico com a explicitação de metas setoriais a serem atingidas; e (c) apoio financeiro a setores considerados estratégicos em dificuldades financeiras.

Nos países latinos ocorreu o “fordismo periférico”, com a intervenção direta do Estado no setor produtivo e a utilização das empresas estatais como instrumentos de política econômica, apoiando à acumulação de capital do sistema como um todo.

Acontecimentos políticos e econômicos de significativo impacto no cenário internacional permearam o esgotamento da presença do Estado na economia, a adoção da *estratégia de desenvolvimento associado* por países da América Latina (Ianni, 1996 p.307) e os programas de privatização em larga escala.

A primeira crise do petróleo, em 1973, apesar do ocidente ter mais ágil que o bloco socialista, levou países como o Reino Unido, a França e a Itália a relativas depressões econômicas, que fizeram estes países oscilarem ora no sentido de maior e mais consistente intervenção estatal, ora no sentido do que chamou a *deregulation* ou desregulamentação da economia.

O Estado onipresente, modelo soviético disseminado em outros países do leste europeu, China e Cuba, apresentou mostras de esgotamento já no final da década de 70, levando ao surgimento do eurocomunismo na Itália, França e Espanha que significou, no interior dos próprios meios socialistas, a aceitação de uma abertura para a economia de mercado, a qual se mostrava mais bem-sucedida no embate da guerra fria, pronunciando o colapso do chamado “socialismo real”.

Em 1976, a esquerda marxista europeia buscou um novo modelo alternativo ao construído no leste do continente e na pessoa de Enrico Berlinguer, secretário-geral do Partido Comunista Italiano, em sua obra *La Questione Comunista*, declarou que tanto o capitalismo quanto o socialismo real “havam sido incapazes de resolver os problemas de geração e distribuição equitativa de riquezas”.

No ano de 1981, Michel Rocard, líder de corrente do Partido Socialista Francês, defendeu, no congresso do seu partido, a manutenção da economia de mercado, num eventual governo de esquerda na França. Sua proposta foi derrotada pela maioria dos delegados congressuais, sendo mantida a proposta de nacionalizações, efetivada pelo mandato de François Mitterrand (1981/1988).

Evidenciava-se no cenário das economias nacionais uma deterioração das contas públicas na maioria dos países do mundo e colocava-se em questão o modelo de intervencionismo estatal.

Nos países latinos, a deterioração fiscal associou-se à crise da dívida externa do início da década de 80, a interrupção do fluxo de empréstimos

internacionais e também na fragilidade da situação econômico-financeira das empresas estatais, outrora instrumentos de política econômica.

O fim do período de substituição de importações, a crise fiscal do Estado e seu endividamento impediram, no início da década de 80, um novo ciclo de desenvolvimento econômico baseado na transferência de recursos federais para atender às necessidades operacionais das empresas estatais, com conseqüente comprometimento no aumento da capacidade produtiva de setores-chave de infra-estrutura do País.

A saída mais simples para o processo vislumbrava-se num programa de privatização em larga escala que permitia (a) redução do estoque da dívida pública; (b) a redução na demanda de recursos fiscais com a venda de empresas estatais; e, (c) o repasse para a iniciativa privada do aporte de recursos para um novo ciclo de desenvolvimento econômico, ampliação da capacidade produtiva e modernização da infra-estrutura.

A Grã-Bretanha foi o primeiro exemplo, sob a direção do Partido Conservador liderado pela primeira-ministra Margareth Thatcher, onde rapidamente o Estado keynesiano e do bem-estar social foram substituídos pelo individualismo e pelas leis de mercado expressos no fundamentalismo neoliberal, passando a economia do modelo de centro-esquerda para a direita conservadora.

Este era o resultado da crise oriunda no esgotamento do modelo econômico-social aplicado nos países industrializados do pós-Segunda Guerra Mundial e no fracasso e divisão da esquerda no enfrentamento do esgotamento do modelo até então vigente.

Os pressupostos da fundamentação econômica liberal, do direito de propriedade privada tendo como base o direito de propriedade individual sobre os bens de produção e a orientação da produção pelos detentores dos meios de produção, da livre concorrência obedecendo à lei da oferta e da procura, da

economia de mercado conduzindo à satisfação dos consumidores, pareciam as respostas à crise do modelo ora vivenciado por países europeus.

Nesta linha de raciocínio, países em crise deveriam adotar este sistema econômico apenas dependente da confrontação entre a oferta e a procura e não de um planejamento e, por conseqüência, excludente do Estado na vida econômica<sup>18</sup>.

A Grã-Bretanha era o elo mais fraco da crise e rapidamente habilitou-se a este revolucionário e preciso sistema econômico liberal, elegendo prontamente um governo neoconservador afinado com a política econômica a adotar.

A ascensão dos conservadores ao poder, na Grã-Bretanha, em 1979, previa apenas a venda de estaleiros navais, indústrias aeroespaciais e da *National Freight Corporation*, no entanto Margareth Thatcher formulou um plano muito mais ambicioso com a colaboração de Madsen Pirie, ministro especial do seu primeiro governo.

O movimento de privatização, considerado pelos críticos como empírico e exploratório, tinha como principais objetivos a redução temporária do déficit do orçamento, a reorganização econômica, a retomada da acumulação capitalista e o surgimento de uma massa de trabalhadores especulando com a subvalorização do patrimônio social desmantelado.

O governo de Thatcher viabilizou empresas privatizadas, via desregulamentação, flexibilização das relações de trabalho, redução tributária e subsídios encobertos, e defendia a superioridade da eficácia e racionalidade da iniciativa privada e do mercado livre para administração das empresas.

Observou-se claramente, no discurso e na prática, a exportação do modelo de privatização inglês para o resto do mundo, principalmente através das formas

---

<sup>18</sup> John Stuart Mill afirma, em seus *Principles of political economy*, que não é por razões de eficiência, mas por seu papel na promoção do progresso individual e social que se deve manter o Estado, tanto quanto possível, ausente da vida

de privatização como a popularização da propriedade com a venda das moradias públicas para os inquilinos, reduzindo brutalmente os encargos estatais e a venda da propriedade pública, mesmo a dos monopólios naturais e dos serviços sociais para consórcios, empresas e bancos através de leilões.

### **3.2.1.3 *Consenso de Washington: a agenda neoliberal para a América Latina***

No final da década de 80, mais precisamente em 1989, John Williamson num artigo intitulado *What Washington means by policy reform* enunciou o que foi por ele denominado de “Consenso de Washington” que expressa o “consenso” dos organismos multilaterais acerca do uso de ações mais convenientes, sob a ótica neoliberal, para os países em desenvolvimento da América Latina, resumidas, por ele mesmo, como “prudência macroeconômica, liberalização microeconômica e orientação externa”.

Foi instituída uma doutrina e agenda neoliberal para a América Latina baseada nos critérios de disciplina fiscal, priorização/redução dos gastos públicos, reforma fiscal, liberalização do financiamento, unificação da taxa de câmbio em níveis competitivos, liberalização comercial, abolição de barreiras ao investimento externo direto, desregulamentação, garantia do direito de propriedade e, principalmente, privatização em larga escala.

Para a consecução das medidas, em especial a privatização, seguiu ao Consenso de Washington uma orientação política para o centro-direita cooptar figuras na centro-esquerda com ampla aceitação e potencial eleitoral para liderar a aplicação da agenda liberal.

A cooptação alcançou seus objetivos ao eleger o candidato situacionista no México, Carlos Meném na Argentina e o senador paulista de “centro-esquerda” Fernando Henrique Cardoso no Brasil.

O *Consenso de Washington* foi o precursor da ação neoliberal na América Latina e disciplinou o processo histórico de privatização, redução da participação do Estado no sistema bancário estadual e o ingresso dos bancos estrangeiros no mercado doméstico brasileiro.

O desmonte do aparelho estatal via redução de investimento público resultou em margens operacionais reduzidas e resultados econômico-financeiros negativos, acentuados pelo congelamento das tarifas públicas.

Conforme Ianni emprega com propriedade e Celso Furtado sustenta em vários momentos de suas obras, não há dúvida que o que está em jogo é uma opção de planejamento governamental que envolve sempre e necessariamente condições e objetivos econômicos, mas também sociais, políticos e administrativos.

O desconhecimento de tais aspectos e influências é uma ignorância que, com certeza, a centro-direita, os liberais e conservadores não possuem na formulação histórica de seus objetivos pragmáticos.

### **3.2.2 Argumento econômico-financeiro**

A base de argumentação econômico-financeira traz consigo o pragmatismo das ciências exatas e detalhes das participações individuais das IFPF's no sistema financeiro nacional, o que o mercado intitula de *market-share*.

A apresentação e análise dos dados são argumentos objetivos e, salvo melhor juízo, interpretam a estática e dinâmica patrimoniais, confrontam resultados entre exercícios e comparam instituições com diferentes

comportamentos sob a ótica de padrões de normalidade ou coeficientes-padrões<sup>19</sup>.

Nesta apresentação, os dados econômicos-financeiros sob análise serão divididos em dois grupos: indicadores de desempenho e quocientes patrimoniais.

Os dados das IFPF's serão conhecidos de maneira desagregada, ao contrário do contido no relatório do consórcio Booz-Allen & Hamilton-FIPE, para que se possa apreciar a contribuição de cada uma no conjunto dos agregados do Relatório.

No desenvolvimento deste argumento, verificar-se-á análises e exames concentrados no Banco do Brasil e na Caixa Econômica Federal, haja vista o maior interesse do mercado nestas IFPF's e a maior publicidade dos dados.

