

A GLOBALIZAÇÃO FINANCEIRA E AS MUDANÇAS
NA REGULAMENTAÇÃO DO SISTEMA
FINANCEIRO NACIONAL (1994-1996)
Um estudo sob a perspectiva da hegemonia financeira

Jacques Mick

Dissertação apresentada ao Programa
de Pós-Graduação em Sociologia Polí-
tica da Universidade Federal de Santa
Catarina, para obtenção do grau de
mestre, sob a orientação do Prof. Dr.
Ary Cesar Minella.



0.297.046-5



UFSC-BU

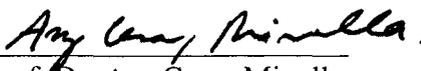
Florianópolis, março de 1998.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA

A GLOBALIZAÇÃO FINANCEIRA E AS MUDANÇAS
NA REGULAMENTAÇÃO DO SISTEMA
FINANCEIRO NACIONAL (1994-1996)
Um estudo sob a perspectiva da hegemonia financeira

Jacques Mick

Esta dissertação foi julgada e aprovada em sua
forma final pelo orientador e membros da banca
examinadora, composta pelos professores:



Prof. Dr. Ary Cesar Minella
Orientador



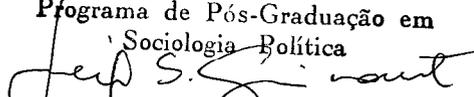
Prof. Dr. Renato Campos
Membro



Prof. Dr. Erni José Seibel
Membro

Florianópolis, março de 1998

Universidade Federal de Santa Catarina
Centro de Filosofia e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em
Sociologia Política



Prof.^a Dr.^a Julia S. Guivant
Coordenadora

Resumo

Desde 1994, com a queda nas taxas inflacionárias, o mercado bancário no Brasil tem sofrido uma série de transformações, conduzidas por iniciativas governamentais, que alteraram a regulamentação do sistema financeiro. Este estudo analisa a natureza e as conseqüências destas transformações na legislação, assim como o seu processo de decisão nos organismos governamentais responsáveis pela definição de políticas para o setor. O ponto de partida da análise são as transformações estruturais no sistema financeiro internacional, a partir dos anos 70, que levaram à brutal aceleração no fluxo transnacional de capital e induziram organismos transnacionais como o BIS, o FMI e o Banco Mundial a formularem recomendações para supervisão dos sistemas financeiros nos mercados emergentes. Relacionados com estas transformações, a importância estrutural dos bancos na economia brasileira e o papel político dos banqueiros no país são interpretados com o auxílio do conceito de *hegemonia financeira*, desenvolvido pelos teóricos da análise estrutural, na sociologia norte-americana. O estudo aponta como as principais mudanças na regulamentação do sistema financeiro a criação de mecanismos de incentivo a fusões e aquisições (Proer), a criação de um seguro de depósitos (o Fundo Garantidor de Crédito) e o reforço nas atribuições do Banco Central para a supervisão do sistema. O contexto econômico e político da implantação das medidas é considerado em busca da compreensão do processo decisório do governo Fernando Henrique Cardoso. As conclusões centrais indicam que o governo centralizou o principal organismo de decisão da política monetária, o Conselho Monetário Nacional, eliminando a participação de representantes de setores da sociedade; conferiu graus de autonomia relativa ao Banco Central; e implantou mudanças no sistema financeiro voltadas à concentração e centralização de capitais, associada à internacionalização do mercado, buscando alterar o padrão de financiamento da economia. Como conseqüência da instabilidade do mer-

cado e das medidas governamentais, as organizações representativas do empresariado financeiro experimentaram períodos de crise, mas importantes banqueiros conseguiram ser ouvidos pelas autoridades que formularam as mudanças.

Abstract

Since 1994, when the inflationary rates fell down, the banking market in Brazil had passed by several changes, conducted by governmental initiatives which had modified the financial system regulation. This study analyses the nature and the consequences of this changing in the legislation, as well the process of decision on the governmental offices responsible for defining politics for this sector. The analysis starting point are the structural changes at the international financial system, from the 70's, which had conducted to the brutal acceleration of the transnational flow of capital and had induced transnational organisms like BIS, IMF and World Bank to formulate suggestions for financial systems supervision at the emerging markets. Related to this transformations, the structural importance of banking in Brazilian economy and the political place of bankers are interpreted with the support of the financial hegemony concept, developed by the structural analysis theorists, from North-American Sociology. The study points out as the main changes on the financial system regulation the constitution of mechanisms to stimulate unions and acquisitions (*Proer*), the constitution of deposits insurance (the *Fundo Garantidor de Crédito*, Credit Guarantee Fund), and the reinforcement of the Central Bank attributes to system supervision. Economic and political context of the changes introducing is considered when we try to comprehend the Fernando Henrique Cardoso's government decision process. The central remarks indicate that government had centralized the main organism of monetary politics decision, the National Monetary Council (*Conselho Monetário Nacional*), eliminating participation of representatives from society sectors; had conceded relative autonomy degrees to Central Bank; and had introduced changes in financial systems which aimed the capital concentration and centralization, associated to market's internationalization, trying to alter the economy financial pattern. As a consequence of market's instability and of

governmental initiatives, banker's representative organizations had experimented crisis times, but important bankers get to be heard by authorities which formulated the changes.

Lista de abreviaturas

ABBC - Associação Brasileira dos Bancos Comerciais e Múltiplos

BB - Banco do Brasil

BC - Banco Central

BIRD - Banco Mundial

BIS - Bank for International Settlements (Câmara de Compensação dos Bancos Centrais)

CEF - Caixa Econômica Federal

CMN - Conselho Monetário Nacional

CNF - Confederação Nacional das Instituições Financeiras

CVM - Comissão de Valores Mobiliários

FCVS - Fundo de Compensação de Variações Salariais

FEBRABAN - Federação Brasileira das Associações de Bancos

FENABAN - Federação Nacional dos Bancos

FGC - Fundo Garantidor de Crédito

FIESP - Federação das Indústrias do Estado de São Paulo

FMI - Fundo Monetário Nacional

IBAD - Instituto Brasileiro de Ação Democrática

IPES - Instituto de Política Econômica e Social

ORTN - Obrigação Reajustável do Tesouro Nacional

PDT - Partido Democrático Trabalhista

PFL - Partido da Frente Liberal

PIB - Produto Interno Bruto

PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PPB - Partido Progressista Brasileiro

PROER - Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional

PSB - Partido Socialista Brasileiro

PTB - Partido Trabalhista Brasileiro

PSDB - Partido da Social-Democracia Brasileira

RAET - Regime de Administração Especial Temporária

SUMOC - Superintendência da moeda e do Crédito

Sumário

Introdução	01
1. A hegemonia financeira e o Estado	06
2. Estrutura da argumentação	12
Capítulo I – A internacionalização do sistema financeiro e os novos desafios regulatórios	15
1. A gênese do sistema <i>megabyte</i>	16
2. As características do sistema financeiro transnacional	19
3. As iniciativas regulatórias dos fóruns transnacionais	25
Capítulo II – A hegemonia financeira e os banqueiros no Brasil	33
1. O poder dos bancos no Brasil	39
1.1. A posição estrutural dos bancos	40
1.2. O poder político dos banqueiros	47
Capítulo III – A política econômica após o Plano Real	54
1. Cai a inflação; mantém-se o lucro dos bancos	55
2. Os instrumentos tradicionais de supervisão bancária	65
2.1. Banespa X Econômico	69
3. A necessidade das mudanças	76
Capítulo IV – As mudanças na regulamentação do sistema financeiro e suas conseqüências	79
1. Os efeitos das novas regras sobre o mercado bancário	88
1.1. A internacionalização	92
2. A nova hegemonia financeira	94
Capítulo V – O Banco Central e o empresariado financeiro: O processo de decisão da nova regulamentação	100

1. Panorama histórico.....	101
2. Os banqueiros aconselham o BC.....	108
3. As brechas na legislação.....	116
4. O governo se posiciona.....	121
5. A relação com os banqueiros.....	127
Considerações finais.....	135
Referências bibliográficas.....	144

Lista de tabelas

Tabela 1 - Movimento médio diário da Bovespa 1995-96 (em R\$ milhões).....	26
Tabela 2 - Participação do setor financeiro no PIB (%).....	43
Tabela 3 - Evolução das sedes bancárias no Brasil (1980-93).....	44
Tabela 4 - Os maiores grupos financeiros do Brasil em 1993.....	44
Tabela 5 - Empresas controladas pelos grupos financeiros liderados pelos cinco maiores bancos privados brasileiros em 93.....	45
Tabela 6 - Empregos no sistema financeiro nacional (1989-94).....	56
Tabela 7 - Participação do setor financeiro no PIB 1993-95 (%).....	58
Tabela 8 - Transferências inflacionárias 1991-93 (US\$ mi).....	58
Tabela 9 - Empregos no sistema financeiro nacional (1994-96).....	62
Tabela 10 - Evolução de juros e da dívida no Brasil (1994-97).....	63
Tabela 11 - Concentração bancária em 1993 (part. no total dos 100 maiores, em %).....	64
Tabela 12 - Instituições sob regime especial do BC (1977-96).....	67
Tabela 13 - A ação do BC sobre o SFN (julho/94 a dezembro/97).....	89
Tabela 14 - Distribuição dos ativos entre os 10 maiores bancos.....	90
Tabela 15 - Concentração e internacionalização após o Real.....	91
Tabela 16 - Os dez maiores bancos privados.....	95
Tabela 17 - Os maiores bancos por ativo total (94/96, em R\$ mil).....	96
Tabela 18 - Emissão de debêntures no Brasil (em R\$ milhões).....	97
Tabela 19 - O surgimento dos Bancos Centrais (1900-90).....	104
Tabela 20 - Primeira composição do CMN (1965-1967).....	109
Tabela 21 - Empresários participantes do CMN (1980-1992).....	113
Tabela 22 - Trajetória dos presidentes do BC (1964-1994).....	114

Tabela 23 - A bancada parapartidária da Febraban.....	133
---	-----

Introdução

Governos do mundo todo têm se perguntado o que devem fazer para impor limites à especulação financeira, à volatilidade do mercado mundial de capital que ameaça a estabilidade de nações inteiras. No sistema financeiro, a globalização interfere direta e profundamente na capacidade dos governantes de decidirem com autonomia as políticas para suas nações. No comércio e na indústria, a velocidade das trocas de produtos e serviços se incrementou violentamente nas duas últimas décadas, mas o ritmo da integração regional ainda depende da vontade dos governos nacionais. Por sua vez, os bens voláteis dos bancos não apenas passaram a circular mais rapidamente, mas também a natureza das operações financeiras sofreu metamorfoses, à margem de qualquer controle eficiente tanto dos governos nacionais quanto dos fóruns políticos e econômicos transnacionais. O complexo cenário formado pela internacionalização do fluxo de capitais, pelo surgimento de inovações financeiras e pela sofisticação tecnológica impôs sobretudo a necessidade de aperfeiçoar os controles domésticos sobre as instituições financeiras e instituir instrumentos de fiscalização para os fluxos dinâmicos do capital.

Nos países periféricos, esse debate ganha complexidade na medida em que, paralelamente à integração no processo de globalização, os governos e as autoridades responsáveis pela regulamentação do sistema financeiro precisam enfrentar graves problemas domésticos. Via de regra, o sistema financeiro - elo crucial na cadeia de instituições públicas e privadas que tomam parte no padrão de financiamento da economia - é frágil. A população tem pouca confiança nos bancos, o que os torna volúveis às crises cada vez mais frequentes em decorrência do movimento dos capitais especulativos. Boa parte da economia depende do Estado para crescer. Além das particularidades do sistema financeiro, os governos se vêm diante de outros desafios

como elevadas taxas de inflação e instabilidade econômica, assim como graves desigualdades sociais.

Deve-se a essa profusão de elementos políticos associados a fragilidades estruturais e institucionais a imprevisível e grandiosa notoriedade pública alcançada no transcorrer da década de 90 pelo outrora discreto Banco Central do Brasil. O BC e sua instância superior, o Conselho Monetário Nacional, são as principais agências governamentais de formulação e implantação de políticas para o sistema financeiro. Suas decisões cotidianas se articulam ao debate essencial sobre regulamentação do fluxo transnacional de capital. No entanto, o BC tem ganho notoriedade também em função de seu envolvimento em sucessivos escândalos financeiros - como a descoberta de irregularidades na emissão e comercialização de títulos públicos por estados e municípios entre 94 e 96 - escândalos que reforçaram as suspeitas sobre a ineficiência da fiscalização do sistema financeiro pelo BC¹.

Investigações a propósito dos escândalos indicaram laços estreitos entre os interesses dos banqueiros e decisões de autoridades do sistema - principalmente, do Banco Central e do Ministério da Fazenda². As descobertas acenderam o debate público sobre o papel político do BC, seus vínculos com o setor privado, as fragilidades na fiscalização das instituições financeiras e a necessidade (ou não) de mais autonomia em relação ao governo. O Banco Central foi exposto à opinião pública como nunca nas quase três décadas anteriores de sua história - exposição inversamente proporcional à do CMN, cuja presença no debate político tornou-se cada vez menor nos últimos anos. Os escândalos revelaram a opacidade dos órgãos responsáveis pela definição das normas para o setor financeiro.

No cumprimento de sua parte relevante no poder do Estado, o BC e o CMN são objeto das pressões de inúmeros atores políticos, ocultas do conhecimento público

¹ As suspeitas haviam surgido alguns anos antes, quando investigações do Congresso Nacional e da Polícia Federal encontraram uma rede de correntistas fantasmas servindo à corrupção, ao desvio de dinheiro público e à gerência de fundos para campanhas eleitorais, no caso que levou à renúncia do ex-presidente Fernando Collor de Mello e à prisão de seu ex-caixa de campanha, Paulo César Farias. A denúncia de participação irregular de grandes bancos no financiamento de campanhas eleitorais em 1990 e 1994 também envolveu o BC - desta vez, como provável fonte de documentos sigilosos contidos numa pasta cor-de-rosa, revelando candidaturas ao Congresso recomendadas pela Federação Brasileira das Associações de Bancos (Febraban).

² Essas evidências de irregularidades político-financeiras suscitaram, no Congresso Nacional, o pedido de abertura de uma CPI para o sistema (a "CPI dos bancos"), inviabilizada no conjunto de negociações que levaram à aprovação da emenda constitucional permitindo a reeleição para o Executivo, em janeiro de 1997.

graças à opacidade das esferas governamentais. Este insulamento burocrático parece responder a uma ambição governamental de constituir espaços decisórios “eminente-mente técnicos”. É provável que a opacidade comum ao BC e ao CMN não signifi-que “um reforço da capacidade representativa das decisões públicas aos interesses ‘efetivos’ da sociedade, mas justamente o oposto, isto é, o *privilegiamento* de alguns interesses em detrimento de outros, dado que as decisões são sempre permeadas por interesses, sejam eles particulares ou não” (COSTA FILHO, 1995, p. 6-7). A “técnica” se cruza com a “política” quando as decisões revelem a proximidade do Estado com interesses de segmentos de classe, articulados graças à eficiência dos “anéis burocrá-ticos”, conceito clássico de CARDOSO (1985).

Que interesses seriam estes?

No exercício de suas prerrogativas legais, o BC e o CMN têm de levar em con-sideração uma série de elementos relevantes no contexto das transformações atuais do sistema financeiro. No cenário internacional, a natureza mutante do sistema finan-ceiro e as iniciativas regulatórias adotadas pelas nações centrais - no âmbito de orga-nismos como o G-10 (fórum deliberativo das dez maiores potências mundiais), o BIS (Bank for International Settlements, câmara de compensação dos bancos centrais dos 12 países mais desenvolvidos), o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial - freqüentemente recomendadas também aos países periféricos, constringendo a ação de seus bancos centrais. No cenário nacional, o BC e o CMN se relacionam direta-mente com as prioridades da política econômica do governo federal. Gerenciam a política monetária - fundamental no controle da inflação, do fluxo e da reprodução do capital - por meio basicamente da arbitragem das taxas de juros e do câmbio e do controle da balança comercial. Além disso, as autoridades regulatórias se relacionam com o empresariado financeiro, que pode ou não ocupar posição estratégica no bloco hegemônico, dispondo (em qualquer caso) de condição privilegiada para a represen-tação de seus interesses junto a essas agências do Estado.

O conjunto de decisões tomadas pelo BC e pelo CMN ao final de 1995, alte-rando significativamente a regulamentação do sistema financeiro nacional, não esca-pou dessa confluência de pressões e constringimentos vinculados a múltiplos interes-ses políticos e econômicos. O Plano Real, lançado em julho de 1994, pusera os ban-cos numa situação inédita de estabilidade duradoura das taxas inflacionárias. Diante

da redução do lucro com a especulação financeira e a inflação (estimado em 30% do total do faturamento), as instituições bancárias foram compelidas a modificar sua estrutura e sua forma de operar no mercado - radicalizando decisões sugeridas, anos antes, pelas transformações internacionais do sistema, com o fim do padrão-ouro e a gênese de novos instrumentos financeiros. As opiniões de analistas do sistema, logo após o Plano Real, apontavam um destino trágico: poucos bancos sobreviveriam ao fim do “imposto inflacionário”. O Banco Central tomou rapidamente medidas para conter possíveis repercussões negativas da quebra de um ou outro banco sobre a economia em geral, mas o gerenciamento da reestruturação do sistema, nos meses seguintes, revelou insuficiências dos mecanismos regulatórios aplicados inicialmente, o que levou o governo a alterar os procedimentos de intervenção no sistema.

Em 30 de dezembro de 1994, às vésperas da posse do governo Fernando Henrique Cardoso, eleito em outubro, o governo Itamar Franco utilizou-se do expediente tecnicamente denominado Regime de Administração Especial Temporária (Raet) para intervir em elos frágeis da cadeia de instituições bancárias. O alvo foram os dois maiores bancos estaduais do país, Banespa e Banerj, cuja imagem pública vinha sendo sistematicamente abalada por notícias de irregularidades financeiras — como a concessão de empréstimos ao setor privado sem as garantias exigidas por lei, a concentração dos empréstimos ao acionista majoritário (os governos estaduais), ou a gestão temerária dos recursos. Oito meses depois, em 11 de agosto de 95, o Banco Central decidiu intervir em bancos de natureza bastante distinta da dos bancos comerciais estaduais, cuja crise remontava à década de 80. Na segunda-feira, 14 de agosto, o Banco Econômico, oitavo maior banco privado brasileiro e o mais antigo (com 161 anos), não abriu as portas³. Os 800 mil correntistas passaram as semanas seguintes aguardando a definição de uma disputa entre o Banco Central e diversos atores políticos para saber qual seria o destino do dinheiro guardado em suas contas-correntes. A crise só foi solucionada seis meses depois, com a venda do Econômico a um banco nacional de porte médio, o Excel, associado a banco suíço de grande porte. Entre a intervenção de agosto de 1995 e a consumação da venda, em março de 1996,

³Junto com o Econômico, o Banco Central interviu em outros dois bancos menores, o Mercantil de Pernambuco e o Comercial de São Paulo.

o Banco Central, o Conselho Monetário Nacional e o Ministério da Fazenda mudaram drasticamente a regulamentação do sistema.

A intervenção no Econômico provocou uma crise de confiança dos poupadores e correntistas, não apenas quanto à solidez de grandes e médios bancos privados, mas também quanto à capacidade do BC de fiscalizar as instituições, o que amplificou movimentos migratórios da poupança nacional para grandes bancos de varejo (privados ou públicos) e para sólidos bancos internacionais. A ausência de seguro para os depósitos e a inadequação dos instrumentos de fiscalização e ação regulatória do BC foram sentidas com intensidade pelo governo federal. Argumentando que era necessário preservar o patrimônio dos correntistas, a equipe econômica implementou, a partir de setembro de 1995, uma estratégia de saneamento do sistema, cuja principal peça foi a criação, em novembro, do Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (Proer) para garantir crédito e incentivos fiscais à fusão dos bancos no país. O primeiro grupo a beneficiar-se do programa foi o Unibanco. Ao contrário das intervenções no Banespa, que exigiu dois anos para encontrar uma perspectiva de solução, e no Econômico, que agonizou por nove meses até ser vendido, o Proer garantiu solução rápida para a intervenção do BC no Banco Nacional, decretada em 17 de novembro de 1995 - no prazo recorde entre as 16h de uma sexta-feira e as 10h da segunda-feira seguinte, foi vendido ao Unibanco. Nos 16 meses seguintes, o governo destinaria R\$ 20,8 bilhões ao financiamento de fusões e aquisições bancárias, custo considerado necessário pela equipe econômica diante do impacto de uma possível crise bancária sobre o restante da economia.

A lei bancária em vigor no país era datada de 1964, mas regulamentava um sistema financeiro bastante distinto do que operava à época de sua criação. Ignorando a possibilidade de debate público, o Banco Central coordenou a implantação de transformações neste marco legal subordinando-se à forte hierarquia do Ministério da Fazenda e do CMN, e à margem da participação do Congresso Nacional, responsável desde a Constituição de 1988 pela definição de um arcabouço legal ordinário para o sistema. O processo de mudança na regulamentação e fiscalização das instituições

financeiras indica que, apesar da democratização formal do país, manteve-se (e em certos aspectos incrementou-se) a centralização de poder típica do autoritarismo⁴.

As decisões do governo, que prescindiram da opinião do Congresso Nacional, levaram em consideração as opiniões de que atores sociais? As pressões dos banqueiros da rede privada teriam influenciado a definição e a implantação da estratégia governamental de saneamento dos problemas do sistema? Qual a relação entre as esferas de formulação das políticas para o sistema financeiro nacional e os fóruns reguladores internacionais? Como o empresariado financeiro representou seus interesses num cenário de mudanças legais e competitividade crescente? As respostas às interrogações dependem da compreensão de uma série de aspectos estruturais e conjunturais, intimamente articulados.

1. A hegemonia financeira e o Estado

Pesquisas sobre a ação política de setores do empresariado se entrecruzam, via de regra, com problemas clássicos da Sociologia. O Estado, alvo central da ação política sistemática e planejada, é um mero instrumento para o exercício do poder de classe ou dispõe de relativa autonomia ante a classe dominante? Quais as fronteiras entre a capacidade de ação unificada do empresariado e as divergências entre as frações de classe? Há mecanismos que permitem alcançar a coesão indispensável para a ação política? Entre as diversas frações do empresariado, há alguma com papel fundamental na definição da estratégia política, seja por seu papel econômico, seja por destacada capacidade de formulação ideológica?

Questões como estas intrigam teóricos da política há muitas décadas e claramente se articulam com o problema das relações entre o CMN, o Banco Central e os vários elementos que interferem na formulação de políticas para o sistema financeiro. Os dados encontrados por sociólogos e economistas nos últimos 20 anos indicam um sentido cada vez mais concreto para as respostas. Como afirma HARVEY (1993, p. 184), “se quisermos procurar alguma coisa verdadeiramente peculiar (em oposição ao

⁴ A supressão da participação de diversos setores da sociedade no Conselho Monetário Nacional (CMN, instância superior ao BC) a partir de 1994 reforça a impressão de isolamento do marco regulatório do sistema financeiro. Esse tema será abordado novamente no decorrer de nossa argumentação.

“capitalismo de sempre”) na atual situação, deveremos concentrar o nosso olhar nos aspectos financeiros da organização capitalista e no papel do crédito”.

A suspeita sobre o papel determinante do capital financeiro no capitalismo não é recente, mas aguçou-se a partir de meados dos anos 70, em paralelo ao incremento dos instrumentos de especulação. Três fatores foram fundamentais para dotar o sistema financeiro de maior agilidade: a sofisticação tecnológica (decorrente da adoção de equipamentos de informática que aceleraram o processamento de dados e de instrumentos de comunicação que conferiram velocidade à troca de informações), a criação de novos instrumentos financeiros e a diluição de fronteiras para o fluxo de capitais. Os maiores bancos mudaram a composição básica de seus lucros, em paralelo ao surgimento de concorrentes bancários e não-bancários para financiar a produção e o desenvolvimento econômico (a exemplo dos fundos de pensão e de investimento, ou dos mecanismos de autofinanciamento das empresas, como a emissão de títulos ou debêntures)⁵.

As metamorfoses do capitalismo neste século (do Welfare State à glória ideológica do neoliberalismo) estimularam uma sofisticação metodológica das análises sociológicas sobre o papel do capital financeiro⁶. O caminho perseguido pelos pesquisadores foi o da multidisciplinaridade. Compartilhando noções teóricas e instrumentos de análise, a sociologia econômica apontou novos sentidos para a ação dos banqueiros:

“Há três pontos da abordagem sociológica do dinheiro, dos bancos e das finanças que diferem da abordagem econômica tradicional. Primeiro, os sociólogos tentam explicitar o contexto cultural em que estão inseridos o dinheiro e as instituições monetárias. Segundo, centram o foco nos efeitos das redes sociais na tomada de decisões econômicas. E terceiro, os sociólogos estão interessados em como o poder político e social influencia tanto as ações econômicas quanto o caráter das instituições econômicas” (MIZRUCHI e STEARNS, 1994, p. 313).

Para MINTZ e SCHWARTZ (1985), os bancos têm um poder substancial sobre o conjunto do empresariado e, quando lhes convém, intervêm diretamente nos assun-

⁵ Voltaremos ao tema nos Capítulos I e II.

⁶ O assunto não foi estudado sistematicamente depois das análises pioneiras de Marx, Weber, Sombart e Simmel sobre a importância do dinheiro nas sociedades modernas. Para um resumo das contribui-

tos das empresas, determinando suas estratégias no mercado e forjando a coesão indispensável à ação de classe. A partir da matriz gramsciana, os autores consideram que os bancos exercem sobre as demais frações do empresariado uma *hegemonia financeira*, determinada por dois aspectos: 1. As ações políticas e econômicas dos bancos afetam o meio em que as empresas não-financeiras operam, limitando (às vezes inadvertidamente) suas opções; 2. Os bancos têm poder para intervir nas empresas, embora freqüentemente não o façam. Concluíram que os banqueiros ocupam posição hegemônica em decorrência de sua importância estrutural na economia e das suas relações pessoais e de comando na rede transcorporativa, composta pelos dirigentes das maiores empresas dos EUA.

A base dessa hegemonia financeira, para MINTZ e SCHWARTZ, se assenta em quatro padrões inerentes ao papel do crédito: 1. A universalidade do capital como recurso de livre aplicação, mas de obtenção restrita; 2. O papel inigualado do capital como um bem (como nenhum outro recurso, o capital financeiro tem valor de troca por si mesmo); 3. O fato de que firmas não-financeiras que precisam de capital recorrem a um punhado de grandes bancos que regularmente controlam suas operações; e 4. A urgência do relacionamento: sem capital, as empresas quebram. Para os autores, há uma dependência típica das empresas não-financeiras frente aos bancos, embora os executivos tenham uma preferência natural a realizar investimentos com seus próprios recursos para ampliar a capacidade produtiva ou expandir o negócio.

“O dinheiro determina o que é construído e o que não é; qual comunidade recebe uma fábrica e qual não; qual indústria recebe financiamento e qual não; quem recebe uma hipoteca e quem não. Em resumo, o dinheiro determina não apenas a quantidade e qualidade dos bens e serviços que uma pessoa, organização ou nação pode obter, mas também a qualidade e quantidade de bens e serviços que estas entidades podem produzir” (MIZRUCHI e STEARNS, 1994, p. 334).

A esse poderio, devemos acrescentar os reflexos da tendência de diversificação dos investimentos dos bancos privados, com a ampliação de sua participação direta (no controle acionário) em inúmeros setores industriais e de serviços - no Brasil, da indústria têxtil à produção de hardware e software (MINELLA, 1993, p. 73). Alguns

bancos também alcançaram o controle de empresas como resultado de relações de crédito - pactos de investimento ou contrapartidas ante a inadimplência. “Um dos indícios mais fortes do nível de endividamento [de uma empresa] era a presença de um representante de instituição financeira no grupo de diretores da firma. Isto sugere que os processos de decisão da empresa são afetados pela rede interempresarial em que está envolvida”, afirmam MIZRUCHI e STEARNS (1994, p. 323)⁷. O entrelaçamento de dirigentes⁸ é o principal mecanismo de gestão desse supercontrole⁹.

Tais relações de crédito e de propriedade se metamorfoseiam em relações de poder de classe. O endividamento público estabelece relações de dependência entre o Estado e o sistema financeiro. Além disso, o poder desigual dos banqueiros sobre o conjunto da economia lhes garante, via de regra, atenção especial dos governantes. A sociologia norte-americana, e em especial os teóricos da análise estrutural que aprofundaram estudos sobre o papel singular do capital financeiro no conjunto da economia¹⁰, não dedicou-se com o mesmo empenho a encontrar ligações entre os interesses dos banqueiros e as políticas do Estado. Neste campo, o debate teórico sobre a atua-

⁷Uma alternativa a esta dependência poderia ser a decisão de tomar empréstimos em vários bancos - ainda considerando que os bancos podem atuar de forma articulada na decisão sobre restringir o crédito.

⁸A expressão cunhada pelos sociólogos norte-americanos é “*interlocking directorates*” - numa tradução mais linear, diretorias interligadas. A expressão se refere às diretorias (directorates) ocupadas, em diferentes firmas, pelos mesmos executivos. O conceito tem a deficiência de não se referir centralmente aos executivos, mas aos cargos - quando são os executivos que exercem a função de interligar as empresas e implementar as estratégias do capital financeiro. Por isso, optamos por usar uma versão menos linear, “entrelaçamento de dirigentes”. A expressão também será citada em inglês.

⁹O estudo de *interlocking directorates* nos EUA remonta à virada do século, mas incrementou-se nos anos 70, como consequência do interesse renovado no poder do empresário. Vários estudos apontaram a centralidade de bancos e companhias de seguros na rede transcorporativa (MINTZ e SCHWARTZ, 1985; BEARDEN, 1975; MARIOLIS, 1975; MIZRUCHI, 1982; LEVINE, 1972; ALLEN, 1978). As controvérsias residem na questão: essa presença na rede de empresas é de fato sinal de poder? Voltaremos ao tema no Capítulo II.

¹⁰A corrente da *structural analysis* sintetiza uma série de contribuições de três campos antecessores: A metodologia interorganizacional desenvolvida pela análise organizacional; A aplicação da análise de redes a tópicos macrosociológicos; A atenção crescente da sociologia política marxista às organizações. A análise estrutural não é um campo monolítico. Debatem pelo menos duas correntes - uma que acredita que as empresas são ferramentas da classe dominante; outra diz que as empresas têm tamanha importância operacional e orgânica que são, independentemente da classe dominante, atores principais. Ambas as abordagens têm resultados empíricos semelhantes, alcançados por métodos distintos. As principais divergências dizem respeito à capacidade de unidade de ação entre as empresas e às relações entre as organizações e os indivíduos. “Mas há um princípio fundamental que une todos os que trabalham com esta perspectiva: a crença de que o processo social pode ser melhor explicado pelo exame das relações concretas interpessoais e organizacionais nas quais os atores estão envolvidos, em vez de por conceitos como normas e valores ou agregação de respostas a itens de pesquisa baseados em atributos individuais. Analistas estruturais acreditam que, olhando a estrutura das relações entre os atores, podemos compreender o conteúdo daquelas relações” (MIZRUCHI e SCHWARTZ, 1987, p. 7).

ção política do empresariado financeiro no Brasil (e em especial as abordagens sociológicas que se relacionam com uma economia política histórico-estrutural), contribuiu com abordagens complementares às da *structural analysis*.

A partir da abertura política no país, em meados da década de 80, estabeleceu-se nova correlação de forças entre as elites. O novo cenário político exigiu dos diversos atores sociais novas formas de organização e pressão sobre o governo federal e sobre arenas decisórias de importância renovada, como o Congresso Nacional¹¹. Essa mudança no perfil de atuação tornou mais complexas as formas de organização do empresariado em geral e do empresariado financeiro em particular¹². Os banqueiros, como outros setores do empresariado, são caracterizados por uma composição heterogênea, que resulta em modos de ação diversificados. “Existe uma ampla gama de modalidades de mediação entre os empresários e o poder público, não necessariamente excludentes mas que em geral se combinam para configurar uma disposição institucional híbrida, através da qual os empresários processam suas demandas específicas”, como mostraram LUNA e TIRADO (1992, p. 19). A análise da ação política do empresariado exige um enfoque teórico-metodológico eclético, que leve em consideração suas diversas esferas de atuação: 1. Corporativa; 2. Extra-corporativa; 3. Partidária (direta, através de banqueiros que ocupem cargos públicos, ou indireta, através do financiamento de seus representantes); ou 4. Individual (ação direta do empresário, que representa por si um volume de capital significativo). Dada essa multiplicidade de formas de ação, DREIFUSS lembra que

“o ponto de partida para acompanhar a ação política das elites dominantes (...) é identificar sua organização e predisposição contumazes para o confronto e o conflito político e as linhas profundas de motivação para a ação, que podem ser discernidas por suas características explícitas (bases produtiva, organizacional, geográfica e social; manifestações polí-

¹¹ “No regime anterior, o empresário conversava, no máximo, com quatro pessoas: o Figueiredo, o Delfim, o Galvêas e o ministro da área. E o decreto-lei resolvia o resto”, afirmava durante a Constituinte o presidente da União Brasileira de Empresários, Antônio de Oliveira Santos (DREIFUSS, 1989, p. 44).

¹² Em sua tese de doutorado publicada em 1988, Ary Cesar Minella constatava que a atuação política do empresariado financeiro no Brasil constituía um “tema muito comentado, mas pouco analisado de forma sistemática” (MINELLA, 1988, p.09). Alguns estudos seguiram esta pista, usualmente concentrados nas organizações representativas — corporativas e extra-corporativas — do empresariado financeiro, mais que na multiplicidade de ações convergentes ou nas diversas modalidades de atuação adotadas para alcançar objetivos específicos. Um exemplo é o texto de COELHO (1993) que contém um panorama da atuação da Associação dos Bancos Comerciais Estaduais em defesa dos seus interesses.

ticas e ideológicas) e pelas características e traços intrínsecos, inerentes, esperados e latentes (cognição social, normas e valores dominantes)” (DREIFUSS, 1989, p. 23)¹³.

A síntese entre as pistas da análise estrutural nos EUA e dos estudos sobre empresariado e Estado no Brasil permitem avançar em algumas hipóteses sobre nossas questões iniciais a respeito das relações entre o Banco Central, o Conselho Monetário Nacional e os múltiplos interesses associados a suas decisões:

I. As intervenções do Banco Central no sistema financeiro nacional indicaram a disposição do governo de permitir e incentivar a concentração e a centralização dos capitais, articulada a um processo de internacionalização crescente.

II. O Estado brasileiro, no cumprimento de suas funções para a reprodução do capital (concretizadas em termos da política econômica composta por políticas monetária, fiscal e social), pode ter privilegiado a vontade do empresariado financeiro, como fração fundamental na coalizão de elite que dava sustentação política ao governo e como ator social de importância estrutural na economia.

III. Os banqueiros, utilizando de forma combinada instrumentos formais e informais para a representação de seus interesses junto ao BC e ao CMN, constituíram uma relação privilegiada com esferas de decisão caracterizadas pelo insulamento burocrático. Os bancos com fortes relações com o capital internacional destacaram-se das demais frações do empresariado financeiro na representação de seus interesses.

IV. Quando a interpenetração de interesses levou a impasses, o Banco Central deixou de ser a arena principal de representação de interesses do setor financeiro para que as decisões se deslocassem diretamente para arenas ainda mais opacas: os gabinetes do Ministério da Fazenda ou da Presidência da República, configurando concentração de poder decisório típica do autoritarismo.

Estas hipóteses serão testadas no decorrer desta pesquisa.

¹³ Na tentativa de detalhar seu conceito de ação política como “um esforço de intervenção abrangente, preparada e calculada” (DREIFUSS, 1989, p.20), o autor indica cinco tipos básicos de operações políticas: as coercitivas, propagandísticas, econômicas, sociais, e administrativo-institucionais. Estas operações se desenvolvem em campos de batalha distintos. Permanece um desafio compreender a diversidade das operações políticas do empresariado financeiro adotadas em cada uma de suas esferas de atuação em relação a arenas decisórias governamentais.

2. Estrutura da argumentação

Como o tema é ainda muito presente, o pesquisador “fica cada vez mais dependente de dois tipos de fonte: a imprensa diária ou periódica e os relatórios econômicos periódicos e outras pesquisas, compilações estatísticas e outras publicações de governos nacionais e instituições internacionais”, como ensina HOBBSAWM (1995, p. 9). Os documentos legais (medidas provisórias, resoluções do CMN, circulares do BC) e os estudos governamentais já publicados sobre o tema serão fontes de informação primária. As notícias divulgadas na imprensa¹⁴ servirão de base para identificar a face pública das negociações em torno das políticas para o sistema financeiro, envolvendo contatos formais e informais entre o BC, o CMN e o empresariado financeiro. No material hemerográfico produzido sob o assunto entre julho de 1994 e maio de 1996, puderam também ser encontradas as diversas posições políticas que se enfrentaram no período, contradições e conflitos de interesse envolvendo banqueiros e governo federal, e frações internas de cada um desses atores.

A exposição dos resultados da pesquisa começa com a apresentação das transformações ocorridas no sistema financeiro internacional nas últimas duas décadas. O Capítulo 1 também descreve os esforços dos países centrais para impor regras capazes de constringer o surgimento de crises bancárias sistêmicas nos países emergentes, indicando desafios para o marco regulatório em relação à internacionalização do sistema e financeirização do capital e as conseqüências mais visíveis destas mudanças para a economia brasileira.

No Capítulo 2, apresentamos teoricamente a problemática da hegemonia financeira, a partir de estudos desenvolvidos no Brasil e nos Estados Unidos. Procuramos incluir elementos concretos sobre o poder político dos banqueiros na história recente do Brasil. Destacamos a importância estrutural dos bancos na economia do país e na concentração do capital sob a forma de grupos financeiros. O capítulo inclui uma

¹⁴ Foram analisadas sistematicamente informações publicadas nos jornais Folha de S. Paulo e Gazeta Mercantil, no período de julho de 1994 (criação da nova moeda) ao final de 1996, assim como de revistas especializadas em política e/ou economia (Exame, CartaCapital, Conjuntura Econômica). Foram utilizadas, também, notícias de outros veículos, disponíveis no banco de dados do laboratório de Empresariado e Estado no Brasil, do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da UFSC, catalogadas no banco de dados das bibliotecas do Congresso Nacional, ou acumuladas aleatoriamente no decorrer do tempo pelo autor. Procuramos dar atenção a três fontes centrais para o resgate das opiniões dos banqueiros, apontadas por MINELLA (1993): 1. Informativo Febraban/Fenaban; 2. Revista Banco Hoje; e 3. Artigos e entrevistas na grande imprensa, principalmente os que expressam a opinião dos presidentes das instituições representantes do empresariado financeiro.

breve descrição e análise das formas de representação de interesses do empresariado financeiro: do surgimento das organizações corporativas e extra-corporativas ao peso do empresariado financeiro na política nacional.

O Capítulo 3 descreve as transformações do cenário econômico e político no Brasil após o Plano Real. Apresenta os desafios enfrentados pelos bancos numa economia com baixos índices de inflação e o temor do governo em relação à ocorrência de uma crise bancária.

O Capítulo 4 analisa as principais mudanças no sistema financeiro implementadas pelo conjunto de instituições responsáveis pelo marco regulatório - Presidência, Ministério da Fazenda, Conselho Monetário Nacional e Banco Central. Apresenta as primeiras conseqüências da aplicação da nova regulamentação, em termos de concentração, centralização e internacionalização do sistema. Indica os principais traços da nova configuração do mercado bancário (e da hegemonia financeira) no Brasil.

O Capítulo 5 investiga o processo de decisão das mudanças pelo governo Fernando Henrique. O ponto de partida é uma breve história do Banco Central e seu insulamento burocrático, detalhando sua relação com o CMN e com os banqueiros privados. O capítulo inclui uma síntese do debate sobre a necessidade ou não de mais autonomia para a instituição. Relaciona as medidas adotadas no Brasil com iniciativas recomendadas pelos países centrais em relação à globalização financeira. E se conclui com um exercício complementar de análise de algumas mudanças nas formas de representação dos interesses do empresariado financeiro frente às medidas tomadas pelo complexo BC/CMN, avaliando relações entre as intervenções no sistema financeiro e as expectativas dos banqueiros.

Seguindo este percurso explicativo, esperamos alcançar alguns objetivos centrais. O primeiro é contribuir para a compreensão da relação entre o Banco Central e as demais esferas governamentais de decisão de políticas para o sistema financeiro nacional - o Conselho Monetário Nacional, o Ministério da Fazenda e o gabinete da Presidência - para perceber os fatores que afetam mais diretamente a autonomia da autoridade monetária: a dependência política do governo federal, o cenário internacional ou as pressões do empresariado financeiro. O segundo consiste na identificação de algumas ligações entre os banqueiros e os espaços de decisão da esfera pública, através de vínculos entre os membros do governo federal e bancos ou grupos finan-

ceiros. Pretendemos, também, agregar ao instrumental de análise sobre a ação do empresariado financeiro disponível no Brasil elementos teóricos e de pesquisa empírica desenvolvidos recentemente nas universidades dos EUA, aplicando à conjuntura brasileira o conceito de hegemonia financeira a partir de dados sobre a posição estrutural do sistema financeiro nacional antes e depois do Plano Real.

Capítulo I

A internacionalização do sistema financeiro e os novos desafios regulatórios

Os bancos centrais iniciaram a década de 90 envolvidos pela necessidade de estabelecer normas para supervisionar um sistema financeiro cada vez mais internacionalizado, volátil e aparentemente incontrolável. No último quarto de século, as instituições financeiras e, principalmente, os bancos sofreram transformações profundas diante de novos condicionantes econômicos - novas tecnologias, novas formas de organização da produção e a nova relação monetária gerada pelo fim do lastreamento do dólar em ouro. Um estudo comparativo dos sistemas financeiros e marcos regulatórios das sete maiores economias nacionais do mundo identificou para o futuro uma tendência de ainda maior concentração dos capitais financeiros, com mudanças substantivas no perfil das instituições bancárias. “A política monetária terá que adaptar seus instrumentos e suas estratégias para fazer frente a um sistema financeiro modificado”, alertam os autores (SWARY e TOPF, 1993, p. 546).

Este capítulo irá vasculhar os impactos dessas transformações econômicas e políticas sobre as instituições financeiras. Inicialmente, procuraremos descrever brevemente as principais alterações no modo de produção capitalista, a partir dos anos 70. Em seguida, indicaremos alguns dos impactos dessas alterações sobre o conjunto do sistema financeiro - desde a introdução de novas tecnologias até os imaginativos produtos que passaram a ser oferecidos pelo setor. Logo após, procuraremos descrever os esforços transnacionais para alcançar uma nova configuração dos marcos regulatórios do sistema e identificar alguns dos desafios presentes para as instituições fiscalizadoras, inclusive no Brasil.

1. A gênese do sistema *megabyte*

HARVEY alerta para “o perigo de confundir as mudanças transitórias e efêmeras com as transformações de natureza mais fundamental da vida político-econômica” (1992, p.119). A observação serve para quem se aventura a vasculhar as mudanças que o planeta vem atravessando desde a década de 70, quando a economia global entrou em sua primeira grande depressão desde o pós-guerra. A crise do padrão de acumulação taylorista-fordista recebeu respostas econômicas, políticas e culturais significativas, embora em manifestações nem sempre idênticas em todas as realidades regionais ou locais¹. HARVEY as considera suficientes para qualificar as transformações como indícios de transição para um novo regime de acumulação, e seu correspondente modo de regulamentação social e política - a *acumulação flexível*.

MANDEL identifica os ciclos de 1972/74 e 1980/82 como “crises de superprodução de valores de troca” (1990, p. 210) e os insere no debate marxista clássico sobre os limites do modo de produção capitalista. Quatro causas principais levariam ao surgimento de tais crises:

1. a superacumulação de capitais, acompanhada de uma superprodução de mercadorias;
2. o subconsumo das massas;
3. a anarquia da produção e a desproporcionalidade entre os diferentes ramos da produção; e
4. a queda da taxa de lucros.

As manifestações mais evidentes destas características, durante a década de 70, foram a aceleração nas taxas inflacionárias e a queda das taxas de crescimento econômico. A competição internacional se intensificara durante a década de 60 e o surgimento de novas potências econômicas ameaçava a hegemonia norte-americana. HARVEY destaca as razões da incapacidade do fordismo e do keynesianismo de abrigar as contradições inerentes ao capitalismo:

“Na superfície, essas dificuldades podem ser melhor apreendidas por uma palavra: rigidez. Havia problemas com a rigidez dos investimentos de capital fixo de larga escala e de longo prazo em sistemas de produção em massa que impediam muita flexibilidade de planejamento e

¹ Há quem considere, como FIORI (1995b, p. 165) que o conceito de “fordismo” não é adequado nem útil para o capitalismo brasileiro e sua crise nos anos 80.

presumiam crescimento estável em mercados de consumo invariantes. Havia problemas de rigidez nos mercados, na alocação e nos contratos de trabalho (especialmente no chamado setor “monopolista”). E toda tentativa de superar esses problemas de rigidez encontrava a força aparentemente invencível do poder profundamente entrincheirado da classe trabalhadora” (HARVEY, 1993, p. 135).

A resposta a essa rigidez veio na forma de padrões produtivos flexíveis, associados a novas relações políticas e sociais, implantados de forma conturbada e irregular nas décadas seguintes. As empresas investiram em pesquisa e tecnologia, procuraram novos mercados, estudaram novas formas de organização da produção e controle da classe trabalhadora. O padrão produtivo conhecido como toyotismo começou a ganhar a briga contra a rigidez do modelo fordista. Com ele, multiplicaram-se padrões de comportamento e consumo - à globalização financeira, seguiu-se imediatamente a mundialização da circulação de informações e bens culturais e a planetarização das relações políticas e institucionais, na divisão de DREIFUSS (1996)².

Esquemáticamente, poderíamos indicar algumas dessas transformações, seguindo a exposição de Theotônio dos Santos (1994). A sua face mais dramática mostra-se no mercado de trabalho. A introdução de novas tecnologias (a automatização) conduz parte dos trabalhadores a uma situação que se tem convencido chamar de desemprego “estrutural”. Além disso, as empresas tendem a restringir seu processo de produção àquilo que é sua atividade fim - terceirizando parte das atividades, notadamente serviços. O crescimento da competitividade entre empresas de todo o planeta induz à necessidade de inovações freqüentes nos produtos, adequando-os a um padrão de consumo que se cristaliza universalmente.

Como resultado destas transformações, é possível identificar uma exigência de maior qualificação dos trabalhadores da indústria, e crescimento do setor de serviços. As mudanças alcançam também os processos de trabalho. Novas formas de gestão da produção enfatizam a necessidade de diluição da hierarquia. Os trabalhadores são treinados para operar em células voltadas para a produção flexível, realizada conforme a necessidade do mercado. Tais tendências permitiriam o aumento do tempo livre

² Esta estratificação será adotada como referência para nossa análise, razão pela qual faremos referência predominantemente a expressão “globalização”. O debate acadêmico sobre a adequação ou não deste termo, seja para denominar uma nova fase do capitalismo mundial ou para caracterizar determinadas relações de produção e comercialização, é rico em contribuições conceituais. Dada a modéstia dos objetivos desta pesquisa, apenas tangenciaremos este debate, que tem ilustres contendores, como por exemplo CHESNAIS (1996).

para o trabalhador, convivendo, entretanto, com a intensificação do ritmo do trabalho.

Noutro movimento, a automação e as formas mais sofisticadas de produção concentram-se nos países centrais; aos países periféricos, com mão-de-obra desqualificada e mal remunerada, é destinada a execução de atividades insalubres, contestadas por movimentos sociais organizados nas nações hegemônicas. Na medida em que esta realidade se constituir plenamente, “deve-se retomar um novo auge da economia mundial, de caráter desigual e combinado, no qual se acentuarão as distâncias econômicas e culturais entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos, a dependência, as desigualdades e sobretudo a marginalização de enormes massas humanas do sistema de produção e consumo” (SANTOS, 1994, p. 32).

LEBORGUE e LIPIETZ (1992) alertam para a simplificação na abordagem do problema da transição, como se ocorresse de maneira homogênea em todo o planeta. Relativizando idéias de pretensão totalizante sobre o toyotismo, os autores contestam “o costume de considerar que um modelo capitalista deveria ser hegemônico por um período histórico determinado”. Preferem considerar que a economia conformará novas relações hierarquizadas, em torno de uma nova divisão industrial do trabalho:

“Algumas das antigas economias centrais poderão transformar-se em semiperiféricas, incluídas Grã-Bretanha, França e não poucos estados dos Estados Unidos (...). Quanto ao terceiro mundo, uma parte ficará marginalizada e outra se incorporará de maneira neotaylorista como zona de subcontratação ao redor dos pólos de crescimento mais avançados”.

Neste cenário, dois fatores adquirem importância crucial, para o centro ou para a periferia: o controle do fluxo de informações e dos veículos de comunicação de massa; e o domínio das técnicas de um sistema financeiro global reorganizado. HARVEY confessa-se

“tentado a ver a flexibilidade conseguida na produção, nos mercados de trabalho e no consumo antes como um resultado da busca de soluções financeiras para as tendências de crise do capitalismo do que o contrário. Isso implicaria que o sistema financeiro alcançou um grau de autonomia diante da produção real sem precedentes na história do capitalismo, levando este último a uma era de riscos financeiros igualmente inéditos (...)” (1993, p. 181-184).

Por essas evidências, é legítimo inferir que se confirma um dos movimentos estratégicos do capital destinados a administrar a crise de superacumulação: o deslocamento temporal e espacial. Diagnosticado por Harvey, o deslocamento temporal “envolve, seja um desvio de recursos das necessidades atuais para a exploração de usos futuros, seja uma aceleração do tempo de giro (a velocidade com que os dispêndios de dinheiro produzem lucro para o investidor)”. Por seu turno, o deslocamento espacial “compreende a absorção [da superacumulação] pela expansão geográfica do capital e do trabalho excedentes”³.

As mudanças nos aspectos financeiros do capitalismo podem ser agrupadas analiticamente em três blocos. O primeiro é integrado pelo conjunto de inovações e produtos que, surgidos a partir de meados dos anos 70, revolucionaram as formas de multiplicar o dinheiro. O segundo compõe-se das tendências gerais do sistema financeiro neste final de século, como a desregulamentação do setor, a integração e a globalização dos mercados. Por fim, é possível identificar mudanças estruturais no sistema, aliadas à revolução tecnológica e organizacional que transforma as faces da economia do planeta⁴. Estes três blocos de transformações serão detalhados a seguir.

2. As características do sistema financeiro transnacional

Num passado não muito distante, a vida de quem trabalhava no sistema financeiro não era exatamente coberta de emoções. O dinheiro ficava guardado nos bancos, que pagavam juros e ganhavam um pouco de *spread*. Cobravam taxas por seus serviços, e ainda faturavam no *floating*. Emprestavam para fomentar a produção ou impulsionar o consumo, lucrando com taxas de juros civilizadas. Os negócios começaram a ficar realmente emocionantes num domingo, 15 de agosto de 1971. KURTZMAN, num dos trechos mais saborosos de seu livro *A Morte do Dinheiro*, conta como o ex-presidente americano Richard M. Nixon criou o instrumento que permitiu a proliferação de uma série de novos produtos financeiros que hoje dão suporte a uma economia especulativa muitas vezes superior à economia formal. Em pronunciamento pela televisão, Nixon declarou que o valor do dólar não estava mais

³ É interessante notar a analogia léxica entre os conceitos de “deslocamento temporal”, aplicado por HARVEY às transformações econômicas, e de “fuga para a frente”, que FIORI (1995a e 1995b) utiliza para interpretar as opções políticas das elites brasileiras.

vinculado às reservas americanas de ouro. O impacto dessa medida sobreviveria muitas décadas depois de sua renúncia: “O sistema financeiro, usando o dinheiro desvinculado do ouro, realiza diariamente transações milhares de vezes maiores do que as da chamada economia real - a parte do trabalho da humanidade em que os bens são produzidos e os serviços são prestados” (KURTZMAN, 1995, p. 17).

A decisão de Nixon dissolveu definitivamente o acordo de Bretton-Woods, de 1944, que transformara o dólar na moeda-reserva mundial. O acordo vinculava a estabilidade política e o desenvolvimento econômico do mundo à política fiscal e monetária dos Estados Unidos (HARVEY, 1993, p. 131). Mas, atormentados por investimentos bilionários na Guerra Fria, pelo processo inflacionário cercado de incertezas financeiras, os governantes norte-americanos não conseguiram estender à política monetária a sustentação do papel de polícia do planeta:

“No dia 15 de agosto de 1971, o dinheiro - no sentido antigo, tradicional - foi abolido. (...) O Dr. Nixon transformou-o em algo totalmente novo, uma moeda sem qualquer valor subjacente e sem quaisquer limitações da capacidade do governo (ou do setor privado) para criá-lo. Nixon tornou o dinheiro - tradicionalmente um símbolo da riqueza real, tangível - numa abstração deturpada” (KURTZMAN, 1995, p. 58).