Finalizando o argumento e em consonância com os critérios de avaliação de *portfólio* para aquisição de bancos no mercado, efetuou-se a referida análise do segmento bancário de varejo e a atratividade das IFPF's no Brasil.

### **3.2.2.1 Indicadores de desempenho**

Os indicadores de desempenho representam a análise da dinâmica patrimonial, com interpretações dos dados sobre receitas, despesas, lucros ou perdas.

São contas de resultados e, portanto, quocientes de variações patrimoniais, evidenciando a circulação de capitais e a rentabilidade.

---

<sup>19</sup> Coeficiente-padrão é aquele que com maior freqüência se apresenta nos balanços de empresas do mesmo ramo de atividade.

### 3.2.2.1.1 Grau de eficiência

O relatório de diagnóstico dos bancos federais destaca a ineficiência do Estado em sua participação no sistema financeiro, partindo da tese básica de que o setor privado é mais eficiente do que o governo e de que, portanto “uma economia em que as firmas operem livremente funciona melhor do que uma economia com forte atuação governamental”.

Sob a ótica da teoria tradicional do bem estar social (*welfare economics*), os mercados competitivos geram um situação de “Pareto ótimo”, sem que exista a figura de um planejador central, já que a livre concorrência, “com as formas operando em um mercado competitivo e procurando maximizar seus lucros, permitiria atingir esse ideal de máxima eficiência”. Mas, como destaca Giambiagi (1999, p. 20):

A ocorrência desta situação ótima, entretanto, depende de alguns pressupostos: a) a não-existência de progresso técnico e b) o funcionamento do modelo de concorrência perfeita, o que implica a existência de um mercado atomizado – onde as decisões quanto à quantidade produzida de um grande número de pequenas firmas são incapazes de afetar o preço de mercado – e de informação perfeita da parte dos agentes econômicos. Esta é uma visão idealizada do sistema de mercado. Na realidade, existem algumas circunstâncias conhecidas como “falhas de mercado”<sup>20</sup>, que impedem que ocorra uma situação de ótimo de Pareto. Tais circunstâncias são representadas por: a) a existência de bens públicos, b) a falha de competição que se reflete na existência de monopólios naturais, c) as externalidades e d) os mercados incompletos e a ocorrência de desemprego e inflação.

Destaca-se como mais relevante nessa discussão as falhas de mercado representadas por mercados incompletos, pois mesmo nas atividades típicas do mercado, como é o sistema financeiro, nem sempre o setor privado está disposto a assumir riscos, como ressalta Giambiagi (1999, p. 23):

Principalmente no que diz respeito a países em desenvolvimento, por exemplo, a existência de um sistema financeiro e/ou mercado de capitais pouco desenvolvidos não fornece o financiamento a longo prazo necessário ao esforço de desenvolvimento do sistema econômico. Neste caso, a intervenção do governo é importante para a concessão do crédito de longo prazo que financie os investimentos no setor produtivo. Neste

<sup>20</sup> Pelo menos neste ponto, Maílson da Nóbrega (2000) comunga com a idéia de que a existência de bancos oficiais se justifica “quando o setor privado não está capacitado a prestar os correspondentes serviços à comunidade”, assim “tinham razão de ser quando a indústria bancária apenas engatinhava e *continuum válidos em alguns casos de falhas de mercado* (grifo nosso), como o do natural desinteresse dos bancos privados em assistir financeiramente clientes de elevado risco e baixa rentabilidade”.

sentido, destacam-se os bancos públicos de desenvolvimento econômico, como o BNDES.

Um pouco distante da teoria econômica, analistas de mercado observam os índices de eficiência operacional das empresas, em especial daquelas integrantes do sistema financeiro. Tal eficiência seria o peso dos gastos de pessoal e administrativos em relação ao total das receitas operacionais, representadas pelo resultado bruto da intermediação financeira mais receitas de serviços.

Quanto menor o percentual apurado, tanto melhor está a eficiência da instituição financeira.

Um dos trabalhos destacados na imprensa é o acompanhamento realizado pela consultoria Austin Asis que, em 07.03.2001, teceu algumas considerações a respeito dos desempenhos das instituições financeiras no Brasil:

Os três maiores bancos privados brasileiros de varejo – Bradesco, Itaú e Unibanco – conseguiram melhorar seus índices de eficiência operacional nos últimos 05 anos, com a mediana do percentual de gastos operacionais caindo de 84,3% em dezembro de 1996 para 66,5% em 2000; (...) em 18 bancos públicos federais e estaduais, a mediana baixou de 132,1% para 103,8%, mas as despesas continuam superando as receitas operacionais; (...) **os bancos brasileiros, apesar da melhorias no desempenho, estão distantes dos padrões internacionais de eficiência bancária em torno de 50%, ou seja, os gastos operacionais tem de representar metade das receitas auferidas.**

Os desempenhos dos bancos públicos federais e dos maiores bancos privados de varejo apresentados nos anos de 1995 a 2000 foram os seguintes:

**Tabela 1 – Eficiência - Comparativo IFPF's e Bancos Privados de Varejo**

Instituição	Índice de Eficiência ( em % )					
	Dez/95	Dez/96	Dez/97	Dez/98	Dez/99	Dez/00 (1)
Banco Brasil	271,9	(27.340)	175,8	128,9	191,8	108,7
Caixa	127,6	129,3	85,6	94,8	85,8	104,8
Basa	-	274,2	257,0	268,2	146,6	198,5
BNB	-	542,2	294,0	268,4	183,9	9.999,9
Bradesco	85,5	82,2	82,9	75,2	70,4	65,6
Itaú	77,1	73,9	71,9	70,3	66,1	66,5
Unibanco	91,2	82,0	75,9	73,8	69,4	70,1

Fonte: Gazeta Mercantil – 07.03.2001 – Consultoria Austin Asis e Balanços publicados

(1) Com exceção do Banco do Brasil e do BASA, os demais bancos ainda não haviam divulgado os balanços de dezembro/2000.

Verifica-se na Tabela 1 um ganho significativo de eficiência, entre 1995 e 1998, do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal. No entanto a melhora nos anos seguintes do Banco do Brasil não se refletiu na Caixa Econômica Federal.

Portanto, o problema da ineficiência na Caixa Econômica Federal associada a “massa velha” de contratos habitacionais não se confirma, pois este volume de contratos permaneceu no portfólio da IFPF durante este período de flutuação do percentual de eficiência.

A resposta à ineficiência da Caixa Econômica Federal tem origem na tendência declinante da taxa de juros básica da economia brasileira no ano de 2000.

A ofensiva do mercado, na comparação de qualquer índice de eficiência, encontra-se no fato do sistema financeiro não ofertar bens públicos, típicos de funções de governo e, portanto, não precisar da participação do Estado.

#### **3.2.2.1.2 Rentabilidade do patrimônio líquido**

A rentabilidade do patrimônio líquido é a meta maior dos bancos privados e não atinge índices significativos entre as IFPF's em razão do perfil dos ativos e dos objetivos/funções delegadas as estas instituições pelo governo federal.

Observando a Tabela 2 abaixo, verifica-se, por exemplo, a excepcional rentabilidade do Banco Itaú em 1999, cuja parcela de quase 19% do lucro foi decorrente da valorização contábil dos investimentos em ativos no exterior.

Ressalta-se que os bancos privados, principalmente os bancos estrangeiros, com a mudança cambial de janeiro de 1999, somente com títulos cambiais do governo federal, obtiveram um ganho bruto de mais de US\$ 8 bilhões, assim como se estima que 65% dos lucros destes bancos, em 1999, derivaram de operações de tesouraria, enquanto os outros 35% resultaram de operações de crédito, típicas dos bancos públicos.

**Tabela 2 – Rentabilidade PL – Comparativo IFPF's e Bancos Privados de Varejo**

Instituição	Rentabilidade do Patrimônio Líquido (em %)					
	Dez/95	Dez/96	Dez/97	Dez/98	Dez/99	Dez/00 (1)
Banco Brasil	(127,7)	(134,6)	9,6	13,1	11,6	12,2
Caixa	5,9	6,6	8,7	10,8	10,1	12,1
Bradesco	10,9	15,1	14,9	16,0	16,3	21,5
Itaú	10,4	15,4	17,2	18,9	31,6	27,7
Unibanco	7,9	13,2	16,4	15,6	18,5	17,5

Fonte: COSTA, Fernando Nogueira da. *Decisão da cisão da Caixa Econômica Federal: uma análise técnica por solicitação da Federação Nacional de Gerentes da Caixa Econômica Federal*. FENAG: São Paulo, 2001.

O resultado do Banco do Brasil, a partir de 1997, deve-se a capitalização realizada pelo Tesouro Nacional e certamente não teria amparo junto a atual equipe econômica, haja vista as medidas de reestruturação patrimonial na Caixa Econômica Federal em junho de 2001.

### 3.2.2.1.3 Margem operacional

A margem operacional é representada pelo quociente entre a *proxy* do “faturamento” (resultado bruto da intermediação financeira acrescido de receitas de prestação de serviços) e o ativo total, refletindo o potencial de geração de receitas para a cobertura de custos da instituição financeira.

Na Tabela 3, na seqüência, verifica-se, entre 1995 e 1998, o índice médio de 4,13% da Caixa Econômica Federal, situando-a acima do índice médio de 3,9% do Banco do Brasil, no mesmo período.

Apesar do resultado nesse período e da melhoria do índice da Caixa Econômica Federal para 5,15% na gestão do atual presidente da Caixa Econômica Federal – Emílio Carazzai -, estes ficam muito aquém dos resultados verificados nas instituições financeiras privadas.