Uma série de novos instrumentos financeiros foi criada e consolidou o abismo entre a economia real e a economia eletrônica. A equação clássica da produção capitalista (Dinheiro-Mercadoria-Dinheiro⁴) foi dominada pela mágica da reprodução do dinheiro volátil (Dinheiro-Dinheiro⁴); enquanto naquela o lucro apresenta-se como uma relação social, nesta é o produto de uma mera *coisa*. Como escreveu Karl Marx, “no capital portador de juros, a relação-capital atinge sua forma mais alienada e mais fetichista” (MARX, 1988, p. 278). Um quarto de século depois de Nixon, para cada dólar produzido pela economia real, uma quantidade incerta, mas oscilante entre 20 e 50 dólares, é multiplicada na economia megabyte (segundo KURTZMAN). O vaivém desse capital, hipersensível às variações da conjuntura, pode ameaçar a saúde financeira de Estados inteiros.

O principal cenário em que se exhibe a volatilidade do capital é o mercado mundial de títulos e valores mobiliários. Variações nas bolsas de valores em locais tão

⁴ Para MIZRUCHI e STEARNS (1994, p. 331), outros dois elementos contribuíram para a tendência de desregulamentação do mercado financeiro: o predomínio ideológico da Era Reagan e da Escola de Chicago, e a instabilidade macroeconômica.

distantes quanto Hong-Kong, São Paulo, Nova York ou Londres são captadas e digeridas por sistemas de informações *on-line*, e os investidores decidem o destino de seus recursos como se estivessem num cassino planetário. As máquinas de enriquecer não atendem apenas pelos nomes de “ações”, “*commodities*” ou “obrigações” - instrumentos financeiros derivados de ativos primários, representando títulos, direitos ou mercadorias. Novos produtos financeiros - e as estrelas do *show* especulativo, os *derivativos* - surgiram ainda no início da década de 70 e trouxeram novas emoções aos mercados à vista, a termo, de opções ou de futuros.

KINCAID divide estes novos instrumentos em duas amplas categorias - os criadores de crédito ou de liquidez e os transferidores de risco. Na primeira, inclui como o elemento mais importante a securitização - o uso generalizado de ativos negociáveis emitidos diretamente pelo devedor. “Em decorrência desse processo de securitização, as diferenças entre mercados de crédito bancário e mercados de títulos tendem a desaparecer” (KINCAID, 1988, p. 03). Integram esta categoria as seguintes inovações, entre outras:

- a substituição dos empréstimos consorciados pela emissão de títulos internacionais, pelo uso de linhas de emissão de debêntures (as *note issuance facilities*) e as emissões de eurodebêntures;
- a inclusão, em pacotes de ativos negociáveis, de ativos que antes não eram comercializados (créditos bancários, hipotecas e contas a receber).

As inovações na transferência (ou troca de natureza) de risco envolvem:

- *swaps* de moedas (transações nas quais as partes trocam moedas diferentes e saldam suas dívidas ao longo do tempo segundo uma norma que prevê pagamentos de juros e amortização de capital);
- *swaps* de taxas de juros (nas quais as partes trocam pagamentos de juros de caráter diferente à base de determinado montante de capital), notadamente as trocas de cupões (de uma taxa fixa para uma flutuante na mesma moeda), as trocas de base (de uma para outra taxa flutuante na mesma moeda) e as trocas de taxas e juros de uma moeda para outra (em que uma tem taxa fixa e outra flutuante);
- opções e futuros financeiros (de câmbio, ações ou *commodities*).

“Estes novos instrumentos permitem separar vários riscos, atribuir-lhes preços separados e vender cada um a novas carteiras dispostas a assumi-los”, afirma KINCAID (1988, p. 03). Tais inovações, que constituíram preciosas alterações nos padrões de financiamento das economias, permitem aos agentes econômicos pagar

dívidas com dívidas - e ainda sair lucrando. Estima-se que o mercado mundial de derivativos em meados dos anos 90 movimentava de US\$ 12 trilhões a US\$ 15 trilhões⁵. O fluxo diário desses recursos de um país para outro era avaliado em R\$ 1,2 trilhão, volume muitas vezes superior ao Produto Interno Bruto dos países em desenvolvimento, ampliando a escala do risco de crises nos sistemas bancários e de ataques especulativos. “Esses garotos de Wall-Street podem acabar com um país de uma hora para outra”, afirma o professor de Harvard, George C. Lodge⁶.

Estas tendências gerais se consolidaram graças a uma série de mudanças estruturais no sistema financeiro. A automação virou imperativo para todos os bancos. Sem computadores, impossível seria alcançar a santíssima trindade da qualidade total - competitividade, produtividade, baixo custo - e suas graças teológicas; sem computadores, *ganhar dinheiro* na ciranda financeira seria impossível. “Devido à tecnologia e à natureza de seus organogramas, os bancos estão tornando-se rapidamente instituições antiquadas”, afirma KURTZMAN (1995, p. 29).

A automação foi facilitada pelo progresso tecnológico do pós-guerra, que melhorou a capacidade de processamento de informações, barateou o custo dos equipamentos e municiou a sociedade de canais de telecomunicação sofisticados, como os satélites e as fibras óticas. As transformações na estrutura organizacional das empresas, sob os paradigmas do toyotismo, também tiveram impactos nas instituições financeiras - seja na distribuição interna das tarefas no processo de trabalho (exigindo dos bancários a capacidade de exercer múltiplas funções), seja nas novas relações de cooperação entre bancos e prestadores de serviço.

A rápida proliferação de novos produtos financeiros e o progresso tecnológico permitiram a diluição das fronteiras reais das nações sob as relações especulativas na economia planetária. Algumas tendências podem ser identificadas no movimento geral provocado pelas inovações do sistema financeiro internacional. Entre elas estão a integração e a liberalização dos mercados. A integração reduziu a importância de fatores geográficos, institucionais e reguladores na determinação da função do sistema financeiro. Gerou “essencialmente um mercado mundial unificado para os serviços financeiros” (SWARY e TOPF, 1993:381). Os bancos, em particular, têm alcançado um caráter global em termos de sua presença econômica e de sua atividade no mercado.

⁵ Folha de S. Paulo, 19/03/95, p. 1-18; DREIFUSS, 1996.

⁶Folha de S. Paulo, 19/03/95, p. 1-15.

“A participação dos bancos estrangeiros nos ativos totais dos sistemas bancários nacionais duplicou em todos os principais países industrializados de 1970 a 1985”, afirma KINCAID (1988:03).

Vários fatores contribuíram para a globalização do mercado financeiro. Entre eles, seis se destacam:

- a internacionalização da produção;
- o acirramento da concorrência bancária internacional;
- a possibilidade de se obter independência dos controles e das restrições à atividade bancária doméstica;
- o extraordinário crescimento do euromercado, sobretudo nos anos 70;
- a necessidade de se obterem informações sobre os países com os quais os bancos transacionam; e
- os avanços tecnológicos nas comunicações e nos meios de transporte” (FERREIRA e FREITAS, 1990, p. 06).

A globalização é ao mesmo tempo causa e efeito da desregulamentação e liberalização da atividade financeira. Boa parte das nações tomou medidas oficiais nas últimas duas décadas para garantir maior eficiência aos mercados financeiros internos, com a promessa de obter acesso a fontes internacionais de financiamento. Foram afrouxadas as exigências para a realização de determinadas atividades e ampliadas as possibilidades de participação de bancos estrangeiros no mercado. “Em seu conjunto, as medidas citadas tendem a desfazer as distinções entre os vários segmentos dos mercados financeiros nacionais e entre os mercados financeiros dos principais centros” (KINCAID, 1988, p. 03).

Isto tem gerado novas relações institucionais no sistema financeiro. Os governos e o mercado se encontram diante da necessidade de definição de novos papéis para as instituições financeiras:

“Graças às mudanças tecnológicas, reguladoras e estruturais, e aos novos produtos resultantes da inovação financeira, muitas empresas não financeiras e muitos indivíduos puderam desempenhar essencialmente as funções antes providas pelos bancos comerciais (...) a custos menores”, (SWARY e TOPF, 1993, p. 385).

Um movimento característico desta mudança pode ser encontrado na disposição das grandes companhias, como a Votorantim ou a General Motors, de constituir seus próprios bancos, sintetizando atividades comerciais e financeiras. Além disso, a adoção de mecanismos de auto-financiamento e a constituição de novos organismos

de poupança, como os fundos de pensão, fizeram com que os bancos deixassem de ser os principais agentes do financiamento. No início dos anos 90, os bancos comerciais operavam apenas 20% do volume total do fluxo financeiro mundial. Estimava-se que 40% a 50% do fluxo financeiro estavam nas mãos de fundos de pensão ou fundos mútuos⁷. Essa mudança diluiu as fronteiras entre os capitais especulativos, financeiros e produtivos⁸. Por consequência, os bancos comerciais empenharam-se na multiplicação de sua área de atuação para setores não-bancários, ampliando seu papel na rede transcorporativa (SWARY e TOPF, 1993, p. 383).

Para COLEMAN (1993), “competição intensificada, dessegmentação do mercado e globalização dos riscos incrementaram significativamente a probabilidade de falências bancárias”⁹. E tais probabilidades de fato se consumaram nas décadas mais recentes. Na América Latina, as crises bancárias sacudiram as economias desde o início dos anos 80: México (82 e 95), Chile (82 a 84), Colômbia (82 a 84), Uruguai (82 a 85), Argentina (81 a 84 e 95), Peru (85 a 89), Venezuela (a partir de 94), Paraguai (95). Na crise de 95, o sistema financeiro argentino foi reduzido de 295 bancos para 159¹⁰. Processos de fusão e/ou concentração foram compreendidos como alternativa para conferir maior sinergia à ação das empresas também nos países centrais. Um exemplo foi a fusão entre o Banco Mitsubishi e o Bank of Tokyo em 1995, que resultou no maior banco do mundo à época, com ativos superiores a US\$ 800 bilhões e depósitos totais de US\$ 1,4 trilhão (DREIFUSS, 1996)¹¹.

Os bancos públicos são afetados de maneira singular nesse processo, pelo impacto da desregulamentação e do incremento na competitividade adicionado às políticas de enxugamento da ação do Estado. É possível perceber de maneira geral uma redução na participação governamental no mercado bancário. Mas essa redução da ação do Estado se evidencia de maneiras diferentes quanto ao ritmo e quanto à esca-

⁷ Dados citados pelo ex-ministro da Economia, Marcílio Marques Moreira. Banco Hoje, março de 1995, p. 36.

⁸ A participação desses novos capitais no fluxo especulativo transnacional ainda é baixa. “Os fundos de pensão dos EUA (...) têm apenas 6% de seus ativos fora dos EUA. Os da Alemanha, 5%. Os do Japão, 9%.”, conforme o economista Paulo Nogueira Batista Jr. (Folha de S. Paulo, 30/05/96, p. 2-2). Um apanhado brilhante das transformações que levaram à “mundialização do capital”, com destaque para o papel desempenhado pelos fundos de pensão, está em CHESNAIS (1996).

⁹ O autor vai procurar no mesocorporativismo a explicação para o sentido das mudanças no marco regulatório da França.

¹⁰ Gazeta Mercantil, 15/12/95, Mercosul, p. 33.

¹¹ O autor cita outros exemplos nos Estados Unidos: Chase Manhattan e Chemical Banking (que já havia absorvido o Manufacturers Hannover); BankAmerica, Security Pacific e Continental; Nations-Bank e Bank South; NBD Bancorp e First Chicago (e este com o Bank of Illinois); First Union Corp e

la, em relação a países centrais e periféricos. O enxugamento da ação governamental no sistema financeiro está na raiz da interferência de organismos como o FMI e o Bird sobre as economias dos países periféricos. Um projeto recente do Banco Mundial para a reforma do sistema financeiro no Brasil recomendou, entre outras medidas, a eliminação da “interferência governamental nos mercados de crédito” e o desenvolvimento de “mercados de capitais privados e os instrumentos de empréstimos a longo prazo”; além disso, pediu a reestruturação do “sistema bancário estadual, mediante a liquidação ou privatização dos bancos estaduais” (apud JINKINGS, 1994, p.12).

Nos países periféricos caracteriza-se a tendência de encolhimento na ação governamental direta no setor. O Estado, nas diversas nações, tem buscado restringir sua participação ao marco regulador e à supervisão das instituições financeiras. Estas medidas são recentes e têm sido implantadas com rapidez. Em contrapartida, nações centrais mantêm organizações financeiras próprias voltadas para seus fins estratégicos de desenvolvimento econômico. Resistem mais que os países periféricos a alterações nos marcos reguladores e, nos EUA e no Japão, mantêm estruturas de caráter claramente protecionista (SWARY e TOPF, 1993, p. 512).

3. As iniciativas regulatórias dos fóruns transnacionais

Tantas mudanças tornaram os bancos ainda mais inexpugnáveis - lhes falta transparência, mas sobram reações emotivas sob a enxurrada de informações espirradas nas telas dos computadores de todo o mundo. GALBRAITH, em *Uma Breve História da Euforia Financeira*, defende uma hipótese que pode parecer pouco científica, mas elucida um viés importante dos riscos que pendem sobre o sistema financeiro. Para o economista, as razões dos grandes *crashes* financeiros não mudaram em essência desde o primeiro deles, a “tulipomania”, de 1636-7. Na crise de 1929 ou na “segunda-feira negra” de 19 de outubro de 1987, a euforia (ou a “demência”) financeira pode ser explicada por um punhado de razões: a idéia de que os especuladores muito ricos são também os mais inteligentes; o aumento dos valores dos bens negociados; uma dose de fatos conjunturais que acelerem a adrenalina dos aplicadores; e a irracionalidade dos atos emotivos para consolidar a crise. “Repetidas recaídas de insanida-

de não são uma característica inteiramente atraente do capitalismo”, afirma o economista (GALBRAITH, 1992, p. 75-77). O livro se conclui com um alerta, dotado da passionalidade que o autor considera condenável nos negócios: “Haverá um outro episódio especulativo, e outros depois deste. Como tem-se dito há muito tempo, os tolos, mais cedo ou mais tarde, acabam sendo separados do seu dinheiro” (p.78). Embora seja difícil concordar com a afirmação de que “tem sido assim há séculos”, não constitui nenhum desafio acreditar que “assim continuará a ser por muito tempo no futuro” (idem). Alguns intelectuais tendem a definir certas características, que estão em posição dominante no mercado, como inevitáveis.

A globalização financeira de fato mundializa o temor de crises sistêmicas¹². A existência de um volume trilionário de capitais especulativos flutuantes atormenta qualquer economia. Particularmente no Brasil, altas taxas inflacionárias e posteriormente taxas de juros estratosféricas contribuíram para que o país se tornasse escala obrigatória no fluxo transnacional de investimentos e aplicações financeiras. Só a globalização do capital explica a importância pública conferida às movimentações das bolsas no Brasil. O mercado de sociedades anônimas do país é modesto. Em 1995, as SAs brasileiras eram cerca de 20 mil, mas apenas 879 eram consideradas ativas pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM), ou seja, negociavam ações em bolsa. O volume total de ações dessas companhias chegava a US\$ 150 bilhões, US\$ 80 bilhões pertenciam a acionistas minoritários (portanto, não eram objeto de especulação) e cerca de US\$ 60 bilhões giravam anualmente nas bolsas¹³.

Tabela 1 - Movimento médio diário da Bovespa 1995-96 (em R\$ milhões)

Ano	Valor
1995	259,4
1996	397,1

Fonte: Banco Central do Brasil, Relatório Anual, 1996.

Shawmut National; entre outras (DREIFUSS, 1995, p. 96)

¹² No início de 1995, a cúpula da política econômica brasileira se esforçava para convencer a opinião pública de que o Brasil não corria risco de sofrer fuga de capitais que ameaçassem de bancarrota a estabilidade e a poupança, como ocorrera ao final de 94 com o México. O esforço enfrentava o inconveniente da comparação com os efeitos da recessão sobre a Argentina: anos depois de implantar um pacote econômico com paridade cambial, o governo Menem precisava pôr policiais nas ruas para sufocar manifestações populares contra o desemprego.

¹³Folha de S. Paulo, 24/03/96, p. 2-4. “Os controladores detêm em média 45% do capital”, segundo Roberto Faldini, presidente da Abrasca [Associação Brasileira das Empresas de Capital Aberto]”.

Entre 1995 e 96, cresceu 53% o movimento financeiro médio diário das bolsas de valores, que se tornaram a principal atividade especulativa do país. Como elemento fundamental para este aumento, deve-se considerar que 28,6% do montante era aplicado por investidores estrangeiros. Além disso, o mercado continuou extremamente concentrado, dependente de oscilações de *blúe chips*, principalmente das ações da Telebrás.

A evidente agitação e a instabilidade dos mercados se completa com demonstrações de tranqüilidade por parte dos banqueiros que controlam fundos de investimentos. “Não há nenhuma crise institucional, não haverá nenhuma crise definitiva”, afirmava Daniel Dantas, do Opportunity - que gerenciava fundos de origem estrangeira estimados em US\$ 650 milhões - logo após o dia 7 de março de 1995, quando a cotação do dólar americano atingiu o nível mais baixo desde a Segunda Guerra Mundial em comparação ao marco alemão e ao iene japonês¹⁴. Terremotos nas economias nacionais podem construir novos bilionários financeiros sem pátria.

Que impactos sociais terá a concentração do capital financeiro na especulação? Quem irá fomentar a economia real? Se o conjunto das instituições financeiras se concentra amplamente nas ações especulativas, quem irá fornecer o crédito para investimentos, para a produção, para o consumo? Haverá recuperação para a “grande perda da função econômica do sistema financeiro”, decorrente da “queda sensível do crédito ao setor privado” constatada por DOELLINGER durante a década de 80 no Brasil (1991, p. 275)? Ou as transformações dos últimos 20 anos lograram afastar irreversivelmente os agentes econômicos da intermediação bancária para fins de crédito? Que organismos ou atores políticos teriam disposição para impulsionar o surgimento de acordos indispensáveis para a regulamentação do fluxo de capitais especulativos, que ameaçam a saúde econômica de nações por todo o mundo? Como proteger as economias nacionais de ataques especulativos ou crises sistêmicas das instituições financeiras?

Os bancos centrais do mundo todo perdem o controle do fluxo de capitais, do endividamento público e privado e sobre os volumes movimentados pelos fundos de investimento. Para o ex-chanceler alemão Helmut Schmidt, os BCs têm subestimado uma série de novos fatores:

¹⁴ Folha de S. Paulo, 19/03/95.

“Em primeiro lugar, não perceberam que estavam perdendo o controle sobre os mercados quando permitiram que os bancos comerciais estabelecessem filiais no exterior. Segundo, não perceberam que a chamada reciclagem de petrodólares (...) estava gerando o que hoje se chama de crise da dívida. Em terceiro lugar, não notaram e não impediram o surgimento de todos esses novos instrumentos financeiros que tornaram os mercados financeiros internacionais. Em quarto lugar, (...) não estão trabalhando em cooperação suficientemente estreita para impedir a internacionalização dos fluxos financeiros sem que exista um órgão controlador internacional. Hoje, temos uma bolsa de valores mundial. Ninguém a está controlando. (...) Os bancos centrais ainda estão vivendo no mundo dos anos 70 e, alguns, nos anos 60” (apud KURTZMAN, 1995, p. 86-87).

As novas características do sistema financeiro exigem dos órgãos supervisores uma capacidade inédita de regulamentação. A série de transformações no sistema foi diagnosticada precocemente pelos especialistas do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial. Desses organismos, que permaneceram fortalecidos apesar da fragilização dos acordos de Bretton-Woods, estão partindo receitas amparadas não apenas na idéia da *boa técnica bancária*. Diante do risco de crises, o FMI recomenda: “A chave para evitá-las está na melhoria da regulação e supervisão, e a cooperação dos bancos centrais avançou muito no sentido de aperfeiçoar a ambas” (FISCHER, 1997, p. 14). Ao lado das primeiras idéias sobre a necessidade de regulamentar o fluxo dos capitais especulativos, os economistas do Fundo sugeriram às nações periféricas encurraladas pela dívida externa crescente o enxugamento dos bancos públicos como parte de um conjunto de ações para liberalizar e desregulamentar os mercados financeiros:

“Quando o setor bancário é caracterizado por normas muito restritivas, por significativa participação do governo e por uma estrutura não-competitiva, a liberalização financeira externa deve ser implementada somente depois que o processo de liberalização financeira interna estiver bastante adiantado”, recomendavam BLEJER e SAGARI, economistas do FMI e do Banco Mundial, respectivamente (1988, p. 20).

Esforços concretos na direção do estabelecimento de condições homogêneas ao fluxo internacional de capitais podem ser percebidos nas normas publicadas pelo Comitê de Basileia sobre a Supervisão Bancária¹⁵. O organismo foi criado em 1974

¹⁵ O Comitê sobre Supervisão se relaciona com dois outros organismos - o Comitê Permanente de Euromoeda, criado em 1962, e o Comitê sobre Sistema de Pagamentos e Liquidações, criado em 1989. (Finanças e Desenvolvimento, dez/1996, p. 16).

por iniciativa do Grupo dos 10 (G-10, fórum de articulação das políticas econômicas dos dez países industrializados com as maiores economias) e funciona com secretaria permanente junto ao Bank for International Settlements (BIS), câmara de compensação dos bancos centrais dos 12 países mais desenvolvidos. Na última década, o G-10 incentivou a adoção de normas para incrementar a supervisão e a regulamentação dos sistemas financeiros, como forma de combater o risco de crises bancárias. Em dezembro de 1987, o Comitê motivou os BCs das nações centrais a subscreverem o Acordo de Basiléia (cidade sueca sede do BIS), estabelecendo como padrão mínimo de capitalização para os bancos o patamar de 8% do total dos ativos, ponderados de acordo com os riscos. Tal exigência foi concebida para reduzir riscos, garantindo a solvência das instituições bancárias e reduzindo a possibilidade de falências. Os termos do acordo eram polêmicos, entre outras razões, por não contemplarem distinções entre riscos de aplicações de curto e longo prazo, por não levarem em conta o risco decorrente da instabilidade das taxas de juros, e por não considerarem o risco de liquidez:

“Há risco de liquidez quando os prazos de operação de captação (passivos) e aplicação (ativos) dos recursos de um banco não estiverem "casados", podendo gerar dois tipos de desequilíbrios. O primeiro, quando uma corrida bancária provoca fuga de depósito à vista do banco. Se pudesse liquidar imediatamente o mesmo valor em créditos, o banco zeria sua situação. Como os créditos estão amarrados a prazos, até que sejam liquidados ocorre um desequilíbrio e o banco terá que buscar dinheiro no mercado, a fim de zerar sua conta diária. Se os créditos forem bons, mesmo que o rombo seja considerável, o banco atravessaria apenas problemas temporários de liquidez, ou seja, até que os créditos fossem realizados e se zerasse a operação. (...) O problema ocorre quando é muito alto o volume de créditos "podres" - em liquidação ou de difícil recebimento. Nesse caso, o banco deve se desfazer de seus ativos próprios para cobrir o "rombo". Se a diferença persistir, ou se encontra solução de mercado ou se liquida a instituição” (KRETZER, 1996).

Cerca de 100 países já subscreveram as recomendações do Acordo da Basiléia. Os países do G-10 consideram que a eficiência das normas sugeridas no Comitê se deve substancialmente a três fatores. O primeiro é o fato de que o Comitê concebe, mas não executa; suas recomendações são executadas pelos bancos centrais de cada país. O segundo é a busca permanente de consensos com os BCs dos países membros, amplificando a eficácia das medidas. Por fim, o Comitê pôde se aprimorar graças à perenidade de seus membros e a 20 anos de trabalho constante.

“Para preservar a estabilidade e a eficiência do sistema financeiro global, agora é necessário estender esses acordos aos países com mercados emergentes que poderiam sofrer um impacto sistêmico”, afirmam pesquisadores do corpo técnico do Fundo Monetário Internacional¹⁶. Dois problemas centrais dos países emergentes preocupam as maiores economias. Um está no fato de que uma crise financeira em desses países pode prejudicar parceiros comerciais do G-10, sejam nações ou empresas, e o risco de uma crise bancária é grave porque nessas economias emergentes os bancos intermediam a maior parte da poupança interna e dos fluxos internacionais de capital. Outro problema está na fragilidade dos sistemas de supervisão e gerenciamento de riscos, os quais deveriam se enquadrar a padrões internacionais para permitirem abertura mútua. Com a ressalva de que “economias dominadas por um pequeno número de grandes grupos empresariais podem ser incapazes de evitar a concentração de risco e de propriedade”¹⁷.

Em 1992, as recomendações do Comitê de Basileia se redirecionaram para o estabelecimento de padrões mínimos para a supervisão dos bancos internacionais (nos países-sede e nas filiais). A meta era ampliar acordos em três sentidos:

1. Priorizar os controles nacionais de supervisão bancária, já que a implementação de tratados transnacionais “seria pouco flexível”.
2. Ampliar os acordos para todos os países participantes do mercado financeiro internacional.
3. Priorizar o estabelecimento de padrões mínimos de regulamentação e supervisão bancária; divisão de responsabilidades na fiscalização internacional entre os BCs dos países da sede e das filiais; e o incentivo à troca de informações entre os BCs.

A situação de instabilidade do sistema poderia gerar o surgimento de acordos regionais (no âmbito de blocos econômicos), o que seria positivo no curto prazo, mas inadequado diante dos desafios de longo prazo. Logo após o início da crise financeira nos países asiáticos (Coreia do Sul, Hong-Kong, Tailândia), em 1997, o Banco Mundial reforçou a preocupação com o estabelecimento de padrões globais de fiscalização do sistema:

¹⁶ Artigo escrito pela equipe do corpo técnico e de pesquisas do FMI. in *Finanças e Desenvolvimento*, dez/1996, p. 26.

¹⁷ *Idem*, p. 27.

“O Bird pretende formar uma equipe de especialistas na área de supervisão bancária para levantar todas as experiências mundiais sobre os riscos provocados pela volatilidade do capital. As experiências e conhecimentos acumulados serão repassados aos países para que cada um estabeleça as suas regras com o objetivo de evitar que concessões exageradas de crédito, entre outras operações bancárias, possam comprometer as suas economias”¹⁸.