**Tabela 3–Margem Operacional - Comparativo IFPF's e Bancos Privados de Varejo**

Instituição	Margem Operacional (em %)					
	Dez/95	Dez/96	Dez/97	Dez/98	Dez/99	Dez/00 (1)
Banco Brasil	3,9	-	2,9	4,9	3,1	5,7
Caixa	3,6	3,5	4,7	4,7	5,4	4,9
Bradesco	10,8	11,6	7,7	9,1	9,3	9,8
Itaú	12,0	12,3	10,2	11,2	13,4	11,2
Unibanco	6,5	12,4	12,3	11,8	10,9	8,3

Fonte: COSTA, Fernando Nogueira da. *Decisão da cisão da Caixa Econômica Federal: uma análise técnica por solicitação da Federação Nacional de Gerentes da Caixa Econômica Federal*. FENAG : São Paulo, 2001.

Na Tabela 3 é evidente o declínio no resultado do Unibanco, o qual dentre os bancos privados apresenta o pior desempenho na série histórica.

#### 3.2.2.1.4 Evolução real de despesas e receitas

Considerando um índice de base fixa igual a 100, pode-se observar a evolução real das principais contas de despesas e receitas de qualquer instituição sob análise.

Neste indicador, especificamente, utilizam-se os dados mais completos em relação ao desempenho da Caixa Econômica Federal.

**Tabela 4 - Evolução Real de Despesas e Receitas da Caixa Econômica Federal**

Anos	Despesas com Pessoal	Outras Despesas Administrativas	Resultado Bruto da Intermediação Financeira	Receitas de Prestação de Serviços
1994	100	100	100	100
1995	106,2	109,0	853,9	181,7
1996	112,0	116,7	721,2	247,1
1997	113,4	126,0	1643,3	269,6
1998	104,9	193,4	1780,4	175,7
1999	93,9	199,0	2635,2	195,6
2000	89,2	221,7	2116,4	192,2

Fonte: COSTA, Fernando Nogueira da. *Decisão da cisão da Caixa Econômica Federal: uma análise técnica por solicitação da Federação Nacional de Gerentes da Caixa Econômica Federal*. FENAG : São Paulo, 2001.

Na Tabela 4, se por um lado os resultados demonstram, a partir de 1994, os efeitos dos cortes reais significativos das despesas de pessoal, por outro lado, há um aumento significativo das despesas administrativas, mais do que dobrando no mesmo período de avaliação, embora representando pouco mais de um décimo do que a evolução do resultado da intermediação financeira.

Ressalta-se que os cortes reais de despesas de pessoal, no âmbito da Caixa Econômica Federal, foram impactados por forte processo de terceirização de mão-de-obra que já representavam, em 2001, 48,4% dos empregados da IFPF (mais de 50.000 pessoas).

Outro aspecto muito observado nas análises econômico-financeiras são as receitas na prestação de serviços que, no caso da Caixa Econômica Federal, cresceram significativamente até dezembro de 1997, com posterior queda real, mas ainda cobrindo 70% das despesas com pessoal, conforme Tabela 5.

**Tabela 5 - Relação Receita de Serviços / Despesas de Pessoal na CAIXA**

Caixa Econômica Federal Anos	Em % - Relação Receita de Serviços / Despesas de Pessoal
1994	27,8
1995	45,1
1996	57,4
1997	61,6
1998	65,5
1999	69,9
2000	69,4

Fonte: COSTA, Fernando Nogueira da. *Decisão da cisão da Caixa Econômica Federal: uma análise técnica por solicitação da Federação Nacional de Gerentes da Caixa Econômica Federal*. FENAG : São Paulo, 2001.

No Banco do Brasil, considerando apenas os dados referentes às despesas administrativas (pessoal e outras), em relação aos principais concorrentes privados, foi brutal o ajuste em termos de despesas com pessoal,

entre 1995 e 1998, inclusive com queda absoluta, conforme demonstrado na Tabela 6.

**Tabela 6 – Despesas Administrativas do Banco do Brasil – Comparativo com Bancos Privados de Varejo**

Despesas Administrativas - variações em % evolução				
Despesas	Banco do Brasil	Bradesco	Itaú	Unibanco
<b>1995 (1)</b>	8564	3043	2273	1343
<b>1996</b>	0,2	21,9	28,5	99,3
<b>1997</b>	(2,3)	6,6	16,7	(0,2)
<b>1998</b>	(2,7)	19,3	13,5	5,3
<b>Total (1)</b>	8155	4713	3870	2771

(1) Despesas Administrativas total em R\$ milhões

Fonte: COSTA, Fernando Nogueira da. *Decisão da cisão da Caixa Econômica Federal: uma análise técnica por solicitação da Federação Nacional de Gerentes da Caixa Econômica Federal*. FENAG : São Paulo, 2001.

### 3.2.2.2 Quocientes patrimoniais

Os quocientes patrimoniais revelam a situação estática patrimonial (balanço patrimonial), propiciando interpretações específicas sobre a origem (capitais próprios e de terceiros) e aplicação de capitais (bens e direitos).

Os bancos, de forma particular, movimentam mais capitais de terceiros que capitais próprios e possuem maiores disponibilidades que valores imobilizados e mais realizáveis que disponíveis.

Apesar deste diferencial em relação às demais empresas, a determinação da percentagem de cada elemento patrimonial em relação ao conjunto indica o coeficiente de diversos grupos patrimoniais, oferecendo assim uma idéia de distribuição dos valores no conjunto patrimonial e, conseqüentemente, de eventuais excessos de imobilização, insuficiência de capitais ou de disponibilidades, desproporcionalidade entre capitais próprios e de terceiros, etc..

#### 3.2.2.2.1 Contas do Ativo

Examinando as contas do ativo das principais IFPF's e dos maiores bancos privados de varejo, constata-se a concentração nestas instituições de 60% dos ativos totais e quase 2/3 dos créditos do sistema bancário brasileiro.

Outra evidência é a concentração de 90% dos valores do ativo dos bancos num pequeno grupo de contas composto pelas aplicações interfinanceiras, títulos e valores mobiliários, relações interfinanceiras, operações de crédito e arrendamento mercantil e outros créditos diversos.

Em termos de coeficientes, dentre as IFPF's, a Caixa Econômica Federal destaca-se nas operações de crédito e arrendamento mercantil, tanto na sua participação total (18,9%), quanto na sua provisão para crédito em liquidação, onde atinge 1/5 do sistema, alvo de migração para EMGEA (Empresa Gestora de Ativos) para posterior classificação da carteira em níveis de risco de crédito.

Apesar de responder por 1/3 das relações interfinanceiras, a Caixa Econômica Federal não operava com as aplicações lucrativas em títulos e valores mobiliários, com participação tímida de 3,8% em seu ativo.

Observa-se neste caso, para fins de comparação entre as IFPF's, que o Banco do Brasil concentrava, no final do ano 2000, 21% em títulos e valores mobiliários, pouco abaixo da média do sistema bancário (25,9%).

É importante salientar que o fato de 59,2% dos ativos da Caixa Econômica Federal estarem dedicados a créditos não seria problemático se estes não fossem caracterizados como de baixa liquidez, de difícil recuperação e com elevada classificação de risco de crédito (tipificados como "créditos podres").

#### **3.2.2.2.2 Contas do Passivo**

Assim como verificado no exame patrimonial das contas do ativo, as IFPF's e os maiores bancos privados englobam 60,6% dos passivos totais e quase 2/3 dos depósitos do sistema bancário brasileiro.

Um pequeno grupo de contas do passivo, composto por depósitos, captações de mercado aberto, obrigações por repasses, patrimônio líquido e lucro líquido abrangem 82,7% dos valores de todas as contas do sistema bancário.

Notadamente, no caso da Caixa Econômica Federal, este grupo de contas tem restringe-se a 55,7% do seu passivo, pois 39,4% dos seus valores estão classificados como “outras obrigações e exercícios futuros”, que no sistema bancário equivalem a 25,7% do total.

No final do ano de 2000, a Caixa Econômica Federal possuía cerca de 29% do mercado de captação em caderneta de poupança e, com a estratégia adotada recentemente, superou os 30% de participação no sistema bancário brasileiro.

O Banco do Brasil possui historicamente uma posição mais agressiva no mercado, competindo com os grandes bancos privados nas captações de depósitos a vista e no mercado aberto.

### **3.2.2.3 O Segmento Bancário de Varejo e a Atratividade das IFPF's no Brasil**

Os lucros em baixa e a fraca rentabilidade dos bancos na Argentina (1), o lucro dos grandes bancos brasileiros crescendo em média 38,1% em 2001 enquanto nos bancos médios este índice ficou apenas em 7,2% (2), o Banespa – adquirido pelo Santander – fechando o ano de 2001 como a instituição financeira com o maior retorno sobre o patrimônio (45,19%) – (3) -, o Banco Itaú e o Bradesco registrando seus maiores lucros da história em 2001 de R\$ 2,389 bilhões e 2,170 bilhões, respectivamente (4), um mercado no Brasil que possibilita aos bancos triplicar o volume de empréstimos que são a principal fonte de receita haja vista a diferença de *spread*, já comentada, entre a captação e aplicação dos recursos (5), obrigatoriamente, levam qualquer administrador de banco de varejo a buscar alternativas para se manter num mercado com forte concentração.

A sobrevivência entre os bancos de varejo exige escala, uma rede de ampla, para concorrer no mercado, ter produtividade e baixo custo por unidade.

Os bancos latinos a serem leiloados são de pequeno porte e não despertam interesses fora das fronteiras locais, não resolvendo o problema de escala daqueles que procuram rede de agências, a não ser por intermédio de aquisições no atacado.

A fidelização dos clientes concentrando operações numa instituição financeira específica, prática já adotada em 2000 por 95% das pessoas físicas e 64% das empresas, na carteira de crédito/empréstimos, demonstra que o portfólio é um diferencial na escolha de um banco.

No Brasil, apesar dos bancos atualmente possuírem cerca de 50 milhões de contas correntes, isto representa somente 20% da população economicamente ativa (PEA) estimada em 80 milhões de habitantes, revelando um potencial de mercado.

Este mercado em expansão e potencial concentra-se no segmento “bancarizável” da população de baixa renda, que nos próximos três anos, segundo a Ernst & Young Consulting (Janeiro/2001), abrirá pelo menos 10 a 15 milhões de novas contas e as principais aquisições demonstram que os grandes bancos privados de varejo estão buscando a clientela pessoa física, haja vista a compra do Banespa pelo Santander, do Banestado pelo Itaú, do Bandeirantes pelo Unibanco e o Boavista pelo Bradesco.

Apesar da faixa de clientes de baixa renda não possuir grandes volumes de recursos, costumam deixar o dinheiro em depósitos à vista, de custo zero, ou no máximo em caderneta de poupança, que são recursos baratos para as instituições financeiras.

O ingresso dos bancos estrangeiros no Brasil já se consolidou e os lucros nas suas filiais são significativos, haja vista Banco Santander concentrar 25% do

seu ganho mundial na América Latina, muito embora o seu concorrente histórico, o Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA) ainda não se encontrar entre os 10 maiores bancos no Brasil.

Na figura do principal executivo para América Latina – José Inácio Goirigolzarri – em março/2001 – o BBVA declarava que “não estava satisfeito nem com a rentabilidade, nem com os negócios no Brasil”, querendo elevar de 20% para 35% a concentração dos lucros do grupo na América Latina, o que, no Brasil, para certos especialistas, seria melhor incorporar outros bancos do que abrir novas agências.

No segmento de varejo, o Unibanco está ficando para trás em relação ao Banco Itaú e ao Bradesco, fato evidente na evolução de apenas 8,0% em seu ativo entre 2000 e 2001, enquanto os citados concorrentes tiveram evoluções de 17,6% e 16,1%, respectivamente.

Outro indicativo da disputa no segmento de massa foram as tratativas do Citibank para fusão com o Unibanco, embora oficialmente negadas, em dezembro de 2000, pelo presidente do banco – Alcides Amaral – ao declarar que “não dá para tentar ser um banco de varejo com 60 filiais, já tentamos isso há algum tempo e quebramos a cara”.

Por sua vez, o Unibanco, fez tratativas com o BBVA, que em março de 2001, por intermédio do seu presidente Emílio Ybarra declarou: “queremos comprar outro banco no Brasil, mas desde que seja mais barato do que o Banespa”, embora os US\$ 7 bilhões investidos na América Latina representem apenas metade do rival Santander.

Conclui-se que para sobreviver no Sistema Bancário Nacional é necessário ser um banco de varejo de massa, ter uma marca forte, confiável e presente, possuir uma rede bem capilarizada de agências, buscar a clientela pessoa física, disponibilizar e vender produtos e serviços de varejo tipo conta-salário e atendimento a aposentados da Previdência Social que geram tarifa pela

prestação de serviços, deixam recursos baratos disponíveis para aplicação, utilizam-se de Crédito Direto ao Consumidor – CDC - e adquirem produtos de fidelização e complementares (seguros, títulos de capitalização e previdência privada).

A resposta a esta necessidade pode estar na aquisição de carteiras, segmentos ou funções das grandes IFPF's no Brasil, que apresentam o perfil adequado à necessidade do segmento bancário de varejo.

A atratividade das IFPF's reside nas características dos seus *portfólios* e na rede de agências já instalada em todo o território nacional.

### **3.2.3 Argumento organizacional**

#### **3.2.3.1 As complexidades administrativas das IFPF's: o fisiologismo neocorporativista**

O relatório do consórcio Booz-Allen & Hamilton - FIPE justifica as dificuldades das IFPF's em face da proximidade ao Estado, restringindo a um simples dificultador que são as complexidades administrativas características do serviço público.

Armínio Fraga & Sérgio Werlang (1991) são mais contundentes e objetivos nesta questão crítica ao elegerem o horizonte de programação das diretorias como um dos grandes problemas da administração dos bancos oficiais, que se traduz na inversão da pauta de operações acompanhadas/negociadas no âmbito das matrizes de bancos públicos e bancos privados.

Parafraseando, ainda, o atual presidente do Banco Central do Brasil, “uma diretoria profissional não se envolve diretamente com a aprovação de um crédito, deixando a decisão ao gerente de crédito da área que tem conhecimento específico muito mais preciso sobre o desempenho da empresa”, tese que se

aplica a bancos privados, enquanto nos bancos oficiais as decisões são tomadas pela diretoria sob a forma de comitês de crédito e contratação da matriz.

Assim, neste momento nacional, não há como se eximir da operação BNDES – Globo Cabo, na qual a IFPF capitalizará a rede de televisão a cabo em R\$ 284 milhões num ano de eleição presidencial.

A análise pragmática da capitalização pelos sócios da Globo Cabo, sob a luz dos argumentos de Armínio Fraga e Sérgio Werlang quando professores da FGV, é, no mínimo, discutível tecnicamente, por ser uma decisão de uma diretoria sem horizonte de programação e por contrariar relatórios técnicos de analistas do BNDES contrários a investimentos e capitalizações no setor de televisão a cabo.

Maílson da Nóbrega busca traduzir estas complexidades administrativas e organizacionais, ao comparar as IFPF's a repartições públicas, caracterizado-as como *locus* de indicações políticas, de mudanças freqüentes nos cargos de direção, ocupados por, no máximo, “burocratas eficazes”.

Vocábulo de largo emprego no setor público, o fisiologismo é definido como:

**fisiologismo** . S. m. *Bras. Depr.* 1. Atitude ou prática (de políticos, funcionários públicos, etc.) caracterizada pela busca de ganhos ou vantagens pessoais, em lugar de ter em vista o interesse público.

Numa rede de influências ou fluxograma de acordos sucessivos de parcerias político-sociais, o fisiologismo é consequência da prática “lícita” denominada *lobby*, conceituada como:

**lobby** . [Ingl., 'corredor', 'ante-sala'.] S. m. 1. Grupo de pessoas ou organização que tem como atividade profissional buscar influenciar, aberta ou veladamente, decisões do poder público, esp. no legislativo, em favor de determinados interesses privados: o lobby das empreiteiras. 2. A atividade de tal grupo ou organização: fazer lobby para aprovação de uma lei.

Na maximização do processo tem-se a demonstração absoluta da fragilidade, impotência e submissão do Estado ao que se denomina corrupção e,

portanto, ingressa-se no estágio degenerativo deste Estado regulado por uma Constituição que prevê uma pluralidade de órgãos dotados de competências distintas explicitamente determinadas.

Quando o governo ou, mais precisamente, o sistema político pelo qual se rege um Estado, omite-se ou restringe sua atuação num mercado concorrencial onde possui significativa participação e de alta exigência de regulação, como é o caso do Sistema Financeiro, ocorrem (a) *um movimento externo*, público e autofágico de intra-regulamentação do segmento pelos agentes privados, conceitualmente definido como Teoria Econômica de Regulamentação por “Grupos de Interesse”; e, (b) *um movimento interno*, restrito, velado e espoliante nas (das) instituições públicas em resposta consciente ou não às medidas políticas, econômicas, financeiras, trabalhistas e administrativas que representam uma modelagem de privatização e ameaças ao *status quo* vigente, com o conjunto da obra tradicionalmente definido como Neocorporativismo e ao que intitulo, no trabalho em questão, de *fisiologismo neocorporativista*.

Em primeiro plano, o movimento externo é o protagonista da mídia, que no caso do Sistema Financeiro Nacional, noticiou-se como o ingresso de bancos estrangeiros e as fusões e aquisições no cenário bancário doméstico após a estabilização econômica de 1994.

Sob a ótica da teoria econômica esse movimento externo é uma abordagem alternativa à concepção clássica da teoria da regulamentação, dentro de um arcabouço metodológico marginalista denominado de teoria da regulamentação por “grupos de interesse”.

Enquanto a idéia clássica enfatiza que as ações regulatórias teriam como objetivo corrigir as falhas de mercado no esforço de impedir decisões contrárias ao “interesse público”, a nova vertente teórica salienta que a premissa da motivação à regulamentação não é a eficiência econômica, mas a pressão de ações de grupos do poder que almejam produtos – ganhos – da regulamentação, como subsídios, controle da entrada de novas firmas, proteção tarifária,

benefícios para ingresso em novos mercados, financiamentos governamentais para consolidação do sistema, etc..

As bases da teoria da regulamentação por “grupos de interesse” foram lançadas por Stigler em 1971, em seu artigo *The Theory of Economic Regulation*, onde o autor destaca que os grupos de interesse, por meio de *lobbies*, pressionam os reguladores a adotarem políticas que, em última instância, teriam interesse em assegurar posições estáveis e lucros de monopólio (manter cartéis) em detrimento dos consumidores, que possuem uma baixa ou difusa capacidade de organização e desconhecem o custo da regulamentação (Saes, 1997, p. 31).