Em setembro, na reunião anual do FMI e do Bird realizada em Hong Kong, o Comitê de Supervisão Bancária da Basileia divulgou um conjunto de 25 recomendações para aumentar a eficiência da supervisão bancária e reduzir os riscos de crises financeiras. No aspecto específico dos padrões mínimos de regulamentação, se destacam como preocupações centrais a capacitação dos BCs para fiscalizar os bancos globais; a necessidade de estabelecimento de padrões de risco, normas de classificação de empréstimos e fundos, e limites de risco; e a definição de competências para fiscalizar e para fechar instituições financeiras ou limitar suas atividades quando se violam as regulamentações¹⁹. Para o vice-presidente do Fundo,

“a intervenção, na forma de fechamento, fusão ou algum tipo de reabilitação, precisa ser decisiva e determinada. Os proprietários e administradores das instituições falidas precisam incorrer em perdas substanciais. Ao mesmo tempo, a estratégia deve garantir que o banco central não participe desnecessariamente de financiamentos como prestador de última instância a bancos com problemas e expostos a grandes riscos de crédito” (FISCHER, 1997, p. 15).

As recomendações do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial, entretanto, não atingem a essência das transformações no sistema financeiro. Não se referem à ausência de referências produtivas para a multiplicação da moeda; procuram a estabilidade do sistema permitindo a reprodução monetária sem limites. Não fazem parte das recomendações do FMI e do Bird a restrição ao uso de derivativos e a imposição de limites ao fluxo transnacional de capital nas bolsas de valores. Os recursos tecnológicos que permitiram a consolidação dos novos instrumentos financeiros também poderiam atuar no controle dos fluxos transnacionais.

O Banco Central do Brasil não deixou de estar atento ao fenômeno da globalização financeira. “Enquanto no comércio a globalização da economia se dá de forma

¹⁸ Gazeta Mercantil, 22/09/97, p. A-15.

¹⁹ Tema desenvolvido em artigo escrito pela equipe do corpo técnico e de pesquisas do FMI em *Finanças e Desenvolvimento*, dez/1996, p. 28.

lenta e por meio dos blocos econômicos, o setor financeiro mundial já é uma aldeia global. (...) A globalização do mercado financeiro internacional tornou inevitável o processo de fusão e aquisição de bancos e instituições financeiras em muitos países” (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 1996b). Nos capítulos III a V, iremos observar como a autoridade monetária tratou esta questão, procurando identificar se as alterações no marco regulatório implantadas pelo BC e pelo CMN nos meses seguintes ao Plano Real se encaixam na tendência internacional de reforçar os padrões de fiscalização e acompanhamento do sistema financeiro, afrouxando as imposições legais que poderiam travar sua atuação no mercado. Antes, porém, iremos analisar os impactos das recentes transformações estruturais do sistema financeiro sobre o poder político dos banqueiros.

Capítulo II

A hegemonia financeira e os banqueiros no Brasil

“Um país é o que os seus banqueiros o são”

(Do ministro da Fazenda, Delfim Netto,
num almoço oferecido pela Febraban, em São Paulo, em 1971)¹.

Nos últimos 20 anos, em paralelo à consolidação de transformações radicais do sistema financeiro, amadureceu a idéia de que os banqueiros exercem um poder diferenciado em relação às demais frações da classe dominante. As correntes sociológicas que analisam o tema acabam se reportando à virada do século, quando Hilferding e Lênin, desenvolvendo idéias a partir da matriz comum das condições estruturais em que se assentam as sociedades, elegeram o capital financeiro como aspecto central da organização econômica e, por via de consequência, da ação política no capitalismo. Para LÊNIN, os bancos concentram tanto poder econômico, no exercício de sua função primordial de intermediar pagamentos, que se permitem primeiro verificar exatamente a posição financeira dos vários capitalistas, para então controlá-los, influenciando-os pela restrição ou expansão do crédito e finalmente determinando por inteiro seu destino, sua renda, privando-os de capital ou permitindo o incremento de capital em enormes dimensões e rapidamente (1987, p. 35).

Esta noção contou com a concordância de muitos pesquisadores até o início da década de 20 (MIZRUCHI e STEARNS, 1994, p. 320). Mas BERLE e MEANS (1984) criaram uma cisão teórica baseada em dois dados: 1. a concentração do capital, verificada tanto nos Estados Unidos quanto na Europa, levava também à ascensão de grandes empresas não-financeiras; 2. a crescente importância das empresas de capital

¹Jornal do Brasil, 27/07/71. Citado por VIANNA (1987, p. 171).

aberto (as sociedades anônimas) conduzia à separação entre propriedade e controle. Para os autores, quanto mais pulverizada fosse a propriedade das ações, mais o controle estaria nas mãos dos gerentes ou diretores envolvidos nas operações do dia-a-dia das empresas. Menos afetado por pressões, os gerentes poderiam destinar maior parcela do faturamento para investimentos, em vez de dividi-lo com os proprietários, ampliando a possibilidade de autofinanciamento. Livres dos acionistas e dos banqueiros, os gerentes teriam inaugurado a era do “*managerial capitalism*”.

Durante 40 anos as idéias de Berle e Means encontraram aceitação quase universal. A noção de que as grandes empresas poderiam constituir um meio invulnerável a pressões do meio social encantou muitos pesquisadores, que compuseram o campo da teoria organizacional. A hipótese de que as grandes empresas com dispersão acionária poderiam dispor de autofinanciamento suficiente para livrar-se da pressão dos bancos manteve-se paradigmaticamente durante décadas - dada a escassez (ou a ambigüidade) dos dados disponíveis para uma análise mais acurada. Nos últimos 20 anos, porém, novas teorias sobre o poder dos bancos e dos banqueiros desenvolvidas nos Estados Unidos - divididas em pelo menos três abordagens distintas - têm, como ponto de partida comum, a divergência em relação à corrente organizacional, que imperara como paradigma nos estudos sobre a atuação política do empresariado.

O ponto de ruptura se encontra em 1974, quando ZEITLIN criticou o paradigma em torno de duas perguntas: Qual a extensão da dispersão acionária? Qual o tamanho da independência obtida pelas empresas não-financeiras em relação ao capital bancário? Os estudos do autor indicavam que os dados sobre propriedade e controle eram contraditórios. Embora o controle acionário de fato diluísse a propriedade, grandes famílias ricas passaram a ter cada vez maior importância e visibilidade pública na economia americana. Uma investigação do Congresso descobrira que os bancos controlavam pelo menos 5% das ações em cerca de 30% das 500 maiores empresas de bens manufaturados dos EUA - e esta participação continuava crescendo. Ou seja: a dispersão de ações permitia que as empresas passassem do controle de seus proprietários originais para o controle dos bancos e banqueiros, ainda que estes detivessem a maioria aritmética das ações. O controle das empresas, que os “*managerialists*” situavam nas mãos dos gerentes, se baseava na realidade num complexo de relações institucionais e compromissos que incluíam participação na propriedade das ações; acordos de votação entre acionistas; pressão financeira; entrelaçamento de dirigentes; acordos de

controle com interesses minoritários não representados nas gerências ou diretorias (MIZRUCHI e STEARNS, 1994, p. 322).

Para Zeitlin, os banqueiros permaneceram como um tipo social especial, situado no epicentro de poder da classe dominante, graças à função que desempenham no capitalismo e aos laços formais e informais que reforçam este domínio noutros setores do empresariado. ZEITLIN e RATTCLIFF (1988) mapearam o papel central dos banqueiros na política e na economia do Chile, como um misto de determinações econômicas e de parentesco². Para eles, nenhum percentual sobre diluição da propriedade acionária definido *a priori* pode ser definitivo a respeito do controle da empresa. “A descoberta genuína do grupo controlador requer investigações detalhadas da história da empresa, das suas associações comerciais, e das carreiras de seus principais acionistas e altos executivos. Particularmente crucial, como descobrimos, são as relações de parentesco entre eles” (ZEITLIN e RATTCLIFF, 1988, p. 44-45)³. Também estes autores consideram fundamental analisar o contexto interempresarial no qual a empresa está envolvida.

A pergunta de partida desses teóricos do capital financeiro é clássica. Como relações econômicas de tornam relações sociais, traduzidas pelo conceito de classe na ação política? Zeitlin e Rattcliff procuram a resposta nas relações internas da classe, nas disputas entre os indivíduos que a conformam. “As relações intraclasse afetam a unidade de uma classe e a possibilidade de suas alianças políticas com outras classes, e, conseqüentemente, como aquela classe se confronta com sua principal classe antagonica” (ZEITLIN e RATTCLIFF, 1988, p. 11-12). Para os autores, as premissas históricas e sociológicas da composição de classe devem ser encontradas não nos indivíduos mas em suas famílias e em sólidas relações econômicas⁴. No centro da rede de cargos interligados de direção das empresas, os pesquisadores devem encontrar o *‘inner*

² O termo que cunharam para conceitualizar as fontes de poder é “kinecon” (kinship + economy), algo como “parecon” (parentesco + economia).

³ A polêmica é antiga. Lênin condenava “os sofistas burgueses e os oportunistas pseudo-social-democratas” que acreditavam na diluição da propriedade acionária como um indicio da democratização do capital. “De fato, a experiência mostra que basta possuir 40% das ações para administrar os negócios de uma sociedade anônima (...). [A diluição acionária] na realidade não é mais do que um dos meios de aumentar o poderio da oligarquia financeira” (LÊNIN, 1987, p. 48).

⁴ Os autores estudaram a classe dominante no Chile nos anos 60, a partir de dados de propriedade provenientes de quatro grupos: as 37 maiores empresas não-financeiras; os seis maiores bancos; os maiores latifundiários; e os maiores investidores em ações dos 16 maiores bancos, 37 empresas não-financeiras e 11 empresas de capital estrangeiro. Dessa matriz, pesquisaram relações de parentesco envolvendo mais de 6.000 pessoas (ZEITLIN e RATTCLIFF, 1988).

group’, o coração da classe dominante. “Os capitalistas financeiros e o “*inner group*” de altos executivos interligando as empresas não financeiras são na realidade nada mais que sinônimos” (ZEITLIN e RATTCLIFF, 1988, p. 139).

O capital financeiro é definido como uma forma de capital “nova e autocontraditória”, produzida pela “confluência do capital bancário e industrial sob o domínio dos grandes bancos e maiores empresas” (idem, p. 9). “Os capitalistas financeiros, enquanto representantes da confluência de capital bancário, produtivo e comercial, também têm um papel especial na coordenação e integração dos interesses de classe corporificados nas maiores empresas não financeiras” (idem, p. 126). Os autores perguntam: “Esses homens constituem um tipo social especial em contraste com os outros diretores dos maiores bancos e empresas?” (p. 129). A resposta é positiva. “Não é um processo de suposta ‘cooptação interorganizacional da elite’, mas relações intra-classe discretas e específicas e interesses de propriedade concretos que explicam a seleção e recrutamento dos homens que preenchem as posições estratégicas de poder interligando as direções administrativas dos maiores bancos e empresas de ponta” (idem, p. 140).

A noção de centralidade dos banqueiros como fração de classe, própria dos teóricos do capital financeiro, é complementar à idéia de hegemonia financeira, como reconhecem os autores de ambas as correntes. Para MINTZ e SCHWARTZ (1985), a hegemonia dos banqueiros é operacionalizada por meio das diretorias de empresas distintas compartilhadas pelos mesmos executivos. A ação planejada do capital financeiro é executada por meio dessa rede transcorporativa que escoia prioridades do fluxo de capital e do desenvolvimento econômico setorial, assim como orienta a ação política de classe.

Mintz e Schwartz procuraram identificar os padrões que caracterizam essa hegemonia e perceber a importância do entrelaçamento de dirigentes no domínio hegemônico dos banqueiros sobre outros setores do empresariado. Para os autores, a ação empresarial é resultado de um processo de decisão que tem duas vertentes. Uma é o poder discricionário, ou a capacidade de decidir tanto sobre questões ordinárias quanto estratégicas para a empresa. A outra vertente é composta pela coerção estrutural ao poder discricionário, representada pelas relações de poder que impedem ou forçam decisões independentemente da governabilidade imediata do empresário. Essa é, para eles, a natureza dual da ação corporativa.

Os autores tentam situar melhor a polêmica sobre “propriedade” e “controle”, tornando claro o sentido de “controle” como o domínio do poder discricionário, composto das decisões ordinárias e estratégicas. A noção clássica de Berle e Means e seus seguidores conceitua “controle” como domínio das decisões operacionais (ordinárias). Mais importante que a distinção analítica, contudo, é a similaridade dos aspectos do controle: as decisões ordinárias e estratégicas se referem ao processo de decisão discricionário, apenas um dos elementos que influenciam a ação empresarial. O outro elemento do processo de decisão, a coerção estrutural, restringe a governabilidade dos empresários.

A principal forma de coerção institucional entre as empresas é uma relação simétrica de poder. Antes de agir, o empresário calcula a reação de seu concorrente ou das empresas com as quais se relaciona. Enfrentando empresas ou grupos em pé de igualdade, temendo reações, o empresário se encontra diante de uma situação de “intimidação mútua” ou “comportamento correlato”⁵. A hegemonia surge em relações de poder assimétricas. Quando o empresário planeja ações que afetam outro grupo ou empresa que não tem condição de reagir em escala que possa atingi-lo, então temos uma relação hegemônica. “O governo às vezes é árbitro nessas situações, mas frequentemente é o mercado que as resolve” (MINTZ e SCHWARTZ, 1985, p. 12-13).

Para Mintz e Schwartz, portanto, o conceito de controle da empresa deve englobar tanto o poder discricionário (a gerência operacional e o controle estratégico nos limites intra-empresa) quanto o poder estrutural (a situação da empresa frente à coerção estrutural, de hegemonia ou de simetria). É dispendo de poder para interferir nas decisões discricionárias quando lhes interessa e com capacidade para impor limites e prioridades ao fluxo de capital do conjunto das empresas que os banqueiros exercem sua hegemonia.

Os autores acreditam que a prática política da hegemonia financeira se situa em características pouco esquemáticas⁶. Primeiro, as instituições financeiras têm capaci-

⁵ “*Mutual deterrence*” ou “*correspective behavior*”.

⁶ Os autores discordam, nesse ponto, de três correntes de análise que tentavam explicar a unidade de ação do empresariado: BARAN e SWEEZY (1983) acreditavam que a unidade empresarial estava baseada meramente em interesses políticos e econômicos de classe; Pfeffer e outros pesquisadores da teoria organizacional acreditavam na interdependência do empresariado - os industriais dependendo do crédito bancário, os bancos dependendo da existência de clientes, todos dependendo do consumidor final; Fitch e Oppenheimer seguiram mais estritamente a teoria do controle dos bancos de Lênin e Hilferding, segundo a qual o fato de que os banqueiros controlam o dinheiro seria suficiente para o controle de toda a economia e de todo o empresariado - abrir e fechar as torneiras do capital seria

dade para unificar suas posturas frente às possibilidades de investimento. Portanto, podem exercer poder sobre setores inteiros da economia, direcionando o crédito e influenciando as taxas de juros e a política monetária. Segundo, as empresas não-financeiras têm alguma dependência do capital bancário. Ainda que consigam investir com recursos próprios, os empresários não-financeiros mantêm relações operacionais que têm as instituições financeiras como intermediárias do fluxo de capital. Terceiro, não há fontes alternativas de capital: quem precisa de crédito está condenado a procurar uma instituição semelhante a um banco.

A identidade entre as idéias de Zeitlin e Rattcliff e Mintz e Schwartz se encontra na combinação/introdução da noção de classe no estudo estrutural do poder dos bancos. O entrelaçamento de dirigentes pode constituir-se, além do principal padrão da liderança empresarial, como o núcleo de coordenação dos interesses de classe. A partir da sofisticação do arcabouço teórico, os autores desafiam novos pesquisadores a responder: a classe dos capitalistas expressa o interesse dos bancos ou os bancos são controlados pelas redes de classe daqueles indivíduos que os lideram? (MINTZ e SCHWARTZ, 1985, p. 254)⁷. A pergunta pode ser desenvolvida ainda de

poder suficiente para conferir-lhes o poder sobre toda a classe. Análises destas divergências podem ser encontradas em MIZRUCHI e SCHWARTZ (1987) e MIZRUCHI (1992).

⁷ Vários outros estudos realizados durante as décadas anteriores colaboraram para chegar às análises teóricas sobre o papel diferenciado dos bancos. SWEDBERG (1989) destaca contribuições teóricas que mereciam um destino melhor (p. 166):

- Emory Kimbrough, *The Role of the Banker in a Small City*, in *Social Forces*, 1958: Numa cidade de 30 mil pessoas, os bancos não se envolvem muito com política e procuram conservar uma imagem pública de confiabilidade e racionalidade. "Nenhum banqueiro na comunidade sob estudo iria ser visto comprando um carro com um preço muito alto se estivesse óbvio que era de segunda-mão", afirma Kimbrough (p. 167).

- Stanley Lieberman, *The Division of Labor in Banking*, in *American Journal of Sociology*, 1961: Estuda o perfil de atuação de bancos grandes e pequenos e algumas motivações que levam clientes a ter uma ou mais contas em bancos diferentes. a partir do caso dos bancos do Sétimo Distrito do Federal Researve (mais ou menos parte do Meio-Oeste americano).

- Neil Smelser, *Social Change in the Industrial Revolution*, 1959: Descrevendo o processo de "diferenciação estrutural", o autor analisa o surgimento das caixas econômicas na Inglaterra ao redor da virada do século 18.

- Chris Argyris, *Organization of a Bank*, 1954 e George Katona, *Businesss Looks at Banks*, 1957: Ambos enfocam aspectos organizacionais dos bancos. O primeiro procura uma "cultura dos bancos", a partir do "tipo certo" de funcionário contratado. "Em um nível óbvio de análise de personalidade, o tipo certo pode ser descrito como gentil/humilde, silencioso, obediente, discreto, cauteloso, cuidadoso e não agressivo" (169). O segundo é "provavelmente o mais importante trabalho sociológico sobre bancos produzido neste período" (169). Estuda a relação entre os bancos e 200 empresas com mais de 1 milhão de dólares de patrimônio. "Os homens de negócio tendem a dividir bancos entre "conservadores" e "liberais" dependendo de sua política de crédito. Os conservadores são mais restritivos nos empréstimos (...) mas considerados mais seguros". Um empresário dá uma entrevista significativa: "Eu conheço dois bancos nesta cidade: um se encaixará numa descrição, outro noutra. Eu costumo emprestar de um e pôr meu dinheiro no outro" (169).

outras formas: Há uma *elite do poder* ou uma classe dominante coesa? O empresariado é politicamente unificado?

Estas questões são importantes, mas para MIZRUCHI o problema está no caminho para chegar às respostas. “Para localizar os padrões do poder político das empresas, devemos identificar firmas unidas por interdependência econômica, laços de propriedade comuns e entrelaçamento de diretorias” (MIZRUCHI, 1992, p. 254). Um estudo sobre *interlocking directorates* poderia iluminar aspectos relevantes da política brasileira. Mas a atual escassez de fontes de informação sistematizadas sobre a composição dos conselhos de administração das maiores empresas brasileiras prejudica a montagem de um quadro transparente da rede transcorporativa. De todo modo, os dados referentes à interdependência econômica e aos laços de propriedade comuns são suficientes para indicar a envergadura do poder político dos banqueiros no Brasil. Estes aspectos serão analisados a seguir.

1. O poder dos bancos no Brasil

A teoria da hegemonia financeira tem como princípio a importância singular dos bancos na economia. Essa singularidade é conferida pela natureza do crédito como bem; pelas necessidades de financiamento dos demais setores da economia; pela situação assimétrica entre bancos e empresas não-financeiras no que se refere ao componente mais significativo das estratégias de investimento: a disponibilidade de capital. O privilégio estrutural decorrente da atividade bancária conferiria ao empresariado financeiro papel central na vida política e na ação de classe, gerenciado por meio da rede de cargos compartilhados nas direções de várias empresas.

Para MINTZ e SCHWARTZ (1985, p. 241-250), é fundamental avaliar as relações de coerção estrutural entre as empresas na trajetória de desenvolvimento econômico do país para identificar as relações de hegemonia em torno das instituições financeiras. Cinco conclusões são válidas para o capitalismo americano:

1. O poder financeiro é limitado, apesar da hegemonia dos banqueiros. A coordenação interempresarial só se estabelece em torno das grandes questões. No geral, vigora um “sistema profundamente coordenado”, dominado no longo

prazo pelas instituições financeiras, enquanto as empresas gozam de autonomia e flexibilidade consideráveis no dia-a-dia.

2. O primeiro padrão dessa hegemonia é o controle sobre a direção do fluxo de capitais, não a intervenção direta no processo de decisão das empresas ou no controle acionário. A hegemonia pode ser mantida mesmo na ausência de controle acionário.
3. A unidade das instituições financeiras é frágil. A hegemonia financeira não é um processo estático, fortemente sustentado, mas fluido com alianças cambiáveis e períodos de fluxo.
4. O entrelaçamento de dirigentes não é um padrão da hegemonia (porque só indiretamente permite a alteração da coerção estrutural), mas um método para gerenciar o poder discricionário, ou seja, para implementar a hegemonia.
5. A estrutura hierárquica das relações interempresariais é resultado da importância do capital mesmo para as maiores e mais poderosas empresas não-financeiras. O controle do fluxo de capitais é a influência mais permanente e de longo prazo na vida das empresas. “Portanto, a influência dos banqueiros é a mais permanente e significativa do mundo empresarial” (p. 250).

O modelo parece se aplicar adequadamente à realidade dos Estados Unidos e de alguns países em que as instituições do sistema financeiro dão o principal impulso ao desenvolvimento dos demais setores da economia. No Brasil, essa interpretação pode ser adotada simetricamente? Os banqueiros gozam de fato de uma posição central na política? Essa centralidade é resultado das condições estruturais de sua atividade? É significativa a presença dos banqueiros na gestão do poder de classe? A importância política dos banqueiros derivaria do exercício, pelo sistema financeiro, de papel relevante no desenvolvimento dos setores considerados estratégicos pelas políticas governamentais, no processo tardio de industrialização da economia brasileira?

1.1. A posição estrutural dos bancos

Respostas a algumas destas questões estão intimamente relacionadas ao debate sobre a crise do Estado e a falência do padrão de financiamento da economia brasileira implantado com o golpe de 64. *Padrão de financiamento* é um conceito complexo, regularmente confundido com o próprio sistema financeiro, conforme GOLDSTEIN

(1994). Significa, genericamente, a forma como os recursos são mobilizados na economia. Portanto, o padrão de financiamento depende

“de como se dá a articulação do conjunto de agentes responsáveis pela mobilização dos fundos. Ou seja, resulta, antes de mais nada, das relações de poder existentes entre o Estado e o setor privado nacional, o Estado e o resto do mundo, o setor privado nacional com o resto do mundo, e entre os diferentes segmentos do setor privado doméstico entre si - setores produtivo, bancário e agrário - além das relações entre estes três agentes - Estado, capital nacional e capital internacional - e os diferentes segmentos da classe trabalhadora” (GOLDSTEIN, 1994, p. 58).

O padrão de financiamento do crescimento econômico delineado pelos governos militares foi, em seus aspectos mais significativos, dependente do Estado e de empréstimos do exterior. O desenvolvimento industrial tardio exigiu recursos em volume e em prazo de maturação altos demais para o nível de risco apreciado pelo empresariado privado. “Em outras palavras, o empresariado era “fraco” para, sozinho, liderar o processo de industrialização do país” (GOLDENSTEIN, 1994, p. 62). A presença do Estado na implantação da infra-estrutura industrial e no fomento à industrialização não afetou as relações de poder tradicionais estabelecidas entre as elites urbanas e rurais - pelo menos, não a ponto de eliminar setores economicamente atrasados e historicamente abençoados por privilégios decorrentes do domínio do aparelho de Estado⁸.

O movimento de concentração, centralização e internacionalização do sistema financeiro nacional, resultante da Reforma Bancária de 1964, não trouxe como consequência o incremento da poupança bancária em níveis suficientes para o fomento da economia. O sistema financeiro privado atuou como peça secundária do modelo de desenvolvimento implantado no período do “milagre econômico”, intermediando créditos provenientes do exterior. “A diversificação e ampliação da intermediação financeira (...) propiciou uma formidável expansão do setor de bens de consumo durável, especialmente a indústria automobilística e a construção civil - [mas] nunca se conseguiu viabilizar uma estrutura privada de financiamento de longo prazo que garantisse

⁸ FIORI (1995a e 1995b) desenvolve seu conceito de “fuga para a frente” a propósito das estratégias adotadas pelas elites para escapar dos desafios que, impostos pelo crescimento econômico, poderiam afetar interesses de segmentos do empresariado (rural ou urbano) representado pelas coalizões que têm ocupado o poder no país.

a captação e os empréstimos no montante necessário aos empreendimentos de maior escala e prazos de maturação”(GOLDENSEIN, 1994, p. 69-70). O “milagre” ampliou algumas contradições entre os banqueiros e empresários não-financeiros, porque o crédito, na opinião do empresariado brasileiro, era direcionado preferencialmente às transnacionais⁹.

O segundo choque do petróleo e a elevação das taxas de juros do crédito internacional rarearam a migração de recursos fundamentais para a manutenção das taxas elevadas de crescimento econômico no Brasil, a partir do início dos anos 80¹⁰. A crise no padrão de financiamento da economia mergulhou o país na “década perdida”, em boa parte graças às dimensões modestas dos haveres bancários. Entre outras consequências, a economia viu-se envolta em inflação crescente e no constante aprofundamento do déficit público.

Os banqueiros privados haviam se endividado no exterior nos anos 70, o que permitiu o crescimento de sua vocação para a especulação financeira, consolidada na década seguinte. (MINELLA, 1988, p. 451). Elevadas as taxas de inflação, os bancos se especializaram nos mecanismos que multiplicam o dinheiro sem a exigência de agregar valores a bens de consumo. O resultado foi um crescimento brutal da importância do setor em relação ao resto da economia: os bancos alcançaram os anos 90 com uma participação incomparável na renda nacional. Se em 1960 o sistema financeiro movimentava 3% do PIB, em 1989 este índice chegava ao pico de 24,1%.

⁹ Da necessidade de financiamento do desenvolvimento decorreu a multiplicação do número de bancos públicos estaduais e federais nas décadas de 50 e 60, e seu fortalecimento em paralelo às fases de crescimento econômico (COELHO, 1993, p. 38). Mas esse “sistema financeiro público descentralizado não tem alavancagem suficiente para financiar a industrialização, e, sujeito à manipulação política, referenda os esquemas de poder existentes, contribuindo para “salvar” certos setores” (GOLDENSTEIN, 1994, p. 64).

¹⁰ Nos anos 70, o Brasil absorvia cerca de 10% do crédito disponível no mercado mundial. Em 1993, o percentual caiu para 1,1%. Folha de S. Paulo. 19/03/95, p. 1-18.

Tabela 2 - Participação do setor financeiro no PIB (%)	
<i>Ano</i>	<i>Percentual</i>
1980	8,3
1981	10,9
1982	10,9
1983	13,1
1984	12,4
1985	12,4
1986	8,0
1987	15,4
1988	15,4
1989	24,1
1990	12,3
1991	8,1
1992	9,0
Fonte: IBGE/Revista Trevisan, Gazeta Mercantil, 14-16/10/94, p. 17	

Os banqueiros foram estigmatizados como “sócios da inflação”, uma imagem pública relacionada ao dinheiro fácil obtido com as taxas inflacionárias que martirizavam outros setores produtivos. “Os banqueiros têm uma imagem terrível no Brasil. A Febraban deveria ter um porta-voz ligado à imprensa para provê-la de informações sobre o papel dos bancos e dos banqueiros na sociedade. Os problemas de imagem se originam da falta de unidade entre os banqueiros”, afirmou um empresário financeiro em 1989 (MAKLER, 1992, p. 17).

× Em consequência da nova legislação que permitiu a criação de bancos múltiplos, a partir de 1989 o número de instituições financeiras voltou a crescer. Foram criadas empresas especializadas na gestão de *portfolios* financeiros destinados a aplicações especulativas. Grupos econômicos de origem industrial ou de serviços também criaram pequenos bancos, como parte de políticas para enfrentar taxas elevadas de inflação. Os grandes bancos apostaram no “floating” - remuneração obtida com a aplicação dos depósitos à vista mantidos pelos clientes em contas-correntes -, que chegou a representar um ganho mensal equivalente a 30% do faturamento do sistema. Por isso, investiram também na “capilaridade” da rede de agências (ou seja, na sua distribuição para alcançar o maior número possível de depósitos).

<i>Ano</i>	<i>Bancos comerciais</i>	<i>Bancos múltiplos</i>	<i>Bancos de desenvolvimento</i>	<i>Caixas econômicas</i>	<i>Total da área bancária</i>
1980	112	-	13	5	130
1981	111	-	13	5	129
1982	115	-	13	5	133
1983	112	-	13	5	130
1984	110	-	13	5	128
1985	107	-	13	5	125
1986	105	-	13	5	123
1987	103	-	13	5	121
1988	106	-	13	5	124
1989	66	113	12	5	196
1990	50	166	10	3	229
1991	45	180	9	2	236
1992	36	198	9	2	245
1993	37	206	8	2	253

Fonte: Banco Central do Brasil

✧ O Plano Cruzado, em 1986, alertou os bancos para a necessidade de realizarem ajustes para o caso de haver estabilidade econômica e inflação baixa. Desde então, não contiveram seus haveres nos cofres e na ciranda financeira. O lucro dos anos de inflação alta foi convertido em propriedade de bens na economia real. Os bancos multiplicaram os investimentos sob a forma de participação acionária em empresas de diversos setores da economia, constituindo poderosos grupos financeiros. Os seis maiores grupos controlados por capital bancário estavam entre os 20 maiores grupos econômicos do país em 1993 (três deles entre os dez maiores) - e esta participação tendia a se ampliar.

<i>Nome</i>	<i>Pat. Liq. (US\$ mi)</i>	<i>Pos. entre os maiores grupos</i>
Itaúsa	2.877,9	2°
Bradesco	2.750,2	3°
Garantia	1.255,9	9°
Bamerindus	888,6	15°
Real	800,8	18°
Bozano, Simonsen	670,7	19°
Unibanco	639,3	22°
Nacional	561,3	28°
Finasa	522,2	31°
Econômico	518,2	32°

Fonte: Balanço Anual, Gazeta Mercantil, 1994

No início dos anos 90, os bancos detinham, em escala significativa, ações em ramos tão distintos quanto agroindústria, têxtil, mineração, metalurgia, desenvolvimento de *hardware* e *software*. A presença significativa dos bancos desde o princípio do processo de privatização de empresas estatais, em outubro de 1990, foi uma resposta à demanda por diversificação dos ativos. Era bom negócio comprar empresas que, em geral, haviam acabado de receber investimentos, aumento dos preços dos bens e serviços e reestruturação operacional, incluindo incentivo a demissões. Mas também uma aposta de caráter ideológico, coerente com o apoio explícito concedido pelo empresariado à nova agenda de política econômica proposta pelo candidato vitorioso na primeira eleição direta à Presidência, Fernando Collor de Mello, em 1989, cujos itens principais permaneceriam referência durante os governos que sucederam seu breve mandato - privatizações e reforma do Estado, e abertura do mercado interno às importações.

<i>Grupo</i>	<i>Empresa</i>	<i>Setor ou ramo</i>	<i>Pat. Líq. (US\$ mi)</i>	<i>Tipo de controle</i>
Bradesco	Pirelli Pneus	Autopeças	169,9	Minor. (10,08%)
Bradesco	Brasmotor SA	Holding (Motores, eletrodomésticos)	293,9	Major. (31%) ^a
Bradesco	São Paulo Alpargatas SA	Têxtil	226,5	Minor. (17,8%) ^b
Bradesco	Nitroclor Prod. Químicos SA	Química/Petroq.	(15)	Minor. (5%) ^c
Bradesco	Policarbonatos do Brasil SA	Química/Petroq.	11,4	Minor.
Bradesco	Moinho Fluminense SA Inds. Gerais	Alimentos	127,5	Minor. (10,53%)
Bradesco	Moinho Santista Inds. Gerais	Alimentos	161,6	Minor. (11,40%)
Bradesco	Manah AS	Aubos	66,0	Minor. (10,06%)
Bradesco	Cia. Hansen Industrial	Holding	230,0	Minor. (15,25%)
Bradesco	Cia. Siderúrgica Belgo-Mineira	Metalúrgica (Aços não planos)	924,3	Minor. (10,63%)
Bradesco	Basf da Amazônia SA	Eletroeletrônicos	12,2	Minor. (20%)
Bradesco	Digilab – Lab. Digital Ltda.	Informática (periféricos)	n/d	Major. (75%)
Bradesco	Scopus Tecnologia SA	Informática (computadores)	86,1	Major. ^d
Bradesco	Artex SA Fábrica de Artefatos Têxteis	Têxtil	50,3	Minor. (9,94%) ^e
Bradesco	Tupy AS	Holding (Metalúrgico)	74,3	Minor. (23,8%)
Bradesco	Pátria Cia. Bras. Seguros Gerais	Seguros e Previdência	58,7	Major. ^f

Itausa	Cia. do Jari	Holding (Metalúrgico)	181,6	Minor. (2,727%) ^g
Itausa	Serasa- Centralização de Serviços Bancários SA	Serviços diversos	4,1	Minor. (12%) ^h
Itausa	Philco da Amazônia SA	Eletrodomésticos (som e imagem)	51,9	Major. (97,7%)
Itausa	Prod. Quím. Elekeiroz SA	Química	53,0	Major. ⁱ
Itausa	Alcatel AS	Telecomunicações (centrais telef.)	38,5	Minor. (31,87%) ^j
Itausa	Duratex AS	Laminados e compensados	405,9	Major.
Real	Aços Minas Gerais SA – Açominas	Metalurgia (aços semi-acabados e planos)	2.792,3	Minor. (3,23%) ^k
Real	Cia. de Aços Especiais Itabira – Acesita	Metalurgia (aços especiais)	435,5	Minor. (5,35%) ^m
Real	Cia. Transamérica de Hotéis - São Paulo/Nordeste	Hotéis	61,4	Major.
Real	Cimento Portland Itaú SA	Cimento	388,4	Minor.
Bamerindus	Inpacel – Ind. de Papel Arapotí AS	Celulose e Papel	(36,6)	Major.
Bamerindus	Umuarama Partic. S/C Ltda	Holding	234,3	Major.
Bamerindus	Quatro Rodas Hotéis do Nordeste AS	Hotéis	12,6	Minor.
Bamerindus	Cia. Siderúrgica Nacional	Metalúrgica (Aços semi-acab. e planos)	3.777,1	Minor. (9,11%) ⁿ
Bamerindus	Copesul – Cia. Petroquímica do Sul	Petroquímicos básicos	777,0	Minor (2,65%)
Bamerindus	Fertilizantes Fosfatados SA Fosfertil	Minerais fertilizantes	261,3	Minor (5,72%)
Unibanco	Sul América Unibanco Seguradora	Seguros e previdência	61,2	Minor. (36,4)
Unibanco	Cia. Siderúrgica de Tubarão	Metalúrgica (aços semi-acabados e planos)	1.832,2	Minor. (10%) ^o
Unibanco	Credicard SA Admra. de Cartões de Crédito	Cartões de crédito	20,8	Minor (1/3) ^p
Unibanco	Prever SA Seguros e Previdência	Previdência privada	11,4	Minor (1/3) ^q
Unibanco	Itaparica SA Empr. Turísticos	Hotéis	46,2	Minor (30%)

Fontes: Balanço Anual, Gazeta Mercantil, 94/95. Guia Interinvest, 1994.

a. Itaú 9,03%; Unibanco 5,32%

b. Brasmotor 22,9%; Itaú 5,3%

c. Unibanco 5%

d. Controle da Digilab

e. Controle do Grupo Garantia (2/3)

f. A Bradesco Seguros era líder do setor em que a Pátria ocupava a sétima posição em 93

g. 20 cotas iguais divididas entre vários investidores, incluindo Unibanco e Bamerindus

h. Controle dividido em vários bancos

i. Controle da Philco

j. Controle da Unifina Imob. e Part. Ltda.

l. BCN 10%; Econômico 10%; Bemge 4,19%; Credireal 3,23%; Bradesco 2,69%

m. Banco do Brasil 2,30%; Safra 8,36%; Bancesa 4,05%; Bamerindus 0,15%.

n. Bradesco 7,66%; Real 2,47%; Nacional 4%

o. Controle do Bozano, Simonsen

p. 1/3 Citibank; 1/3 Itaú

q. 1/3 Bamerindus; 1/3 Nacional

1.2. O poder político dos banqueiros

Na História recente do Brasil, os banqueiros exerceram considerável poder sobre o Estado e as alianças políticas que sustentaram o Executivo. “Os círculos internos das várias administrações a partir da de Getúlio Vargas eram predominantemente formados de industriais e banqueiros ou políticos com fortes ligações empresariais” (DREIFUSS, 1981, p. 481). Um estudo realizado em 1971 sobre a participação política do empresariado entre 1955 e 1968 descobriu que de 132 cargos públicos importantes ocupados por empresários, os banqueiros detinham 56, contra 46 de industriais e 27 de comerciantes; dos nove ministros da Fazenda do período, seis eram banqueiros (citado por DREIFUSS, 1981, p. 490).

Seguindo o conceito de Luna e Tirado, o empresariado é “um sujeito político heterogêneo, em cuja configuração intervém, além de sua posição na estrutura de relações sócio-políticas, o âmbito institucional de sua ação coletiva” (LUNA e TIRADO, 1992, p. 21). Assim, incorporada à análise das modalidades de ação, é indispensável incluir a avaliação dos valores ou bases que legitimam a ação. Na formulação de DREIFUSS (1989), é preciso identificar a organização e predisposição do empresariado para o confronto político e as linhas de motivação para a ação, seja por suas características explícitas (bases produtiva, organizacional, geográfica e social; manifestações políticas e ideológicas) ou pelas características e traços intrínsecos, inerentes, esperados e latentes (cognição social, normas e valores dominantes). O golpe militar de 1964 pode ser traçado como ponto de partida para a análise do poder político dos banqueiros, porque configura um momento em que se evidenciou, como nunca antes, a habilidade deste setor do empresariado para formular e implementar a ação política planejada.

Os banqueiros compuseram parte importante da aliança entre o empresariado brasileiro e o capital multinacional que gestou e realizou o golpe que derrubou o governo de João Goulart. Donos de instituições financeiras participaram dos organismos que reuniram a elite orgânica conspiradora - o Instituto de Política Econômica e Social (IPES) e o Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD). Formularam e ajudaram a financiar a implementação do golpe. Não sem interesse: além de críticas às políticas reformistas do governo Goulart, os banqueiros ansiavam pela definição de uma

Lei Bancária que respondesse às exigências de desenvolvimento econômico capitalista.

O golpe foi bem-sucedido e os banqueiros ocuparam postos-chave na estrutura do primeiro governo militar. Os rumos tomados pela Reforma Bancária de 1964 indicaram a opção do grupo dirigente do golpe de Estado no sentido de adotar um sistema financeiro com poucas, mas poderosas instituições para alavancar o desenvolvimento, divididas nas especialidades bancárias. Foram criadas instituições para conduzir as transformações que, nas décadas seguintes, concentraram dinheiro e poder e internacionalizaram relações. “A composição dos órgãos de cúpula do sistema financeiro garantiria - não sem problemas e contradições - as decisões formais responsáveis pela orientação dos novos rumos econômicos (e políticos) do país depois do golpe de Estado” (MINELLA, 1988, p. 450). O Banco Central supervisionou a redução do número de bancos comerciais de 368 em 1960 para 112 em 1980. Atendidos nas principais reivindicações de mudanças estruturais, os banqueiros aperfeiçoaram os mecanismos de representação de interesses para dialogar com os governantes nos círculos políticos fechados da ditadura.

O empresariado financeiro no Brasil se caracteriza pela adoção de mecanismos de ação política sofisticados e multifacetados. Os resultados de um *survey* realizado entre proprietários ou executivos de grandes, médios e pequenos bancos públicos e privados, conglomerados financeiros ou industriais, durante 1988 e 1989, mostraram que os banqueiros rejeitavam a intermediação de partidos políticos para suas relações com o governo, preferindo “aproximar-se por meio de suas associações de classe (41%) ou diretamente ao governo (24%) ou usando ambas as estratégias (20%). (...) De modo geral, abordar uma agência governamental diretamente foi visto como mais eficiente que utilizar associações de classe. Mais da metade (56%) acreditavam que suas associações faziam um bom trabalho, mas alguns sentiam que cada empresa deveria defender seus próprios interesses porque o governo não dava respostas à classe” (MAKLER, 1992, p. 8).

A preferência por uma ou outra modalidade de ação variava conforme a distribuição regional dos banqueiros. Conforme Makler, os conglomerados com sede fora do eixo Rio-São Paulo tenderiam a ser “mais políticos”, para compensar seu distanciamento do coração da economia. Uma particularidade dos bancos da periferia era seu envolvimento com associações locais voluntárias (clubes, organizações religiosas,

caritativas ou cívicas), estabelecendo laços de parceria com as comunidades¹¹. Dados obtidos pelo autor em 1991, entretanto, indicavam que apesar da vocação política desses banqueiros, o controle da Febraban e das associações com maior poder político estava mesmo era nas mãos de grandes bancos, do eixo Rio-São Paulo.

A pluralidade das formas de representação de interesses é característica do empresariado em geral. No caso do empresariado financeiro, “parece permitir uma estratégia de ação diferenciada e específica na relação com o Estado, absorvendo as tensões próprias de cada segmento, devido ao diversificado grau de concentração, à existência de um número maior ou menor de empresas não diretamente vinculadas aos grupos financeiros, e a uma exposição diferenciada ao processo de globalização financeira” (MINELLA, 1997, p. 177).

A criação de entidades de representação corporativa e extra-corporativa nos anos 60 foi uma resposta a essa necessidade de reforçar a coesão de classe. A Federação Nacional dos Bancos (Fenaban) foi criada em 66 para dedicar-se às relações trabalhistas. A Federação Brasileira das Associações de Bancos (Febraban), criada em 67, responde pela estratégia e pela ação política da fração de classe. Estas organizações, concebidas para representação do empresariado financeiro em geral, foram dominadas hegemonicamente pelos maiores bancos. Como resultado, segmentos especializados da atividade bancária decidiram constituir entidades extra-corporativas. Pequenos bancos especializados na gestão de *portfólios* de investimento se consolidaram no mercado e as lideranças emergentes buscaram sua fatia de poder na estrutura de representação de interesses dos banqueiros¹².

¹¹O autor acredita que os padrões de atuação dos banqueiros diferem de acordo com a dominação familiar, tamanho e localização da empresa: “A extensão do familiarismo, o tamanho e a localização da empresa positivamente se correlacionam com o controle de cargos públicos e das associações de classe da seguinte forma: a) quanto maior a dominação familiar e maior a empresa, maior o número médio de executivos que alcançam cargos públicos e/ou de associações de classe; b) quanto maior a dominação familiar e mais industrializado o conglomerado, maior o número médio que alcança cargos em associações de classe; c) quanto maior a dominação familiar e a probabilidade de que o conglomerado esteja situado na periferia, maior o número médio que alcança cargos públicos e de associações de classe. Banqueiros no Recife, Fortaleza e Curitiba eram claramente mais políticos que aqueles de São Paulo ou Rio” (MAKLER, 1992, p. 11-12).

¹² Em 1983, buscando mais espaço político, bancos pequenos (com patrimônio líquido inferior a R\$ 100 milhões) e médios (patrimônio líquido variável entre R\$ 100 milhões e R\$ 500 milhões) criaram a Associação Brasileira de Bancos Comerciais (ABBC). Foi também o caso de uma série de Associações, entre as quais a Associação Brasileira de Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança (Abe-cip), Associação Brasileira das Empresas de Leasing (Abel), Associação das Empresas Distribuidoras de Valores (Adeval), Associação Nacional dos Bancos de Investimento (Anbid), Associação Nacional dos Corretores de Valores (Ancor), Associação Nacional das Instituições do Mercado Aberto (Andima), e da Associação das Instituições de Crédito, Financiamento e Investimento (Anfic).

As organizações corporativas e extra-corporativas não foram o único caminho de negociação entre o empresariado financeiro e a burocracia estatal do período militar. Durante o período em que Delfim Netto foi Ministro da Fazenda e czar da economia, entre 1967 e 1974, o autoritarismo e a centralização das decisões econômicas levaram à adoção, pelos banqueiros, de um padrão de representação de interesses baseado principalmente em contatos informais. A rotina de jantares, almoços e cafezinhos - apenas um dos canais habituais de debate entre o empresariado e o governo - tornou-se o principal meio de representação de interesses (VIANNA, 1987). O relacionamento entre Delfim e os banqueiros era tenso, entre outras razões pela pressão mantida pelo Ministério da Fazenda para forçar a redução da taxa de juros. Delfim chegou a redigir um documento ao presidente Costa e Silva, em 1969, propondo a compra de bancos privados pelo governo, para derrubar os juros (VIANNA, 1987, p. 169). Era a estratégia de “persuasão coativa”. Os banqueiros interpretavam a práxis política de Delfim como uma maneira de privilegiar o desenvolvimento industrial, conforme as aspirações do empresariado paulista, ao qual o ministro era intimamente vinculado.

A relação entre o governo e os banqueiros foi também afinada pela criação de cenários de mediação de interesses como os congressos e encontros do setor financeiro. O presidente do Banco Central participou do I Encontro Nacional das Finanças (em dezembro de 1966) e, envolvido com decisões importantes, recomendou aos banqueiros a antecipação do II Encontro para março de 1967. Uma década depois, em 1977, foi a vez de um presidente da República participar, pela primeira vez, de um Congresso Nacional dos Bancos - em sua décima-segunda edição. “Em várias oportunidades, os Congressos de Bancos antecipam ou consolidam decisões tomadas pelo Conselho Monetário Nacional, bem como intensificam demandas e resistências do sistema bancário” (VIANNA, 1987, p. 174)¹³. Em 1975, pediam a reforma da Lei Ban-

¹³ As comissões consultivas ao CMN, criadas na Reforma Bancária de 64, foram uma “forma insuficiente e ineficaz de relacionamento do governo com o setor privado” (VIANNA, 1987, p. 159). As razões estavam na composição majoritária por representantes do setor público, na ausência de iniciativas para apresentação de propostas e no funcionamento irregular e dependente de convocação oficial. A exceção foi a Comissão de Consultoria Bancária (Coban), que teve alguma vida ativa, mas decidia sempre sobre uma pauta definida pelo BC. Em 1976, no I Congresso Nacional dos Bancos de Investimento, organizado pela Anbid, os banqueiros recomendaram ao novo governo que ouvisse as comissões como definido por lei, valorizando-as pela indicação de representantes do setor privado como presidentes de cada uma delas. Sugeriram também a adoção de um regimento interno único para todas as comissões, homologado pelo CMN. Em contrapartida, estavam certos de que o setor

cária, diante das evidências de formação de conglomerados financeiros não amparados pela legislação - só no final dos anos 80 permitiu-se a formação de bancos múltiplos, englobando numa só pessoa jurídica as diversas atividades do setor financeiro.

A pluralidade de formas de mediação entre os interesses de grandes empresários financeiros e os governantes se manteve com a abertura política e a institucionalização de novas formas de negociação política. Makler perguntou aos executivos no final dos anos 80: “Empresários vão diretamente aos políticos para fazer sugestões ou complementos. Para quem o senhor apresenta as suas reivindicações?”. A resposta revelou que “uma combinação de estratégias era utilizada pela classe financeira brasileira e por suas instituições para influenciar o Estado. Em igual proporção (cerca de um quinto) foram mencionados políticos, associações de classe, abordagem direta do governo, nenhum contato com políticos ou não responderam. (...) Os conglomerados localizados no Centro-Sul, comparados com aqueles da periferia, mobilizaram mais avenidas políticas para articular os interesses de suas empresas ou conglomerados” (MAKLER, 1992, p. 18-19).

O Bradesco, maior banco múltiplo privado brasileiro, é um exemplo desse potencial de abordagem direta - inclusive, de abordagem de iniciativa do governo, interessado em perceber as possíveis relações do sistema financeiro a medidas em fase de planejamento:

“Autoridades, de diretores do Banco Central a ministros, ligam todo dia para o presidente do Bradesco. Querem palpites sobre medidas econômicas, tomam a temperatura do mercado e muitas vezes pedem que ele ajude esta ou aquela instituição financeira. O porte do Bradesco, com sua presença em 1.300 municípios, faz com que ele seja sensível a qualquer alteração de humor dos depositantes e dos tomadores de empréstimo. O governo precisa dessa fonte de informação”¹⁴.

No ano em que o Bradesco obteve o maior lucro da história da empresa privada no Brasil (R\$ 824,5 milhões em 1996), o poder do presidente da empresa, Lázaro Brandão, era descrito com as metáforas do Império. “Conselheiro informal de autori-

privado valorizaria as comissões indicando, como seus representantes, presidentes dos respectivos órgãos de representação de classe. Simonsen atender às reivindicações dos banqueiros e em 1977 as comissões estavam reativadas. Mesmo assim, não funcionaram para atender à disposição de entendimento dos banqueiros.

¹⁴ Veja, 22/01/97, p. 102.

dades, interlocutor ocasional do presidente da República, Lázaro Brandão é hoje o executivo mais poderoso do mercado financeiro e a eminência parda da economia”¹⁵.

A relação dos banqueiros com o Congresso é outro exemplo do misto de institucionalização e coronelismo característico da ação política do empresariado financeiro. O Legislativo ganhou importância com a abertura política. Na Constituinte, os banqueiros se aliaram a organizações representativas de outros setores, na criação da União Brasileira dos Empresários (UBE), em março de 1986, para liderar as demandas de classe nos debates que definiram a nova Carta. A organização teve vida curta, mas os banqueiros mantiveram um *lobby* poderoso junto ao Congresso. Além da pressão ordinária sobre os congressistas em questões que interessam o setor (como a reforma tributária ou as leis sobre segurança bancária), o empresariado financeiro conta com a atuação permanente de uma bancada suprapartidária, composta de ex-ministros, economistas e donos ou funcionários de grandes bancos, eleitos com o apoio das entidades representativas do setor. A presença dos bancos no financiamento de campanhas eleitorais não é, aliás, uma exclusividade dos congressistas. Na campanha eleitoral de 1994, 20% dos gastos da candidatura de Fernando Henrique Cardoso (PSDB/PFL) à Presidência foram cobertos por doações de instituições financeiras¹⁶.

Assim, constata-se que de fato tem sido significativamente relevante a presença do empresariado financeiro na história política recente do país, seja ocupando postos-chave na gestão do Estado, seja coordenando estratégias de ação de classe. O poder dos bancos privados ocupa os espaços urbanos e as áreas virtuais da política brasileira. É difícil negar que no Brasil um banqueiro exerce influência maior sobre o Executivo e o Legislativo que um empresário do setor metalúrgico, metal-mecânico, agro-industrial ou mesmo um empreiteiro. Os banqueiros têm papel central na articulação política das ações de classe - formulando, comandando e financiando sua implementação. Neste sentido, pode-se afirmar, como ZEITLIN, que constituem um tipo social especial situado no centro de poder de classe. Podemos identificar, portanto, simetrias e distinções fundamentais entre os padrões da hegemonia financeira no Brasil e os retratados por MINTZ e SCHWARTZ - calcados, como vimos, na noção leninista de que

¹⁵ “A eminência parda da economia: O estilo imperial do comandante do Bradesco, Lázaro Brandão, que aconselha ministros e pode salvar ou quebrar empresários”. Veja, 22/01/97, capa e p. 102.

¹⁶ Voltaremos ao tema nos Capítulos IV e V.

o poder dos bancos decorre da capacidade de restringir ou expandir o crédito, conforme suas predileções.

A importância política do empresariado financeiro não derivou diretamente do exercício, pelos bancos privados, de papel determinante no crescimento da economia brasileira; este papel coube historicamente ao Estado. Os traços distintivos do poder dos banqueiros encontram-se na confluência entre características constitutivas da sociedade brasileira e desenvolvimentos econômicos recentes. O poder dos banqueiros deve ser compreendido sob a lógica de relações patrimonialistas características do tipo de dominação presente na política brasileira (MAKLER, 1992, p. 31). As modalidades de ação política dos banqueiros, por intermédio das entidades representativas ou da ação direta, têm referência explícita a relações familiares de controle ou propriedade. Assim, pode-se compreender, por exemplo, a presença de empresários e políticos ligados a alguns bancos regionais nas principais esferas da política nacional. A herança patriarcalista conserva traços singulares sobre o setor financeiro. Mais recentemente, novos elementos estruturais ampliaram e fortaleceram o poder diferenciado da parte mais rica do empresariado financeiro brasileiro. Entre estes elementos estão o estabelecimento de vínculos diretos com o desenvolvimento industrial, por propriedade ou fornecimento de crédito; o fato de serem poucos (e também gozarem de concentração de capital); e a articulação de alguns dos maiores banqueiros ao capital internacional. Em decorrência da crise do padrão de financiamento da economia, o papel dos bancos no crédito ao desenvolvimento cresceu em importância. Ganhos com a inflação permitiram o fortalecimento do papel dos bancos na rede transcorporativa¹⁷. O capital financeiro passou a coordenar e integrar interesses que antes representava.