No caso do Sistema Financeiro Nacional, a política de regulamentação somente deixou de assegurar as restrições à entrada dos bancos estrangeiros solicitada pelos banqueiros brasileiros, no entanto as demais medidas, após o Plano Real, visaram atender grupos de interesse na manutenção dos ganhos de tesouraria – via taxa de juros e rolagem da dívida pública –, no incremento de receitas por tarifação de serviços até então isentos de cobrança e na promulgação de um Código de Defesa do Consumidor Bancário, pela Resolução 2.878 do CMN de 26.07.2001, que ao invés de defender o cliente apenas criou um conflito com o Código de Defesa do Consumidor.

No entanto o foco deve ser voltado ao movimento mais importante para o presente trabalho, qual seja o fisiologismo neocorporativista.

O novo tópico exige a definição da palavra-chave, ainda não definida, a saber, corporativismo:

**corporativismo** [De *corporativo* + *-ismo*.] S. m. 1. Doutrina e/ou prática de organização social com base em entidades representativas dos interesses de categorias profissionais: O Estado novo de Vargas inspirou-se no corporativismo fascista. 2. Ação (sindical, política, etc.) em que prevalece a defesa dos interesses ou privilégios de um setor organizado da sociedade, em detrimento do interesse público.

Isolado e contido em sua parcela de abrangência, o corporativismo, assim como o liberalismo, renovou-se e estendeu-se, como prática de apelo social, no

neocorporativismo, o qual trata-se, segundo defensores como Streek & Schmitter (1985), de uma teoria emergencial aplicável nas sociedades industriais avançadas, principalmente com o processo de desregulamentação iniciado no final dos anos 70, responsável pela acomodação das barganhas econômicas de forma a colaborar com a manutenção da ordem social.

O neocorporativismo teria uma lógica própria, que não é explicada pela lógica das bases institucionais que dominam o pensamento social – comunidade, mercado e Estado – nem por uma combinação destas.

O neocorporativismo seria uma quarta base institucional que, sob sua forma benéfica, consistiria na associação e numa resposta pragmática das sociedades – aqui entendidos os grupos de interesse público ou privado – em relação a uma particular disfunção e conflito que não pode ser satisfatoriamente solucionada ou atendida pelas outras três bases institucionais.

O mecanismo de funcionamento do núcleo neocorporativista é para Saes (1997) assim definido:

O núcleo da ordem corporativo-associativa é o princípio da 'orquestração' de interesse, no qual um conjunto limitado e definido de interesses é organizado. Os agentes identificados pela proposta de defender e promover interesses de frações de classe, se tornam contingencialmente ou estrategicamente interdependentes, reconhecendo o status e autoridades de cada um, capacitando-as a alcançar e implementar compromissos (pactos) estáveis. Para alcançar esse estágio, os associados necessitam possuir um certo grau de simetria não só de interesses como de recursos, capacitações e comportamentos.

Quando limitados em seus escopos o (neo)corporativismo e o fisiologismo são atuantes nas suas formas brandas e resignados a um elenco de operações específicas e, socialmente, toleráveis pela força política que sustentam suas existências.

A questão crítica é quando há preponderância do termo composto fisiologismo neocorporativista em uma dada instituição pública, pois se instala na matriz decisória um componente degenerativo da eficiência, da alocação de recursos ótima e da racionalidade microeconômica.

Observa-se, neste momento, o caráter humano e social dos fatos econômicos, explicados somente a partir dos hábitos do pensamento vigentes e da força das instituições, principalmente do Estado e seu governo, que condicionam determinados grupos de indivíduos a tomarem decisões de interesse particular em detrimento dos objetivos sociais das instituições que representam, o que, no caso em questão, determinam a existência de IFPF's paralelas.

Afora o aspecto ético, a teoria econômica possui trabalhos que relacionam a questão ao problema do agente-principal ou às relações entre agente e principal, freqüentes na economia e uma das formas codificadas mais antigas de interação social.

O advento da privatização no Estado moderno e a análise econômica da estrutura financeira são os principais campos de exemplificação das relações entre agente e principal, constantes no *paper Privatização e Desempenho Econômico: Teoria e Evidência Empírica* de Edilberto Carlos Pontes Lima (IPEA, 1997) e em obras de Minsky, respectivamente, além dos livros modernos de microeconomia de autores como Mas-Collel, Whiston e Green (1995), Kreps (1990) e Varian (1992).

O problema agente-principal ocorre sempre que há a presença de no mínimo dois indivíduos, sendo um deles o principal o qual deseja que o outro, o agente, realize determinada tarefa mediante pagamento (monetário ou não). Em razão das assimetrias de informação<sup>21</sup>, o principal não tem como monitorar perfeitamente o agente, que pode escolher a ação a tomar entre um número de alternativas possíveis, a qual afetará o bem estar de ambos (Lima, 1997, p. 6).

Assumindo papéis, o Estado-principal – figura com alto grau de impessoalidade na relação capital-trabalho – pela assimetria de informações e por autodepreciação do *status* de agente majoritário do sistema bancário nacional,

---

<sup>21</sup> Assimetria de informação surge quando uma das partes envolvidas em uma transação não tem toda a informação disponível a outra, o que a impede de tomar uma decisão correta com respeito à transação (Hillbrecht, 1999, p. 86-87).

por opção de política governamental, permite co-existir, no âmbito das IFPF's, os três tipos de relação agente<sup>22</sup>-principal presentes na literatura.

O primeiro tipo é a informação encoberta (*hidden information*) que representa a ação direta e resposta comum ao problema agente-principal, em razão do principal embora podendo conhecer a ação do agente, não ter como avaliar se esta foi a mais apropriada do seu ponto de vista, porque o agente dispõe de determinada informação que o principal desconhece.

O segundo tipo e o mais conhecido é o risco moral (*moral hazard*), resultado da autodepreciação do Estado-principal intermediador financeiro catalisadora da ação popular espoliante das IFPF's – de clientes, usuários e desbancarizados – e operacionalmente constituída pelo estoque de créditos de difícil recuperação ora transferidos para a EMGEA – Empresa Gestora de Ativos.

O terceiro tipo de relação é uma combinação dos dois primeiros, presente de forma acentuada no âmbito interno e funcional das IFPF's por intermédio do fisiologismo neocorporativista e teoricamente fundamentado no pressuposto da maximização das respectivas funções utilidade do agente e do principal.

Inicialmente, supõe-se que tanto o principal quanto o agente busquem sempre maximizar suas funções utilidade, no entanto o agente dispõe de mais informações sobre a ação a tomar do que o principal, porque a convivência diária com uma dada realidade ensina-o com a sucessiva realização da tarefa.

Assim, o principal resigna-se, a princípio, a observar o resultado ou produto, devendo estabelecer instrumentos que possibilitem questionar as perdas ou ineficiências que limitam a maximização da sua função utilidade.

O principal também enfrenta o problema de atingir a maximização do bem-estar social com a restrição do dirigente da empresa pública ter sua própria

---

<sup>22</sup> O agente nas IFPF's são os empregados, prestadores de serviços diretos e indiretos e clientes que escolheram ou utilizam as instituições como meios de pagamento, recebimento ou acesso bancário.

agenda privada, haja vista a afirmação da empresa pública visar o interesse comum – vantagem social em relação à empresa privada – nem sempre prevalecer quando os seus administradores têm seus próprios interesses. Administradores estatais utilizam-se de seus cargos para conseguirem vantagens salariais, prestígio público, mandatos, influências social e política e promoção pessoal para migrarem com bônus para a iniciativa privada<sup>23</sup>.

O Estado-principal, no caso das IFPF's, ao não priorizar a maximização de sua função utilidade e ao não criar instrumentos de detecção e monitoramento de perdas, ineficiência e improdutividade – contratos de gestão, por exemplo – fez com que o agente funcional, de forma subliminar, maximizasse sua função utilidade e agenda própria em prol de um fisiologismo neocorporativista.

A sociedade e o mercado, em face desta vacância do Estado, ficaram cúmplices deste núcleo corporativo-associativo, evidente na sucessão histórica de operações das IFPF's sem rentabilidade compatível e suficiente sequer para cobertura dos custos envolvidos.

Baseando-se na questão conhecida na literatura como compatibilidade de incentivos (*incentive compatibility*)<sup>24</sup>, sabidamente o comportamento do agente-funcional das IFPF's é determinante no volume de estoque de dívidas de difícil recuperação e empreendimentos-problemas financiados ou subsidiados por estas instituições.

O volume de operações inadimplentes e a certeza da impunidade pelos devedores institucionais das IFPF's direcionam a responsabilidade não apenas às

---

<sup>23</sup> No Brasil contesta-se a inexistência de “quarentena” para os administradores da política econômica após saída do governo, em face destes ex-titulares de funções estratégicas deterem informações confidenciais e decisões macroeconômicas futuras determinantes do comportamento da inflação, taxa de juros e câmbio, por exemplo. Embora sem exigência legal, recentemente, por iniciativa pessoal, o economista Gustavo Franco, limitou-se a lecionar na PUC-RJ ao invés de ingressar no mercado após sua saída da direção do Banco Central do Brasil.

<sup>24</sup> A questão da compatibilidade de incentivos (*incentive compatibility*) deriva da elaboração de orçamento de um governo central, no qual cada órgão descentralizado (os agentes), por intermédio de seus dirigentes, tende a pedir mais recursos do que precisa, porque não tem incentivo para redução de custos, pois isso implicaria menos recursos no ano seguinte. O governo central (o principal) não dispõe de informação *in loco* dos verdadeiros custos da administração descentralizada, e, por isso, não tem como medir a real necessidade de recursos para aquele ano específico (Lima, 1997, p. 8).

diretorias, mas a um grupo funcional, concessor de crédito, emissor de moeda e tomador de decisão que se mantém num segundo escalão permanente e independente do horizonte de programação das diretorias.

O fisiologismo neocorporativista deste escalão sustenta-se pela ação associativa e vultosa de operações, licitações, empreendimentos, financiamentos, repasses, contratos e convênios e pela perenidade e consolidação de relacionamentos que impedem uma reengenharia administrativa.

O substrato deste grupo funcional é o universo de monopólios, serviços delegados e operações bancárias das IFPF's, que além de remunerados, por prestação de serviços, pelo Tesouro Nacional, possibilitam a maximização de utilidade do agente e da sua agenda própria.

Assim, nas IFPF's, decorrem das complexidades administrativas características do serviço público uma série de disfunções que fazem do Estado onipresente apenas o veículo do governo pífio ao patrimônio público e do fisiologismo neocorporativista, sustentando numa sociedade espoliante e numa iniciativa privada oportunista.

## **CONCLUSÃO**

O presente estudo, na sua conclusão, busca legitimar o que foi alcançado como sendo o maior grau do que foi pretendido na discussão da reorientação estratégica das IFPF's, mediante breve resumo dos três capítulos, considerações sobre o relatório do consórcio Booz-Allen & Hamilton – FIPE, apresentação de uma agenda alternativa para manutenção das instituições financeiras sob controle do Estado e, por fim, a validade e as contribuições deste estudo para o meu crescimento acadêmico e profissional.

O modelo de desenvolvimento brasileiro efetivamente não seguiu os sistemas privados conhecidos – de mercado de capitais ou de crédito -, mas o Estado até o final da década de 80, por intermédio das IFPF's, foi o único ofertante doméstico de crédito a longo prazo para a indústria e o setor de infraestrutura do País.

A crise do Estado desenvolvimentista, a opção pela estratégia de desenvolvimento associado e um programa de privatização em larga escala promoveram a desestatização e a internacionalização do sistema bancário doméstico nos anos 90.

O relatório de diagnóstico e reorientação estratégica das IFPF's, divulgado em junho de 2000, apresentou um cenário pouco otimista à permanência do Estado no Sistema Financeiro Brasileiro, por razões de ineficiência, resultados operacionais negativos, concorrência e sobreposição entre as IFPF's e participação estatal num mercado onde a iniciativa privada possuiria melhor performance.

No entanto, segundo o consórcio Booz-Allen & Hamilton – FIPE, o Estado ainda é necessário em segmentos desassistidos pela iniciativa privada, nestes compreendidos o desenvolvimento urbano (habitação), o desenvolvimento regional, o desenvolvimento setorial, a agricultura, a infra-estrutura, o comércio exterior e os municípios e brasileiros sem bancos devido a pouca rentabilidade oferecida.

As críticas de economistas liberais, dentre os quais Armínio Fraga Neto, atual Presidente do Banco Central do Brasil, às IFPF's, sugerem a inclusão destas num programa de desestatização ou algo semelhante, que ofereça ao mercado a opção de compra e a absorção de eventuais passivos pela União.

A defesa das IFPF's limita-se, no momento, as suas associações de pessoal e a contribuições do economista Fernando Nogueira da Costa, que além de criticar as propostas reducionistas do Estado no Sistema Financeiro Brasileiro e a reestruturação patrimonial das IFPF's promovida em junho de 2001, propõe um incremento nas operações, serviços e número de agências destas instituições.

Na discussão das alternativas às IFPF's evidenciam-se argumentos históricos que qualificam-nas como bases de sustentação da economia e do mercado financeiro em recessões e crises bancárias, respectivamente.

Os argumentos econômicos-financeiros, apresentados neste trabalho, indicam resultados presentes satisfatórios e previsões otimistas num cenário sem transferências inflacionárias e com expansão no mercado de crédito.

As complexidades administrativas características do serviço público, traduzidas no fisiologismo neocorporativista, estão relacionadas ao problema do agente-principal e conseqüentes maximização da função utilidade dos empregados das IFPF's e aumento do risco moral das operações de crédito.

A interpretação, as explicações e os argumentos referentes ao fato econômico-financeiro em estudo evidenciam, no meu entendimento, que as famílias de propostas para redesenho das IFPF's, contidas no relatório do consórcio Booz-Allen & Hamilton – FIPE, não atendem às necessidades atuais e futuras destas instituições e extinguem, sem reposição pública, as funções e os programas imprescindíveis à parcela significativa da sociedade brasileira composta por desbancarizados, pobres e analfabetos funcionais<sup>25</sup>.

A sustentação do relatório é concentrada apenas no argumento econômico-financeiro e, mesmo neste quesito, não apresenta pormenorizações técnica e metodologia utilizada no diagnóstico específico.

O relatório não apresenta as estruturas organizacionais, prorrogando inclusive o modelo jurídico para um estágio posterior, o que ratifica sua carência na análise administrativa das IFPF's.

O conjunto do trabalho do consórcio desconsidera o impacto positivo de receitas das empresas coligadas e participações das IFPF's no segmento de serviços complementares (seguros e previdência privada) em forte expansão.

---

<sup>25</sup> Analfabetos funcionais são pessoas que possuem menos de quatro anos de estudo, ou seja, pessoas que tiveram acesso à escola em algum momento da vida, mas que são incapazes de ler, escrever ou realizar as quatro operações fundamentais da matemática. Segundo o IBGE (2000), a taxa de analfabetismo funcional no Brasil, em 1999, era de 29,4% da população, com maior índice na região Nordeste (46,2%) e menor índice na região Sul (21,8%). O analfabeto funcional é um entrave social à automação bancária e concentra-se na população pobre e sem banco de acesso cujo rendimento médio em 1999 foi de R\$ 125,00 e que, segundo os indicadores sociais do final de 2001, compõem um segmento representativo da sociedade que percebe 28 vezes menos que 10% dos brasileiros mais ricos, numa situação peculiar de convivência entre riqueza e pobreza explicada pelo processo histórico de concentração de renda que acompanha o desenvolvimento econômico do País.

O relatório conclui que as estruturas atuais das IFPF's são "pesadas" levando em conta o resultado operacional e não as receitas, culpando-se a ineficiência pela diferença menor entre a taxa de captação de recursos no mercado e a praticada nos empréstimos, o que além de ser uma contradição, já que o governo luta pela redução desses *spreads*, é compensada pela escala das IFPF's.

A crítica contida no relatório à análise dos níveis de provisionamento e seus impactos no resultado operacional é questionável, haja vista que a diferença entre o provisionamento realizado pelas IFPF's – considerado baixo pela consultoria – não está distante daquele realizado pelos 35 maiores bancos no Brasil.

Considerando as perspectivas do mercado de que os grandes bancos de varejo (*de massa*) têm, nos próximos anos, como principais objetivos buscar por escala, operar com pessoas físicas e pequenas e médias empresas ("*middle market*") e ampliar os negócios na administração de cartões de crédito, recursos de terceiros, seguros, previdência e capitalização, constata-se a posição sectária do diagnóstico, pois todas as famílias de propostas são reducionistas da participação do Estado no Sistema Financeiro Brasileiro.

A premissa de que a livre concorrência dos bancos de varejo reduziria juros e tarifas é passível de críticas, pois o setor é oligopolista e não tem nada a ver com um mercado de concorrência pura em que as empresas não conseguem interferir nos mercados e buscam vender mais barato. O setor bancário privado evita "guerra de preços", faz conluíus e não reduz suas margens de lucros, haja vista quando a taxa de juros básica do Banco Central estava em 20% ao ano, o custo médio do crédito bancário oscilava entre 60% e 80% ao ano.

O relatório do consórcio Booz-Allen & Hamilton – FIPE também não avaliou o papel decisivo das IFPF's na preservação da estabilidade do sistema financeiro, caracterizado pelo apoio do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal à política do Banco Central do Brasil nas turbulências de 1995-1996, evitando uma

crise bancária em face do descrédito na solidez dos bancos privados motivado pelas insolvências do Banco Nacional e Bamerindus.

A corrida silenciosa do público para os dois grandes bancos federais só foi possível graças à ampla rede de agências, que permitiu o repasse desses recursos no interbancário, manteve a estabilidade do sistema e o financiamento ao setor privado ameaçado pela onda de desconfiança.

A análise do Sistema Financeiro, a partir das contas nacionais e dos balanços do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal, revela que o tipo de empréstimo visando prover recursos a bancos privados em dificuldades, cresceu de R\$ 550 milhões em finais de 1994 para R\$ 7,3 bilhões em dezembro de 1995.

Os acontecimentos na Argentina no final de 2001 e no início do presente ano evidenciam que o setor privado e os bancos estrangeiros não adotariam, necessariamente, posturas semelhantes em situações de crise.

O estudo do Fundo Monetário Internacional intitulado *International Capital Markets: Development, Prospects, and Key Policy Issues* coordenado por Donald J. Mathieson e Garry J. Schinasi, de setembro de 2000, analisou a experiência recente dos bancos estrangeiros em países da América Latina, Ásia e Europa Oriental e revelou que, em situações de crise no Sistema Financeiro, a atitude dos bancos variava desde a cobertura de perdas e a ampliação da oferta de recursos até o corte de crédito e até mesmo a retirada abrupta da filial do país.