O conjunto de medidas econômicas que levaram à queda da inflação no Brasil, após a metade de 1994 (o Plano Real) alterou o cenário dessa peculiar hegemonia financeira no Brasil. O perfil dessas transformações será analisado nos dois próximos capítulos.

¹⁷ “Os bancos são responsáveis pelo aumento da capacidade do varejo em oferecer crédito aos consumidores, propiciando, em conseqüência, a dinamização do comércio, com benefícios para o setor industrial e seus empregados”, afirmava em 1995 o presidente da Confederação das Associações Comerciais do Brasil e ex-presidênciaável Guilherme Afif Domingos. Banco Hoje, março de 1995, p. 48.

Capítulo III

A política econômica após o Plano Real

Nos momentos posteriores à eleição de Fernando Henrique Cardoso, em outubro de 1994, poucos no Brasil pareciam acreditar que grandes bancos privados pudessem sucumbir em consequência da estabilização da economia. “A maioria dos analistas concorda em que os bancos do setor privado, com exceção de meia-dúzia de bancos muito pequenos, podem ajustar-se rapidamente à inflação baixa”, escrevia o correspondente no Brasil do tradicional jornal Financial Times¹. Por isso, foi com surpresa que a sociedade recebeu a série de intervenções sobre algumas das maiores instituições financeiras desencadeada pelo Banco Central entre dezembro de 1994 e dezembro de 1996. Grandes investidores no exterior, entretanto, dispunham de uma noção bastante precisa dos riscos do sistema. Uma análise divulgada no início de outubro de 94 pela Thomson Bank Watch e sua associada no Brasil, Atlantic Rating, classificou em notas de A (baixo risco) a E (alto risco) quatro bancos privados grandes e médios: Noroeste (B), Bandeirantes (B/C), Bamerindus (C) e Econômico (C/D)². Dois anos e meio depois, nenhum dos quatro teria resistido incólume à onda de fusões e reestruturação do sistema financeiro.

O Plano Real tinha provocado arrepios no caixa dos bancos. A queda da inflação derrubara ganhos estimados em 30% do faturamento do setor. Mas o empresariado financeiro encarava o governo federal como parceiro na tempestade que estava por vir. “Desde o início da campanha [eleitoral de 1994], Fernando Henrique Cardoso foi o candidato preferido do mercado”³. Consolidada a vitória da aliança PSDB/PFL, os banqueiros confirmaram suas expectativas: “A continuidade da política

¹ Gazeta Mercantil, 04/10/94, p. 24.

² Gazeta Mercantil, 04/10/94, p. 27.

³ Gazeta Mercantil, 04/10/94, p. 11.

econômica atual e do programa de estabilização do governo do virtual presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, conta com apoio total do setor bancário”⁴.

A continuidade da política econômica implicaria numa série de transformações para bancos públicos e privados. Desde o início dos anos 90, a agenda política predominante no país apontava para a redefinição do papel do Estado, o ajuste das contas do governo federal, a abertura da economia e o estabelecimento de novas relações com a comunidade financeira internacional (entre outros aspectos, por meio da renegociação da dívida externa). O Plano Real acelerou tais tendências. Agregou exigências de maior competitividade, integração dos serviços e associação financeiro-industrial (características do novo cenário econômico no país) à internacionalização dos mercados, ao fortalecimento das operações do mercado de capitais, à securitização de ativos e às operações estruturadas (características consolidadas pela globalização financeira). A combinação destes dois blocos de fatores intimamente articulados (internos e externos) gerou um ambiente inédito para as instituições financeiras e dificuldades para muitos bancos privados e públicos. O perfil das transformações provocadas pelo Plano Real, assim como as suas motivações internas e suas relações com o processo de globalização financeira, será analisado neste capítulo.

1. Cai a inflação; mantém-se o lucro dos bancos

O sentido ascendente da curva inflacionária até a metade dos anos 80 aliviara os banqueiros brasileiros da pressão que as transformações estruturais do *métier* provocavam sobre os concorrentes no resto do mundo. A situação de relativa tranquilidade foi tumultuada pela primeira vez no ano de 1986. O Plano Cruzado foi o sinal de que algo poderia mudar. Foi o primeiro de uma série de pacotes econômicos heterodoxos para debelar a inflação, via de regra com resultados abruptos, que provocaram, por curtos períodos de tempo, a redução dos ganhos bancários com o *floating* - o lucro com a aplicação dos depósitos dos clientes parados nas contas - e a especulação financeira. As medidas do Cruzado, que atingiram por igual bancos

⁴ As declarações de apoio partiram do chairman do Unibanco, Roberto Konder Bornhausen, e do presidente da Fenaban, Alcides Lopes Tápias, na abertura do 10º Congresso Latino Americano de Marketing Financeiro. Gazeta Mercantil, 14-16/10/94, p. 17.

públicos e privados, foram um sinal claro da possibilidade de reversão de algumas posições tradicionais do sistema financeiro nacional.

Os bancos perceberam a necessidade de mudanças preventivas para enfrentar essas duas novas situações: os novos ativos financeiros do sistema globalizado e o cenário de inflação baixa. Conforme o presidente do Conselho de Administração do Unibanco, Roberto Konder Bornhausen, o Plano Cruzado motivou os bancos privados a passarem por um processo de reestruturação que envolveu:

- enxugamento de pessoal,
- redução e simplificação da estrutura,
- terceirização e
- automação⁵.

O impacto mais impressionante ocorreu sobre o estoque de empregos do setor, principalmente nos bancos privados. A partir de 1986, quando os bancos reuniram o maior volume de trabalhadores em sua história, o estoque de empregos só evoluiu no sentido de queda. O Itaú cortou 52% de seus postos de trabalho entre 1989 e 1994. O Bradesco ceifou 42% dos empregos.

	1989	1990	1991	1992	1993	1994
<i>Jan</i>	-	825.558	748.949	696.874	681.614	670.117
<i>Fev</i>	-	825.081	745.564	694.839	680.638	668.917
<i>Mar</i>	-	826.244	739.578	694.800	678.962	666.743
<i>Abr</i>	-	821.843	734.806	693.684	678.085	664.452
<i>Mai</i>	-	810.419	732.026	692.588	676.779	661.906
<i>Jun</i>	813.501	794.897	731.925	691.266	676.052	659.291
<i>Jul</i>	816.143	778.699	723.279	689.244	676.549	-
<i>Ago</i>	814.208	771.331	717.914	687.827	677.884	-
<i>Set</i>	815.249	768.287	714.089	687.843	677.574	-
<i>Out</i>	818.580	763.105	708.751	686.376	676.369	-
<i>Nov</i>	822.688	758.466	703.729	684.171	673.438	-
<i>Dez</i>	824.316	753.636	700.217	682.304	671.740	-
<i>Média</i>	815.342	791.464	725.069	690.151	677.140	656.427

Fonte: Cadastro Geral dos Empregados e Desempregados (lei 4.923/65) - Módulo I.
Elaboração: Dieese / Subseção SEEB SP

Parte dessa queda deveu-se à distribuição de atribuições, antes conferidas a funcionários de carreira, a trabalhadores terceirizados (por meio da contratação de

empresas locadoras de mão-de-obra). Este processo, bastante comum na virada para os anos 90, começou nos bancos pelos setores de limpeza e segurança, mas em breve se espalhou para áreas cruciais da atividade bancária, como os centros de processamento de dados. Outra parcela de trabalhadores foi dispensada como resultado da adoção, pelos bancos, de modelos de gerenciamento baseados na redução de degraus na escala hierárquica e no acúmulo de responsabilidades. Eliminando gratificações e comissões para funcionários intermediários e concentrando o número de gerências, os bancos sentiram-se à vontade para demitir executivos e técnicos qualificados.

O incremento da automação também afiou a foice para cortar empregos. Os bancos sempre investiram mais que outros setores produtivos em máquinas e computadores. Logo após a Reforma Bancária de 64, criaram os centros de processamento de dados, adquirindo computadores de grande porte. No início da década de 80, começaram a conectar as agências em tempo real. Os empregos passaram a ser substituídos por máquinas depois da metade dos anos 80, com a automação da retaguarda, a consolidação da estrutura de redes ligando computadores centrais às unidades de ponta, e a multiplicação dos sistemas de auto-atendimento com cartões eletrônicos. Na virada da década, os bancos tornaram populares os sistemas de captação e transferência de dados fora das agências, nas residências, lojas, escritórios e na Internet - o home banking⁶. Até o ano 2000, os banqueiros (reunidos na V Exposição de Equipamentos, Produtos e Automação Bancária, realizada em São Paulo em junho de 95) planejavam gastar mais US\$ 20 bilhões para que metade das 700 milhões de operações bancárias anuais fossem executadas em caixas eletrônicos - bancos sem bancários.

Aplicando tais decisões operacionais e organizativas, os bancos sobreviveram, com pequenas oscilações nas taxas de lucro, à segunda versão do Plano Cruzado, ao Plano Bresser, ao Plano Verão e aos vários momentos do Plano Collor. Mas foi com muita ansiedade que aguardaram a edição do Plano Real - implantado em julho de 1994 no governo Itamar Franco. “Desde 1964 (...) não havia tanta expectativa dos agentes econômicos pelo desempenho futuro dos bancos num panorama teoricamente

⁵ Banco Hoje, março de 1994, nº 60.

⁶ A divisão nessas etapas é de Sônia Larangeira, citada por JINKINGS, 1994.

mercado pela mais radical estabilização”⁷. O Plano Real de fato alcançou a estabilização da nova moeda ao custo da aplicação crescente de medidas econômicas drásticas, como a política de juros altos, a sobrevalorização do câmbio, a retenção ao crédito e uma nova política fiscal. Os bancos passaram a viver dificuldades inéditas com a queda duradoura da inflação.

Tabela 7 - Participação do setor financeiro no PIB 1993-95 (%)

<i>Ano</i>	<i>%</i>
1993	15,6
1994	12,4
1995	6,9

Fonte: IBGE/Andima, citado no Relatório Anual do Banco Central, 1996

A inflação alta transferia recursos para o setor público e para os bancos comerciais em escala equivalente a 5% do Produto Interno Bruto (nos anos de 1991 e 92). Os ganhos do setor público com a desvalorização da base monetária eram denominados pela expressão *imposto inflacionário*, e no início da década se situaram sempre em percentuais superiores a 30% das receitas fiscais⁸. A estabilização da economia gerou perda de receita para o governo e o fim de um lucro fácil para os banqueiros. Cerca de 40% do total das transferências inflacionárias era apropriado por bancos comerciais - mais de US\$ 10 bilhões só em 1993. O ganho inflacionário caiu para US\$ 456 milhões em 1995 - apenas 1,6% do total das receitas bancárias. De modo geral, as instituições financeiras não conseguiram se adequar de imediato ao cenário de inflação baixa e algumas delas precisaram recorrer com extrema frequência ao socorro interbancário ou à linha de redesconto do Banco Central.

Tabela 8 - Transferências inflacionárias 1991-93 (US\$ milhões)

<i>Ano</i>	<i>Imposto inflacionário</i>	<i>Bancos comerciais</i>	<i>Total</i>
1991	13.473,738	8.979,134	22.452,873
1992	12.730,777	8.957,249	21.688,026
1993	15.159,009	10.423,022	25.582,031

Fonte: Banco Central e FGV, citado por Conjuntura Econômica, junho de 1994, p. 50-51

⁷ Conjuntura Econômica, junho de 1994, p. 29.

⁸ Em 1991 - 32,27%; em 92 - 34,04%; em 93 - 33,03%. Conjuntura Econômica, junho de 1994, p. 50-51

O Plano Real também impôs novas restrições financeiras às empresas bancárias. A sustentação do plano sobre o tripé formado por política cambial, política monetária e política fiscal levou a equipe econômica a definir medidas que tiveram impacto direto sobre os multiplicadores do dinheiro em circulação - os bancos. A política monetária apertou o crédito, para evitar um retorno da inflação. Com a súbita estabilização da economia, a primeira impressão dos poupadores foi a de que, diante de baixas taxas de remuneração dos depósitos a prazo, o melhor seria manter o dinheiro (agora valorizado) em depósitos à vista, para investir em bens de consumo. O governo impôs limites à multiplicação desse dinheiro, porque temia os efeitos de um *boom* de consumo sobre a estabilidade econômica:

“A pressão da demanda global da economia provocou elevação dos níveis de utilização da capacidade instalada do setor industrial, a tal ponto que alguns segmentos aproximaram-se de seus limites máximos. Caso tais extremos fossem alcançados, afigurar-se-ia impraticável o atendimento de demandas adicionais aos níveis existentes de capacidade instalada, cuja ampliação não é factível de curto prazo. Dessa forma, a disputa final pelos bens e serviços far-se-ia com base em preços mais altos. Na tentativa de refrear a elevação de preços, a oferta interna seria ampliada através de aumento das importações”⁹.

Os recolhimentos compulsórios enxugaram o dinheiro à disposição da economia. Entre 1994 e julho de 95, o governo tirou de circulação R\$ 53 bilhões¹⁰. Só no Bradesco, no primeiro trimestre de 1995, os recolhimentos compulsórios sobre CDBs, poupança e depósitos à vista chegaram a R\$ 4 bilhões¹¹. “O aperto foi exagerado, bem acima dos objetivos do governo”, reclamava Lázaro Brandão. “Os nossos bancos são os menos alavancados do mundo. Como cortar mais?”¹² Na prática, estavam proibidos os ganhos bancários com depósitos à vista. As principais medidas de controle monetário adotadas no segundo semestre de 1994¹³ foram:

- Depósito compulsório de 100% dos novos recursos captados em depósitos à vista, reduzido para 90% a partir de 15/12/94;

⁹ Banco Central do Brasil, Relatório Anual, 1994, p. 36.

¹⁰ Banco Central do Brasil, Relatório Anual, 1995, p. 33. O aperto caiu para R\$ 40 bilhões em setembro de 95 e R\$ 44 bilhões em dezembro.

¹¹ Folha de S. Paulo, 04/06/95, p. 2-12

¹² Conjuntura Econômica, jun 95, p. 34.

¹³ A sistematização consta do Relatório Anual do Banco Mercantil de São Paulo de 1994, citado por Estudos Setoriais Dieese, nº 6, set/95, p. 7.

- Depósito compulsório de 20% sobre novos recursos captados em depósitos a prazo, a partir de 01/07/94, e de 30% a partir de 31/08/94, observado escalonamento gradual até esse percentual em 28/10/94 e caindo para 27% a partir de 26/12/94;
- Encaixe obrigatório em espécie junto ao Banco Central de 20% sobre recursos captados em poupança a partir de 01/07/94, elevado para 30% a partir de 12/09/94, com a possibilidade de realizar o acréscimo de 10% em títulos federais a partir de 26/09/94;
- Prazo máximo de três meses para as operações de adiantamento, empréstimo e financiamento, e proibição das operações de financiamento, aquisições de bens e serviços através de cartão de crédito;
- A partir de 21/10/94, recolhimento compulsório obrigatório de 15% sobre as operações contratadas, renovadas ou prorrogadas de adiantamento, empréstimo, financiamento e crédito de qualquer natureza, inclusive sobre os encargos.

As novas exigências de reservas monetárias para o sistema financeiro aumentaram o custo do dinheiro. Mesmo assim, os bancos conseguiram ampliar o volume de operações de crédito. As receitas decorrentes de operações de crédito saltaram de US\$ 6,3 bilhões para US\$ 20,7 bilhões - uma evolução de 226% entre 1994 e 95. O total de recursos envolvidos nessas operações subiu de R\$ 160 bilhões em 1994 para US\$ 210,8 bilhões em 1995.

Para poder emprestar rapidamente, os bancos flexibilizaram as exigências de garantias dos clientes. Sem garantias, com o incremento de características recessivas na atividade econômica e taxas de juros elevadas, o resultado imediato foi o aumento da inadimplência: os créditos em atraso ou em liquidação no sistema financeiro nacional subiram 45% entre 1993 e 94¹⁴. De 94 a 95, pularam de R\$ 12 bilhões (7,5% da carteira de operações de crédito) para R\$ 32,5 bilhões (15,4%)¹⁵. No Bradesco, a inadimplência quadruplicou, de 1% para 4% das operações¹⁶. O rápido crescimento dos créditos em atraso e em liquidação foi carregado principalmente pelos bancos privados. “Entre julho de 94 e outubro de 97, a soma dessas rubricas triplicou em valor e passou a representar 7,6% do total das operações de crédito dos bancos privados. (...) Com os bancos públicos (...) a proporção de dívidas em atraso e em

¹⁴Folha de S. Paulo, 15/10/95, p. 2-1

¹⁵Gazeta Mercantil, Balanço Anual 1996/1997, outubro de 1996, p. 360.

¹⁶Folha de S. Paulo, 04/06/95, p. 2-12

liquidação para o total de créditos concedidos, que estava em 45%, caiu para 31% e seu valor absoluto se reduziu em 17%” (BARROS, LOYOLA e BOGDANSKI, 1998).

Além das exigências da política monetária, das mudanças operacionais e da nova realidade do mercado os bancos precisaram se adaptar a novas normas de segurança dos ativos. O Conselho Monetário Nacional publicou em 17 de agosto de 1994 a resolução 2.099, regulamentando a adequação dos bancos brasileiros aos padrões internacionais de solvência e liquidez estabelecidos no Acordo de Basiléia, fechado em dezembro de 1987. A norma definiu prazo até 30 de abril de 1995 para que os bancos se enquadrassem. A regulamentação impôs duas exigências principais: novos limites mínimos para patrimônio líquido dos vários tipos de banco e novos percentuais de risco. As exigências de capital mínimo subiram, em média, 167%. Para os bancos de desenvolvimento, os níveis mínimos saltaram 722,57%. “Esses parâmetros constituem condição *sine qua non* para a integração do país ao processo de globalização do sistema financeiro”¹⁷. Estimava-se que cerca de 30% dos bancos múltiplos precisariam se adequar ao patrimônio líquido mínimo, sob pena de liquidação extrajudicial, no prazo extremamente curto de oito meses - nos Estados Unidos, os bancos tiveram cinco anos para se adaptar às exigências do Acordo. O conselheiro da Adeval e vice-presidente da Ancor, Gaspar Gasparian Filho, disse que, ao impor as exigências, “o CMN optou pela volta ao oligopólio. Com isso, põe-se em choque a concorrência no setor e se reinstala o predomínio do poder econômico”¹⁸.

Nos primeiros meses após o Plano Real, os bancos apostaram em fórmulas clássicas de reestruturação, testadas desde o Plano Cruzado, para enfrentar a economia sem inflação. Com a substancial participação das instituições públicas, que implantaram programas de demissão voluntária¹⁹, o estoque de empregos no setor foi reduzido em 129.051 postos em dois anos - acelerando as profundas alterações no perfil da profissão de bancário. As organizações representativas da categoria previam a extinção de mais 180 mil postos de trabalho entre os anos 1995 e 2000²⁰.

¹⁷ Banco Hoje, fevereiro de 1995, p. 28.

¹⁸ Banco Hoje, março de 1995, p. 39.

¹⁹ Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e todos os bancos estaduais reduziram o número de trabalhadores oferecendo incentivos financeiros à rescisão contratual e, em alguns casos, constringendo os bancários à demissão, o que confere aos programas um caráter menos “voluntário” do que a expressão permite supor.

²⁰ Estimativa citada por Ricardo Berzoini, presidente do Sindicato dos Bancários de São Paulo, o maior do país. “Há agências onde a função do escriturário, que processava papéis e separava cheques

Tabela 9 - Empregos no sistema financeiro nacional (1994-96)			
	1994	1995	1996
Jan		632.761	566.786
Fev		629.251	584.152
Mar		623.749	559.765
Abr		622.060	555.232
Mai		616.847	547.715
Jun		611.751	532.003
Jul	657.233	592.280	528.182
Ago	653.272	588.927	526.093
Set	650.022	585.350	521.939
Out	646.236	581.758	
Nov	641.292	577.436	
Dez	637.647	571.582	
Média	656.427	602.813	544.874
Fonte: Cadastro Geral dos Empregados e Desempregados (lei 4.923/65) - Módulo 1. Elaboração: Dieese / Subseção SEEB SP			

x As previsões dos analistas de tendências para o setor financeiro alertavam para a necessidade de regionalização, segmentação, aprofundamento dos investimentos em tecnologia, e exigência de clientela mais sofisticada. A alternativa foi diversificar: os bancos treinaram seus funcionários para vender mais seguros, planos de previdência, cartões e para conceder empréstimo. O Bradesco, no primeiro trimestre de 1995, viu os ganhos com previdência privada crescerem 100%. A Bradesco Seguros fechou 70% mais negócios e também a área de cartões de crédito cresceu²¹. Uma consequência deste cenário foi o incremento nos investimentos em outros setores da economia, distintos do financeiro. Os bancos aumentaram suas apostas na privatização das estatais. De 1990 a abril de 1997, haviam participado com 19% dos US\$ 13,6 bilhões obtidos pelo governo federal no programa de privatização²².

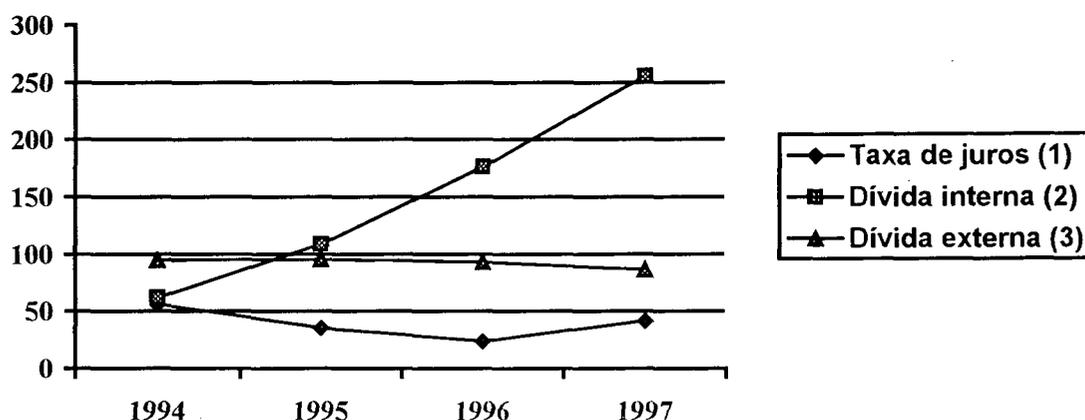
vindos do caixa, simplesmente desapareceu. Tudo é feito nos computadores.” Folha de S. Paulo, 26/11/95, p. 2-3.

²¹ Folha de S. Paulo, 04/06/95, p. 2-12

²² Folha de S. Paulo, 27/04/97, p. Especial-12. Até aquele momento, o governo havia privatizado sobretudo companhias siderúrgicas e do setor petroquímico. Mas os bancos já estavam preparados para investir em outros setores. Em outubro de 1994, Pactual, Bozano Simonsen, Icatu e Nacional constituíram a empresa Iven Companhia de Investimentos em Energia, para comprar estatais do setor elétrico. A empresa adquiriu a Escelsa, do Espírito Santo, primeira companhia privatizada no governo Fernando Henrique.

Os bancos também conservaram lucros com a manutenção de altas taxas de juros, incidindo sobretudo na dívida pública interna e nos negócios internacionais. Os bancos “se beneficiaram do diferencial entre a taxa de juros interna - que fechou o ano acumulando 25,1% a.a. nos títulos federais - e os juros internacionais. Isso manteve atraente a tomada de recursos externos, que se dava a taxas não superiores a 12% a.a.”²³. Associada ao programa de privatizações, a política de juros altos (destinada a manter no país reservas compostas de capital volátil) resultou em compensação considerável à perda das receitas inflacionárias.

Tabela 10 – Evolução de juros e dívida no Brasil (1994-97)



(1) Over/Selic em % (2) Dívida mobiliária federal em R\$ milhões (3) Dívida externa pública em US\$ milhões

Fonte: Banco Central do Brasil

O grau de concentração dos depósitos nas maiores instituições financeiras era outro componente determinante para a variação das taxas de juros. Em 1993, apenas os 10 maiores bancos detinham mais de 65% do total dos recursos próprios investidos no setor (o patrimônio líquido). Os 30 maiores acumulavam 85%. “O controle por parte dos 10 maiores bancos de mais de 65% do mercado de empréstimos no país certamente tem impacto sobre o processo de formação das taxas de juros”²⁴.

²³ Estudos Setoriais DIEESE, nº 6, set/95, p. 07.

²⁴ Conjuntura Econômica, junho de 1994, p. 32.

Tabela 11 - Concentração bancária em 93 (part. no total dos 100 maiores, em %)			
	<i>10 maiores</i>	<i>20 maiores</i>	<i>30 maiores</i>
<i>Patrimônio líquido</i>	67,51	79,06	85,39
<i>Depósitos totais</i>	60,00	74,44	81,74
<i>Operações de crédito</i>	67,31	79,56	86,42
Fonte: Conjuntura Econômica, junho de 1994			

* Outra fonte crescente de receitas foram as tarifas, que subiram em média 41% nos três primeiros meses após o Plano Real, alcançando 25% do faturamento antes garantido pela inflação²⁵. As diferenças de valores para tarifas iguais em bancos distintos chegaram a 5.391% - valores fixados conforme a estratégia de crescimento dos bancos. O ganho com tarifas subiu de US\$ 2,8 bilhões em 1994 para mais de US\$ 4 bilhões no ano seguinte²⁶. Ao todo, as receitas com serviços cresceram em média 43%.

A reestruturação teve impacto direto (e positivo) nos índices médios de rentabilidade do setor. Os nove maiores bancos tiveram lucro líquido em 1994 10% maior que no ano anterior. A rentabilidade média sobre o patrimônio líquido foi de 12,7% (em 93, fora 13,2%). Em parte, as razões da performance estiveram na presença de taxas elevadas de inflação no primeiro semestre, e em medidas adotadas de imediato no segundo semestre: demissão de bancários e aumento no número de postos de atendimento (foram criadas 128 novas agências em 1994). Também ampliaram o investimento em automação. O sistema financeiro como um todo gastou US\$ 4,4 bilhões em informática em 1994, contra US\$ 3,4 bilhões no ano anterior (DIEESE, 1995). Tais resultados médios tiveram poucas variações em 1995. Uma amostra de 119 bancos projetou rentabilidade média de 11,9% sobre o patrimônio líquido, contra 12,7% em 1994²⁷.

Para o presidente da Associação Brasileira de Bancos Comerciais e Múltiplos, Antônio Hermann Dias de Menezes, “o setor bancário privado fez um ajuste estrutural significativo para adequar-se ao fim da inflação. (...) Os bancos vinculados à inflação perderão receitas na proporção de sua vinculação”²⁸. Menezes utilizava um

²⁵Folha de S. Paulo, 22/01/95, p. 2-11

²⁶Gazeta Mercantil, Balanço Anual 1996/1997, outubro de 1996, p. 360.