O trabalho empírico e a experiência até aquela data já desmentiam a tese que as filiais de bancos estrangeiros são refinanciadas de forma automática pela matriz em situação de crise e corrida bancárias. Ao contrário, os bancos estrangeiros já não eram parceiros confiáveis para, em crises bancárias, manter a estabilidade do sistema e a oferta de crédito.

Estas considerações ao diagnóstico oficial apresentado pelo governo federal acerca das IFPF's, somam-se as demais (e escassas) críticas já veiculadas na mídia especializada, a saber: a falta de metodologia e conceitos

adequados, imprecisões técnicas e insuficiência de informações, conclusões equivocadas, infundadas e sem validade por tratamento homogêneo do conjunto das IFPF's atuantes em nichos específicos e a inexistência de avaliação dos aspectos de mercado, tecnologia, operações e de recursos humanos.

A continuidade das instituições sobre domínio público federal exigiria um modelo de *governança pública para estatais residuais*<sup>26</sup> que possui limitações e dificultadores no fisiologismo neocorporativista (ação endógena) e na política partidária de centro-direita (ação exógena) que sugere a saída do Estado do segmento bancário de varejo.

A preservação da “mão visível” do Estado enseja a adoção de uma agenda alternativa às famílias de propostas do relatório do consórcio Booz-Allen & Hamilton – FIPE baseada em ajustes econômicos-financeiros e no modelo de gestão que intitula de *governança corporativa socialmente responsável (GCSR)*.

Os ajustes econômicos-financeiros em parte foram realizados pelo atual governo federal, no entanto são necessárias medidas corretivas e complementares.

O Tesouro Nacional deveria separar e ofertar a *massa velha* de contratos de difícil recuperação, com deságio, para instituições financeiras interessadas nestes ativos, ao invés de simplesmente transferí-los para a EMGEA, num artifício meramente contábil e patrimonial.

A capitalização das IFPF's deveria ser com adiantamentos em espécie e não com títulos de dívida públicos, com a obrigatoriedade de reversão em projetos de desenvolvimento econômico-social inerentes à vocação de cada IFPF.

---

<sup>26</sup> Terminologia empregada no estudo de Luiz R de Mello Júnior, da Universidade de Kent, Reino Unido, intitulado “Privatização e governança empresarial no Brasil” que apresenta uma visão conceitual e perspectivas acerca dos mecanismos de gestão das estatais residuais ou não sujeitas, a médio e longo prazo, a um programa de privatização.

As IFPF's emitiriam títulos de longo prazo para propósito de fomento, com isenção tributária total, estimulando um mercado secundário e permitindo às IFPF's alongarem a maturidade de seus títulos e exigibilidades.

O governo corrigiria os preços pagos às IFPF's para a execução de políticas públicas, com o aumento, por exemplo, do *spread* cobrado pela Caixa Econômica Federal nos financiamentos concedidos com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS.

No Orçamento Geral da União (OGU) constariam os subsídios às políticas públicas e às operações/financiamentos delegadas às IFPF's, prevendo desembolso, risco, reservas, provisões e equalizando taxas via alocação prévia de recursos orçamentários.

Concordo com Vasconcelos (1997, p. 59) no que diz respeito às externalidades significativas de certos projetos de investimento, que possuem uma taxa social de retorno superior e, uma taxa privada de retorno (ao investidor) inferior à taxa real de juros de mercado. A única forma de viabilizar o financiamento seria contar com recursos fiscais para cobrir a diferença entre a taxa de captação e a taxa de diferimento.

Uma das soluções, pelo menos em parte, à questão supra descrita, seria a inserção das IFPF's nas operações/contratos de *Project Finance*, definidos(as) como financiamentos de infra-estrutura em países do Terceiro Mundo na forma de engenharia/colaboração financeira sustentada no fluxo de caixa de um projeto, servindo como garantia à referida colaboração os ativos desse projeto a serem adquiridos e os valores recebíveis ao longo do projeto. Tem-se, de certa forma, uma operação de antecipação de recebíveis associada à concessão de investimentos em infra-estrutura.

A grande vantagem do *Project Finance* está numa engenharia de projeto estruturado para segregar e dividir risco, associar investimento estatal e privado preservando a capacidade de endividamento dos participantes, gerar empregos e

levar adiante um projeto grande demais para um só patrocinador, sem necessidade de garantias reais, mas apenas com garantia de fluxo autogerado por recebíveis.

A atuação das IFPF's pode ainda se restringir à elaboração/assistência técnica de parcela do projeto que carece de tecnologia ou suporte, caso típico dos investimentos em saneamento, onde a Caixa Econômica Federal herdou técnicos, controles e referenciais do extinto Banco Nacional de Habitação – BNH.

As ações operacionais e as reformas, em qualquer uma das IFPF's, exigem uma prévia revisão na estrutura e gestão da alta administração, visando limitar as ingerências políticas, os interesses privados e criando mecanismos para profissionalização do corpo dirigente ou, mediante alterações estatutárias, definindo um conselho curador, para administração estratégica das IFPF's, com participação e representatividade da sociedade.

A reforma organizacional e de gestão das IFPF's seria com o emprego do que intitulo *governança corporativa socialmente responsável*, derivada de dois conceitos modernos de administração estratégica: *governança corporativa* e *responsabilidade social corporativa (RSC)*.

A *governança corporativa* são os sistemas de controle e monitoramento estabelecidos pelos efetivos acionistas controladores de uma determinada empresa ou corporação, de tal modo que os administradores tomem suas decisões sobre a alocação de recursos de acordo com o interesse dos proprietários.

A *responsabilidade social corporativa (RSC)* está associada ao reconhecimento de que as decisões e os resultados das atividades das companhias/empresas alcançam um universo de agentes sociais muito mais amplo do que o composto por seus sócios e acionistas (*shareholders*); assim, a responsabilidade social corporativa, também chamada de cidadania empresarial, enfatiza o impacto das atividades das empresas para os agentes com os quais

interagem (*stakeholders*), assim entendidos os empregados, fornecedores, clientes, consumidores, colaboradores, investidores, competidores, governo e comunidades.

A governança corporativa é uma solução mais técnica e econômica buscando receitas e resultados que minimizem as perdas e quebras e a tolerância matemática advinda do problema agente-principal, direcionando o foco para a performance financeira.

A conjugação de forças da governança corporativa com a responsabilidade social corporativa traz ganhos para as empresas sob a forma de fatores que agregam valor, reduzem custos, atacam o fisiologismo neocorporativista e trazem aumento de competitividade, com a melhoria da imagem institucional, criação de um ambiente interno e externo favorável, estímulos adicionais para melhoria e inovação nos processos de produção, incremento na demanda por produtos, serviços e marcas, ganhos de participação de mercados, diminuição de instabilidade institucional e políticas locais.

Conforme sugere North (1990) boas instituições, sob *governança corporativa socialmente responsável*, permitem que indivíduos busquem alcançar objetivos produtivos em vez de proteger seus interesses contra a expropriação e o comportamento oportunista de administradores e outros agentes interessados no espólio da empresa.

Pessoalmente, o estudo e o Mestrado enriqueceram-me em aspectos relacionados à metodologia de pesquisa e, profissionalmente, em fundamentos de Microeconomia e Economia Monetária.

Apesar do meu ceticismo às reformas liberais, aprendi a respeitar diferentes opiniões contrárias e pragmáticas de professores e colegas, que, no entanto não me deixaram menos preocupado, nem responderam meus questionamentos acerca das soluções que o mercado teria para minimizar os efeitos sociais da brutal concentração de renda no Brasil.

Espero como cidadão brasileiro e detentor de um certo conhecimento acadêmico e profissional, promover ações sociais e participar de projetos econômicos que permitam ao nosso País e ao povo brasileiro melhores condições de vida e dignidade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALISKI, Ayr; CARVALHO, Maria Christina; MIYA, Fideo; PARAGUASSU, Fernanda. BC divulga ranking dos 50 maiores bancos. **Gazeta Mercantil**. Brasília/São Paulo, 05 jan. 2001.

ALMEIDA, Fernando Antonio Galvão de; FIORAVANTE, Moacyr Antonio. O papel das empresas estatais. In: FIORAVANTE, Moacyr; FARIA, Lauro Vieira de. **Ensaios da FGV sobre o desenvolvimento brasileiro nos anos 90**. Rio de Janeiro : FGV, 1991. p. 314-340.

BAER, Werner. **A economia brasileira**. São Paulo : Nobel, 1996.

BALARIN, Raquel. Cresce interesse por créditos podres. **Valor Econômico**. São Paulo, 20 mar. 2001.

BALARIN, Raquel; NEUMANN, Denise. BBVA aumenta agencies em 53%. **Valor Econômico**. São Paulo, 04 dez. 2000.

**BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL**. Empresas, responsabilidade corporativa e investimento social. Rio de Janeiro, mar. 2000, (relato setorial n. 1).

**BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL.**

Terceiro setor e desenvolvimento social. Rio de Janeiro, jul. 2001, (relato setorial n. 3).

BAUTZER, Tatiana. Citibank não quer varejo agora. **Valor Econômico**. São Paulo, 13 dez. 2000.

BIDERMAN, Ciro. COZAC, Luis Felipe. REGO, José Márcio. **Conversas com economistas brasileiros**. Ed. 34 : São Paulo, 1996.

BORGES, Luiz Ferreira Xavier. Project Finance e infra-estrutura: descrição e críticas. **Revista do BNDES**. Rio de Janeiro, v. 5, n. 9, p. 105-122, jun. 1998.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Audiência pública do relatório de alternativas para a reorientação estratégica do conjunto das instituições financeiras públicas federais**. Brasília : 2000, 103 p.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Nota à imprensa sobre a reestruturação patrimonial**. Brasília : jun. 2001.

CARRION, Raul K.M.; Vizontini, Paulo G. Fagundes. (Orgs.) **Globalização, neoliberalismo, privatizações: quem decide este jogo?** 2. ed. Porto Alegre : Editora da Universidade/UFRGS, 1998.

CARVALHO, Carlos Eduardo. Um instrumento de política econômica. **Gazeta Mercantil**. São Paulo, 12 nov. 2000.

CARVALHO, Maria Christina. Bancos só ganham mercado com aquisições. **Gazeta Mercantil**. São Paulo, 16 out. 2000.

CARVALHO, Maria Christina; GOULART, Josette. Bancos têm espaço para triplicar empréstimos. **Gazeta Mercantil**. São Paulo, 15 jan. 2001.

CAVALCANTI, Simone; PERES, Leandra. Bancos federais terão prejuízo a partir de 2003. **O Estado de São Paulo**. Brasília, 30 jun. 2000.

**CONJUNTURA ECONÔMICA**. Os 100 maiores bancos do Brasil. Rio de Janeiro : FGV, v. 55, n. 6, jun. 2001. 114p. Edição Especial.

COSTA, Fernando Nogueira da. Antes e depois da reestruturação. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 15 out. 2001 (Home Page do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas).

COSTA, Fernando Nogueira da. Circuito de financiamento na economia brasileira. **Economia e Sociedade**, Campinas, n. 9, p. 1-47, dez. 1997.

COSTA, Fernando Nogueira da. **Decisão da cisão da Caixa Econômica Federal: uma análise técnica por solicitação da Federação Nacional de Gerentes da Caixa Econômica Federal**. São Paulo : FENAG, 2001.

COSTA, Fernando Nogueira da. **Por uma alternativa para a reorientação estratégica das instituições financeiras públicas federais: uma crítica construtiva ao relatório Booz-Allen & Hamilton – FIPE submetido à audiência pública**. Campinas, ago. 2000.

COSTA, Rosa; FONTES, Cida. PSDB é contra privatização de bancos federais. **O Estado de São Paulo**. Brasília, 03 jul. 2000.

COSTA, Sérgio Gustavo da; ALMEIDA, Ronnie Lins de; FILHO, José Francisco. Privatização, liberalismo e modelo de desenvolvimento brasileiro. In: FIORAVANTE, Moacyr; FARIA, Lauro Vieira de. **Ensaio da FGV sobre o desenvolvimento brasileiro nos anos 90**. Rio de Janeiro : FGV, 1991. p. 341-353.

CRUZ, Paulo Roberto Davidoff Chagas. Notas sobre o financiamento de longo prazo na economia brasileira. ***Economia e Sociedade***, Campinas, n. 3, p. 65-80, dez. 1994.

CYSNE, Rubens Penha. Brasil: desenvolvimento e reforma do sistema financeiro. In: FIORAVANTE, Moacyr; FARIA, Lauro Vieira de. ***Ensaios da FGV sobre o desenvolvimento brasileiro nos anos 90***. Rio de Janeiro : FGV, 1991. p. 257-282.

D'AMORIM, Sheila. Austin Asis desqualifica estudo da Booz-Allen. ***Gazeta Mercantil***. São Paulo, 25 ago. 2000.

EATON, B. Curtis; EATON, Diane F.. ***Microeconomia***. São Paulo : Saraiva, 1999.

EFICIÊNCIA dos bancos no Brasil – Austin Asis. ***Gazeta Mercantil***, São Paulo, 07 mar. 2001.

FELINTO, Marilene. Violência política é com a Globo. ***Folha de São Paulo***, Caderno Dinheiro, São Paulo, 19 mar. 2002 (Home Page do Jornal Folha de São Paulo).

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. ***Dicionário da língua portuguesa***. São Paulo : Nova Fronteira, 2002.

FREITAS, Maria Cristina Penido de. A ampliação recente da participação estrangeira no sistema bancário brasileiro. ***Análise Econômica***. Porto Alegre, ano 17, n. 32, p. 31-49, set. 1999.

FREITAS, Maria Cristina Penido de. A natureza particular da concorrência bancária e seus efeitos sobre a estabilidade financeira. ***Economia e Sociedade***, Campinas, n. 8, p. 51-83, jun. 1997.

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. São Paulo : Paz e Terra, 1981.

GAMEZ, Milton. BBVA vê com bons olhos sociedade com Unibanco. **Valor Econômico**. Madri/Espanha, 07 mar. 2001.

GIAMBIAGI, Fábio. **Finanças públicas: teoria e prática**. Rio de Janeiro : Campus, 1999.

GIAMBIAGI, Fábio; MOREIRA, Maurício Mesquita. Políticas neoliberais? Mas o que é o neoliberalismo? **Revista do BNDES**, v. 7, n. 13, p. 171-190, jun. 2000.

HILLBRECHT, Ronald. **Economia monetária**. São Paulo : Atlas, 1999, p. 86-87.

IANNI, Octavio. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. 6. ed. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 1996.

IANNI, Octavio. **Teorias da globalização**. 5. ed. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 1998.

**INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA**. Síntese dos indicadores sociais 2000. In: Informe Setorial da Área de Desenvolvimento Social do BNDES. Brasília, n. 1, jan. 2002.

LETHBRIDGE, Eric. **Governança corporativa**. Disponível na internet: <http://www.bndes.gov.br>

LIMA, Edilberto Carlos Pontes de. **Privatização e desempenho econômico: teoria e evidência empírica**. Brasília : IPEA, 1997.

LUANE, Kátia; MIYA, Fideo. Assédio aos bancos de varejo menores. **Gazeta Mercantil**. São Paulo/Rio de Janeiro, 04 jul. 2000.

- MANAUT, Sérgio. Lucros em baixa nos bancos argentinos. **Gazeta Mercantil Latino-Americana**. Buenos Aires, p. 3, 9 – 15 out. 2000.
- MANSO, Luiz Fernando. Grande banco lucra mais com inflação menor. **Gazeta Mercantil**. Rio de Janeiro, n. 22282, 06 mar. 2002.
- MANSO, Luiz Fernando. Grandes bancos melhoram rentabilidade em 2001. **Gazeta Mercantil**. Rio de Janeiro, n. 22282, p. B-2, 06 mar. 2002.
- MELLO JÚNIOR, Luiz R. de. **Privatização e governança empresarial no Brasil**. Disponível na internet: <http://www.bndes.gov.br>
- MEYER, Richard L.. **Iniciativas asiáticas para desenvolver mercados financeiros rurais: algumas idéias para o Brasil**. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL BNDES DE MICROFINANÇAS. Rio de Janeiro, maio 2000. Referência obtida via Home Page do BNDES – Setor de Microfinanças.
- MILLER, Roger Leroy. **Microeconomia: teoria, questões e aplicações**. São Paulo : McGraw-Hill do Brasil, 1981.
- MIYA, Fideo. Bancos disputam 15 milhões de novos correntistas. **Gazeta Mercantil**. São Paulo, 23 jan. 2001.
- MIYA, Fideo; MODENA, Carla. Clientes concentram crédito num único banco. **Gazeta Mercantil**. São Paulo, Finanças & Mercado, p. B-1, 27 set. 2000.
- MOREIRA, Assis. BBVA prepara uma forte ofensiva no Brasil. **Gazeta Mercantil**. Rio de Janeiro, Finanças, p. B-2, 16 mar. 2001.
- MOURA, Alkimar R.. Notas sobre o ajustamento do sistema bancário privado no Brasil pós-real. **RBE**, Rio de Janeiro, n. 52, p. 27-38, fev. 1998.

- NÓBREGA, Maílson. **O Brasil em transformação**. São Paulo : Gente, 2000.
- RODRIGUES JÚNIOR, Waldery. **A participação privada no investimento em infra-estrutura e o papel do Project Finance**. Brasília : IPEA, 2000.
- ROESCH, Sylvia Maria Azevedo. **Projetos de estágio do cursos de administração: guia para pesquisas, projetos, estágios e trabalhos de conclusão de curso**. São Paulo : Atlas, 1996.
- SAES, Maria Sylvia Macchione. **A racionalidade econômica da regulamentação no mercado brasileiro do café**. São Paulo : Annablume, 1997.
- SIFFERT FILHO, Nelson. **Governança corporativa: padrões internacionais e evidências empíricas no Brasil nos anos 90**. Disponível na internet: <http://www.bndes.gov.br>
- STUDART, ROGÉRIO; HERMANN, Jennifer. **Estrutura e operação dos sistemas financeiros no MERCOSUL: perspectivas a partir das reformas institucionais dos anos 1990**. Brasília : IPEA, 2001.
- VASCONCELOS, José Romeu de. **As agências federais de crédito e as prioridades do governo central**. Brasília : IPEA, jan. 1997.
- WERLANG, Sérgio Ribeiro da Costa; FRAGA NETO, Armínio. Os bancos estaduais e o descontrole fiscal: alguns aspectos. In: FIORAVANTE, Moacyr; FARIA, Lauro Vieira de. **Ensaio da FGV sobre o desenvolvimento brasileiro nos anos 90**. Rio de Janeiro : FGV, 1991. p. 132-149.
- WERNECK, Rogério L.F. **Empresas estatais e política macroeconômica**. Rio de Janeiro : Campus, 1987.

ZAPAROLLI, Domingos; RIGGI, Horácio. Cai ritmo de vendas de estatais na AL.  
***Gazeta Mercantil Latino-Americana***. São Paulo/Buenos Aires, 15 out. 2000.