²⁷Gazeta Mercantil, Balanço Anual 1996/1997, outubro de 1996, p. 360. Os dados são da empresa de consultoria Austin Asis.

²⁸Banco Hoje, nº 58, jan/1994, pp 18-19, Rio de Janeiro, GTCOM.

artifício aritmético para indicar que a participação do sistema financeiro no PIB brasileiro, na verdade, não justificava a acusação de serem “sócios da inflação”. “Os números sobrestimam exageradamente a participação das instituições financeiras ‘strictu sensu’ no PIB, pois, sob a rubrica ‘instituições financeiras’ está incluído o efeito inflacionário”²⁹.

Pequenas e médias instituições também mantiveram a rentabilidade em alta. A performance de 15 bancos analisados pelo Dieese em 1995 comprovou os ganhos espetaculares desses bancos de atacado, com poucos bancários e poucas agências com portas abertas para as ruas. O patrimônio líquido desses bancos equivalia a 8% do PL dos nove maiores; seu lucro líquido, a 28% do lucro dos maiores bancos. Mas os pequenos e médios bancos tiveram rentabilidade média sobre o patrimônio líquido de 43,41%, mais que o triplo da dos nove maiores bancos comerciais. “Difícilmente qualquer outra atividade econômica legal garante um retorno em tempo tão reduzido”. (DIEESE, 1995, p. 58)³⁰.

2. Os instrumentos tradicionais de supervisão bancária

Com a práxis bancária alterada pela queda da inflação, o mercado não permaneceu com os mesmos banqueiros. O governo federal sabia que muitos bancos não estavam preparados para grandes desafios e tomou medidas que definiram quem poderia continuar operando. Ao impor limites à circulação do dinheiro, o governo demonstrava estar atormentado pelo fantasma de uma “crise bancária”. O Banco Central e a equipe econômica sabiam que seria preciso intervir no mercado bancário para evitar uma crise de confiança que abalasse o sistema como um todo. “Quando uma determinada fábrica entra em processo de falência e fecha, os demais participantes da indústria até podem se beneficiar, porque teriam mais clientes”,

²⁹ Tomando por base o índice de 7,5% de participação no PIB obtido pelo IBGE em 1991, o presidente da ABBC realizava o milagre da minimização do lucro por meio da seguinte equação: $7,5\% \text{ (participação no PIB)} - 3,7\% \text{ (seignorage)} - 1\% \text{ (imposto transaccional)} = 2,8\%$. Conclusão: “O espaço para crescer é gigantesco!” (idem).

³⁰ Os 15 bancos analisados foram: ABC Roma (grupo Roberto Marinho), Banco de Crédito de São Paulo, BBA, Cacique, Cindam, Credibanco (associado ao The Bank of New York), Fenícia (grupo Arapuã), Fibra, GM, Marka, Matrix, Patente, Rural, Santander e SRL. O Dieese não incluiu neste grupo bancos especializados em fundos de investimento, como o Pactual e o Garantia. O retorno desses bancos especializados na gestão de portfólios de investimento era também imenso. O Pactual

comparou o presidente do BC, Gustavo Loyola. “No caso do sistema bancário, uma falência pode causar uma crise de confiança com corrida aos outros bancos e fuga de capitais. As conseqüências de uma crise no sistema de pagamentos em termos do setor real da economia e mesmo da vida do cidadão são muito sérias”³¹.

Até 1995, o arcabouço legal para a atuação do BC sobre as instituições financeiras previa basicamente três medidas distintas, para o caso de constatar-se a sua insolvência (iminente ou inevitável):

Intervenção, regulamentada pela lei 6.024, de 13/03/74: O Banco Central nomeia um interventor para assumir a gestão da instituição. As atividades normais são suspensas e os respectivos dirigentes, afastados. “A intervenção é uma medida administrativa de caráter cautelar que objetiva evitar o agravamento das irregularidades cometidas ou da situação de risco patrimonial capaz de prejudicar os seus credores. Tem duração limitada no tempo e poderá ser seguida da retomada das atividades normais da instituição, da decretação da sua liquidação extra-judicial ou da sua falência” (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 1996a).

Liquidação extrajudicial, também regulamentada pela lei 6.024: Extingue a empresa, diante de indícios de insolvência irrecuperável ou infrações às normas regulamentadoras das atividades da instituição. O Banco Central vende os ativos para pagar os credores, devolvendo as sobras aos controladores ou responsabilizando-os pelo passivo a descoberto.

Regime de Administração Especial Temporária (Raet), disciplinado pelo Decreto-Lei 2.321, de 25/02/87: Foi criado durante o governo Sarney, para ser aplicado de imediato aos bancos estaduais, embora não haja objeções a que seja aplicado a instituições privadas. Funciona como uma intervenção, mas sem a suspensão das atividades normais da empresa. Os dirigentes perdem o mando da instituição e são substituídos por um conselho de diretores nomeado pelo Banco

era reconhecido como um dos melhores bancos de investimento do mundo, com 14.240% de rentabilidade de suas carteiras entre 1984 e 1994 (Banco Hoje, março de 1995).

³¹ Conjuntura Econômica, junho de 1996. O governo se empenhou para negar a possibilidade de ocorrer no Brasil a crise de capitais registrada no México no final de 1994. “A situação de lá é muito diferente da existente no Brasil”, afirmava o ministro da Fazenda, Pedro Malan. “Eles acumularam um déficit enorme, da ordem de quase 30 bilhões de dólares. Também não devemos subestimar a capacidade do mercado financeiro internacional em avaliar a situação de cada mercado em particular. Nós certamente vamos continuar recebendo um volume expressivo de aplicações financeiras do exterior, inclusive porque o novo governo vai caminhar na realização de todas as

Central. O conselho promove o saneamento da empresa, durante um período limitado. Se o saneamento não for possível, pode se transformar em liquidação ou intervenção.

Esses instrumentos foram francamente utilizados pelo Banco Central durante 20 anos. Mais de 700 empresas sob a vigilância da instituição foram alvo de intervenções, liquidações e RAETs.

Tabela 12 - Instituições sob regime especial do BC (1977 - 96*)	
<i>Tipo de empresa</i>	<i>Submetidas a regime especial</i>
Bancárias	147
Corretoras de câmbio, títulos e valores mobiliários	96
Distribuidoras de títulos e valores mobiliários	172
Financeiras	45
Consórcios	79
Crédito imobiliário	40
Outras	145
Total	724
* Até agosto de 1996. Fonte: BCB/Depad/Conep, citado em Banco Central do Brasil, 1996a.	

A mão de ferro do Banco Central espalmou principalmente os bancos comerciais estaduais. Eleitos como um dos alvos centrais das políticas de contenção do déficit público, implantadas desde o final dos anos 80 sob o pretexto de procurar controlar a inflação, os bancos estaduais foram mantidos sob a severa vigilância do governo federal e sob pesados ataques do empresariado financeiro, de economistas, intelectuais e políticos. De 23 regimes de intervenção decretados pelo BC entre 1986 e 1992, em 19 os alvos eram bancos múltiplos estaduais, bancos comerciais estaduais ou caixas econômicas estaduais (GARCIA e FERNANDES, 1993, p. 34)³². Em 1994, às vésperas do início do governo Fernando Henrique Cardoso, os bancos estaduais voltaram ao noticiário, como “ameaça ao Plano Real”: “Bancos estatais são

reformas necessárias para que a economia se mantenha em crescimento e sem a inflação que tanto nos atrapalhou no passado”. Exame, 04/01/95.

³² Os quatro casos envolvendo bancos privados foram três liquidações (Agrobanco, Columbia e Grande Rio) e uma falência (Sibisa)

excrescências pré-capitalistas. Será um grave erro revitalizá-los e mantê-los sob a tutela dos políticos que, como a experiência mostra, podem se revelar menos honestos e capazes do que desejaríamos que fossem”, afirmava o economista Eduardo Giannetti da Fonseca³³.

O governo, que já esperava turbulências durante o período de adaptação das instituições bancárias às novas características do mercado nacional e às exigências da globalização financeira, inicialmente decidiu agir utilizando os recursos previstos na legislação em vigor. No final de novembro de 1994, o Banco Central provocou pânico em especuladores das Bolsas de Valores ao decretar a liquidação de um pequeno banco, o Bancorp, a sétima instituição liquidada. Os temores eram de uma crise geral no sistema, afetando empresas maiores, e se amparavam em rumores de que de dez a 15 bancos apelavam diariamente ao redesconto³⁴.

A Febraban, em fase de transição de diretorias, estava atenta às dificuldades dos bancos. O então presidente Alcides Tápias e o eleito, Schulman, reuniram-se imediatamente com o presidente do BC, Malan, o ministro da Fazenda, Ciro Gomes, e o presidente Itamar Franco. Estavam acompanhados do presidente da CNF, Leo Wallace Cochrane Jr. e do futuro presidente da entidade, Cristiano Buarque Franco Netto. Malan comprometeu-se a aliviar o compulsório sobre os depósitos à vista, medida que beneficiaria pelo menos 84 bancos pequenos e médios, na avaliação do presidente da ABBC, Antônio Hermann³⁵.

Em 30 de dezembro de 1994, dois dias antes da posse do governo FHC, o BC decretou o Regime de Administração Especial Temporária nos dois maiores bancos estaduais do país, Banespa e Banerj. Declarava iniciado um ciclo de pressões para adequar o sistema financeiro às exigências de uma economia com inflação baixa, cujos principais momentos se deram em torno das medidas que afetaram dois dos maiores bancos do país - o Banespa e o Econômico.

³³ Folha de S. Paulo, 09/10/94, p. 2-4.

³⁴ Folha de S. Paulo, 27/11/94, p. 2-3. Malan negou, afirmando que apenas cinco bancos estavam no redesconto.

³⁵ Idem. A explicação pública para a visita às autoridades foi o convite para a cerimônia de posse das novas diretorias das entidades empresariais. A posse ocorreu em 8 de dezembro, e foi marcada por discursos de líderes banqueiros e de líderes governamentais, em sentidos distintos. Schulman afirmou que as prioridades de seu primeiro ano de gestão seriam gestões junto ao Congresso para aprovação das reformas fiscal e previdenciária. A reforma fiscal permitiria ao governo equilibrar as contas e aliviar o sistema financeiro “da pressão da cunha fiscal representada pelos tributos e compulsórios sobre depósitos a prazo e empréstimos” (Folha de S. Paulo, 10/12/94, p. 2-5).

2.1. Banespa X Econômico

O Raet sobre o Banespa, assim como sobre o Banerj, foi decidido com a participação dos governadores eleitos nos dois estados - Mário Covas e Marcello Alencar, ambos do partido do presidente, o PSDB. Os bancos comerciais estaduais viviam problemas muito graves e em certa medida distintos dos que os bancos privados passavam a enfrentar: seu problema de fundo era a crise do setor público, que só poderia ser resolvida em definitivo com a reconstrução da capacidade de financiamento do Estado³⁶. “A intervenção em alguns bancos estaduais foi decorrente mais de desajustes em relação à alocação de recursos, misturando-se ao endividamento dos estados, do que à perda do *float*”, avaliava o presidente do Bradesco, Lázaro Brandão³⁷. Políticos e técnicos envolvidos com a solução para os problemas dos bancos estaduais não tinham posições homogêneas. O tema provocava reações passionais inclusive entre as lideranças políticas que tinham o dever de propor políticas para o sistema: “Quando eu for demitido, eu lhe dou minha opinião sobre o que precisa ser feito com os bancos oficiais”, afirmava em 16 de outubro de 1994 o ministro da Fazenda, Ciro Gomes³⁸. Depondo à Comissão de Assuntos Econômicos do Senado em 13 de dezembro de 1994, o presidente indicado do BC, Pérsio Arida, disse não ver sentido na existência de bancos estaduais. “A experiência demonstra que eles são suscetíveis a crises de acordo com os ciclos eleitorais. A cada quatro anos, a boa qualidade de uma administração pode ser desfeita pela seguinte. Não vejo como escapar de uma ampla reestruturação do problema. A privatização é certamente uma saída importante”³⁹. “O ideal é a privatização, não apenas do Banespa, mas de todos os bancos estaduais”, diria também Gustavo Loyola⁴⁰. Opiniões distintas também tinham os governadores eleitos, Covas e Alencar. Na semana anterior à decretação do Raet, ambos foram comunicados da decisão do BC pelo futuro ministro da Fazenda,

³⁶ Para uma análise detalhada desta hipótese, ver LOPREATO (1995)

³⁷ Conjuntura Econômica, jun 95, p. 34.

³⁸ Gazeta Mercantil, 17/10/94, p. 3. Idéia semelhante à dos presidentes do BC foi defendida em editorial pelo jornal Folha de S. Paulo. “Não há razão para a existência de bancos estaduais. Sua permeabilidade a pressões políticas torna-os extremamente propensos a desajustes. A facilidade de apelar ao endividamento convida os Estados ao desequilíbrio fiscal. A ação do BC [ao decretar o Raet sobre o Banerj e o Banespa] foi correta. Mas privatizar ainda é a melhor solução”. Folha de S. Paulo, 31/12/94. P. 1-2

³⁹ Folha de S. Paulo, 14/12/94, p. 1-8.

⁴⁰ Idéia atribuída ao presidente do BC pela Folha de S. Paulo, 04/06/95, Finanças, p. 1.

Pedro Malan. Alencar remeteu carta ao presidente Fernando Henrique, pedindo a intervenção. O governador do Rio era francamente favorável à privatização dos bancos estaduais⁴¹. Covas não aceitou a idéia de colaborar. Manifestara-se desde a campanha eleitoral contra a idéia de vender o banco⁴². A diferença de posturas seria fundamental para o desenlace dos regimes especiais.

O governo de São Paulo dispunha de 66,7% das ações com direito a voto do Banespa. O banco tinha dificuldades em fechar o caixa desde setembro, quando os bancos privados decidiram, em decorrência de postura conservadora adotada pelo Bradesco, suspender a ajuda que forneciam no interbancário. O governo federal optou por não intervir de imediato, para não afetar a disputa eleitoral de 3 de outubro. O problema principal estava na dívida do estado de São Paulo com o Banespa, estimada em R\$ 8 bilhões e crescendo vertiginosamente, ao sabor das taxas de juros elevadas desde a estabilização econômica.

Na manhã de 7 de outubro de 1994, o presidente do Banespa, Carlos Alberto Meinberg, se reuniu com os diretores de Política Monetária, Alkimar Moura, e de Normas, Cláudio Mauch, do Banco Central. Foi outra de uma série de reuniões que vinham sendo realizadas desde março, buscando solução para os problemas de liquidez do banco de São Paulo. A proposta em estudo pretendia reestruturar a dívida do estado com o Banespa, por intermédio de um instrumento denominado *securitização*. A idéia era criar um fundo do estado, administrado pelo banco através de uma empresa. O fundo teria ativos do estado (ações de estatais, direito de exploração de serviços públicos, imóveis...) e emitiria debêntures para o Banespa em troca dos empréstimos. O Banespa poderia colocar no mercado as debêntures, que seriam úteis para quem estivesse interessado na privatização das empresas cujos ativos constituiriam o fundo⁴³. O governo de Luiz Antônio Fleury Filho (PMDB) consolidou a proposta como parte de um plano de privatização de estatais remetido à Assembléia Legislativa ainda em outubro de 1994⁴⁴.

⁴¹ Folha de S. Paulo, 31/12/94, p. 1-5 e 1-6. "Em diálogo com Fernando Henrique, Alencar disse que temia ser responsabilizado por eventuais irregularidades praticadas durante a gestão de Leonel Brizola".

⁴² "O Banespa está fora do horizonte de privatizações. O governo federal não precisa do Banco do Brasil? O estado de São Paulo precisa do Banespa". Folha de S. Paulo, 16/12/94, p. 1-4.

⁴³ Gazeta Mercantil, 10/10/94, p. 17.

⁴⁴ A proposta de securitização parecia ter o apoio do candidato a governador Mário Covas. No I Fórum Brasil, ciclo de debates realizado em São Paulo, Covas prometeu securitizar a dívida e vender ativos do Banespa, caso eleito (Gazeta Mercantil, 10/10/94, p. 6). Nos dias seguintes a essa

Segundo o ex-governador Antônio Fleury Filho, a dívida do estado com o Banespa era estável desde 1990, crescendo apenas às taxas de correção vigentes no mercado. “0,7% vem de 77 e 78 (governo Paulo Egydio); 15,3%, do período de 79 a 82, no governo Maluf. Nada menos de 46,5% pertencem ao período de 83 a 86, no governo Montoro; 37,5% são de 1987 a 1990, do governo Quéricia”⁴⁵. Para Fleury, a decretação do Raet “foi uma medida covarde, uma mesquinhez, uma pusilanimidade, uma cafajestada”⁴⁶. Na interpretação de Covas, o Raet seria uma oportunidade de negociar com o Banco Central o alongamento do prazo para pagamento de 12 para 20 anos e a reduzir a taxa de juros sobre a dívida de 60% para 10% ao ano.

As negociações sobre a rolagem da dívida e a retomada do banco pelo governo estadual se estenderam durante longos meses. Os funcionários do Banespa constituíram comitê de defesa da instituição, composto por prefeitos e vereadores, deputados estaduais e federais. No início de agosto de 1995, o Banco Central reuniu banqueiros para ouvir sugestões em relação ao caso Banespa. Os banqueiros sugeriram que o governo do estado pagasse as dívidas que tinha no banco com ativos do setor elétrico⁴⁷. A tensão entre o BC, disposto à privatização, e fortes pressões do governo e do empresariado paulista alongou o período de negociações.

Em fevereiro de 1996, o governo paulista, o BC e o Ministério da Fazenda fecharam um acordo preliminar para encerrar o regime especial. A dívida estadual havia saltado para R\$ 15 bilhões. Pela proposta, o Tesouro Nacional emprestaria R\$ 7,5 bilhões ao governo estadual, que quitaria parte de sua dívida como Banespa. Em abril, Covas desistiu. “O negócio se tornou inviável para São Paulo”. O acordo não pôde ser executado porque dependia de aprovação pelo Senado. A demora do processo no Senado gerou um acréscimo de mais de R\$ 2 bilhões na dívida, o que tornou a proposta “insustentável para o Estado”, segundo Covas⁴⁸. Os meses seguintes assistiram à viabilização da hipótese de federalização do Banespa, pela qual

declaração, os jornais ventilaram a notícia de um acordo feito pelo BC com Fleury para facilitar a transição para Covas em relação aos problemas do Banespa, implantando a securitização e iniciando um processo de reestruturação do banco. Uma das questões em jogo seria a dualidade de papéis entre o Banespa e a Nossa Caixa. *Gazeta Mercantil*, 31/10/94, p. 19.

⁴⁵ Folha de S. Paulo, 31/12/94, p. 1-7.

⁴⁶ Folha de S. Paulo, 31/12/94, p. 1-6.

⁴⁷ *Gazeta Mercantil*, 10/08/95.

⁴⁸ *O Estado de S. Paulo*, 21/04/96

o governo federal assumiu definitivamente o controle do banco, em troca do refinanciamento da dívida de São Paulo, para posteriormente privatizá-lo.

Enquanto isso, no Rio de Janeiro, o Banco Central encaminhou o Raet na direção da privatização do Banerj. A administração da instituição foi entregue ao banco privado Bozano Simonsen, que demitiu pessoal, enxugou gastos e avaliou o patrimônio do Banerj, leiloado por R\$ 150 milhões ao Itaú, em 1997. O Itaú se fortalecera nos dois anos anteriores, realizando uma incorporação ou fusão bancária a cada semestre e consumando uma *joint venture* com o Bankers Trust americano.

A diferença de desfecho nas situações relativamente semelhantes do Banespa e do Banerj comprova a vigência, no conjunto de organismos governamentais responsáveis pela política para o sistema financeiro, de práticas de negociação com os principais atores relacionados aos bancos estaduais. A matriz desta práxis pode estar no reconhecimento de que os problemas enfrentados pelos BCEs têm relação íntima com a saúde financeira de seus controladores - os governos estaduais -, mas a convicção governamental sobre a privatização dos bancos estaduais não deixa amplas margens a soluções alternativas.

As iniciativas do Banco Central em relação aos bancos privados foram menos marcadas pela diplomacia política. Em 11 de agosto de 1995, o governo decretou intervenção extrajudicial sobre o banco Econômico, oitavo maior privado nacional, provocando um vendaval de temores e boatos sobre o sistema financeiro. O banco com sede na Bahia, que vinha enfrentando seguidos problemas para fechar o caixa, tinha tradição de atuação política na vida das oligarquias regionais assim como nas maiores esferas da política nacional. Seu presidente, Ângelo Calmon de Sá, fora membro do Conselho Monetário Nacional, presidente da Caixa Econômica Federal e ministro de Estado. A intervenção desencadeou um jogo de forças entre o governo federal e políticos baianos liderados pelo senador Antônio Carlos Magalhães (PFL).

Em julho de 1995, já eram claras as notícias de que o Econômico ia mal das pernas. O diagnóstico era da UTI do sistema financeiro - a assistência de liquidez do Banco Central. Ninguém se aventurava a informar o montante a que o banco baiano recorria, mas se especulava que o rombo já ultrapassara a barreira do R\$ 1,2 bilhão e poderia, facilmente, alcançar R\$ 3 bilhões⁴⁹. O governo federal já havia acionado dois

⁴⁹Gazeta Mercantil, 06/08/95.

bancos federais para dar auxílio ao Econômico no interbancário; a CEF teria emprestado R\$ 300 milhões⁵⁰. O presidente do Econômico também teria pedido dinheiro ao Bradesco e a outros grandes bancos privados para fechar o caixa. “Não se retraia, senão eu quebro”, teria dito ao presidente do banco, Lázaro Brandão, por telefone⁵¹. Investigações posteriores comprovaram falhas do Banco Central na supervisão do sistema financeiro, já que o Econômico enfrentava problemas desde, pelo menos, o início de 1995. Uma atuação preventiva poderia ter proporcionado soluções menos traumáticas que a intervenção.

Houve algumas articulações para buscar solução alternativa. Angelo Calmon de Sá tentou convencer os acionistas a injetarem até US\$ 250 milhões para recapitalizar a empresa e acabar com as dificuldades de liquidez. Tentou alongar o prazo de pagamento das dívidas com o Banco Central, argumentando que o governo federal tinha dívidas de R\$ 721 milhões com o Econômico⁵². No dia 2 de agosto, o presidente do Banco de Investimentos da Bahia, Pedro Mariani, reuniu-se com o presidente do BC, Gustavo Loyola, para pedir informações sobre o Econômico⁵³. Ele e Emílio Odebrecht estavam liderando negociações com dois outros grupos petroquímicos, Ultra e Suzano, para adquirir parte do controle do Econômico. O BC deu prazo para o Econômico conseguir R\$ 250 milhões e aliviar a iliquidez. A diretoria do banco permitiu o vazamento de duas outras exigências para salvar o Econômico: a mudança no controle do banco e a renegociação das dívidas acumuladas no redesconto⁵⁴. O senador Antônio Carlos Magalhães sondou o dono do banco de investimentos Opportunity, o empresário baiano Daniel Dantas, para que montasse a reestruturação do banco e posteriormente assumisse o seu controle⁵⁵. “Um dia antes da intervenção, Calmon de Sá dava como certa a venda do Econômico para o Bamerindus. O negócio foi desfeito em Brasília, quando o BC exigiu o pagamento de R\$ 700 milhões”⁵⁶.

As tentativas foram infrutíferas. A intervenção, consumada na sexta-feira, 11 de agosto, foi seguida da notícia de que o banco não abriria na segunda-feira seguinte, mas que os depósitos até R\$ 5 mil seriam garantidos pelo Banco Central. O

⁵⁰Gazeta Mercantil, 07/08/95.

⁵¹ Veja, 22/01/97, p. 106.

⁵²Gazeta Mercantil, 08/08/95.

⁵³Gazeta Mercantil, 03/08/95.

⁵⁴Gazeta Mercantil, 06/08/95.

⁵⁵Gazeta Mercantil, 06/08/95.

⁵⁶Folha de S. Paulo, 10/09/95, p. 2-2.

presidente Fernando Henrique, o ministro da Fazenda, Pedro Malan, e o presidente do Banco Central, Gustavo Loyola, decidiram pela intervenção⁵⁷. O presidente do Econômico, Calmon de Sá, e Malan estiveram reunidos até a meia-noite de domingo, 13 de agosto. Calmon pediu ao ministro para tentar ampliar o limite para saque dos correntistas e poupadores do banco⁵⁸.

O senador Antônio Carlos Magalhães liderou o bloco dos descontentes. Começou criticando o interventor Flávio Sales Barbosa por ter fechado o banco em vez de, como no Banespa e Banerj, continuar operando normalmente. Correntista do Econômico, ACM convocou todos os depositantes do banco para irem à justiça contra a intervenção. O senador considerou “criminosa” a intervenção, “uma atitude violenta do BC contra a Bahia e os baianos”⁵⁹. “A solução que o BC adotou é a única que não presta, mas o arbítrio pode tudo; a discriminação é evidente absurda e intolerável”, afirmou o senador. Exigências de tratamento semelhante ao do Banespa e Banerj também foram apresentadas pelos controladores de outros bancos decretados sob intervenção em 11 de agosto - o Mercantil, de Pernambuco e o Banco Comercial de São Paulo.

As armas do regionalismo foram resgatadas por atores políticos de todas as cores partidárias. Miguel Arraes (PSB), governador de Pernambuco, considerou a intervenção no banco Mercantil uma discriminação contra o Nordeste. Ele convocou a bancada do estado no Congresso para se manifestar. A bancada do PFL pediu a convocação da diretoria do BC para depor na comissão de Finanças da Câmara sobre a situação das instituições financeiras que estariam buscando socorro no BC. A estratégia era atacar o BC para pedir isonomia de tratamento com o Banespa e Banerj⁶⁰.

O governo federal reagiu aos ataques públicos de políticos baianos negando a possibilidade de ruptura de sua base de apoio. “Não acredito em problemas políticos.

⁵⁷ A tríplice autoria da decisão foi admitida por Loyola. *Gazeta Mercantil*, 14/08/95.

⁵⁸ A informação foi dada por Calmon. *Gazeta Mercantil*, 15/08/95.

⁵⁹ *Gazeta Mercantil*, 14/08/95. As declarações de lideranças políticas nos próximos parágrafos foram extraídas, exceto os casos apontados, das edições da *Gazeta Mercantil* entre 15/08 e 20/08/95.

⁶⁰ A bancada baiana mobilizou os recursos que estavam ao seu alcance para pressionar o governo. O presidente da Confederação Nacional dos Dirigentes Lojistas (CNDL), Gerson Gabrielli, disse que o governo deveria dar ao Econômico o mesmo tratamento dado aos bancos estaduais. “O depositante de um banco privado, por acaso, é menos cidadão?” indagou Mário Godilho, presidente da Associação dos Dirigentes do Mercado Imobiliário (ADEMI). O Presidente da Associação Comercial da Bahia, Álvaro Lemos, apelou para que o governo federal tivesse uma visão social do problema.

O governo está tomando cuidados especiais nesse caso”, disse o porta-voz da Presidência, Sérgio Amaral⁶¹. Em nome da bancada parlamentar da Bahia, ACM esteve com o presidente Fernando Henrique no dia 15. A proposta de acordo previa que o Econômico passasse a ser, temporariamente, controlado pelo governo da Bahia, até ser privatizado. O banco sairia do estado de intervenção, desde que o governo baiano oferecesse garantias reais de R\$ 1,1 bilhão ao BC para solucionar a necessidade imediata de liquidez. “O regime de intervenção só será mudado quando o Governo da Bahia der garantias que sejam aceitas pelo BC. Não estamos dando cheque em branco para ninguém”, disse o porta-voz Sérgio Amaral. Mas o governador baiano, Paulo Souto, disse que o Estado não faria nenhuma injeção de recursos para capitalizar o Econômico. Todo ônus ficaria para o BC a quem caberia a responsabilidade de gerir o banco.

A proposta obteve a rejeição de importantes políticos da base de apoio do governo federal. O governador paulista, Mário Covas, reclamou: “Para São Paulo mandam privatizar. Para lá (BA) mandam estatizar”. Os governadores do Sul, em reunião do Codesul, disseram não admitir a utilização de recursos federais na tentativa de sanear o Econômico. A diretoria do Banco Central informou ao governo o seu pedido de demissão, caso confirmada a hipótese de estadualização⁶². O gabinete da Presidência e o Ministério da Fazenda recuaram, apresentando uma relação de exigências que, na prática, inviabilizaram o acordo.

A solução do impasse político, por meio do fortalecimento da posição da diretoria do BC, levou a impasses na solução da intervenção. Para o setor privado, injetar dinheiro no Econômico era inviável naquelas condições. “O interesse que existe é só na compra das agências e dos créditos bons”, dizia o dirigente de um banco de atacado⁶³. Mas um banco de porte médio logo manifestou interesse em adquirir o Econômico. O Excel se destacara nos três anos anteriores por possuir uma estrutura enxuta e conseguir elevada rentabilidade. A instituição ficou em 2º lugar em rentabilidade (37,6%) sobre o patrimônio líquido entre os 50 maiores bancos de 1993,

⁶¹ Gazeta Mercantil, 14/08/95.

⁶² O próprio interventor do Econômico, Francisco Barbosa, disse: “O pior acionista que pode haver em uma empresa é o governo”. Para ele só existiam duas saídas para o Econômico: arranjar novos investidores que injetassem recursos ou garantissem que as dívidas seriam honradas ou que os depositantes, poupadores, investidores mostrassem que poderiam zelar pela liquidez do banco e recuperar sua credibilidade. Fora isso, só a liquidação.

⁶³ Gazeta Mercantil, 18/08/95.

só superada pela do Bozano Simonsen. O banco, fundado em 1990 por Ezequiel Edmond Nasser (sobrinho de Joseph Safra, do Banco Safra) com um capital inicial de US\$ 9 milhões, chegou a abril de 1994 com patrimônio de US\$ 82 milhões. O banco era voltado para o atendimento na área de crédito para pessoas jurídicas. Tinha 1.700 empresas como clientes e cinco agências⁶⁴.

O Excel estava interessado no patrimônio de 279 agências, 9.900 funcionários, e no ativo de R\$ 2,5 bilhões em aplicações e empréstimos a bons clientes do Econômico. O pedaço ruim, uma dívida de R\$ 3,6 bilhões com o Banco Central, era o que atrapalhava. Com a adoção de mudanças nas normas do sistema financeiro nacional e utilizando novos incentivos a fusões e aquisições, o banco pôde associar-se ao banco suíço Union Bancaire Privée, e consumir a compra.

3. A necessidade das mudanças

As notícias sobre o estado das finanças do oitavo maior banco privado brasileiro afetaram a principal moeda de qualquer sistema financeiro: a confiança. O fragilizado sistema bancário brasileiro virou refém do “Clube dos 100 Bilhões”, uma confraria de cerca de 200 investidores com capacidade de quebrar bancos do dia para a noite. Integravam esse seleto grupo de milionários os maiores fundos de pensão do país, detentores ao final de 1995 de um patrimônio total estimado em R\$ 50 bilhões (pelo menos metade disso conservado por obrigação legal em aplicações financeiras); fundos de investimento; grandes empresas; e as fortunas de poucas pessoas físicas⁶⁵.

A intranqüilidade provocada pelo caso Econômico favoreceu outros bancos nacionais de peso e os estrangeiros. Constatou-se, nas semanas seguintes, uma intensa migração de depósitos dos bancos privados para os bancos públicos e também para os maiores bancos privados (como o Bradesco). “Quanto maior a insegurança dos depositantes com o sistema financeiro privado nacional, maior número de clientes correm para depositar seus recursos no banco que dirijo”, afirmava o presidente do Banco de Boston, Henrique de Campos Meirelles⁶⁶. “É um movimento compreensível e inevitável, pois a maioria dos bancos estrangeiros aqui presentes são de países onde

⁶⁴ Folha de S. Paulo, 12/07/94, p. 1-7

⁶⁵ Folha de S. Paulo 24/03/96, p. 2-7. Às vésperas da venda do Nacional, em novembro, esses investidores sacaram em poucos dias R\$ 2,5 bilhões do banco.

não só os bancos centrais protegem os depositantes, como as economias estáveis e sem intervenções governamentais abruptas permitem tranquilidade a eles. Além disso, a transparência dos balanços adiciona um fator extra de segurança”.

O papel do Banco Central como instituição fiscalizadora do sistema financeiro foi colocado em xeque depois da intervenção no Banco Econômico. Voltou ao debate a pergunta: “O BC deve ou não ser autônomo?”. O presidente Fernando Henrique e a maioria dos ministros eram contrários à autonomia do BC, incluindo o do Planejamento, José Serra, que declarou: “O que se quer: criar um quarto poder?”. O ministro da Fazenda, Pedro Malan, e o presidente do BC, Gustavo Loyola, eram favoráveis à autonomia. Quando ainda ocupava o cargo de Loyola, Malan afirmou: “Espero ser o último presidente do BC não independente”⁶⁷. Durante a posse de Maurício Schulman na presidência da Febraban, em 1994, Malan concentrou seu discurso na defesa de alterações institucionais específicas para o sistema financeiro. Defendeu a aprovação, pelo Congresso Nacional, de lei complementar estabelecendo mandatos fixos para os diretores do BC e a introdução na Constituição da frase: “A função do Banco Central é assegurar o poder de compra da moeda nacional”⁶⁸. O debate ecoava no setor privado: “Com o Banco Central independente, não haveria espaço para pressão política. Presenciaríamos a simples execução de decisão meramente técnica”, dizia Jan Eichbaum, da consultoria AT Kearney⁶⁹.

As experiências de aplicação sobre os bancos em dificuldade das normas em vigor revelaram as insuficiências das três formas clássicas de ação sobre o sistema - intervenção, liquidação extrajudicial e Raet. Um dos problemas, como disse Meirelles, era que os clientes não dispunham de qualquer garantia para seus depósitos. Outro era a demanda social por punições exemplares: os ex-dirigentes, responsáveis pela falência das instituições, teriam pouco que temer se fossem mantidas as determinações legais, que estabeleciam um emaranhado de medidas protelatórias e praticamente nenhuma pena. Por fim, o Banco Central sentia dificuldade para dar soluções rápidas e alternativas à liquidação para instituições que ainda poderiam atuar no mercado. “O Banco Central não dispunha de mecanismos hábeis sob cujo fundamento pudesse

⁶⁶ Folha de S. Paulo, 03/12/95, p. 1-3.

⁶⁷ Gazeta Mercantil, 08-10/09/95.

⁶⁸ Folha de S. Paulo, 10/12/94, p. 2-5.

⁶⁹ Folha de S. Paulo, 17/08/95, p. 2-2.

determinar medidas de capitalização, de reorganização, de alienação de controle ou de afastamento de administradores” (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 1996a).

Nos meses seguintes à intervenção no Econômico, o governo federal tomou uma série de iniciativas para alterar a regulamentação do sistema no que dizia respeito às garantias contra riscos, às práticas de fiscalização das instituições financeiras e à punição de maus administradores. A natureza e o perfil das principais medidas implantadas pelo governo será o tema analisado no próximo capítulo.

Capítulo IV

As mudanças na regulamentação do sistema financeiro e suas conseqüências

Nos meses anteriores à crise do Econômico, em agosto de 1995, o Banco Central utilizara a intervenção para enfrentar os problemas dos grandes bancos privados, o Raet para os bancos estaduais e a liquidação extrajudicial para os pequenos bancos falidos. Estes instrumentos empurravam para o mercado a responsabilidade de sanear o sistema. Mas a eficiência do mercado para esta finalidade foi posta à prova com o Econômico, quando surgiu, pela primeira vez após o Plano Real, o grave risco de que uma crise afetasse profundamente o sistema bancário brasileiro. Comprovado o esgotamento dos instrumentos tradicionais de ação do BC sobre o sistema, o governo federal decidiu, então, financiar fusões como o “preço social” para manter a confiança da população no sistema. As decisões do Executivo alteraram como nunca no passado o quadro da concorrência entre as empresas do sistema financeiro no país.

O Banco Central logo mostrou-se disposto a apoiar de diversas formas bancos que quisessem se juntar. O presidente Gustavo Loyola achava inevitável que houvesse um enxugamento do sistema financeiro brasileiro. O ministro Pedro Malan admitiu no final de outubro de 1995 que o governo estava estudando uma legislação para agilizar e facilitar as fusões entre instituições financeiras: “A nós do governo cabe ordenar e facilitar essas operações. As fusões entre bancos estão ocorrendo em todo o mundo. Até mesmo na Europa, Japão e EUA. Na América Latina, temos os exemplos da Argentina, Chile e México”¹. Supostas negociações entre o Unibanco e o Nacional já existiam².

¹Gazeta Mercantil, 31/10/95. No início do mês, o ministro participou de seminário sobre “Estabilização Econômica: Perspectivas do Plano Real”. O evento foi programado pela Gazeta Mercantil e pelo

As principais medidas tomadas pelo governo para “ordenar e facilitar” as transformações no sistema financeiro nacional foram a criação do Proer e do Fundo Garantidor de Crédito e a ampliação do alcance punitivo do BC para os controladores das instituições financeiras sob regime especial.

. Criação do Fundo Garantidor de Crédito

A crise do Econômico motivou uma corrida dos aplicadores para as maiores instituições financeiras nacionais ou para bancos com solidez internacional. “Um dos fatores que contribuíram para essa concentração de liquidez foi a ausência de um mecanismo de seguro-depósitos na economia brasileira” (BARROS e ALMEIDA JR., 1996, p. 6). Os aplicadores temiam perder o dinheiro, na eventualidade de quebra de seu banco, e buscaram instituições que aparentavam menor risco de insolvência. Esse movimento prejudicava bancos cuja situação de iliquidez já havia vazado no mercado - caso do Bamerindus e do Nacional, principalmente. Como essa migração de recursos poderia ser fatal na geração de uma crise bancária (fantasma que atormentava o governo), a prioridade do Banco Central passou a ser a criação de um seguro para os depósitos.

Dias depois de decretar a intervenção no Econômico, o presidente do BC conversou com dirigentes dos dez maiores bancos privados para mobilizar recursos para formação de um fundo para proteger a poupança depositada em instituições bancárias. No dia 22 de agosto, o BC e a Febraban fecharam um acordo para criação de uma variação da modalidade de seguro de depósito, que seria aplicado de imediato, inclusive nos bancos sob intervenção³. No dia 29, os banqueiros e o BC acertaram detalhes da constituição do Fundo de Garantia de Depósitos, que seria tema da reunião do CMN no dia 31.

O Conselho formalizou o FGC como uma associação civil sem fins lucrativos, sob a forma legal de sociedade de direito privado, para dar cobertura de até R\$ 20 mil por titular a depósitos e aplicações financeiras nas hipóteses de insolvência ou decre-

Banco Boavista e ocorreu em Washington (EUA), durante o Encontro Anual do Banco Mundial, a partir do dia 09 de outubro. Malan fez parte da mesa de debates do seminário, com Stanley Fischer (vice-presidente do FMI).

²Gazeta Mercantil, 11/09/95

tação de intervenção, liquidação extrajudicial ou falência de instituição que participasse do fundo. O limite de R\$ 20 mil atenderia a 90% dos correntistas. Estariam cobertos pelo fundo os depósitos à vista, de poupança, letras de câmbio, imobiliárias e hipotecárias emitidas ou aceitas pelos bancos. As garantias foram estendidas a todas as instituições financeiras submetidas aos regimes de intervenção, liquidação extrajudicial ou Raet desde o início do Plano Real. A primeira resolução do Conselho Monetário Nacional a tratar do tema foi a de número 2.197, de 31/08/95.

O caso é típico: uma iniciativa governamental condicionou os banqueiros a criarem uma associação privada para garantir o seguro bancário. A administração do fundo seria privada, com fiscalização do BC. A contribuição dos bancos seria obrigatória e proporcional ao volume de depósito: mensalmente, todas as instituições financeiras e associações de poupança e empréstimo (exceto cooperativas de crédito e seções de crédito de cooperativas) depositariam no FGC 0,025% do montante de seus saldos escriturados das contas garantidas, totalizando cerca de R\$ 30 milhões mensais. Apesar de administrarem e contribuírem para o fundo, os banqueiros não alcançaram consenso na formulação dos estatutos do FGC. O CMN voltou a tocar no assunto três meses depois. A resolução 2.211, de 16/11/95, estabeleceu o estatuto e o regulamento do FGC, tarefa que pela resolução anterior deveria ter sido cumprida pelos banqueiros.

. Criação do Proer

O Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional foi implantado pelo Conselho Monetário Nacional, por meio da resolução 2.208, de 03/11/95, e pelo governo federal, por meio da medida provisória 1.179 (depois nomeada com a série 1.507-X). A resolução do CMN criou incentivos financeiros às reorganizações administrativas, operacionais e societárias de instituições financeiras em dificuldade, inclusive através da transferência de controle acionário e modificação de objeto social. Os bancos teriam acesso a uma linha de crédito especial; poderiam ficar temporariamente fora das exigências de limite operacional do Acordo de Basileia; e poderiam diferir em até dez semestres (cinco anos) os gastos

³ Antônio Carlos Castrucci, da ABBC, disse que os pequenos e médios bancos também deveriam

com reestruturação, reorganização e modernização da instituição resultante da fusão. O financiamento do Proer se dava com recursos provenientes de recolhimentos compulsórios das instituições financeiras.

A medida provisória estabeleceu o tratamento tributário do Proer. Nos casos de incorporação, as instituições poderiam:

- contabilizar como perdas os valores dos créditos de difícil recuperação da instituição incorporada e deduzir essas perdas da base de cálculo da contribuição social sobre o lucro líquido;
- registrar como ágio a diferença entre o valor da aquisição e o valor patrimonial da participação societária adquirida, adicionando o ágio ao valor dos prejuízos fiscais de anos anteriores, até o limite de 30% do lucro líquido, e deduzindo o total para fins de determinação do lucro real e da base de cálculo da contribuição social.

Em paralelo, o governo editou regras complementares. A resolução 2.212, de 16/11/95, aumentou a exigência de capital mínimo para constituição de novos bancos, sem alterar o mínimo exigido em casos de fusão, incorporação e transferência de controle acionário, dificultando a criação de novas instituições financeiras. A circular 2.633 do Banco Central esclareceu que o acesso ao Proer seria concedido apenas quando ocorresse mudança no controle acionário. “Desta forma, o Proer não foi concebido para ser um programa de socorro a banqueiros, mas sim um programa instituído para garantir a estabilidade do sistema financeiro, evitando que problemas de liquidez e/ou solvência de alguma instituição financeira ocasionasse uma crise sistêmica, prejudicando todos os setores da economia” (BARROS e ALMEIDA JR., 1996, p. 7). O presidente do BC, Gustavo Loyola, também repudiou argumentos que condenaram o caráter salvador do Proer para bancos falidos:

“É entendimento corrente que o Proer foi feito para ajudar os banqueiros. Essa versão não guarda qualquer relação com os fatos. O Proer foi instituído para atender correntistas e poupadores e por que não dizer a própria sociedade. Em primeiro lugar, a condição necessária para ter acesso ao Proer é que o banco mude de controlador como determinado na Resolução 2208. Portanto o acionista majoritário é afastado, assim como seus bens ficam indisponíveis até a solução do caso. (...) O Banco Central tem agora poderes para determinar a capitalização da empresa financeira, e se isso não acontecer determinar a transferência de controle acionário

ou a fusão incorporação ou cisão. A não implementação das providências no prazo fixado pela autoridade monetária poderá acarretar a decretação do regime especial que for adequado. Além disso, ao instaurar um processo administrativo contra uma instituição financeira, o Banco Central pode afastar cautelarmente, os indiciados enquanto durar a apuração das responsabilidades. Pode, também, impedir que os administradores indiciados assumam cargos de direção ou administração em empresas financeiras. Portanto, dizer que o Proer favorece os banqueiros é uma afirmação no mínimo leviana. O grande beneficiado do Proer é o consumidor de serviços bancários, que pode continuar utilizando tais serviços e tendo acesso a seus recursos sem nenhuma solução de continuidade”⁴.

O Proer se assemelha a outras medidas governamentais para incentivo à concentração financeira, em vigor entre 1971 e 1987⁵. Entre as principais medidas em vigor neste período estavam incentivos fiscais ilimitados⁶; restrição à abertura de novas agências aos bancos privados (com incentivo à incorporação de agências de uns por outros bancos); facilidades de crédito pelo Banco Central para fusão e incorporação; controle de crédito para facilitar a acumulação do capital no setor; e mecanismos institucionais para facilitar manobras especulativas e aumentar as fontes de lucro.

O primeiro objeto de aplicação do Proer foi o banco Nacional. A empresa estava quebrada. Fraudes sucessivas no balanço desde 1986 escondiam um rombo bilionário. Nada menos que 652 operações fictícias encobriam os buracos. O rombo no Nacional, assim como o do Econômico, evidenciou falhas na fiscalização do Banco Central. Em 5 de março de 1996, o presidente do BC, Gustavo Loyola, depôs ao Congresso por oito horas. Reconheceu os erros de fiscalização e confirmou um rombo de R\$ 5 bilhões nas contas do Nacional.

⁴ Conjuntura Econômica, junho de 1996.

⁵ A Comissão de Fusões e Incorporações de Empresas (Cofie), criada em 1971, coordenou a concessão desses benefícios. De 1964 a 1981, ocorreram 187 incorporações e, de 64 a 72, 26 fusões de bancos comerciais (CUNHA, HADDAD e HANNEQUIM, 1994, p. 55).

⁶ O decreto-lei 1.303 de 31/12/73 permitia ao CMN autorizar a dedução como prejuízo do valor da diferença entre o valor da aquisição e o valor patrimonial líquido, e sua amortização em mais de um exercício financeiro; também autorizava a dedução como despesa de valores que o BC considerasse como encargos de instituições financeiras no fortalecimento do sistema financeiro; e conferia isenção de imposto de renda sobre o lucro e sobre a valorização do ativo das instituições envolvidas na fusão ou incorporação. O decreto-lei 1.337, de 23/07/74 permitiu a dedução, do lucro sujeito ao imposto de renda, das quantias pagas na aquisição de cartas-patentes. Ambos os decretos foram substituídos pelo decreto-lei 2.075, de 20/12/83, que autorizou o diferimento de amortização de custos e despesas para fins de apuração do lucro real, a dedução como prejuízo do ágio na aquisição de ações e a isenção do IR sobre a valorização do ativo ou sobre o lucro verificado em poder dos acionistas. Em 21/12/87, os incentivos foram extintos pelo decreto-lei 2.397. (BCB, 1996a).

Para poder ser vendido sem rombos, o Nacional foi repartido em “parte boa” e “parte ruim”. Ao tempo em que o Diário Oficial publicava uma versão atualizada da MP do Proer, o mercado financeiro recebeu a notícia da venda da “parte boa” para o Unibanco, com recursos próprios e verbas do programa (a título de reestruturação administrativa e operacional)⁷. A disponibilidade de verbas a taxas razoáveis e garantias modestas acirrou os ânimos ainda exaltados pela recente crise no oitavo maior banco privado do país. A diretoria do BC viu-se novamente em guerra com a oligarquia baiana no Congresso, disposta a *fritar* a autoridade monetária se não estendesse ao Econômico, por meio de algum casuísmo, os incentivos do Programa. A diretoria do Banco Central respondeu as pressões lideradas pelo senador Antônio Carlos Magalhães com o vazamento da “pasta rosa”, cujo conteúdo era composto basicamente de documentos sobre as doações do Econômico para as eleições de 1990 e de uma lista com abreviaturas dos nomes de 45 candidatos ao Congresso Nacional recomendados pelo presidente da Febraban, Leo Wallace Cochrane Jr.. Os papéis mostravam que o Econômico doou naquelas eleições US\$ 2.478.129 a 25 candidatos. Quinze foram eleitos e o maior beneficiado foi o candidato ao governo da Bahia, Antônio Carlos Magalhães, com US\$ 1,6 milhão⁸.

Parte das verbas do Proer acabaram, meses depois, financiando a compra do Econômico pelo Excel. Entre novembro de 1995 e novembro de 1997, o Proer destinou ao todo R\$ 21 bilhões em incentivos a fusões, incorporações ou aquisições no mercado bancário. O programa motivou polêmica quanto ao volume de recursos, equivalente a 77% do total investido em Educação pelas três esferas de governo em 1995 ou 110% do orçamento anual do Ministério da Saúde. O governo defendeu-se afirmando que “à luz dos graves problemas bancários dos países asiáticos e da natureza das soluções propostas, ficam claras a validade e a oportunidade do Proer, que permitiu sanear e fortalecer o sistema financeiro nacional, evitando o alto custo de uma crise sistêmica” (BARROS, LOYOLA e BOGDANSKI, 1998).

Além disso, o Banco Central foi contestado quanto à composição das garantias sobre os empréstimos do Proer e detalhes do processo de avaliação do patrimônio das

⁷ O fato de uma filha do presidente Fernando Henrique ser casada com um dirigente do Nacional foi tomado como agravante na coincidência de datas entre o Proer e a fusão. “Uma circunstância particular, que liga a família do presidente à dos donos do Nacional, levou-o [Banco Central] a primeiro articular a venda do banco”, escreveu o articulista Janio de Freitas. Folha de S. Paulo, 25/02/96.

⁸ IstoÉ, 20/12/95.

empresas divididas em “parte boa” e “parte ruim” no processo de fusão ou reestruturação. Amparado na noção de sigilo bancário, o BC não tornou públicos os contratos que estabeleceram os termos segundo os quais o “banco bom” era repassado aos novos controladores. A sociedade não teve acesso a informações sobre os componentes do preço da “parte boa”, nem sobre a indexação deste preço. Tampouco soube os critérios para a composição das garantias do “banco ruim” (de R\$ 1,20 para cada R\$ 1,00 emprestado para recuperar o “banco bom”) ou da recuperação dos prejuízos. Em geral, as garantias foram dadas em papéis de baixa liquidez. O BC não estipulou prazo para zerar as contas do “banco ruim”.

Compuseram parte relevante das garantias créditos bancários junto ao FCVS, títulos da dívida externa e ações e empresas pertencentes ao banco sob intervenção/liquidação⁹. “O programa oficial de apoio a processos de saneamento, fusão e incorporação de bancos estremecidos (alguns estrebuchados) possibilitou a instituições bem administradas desfazer-se de “esqueletos” guardados nos respectivos cofres: o naipe de “moedas podres”, liderado pelo megamico do crédito imobiliário, o FCVS”, afirmou o comentarista econômico Joelmir Beting. Ele estimava que metade dos lucros do setor bancário em 1996 era proveniente da desova do FCVS: bancos que detinham essa moeda negociaram-na com bancos envolvidos em fusões, os quais obtiveram liquidez utilizando-a como garantia para os recursos do Proer. Essa espécie de operação “socializou prejuízos privados nas burras do Tesouro Nacional, via Banco Central”¹⁰. Dois anos depois da liberação das primeiras verbas do Proer, apenas R\$ 1,2 bilhão haviam sido quitados; R\$ 13,2 bilhões tinham sido transferidos para o Banco Central; com o acréscimo de R\$ 3,1 bilhões sob a forma de encargos financeiros, o saldo total dos Proer somava R\$ 9,7 bilhões (BARROS, LOYOLA e BOGDANSKI, 1998).

. Estabelecimento de novas punições aos administradores e facilidades para privatização de empresas submetidas a intervenção.

Novas regras, constantes da medida provisória 1.182, de 17/11/95 (depois numerada 1.470-X), ampliaram poderes do Banco Central para atuar no saneamento do

⁹Folha de S. Paulo, 12/01/97, p. 2-7.

¹⁰A Notícia, 20/03/97, p. A-12.

mercado, “prevenindo e solucionando crises de liquidez e/ou solvência de instituições financeiras” (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 1996a). A MP:

- estendeu aos controladores do banco a responsabilidade civil pelos prejuízos apurados nos regimes de intervenção, liquidação ou Raet. Seus bens também ficaram indisponíveis;
- criou medidas saneadoras de natureza preventiva, passíveis de adoção por integrantes do próprio mercado;
- flexibilizou e agilizou as regras para privatizar instituições estaduais cujas ações tivessem sido desapropriadas após a decretação do Raet;
- determinou a apuração da responsabilidade dos auditores independentes que tenham verificado balanços e a contabilidade dos bancos submetidos a intervenção, liquidação ou Raet.

Antes dessa MP, o Banco Central estava restrito à aplicação dos dispositivos previstos nas leis que criaram os mecanismos de intervenção, liquidação extrajudicial e administração especial temporária. “Somente os ex-administradores poderiam ser responsabilizados civilmente pelos prejuízos causados à instituição, ainda que tais ex-administradores tivessem agido sob orientação dos controladores da empresa, os quais (...) ficavam imunes de responsabilização pelos prejuízos causados a terceiros” (BCB, 1996a). A MP estendeu aos controladores a responsabilidade solidária pelos prejuízos. Seus bens também ficariam em indisponibilidade, para satisfazer os créditos dos depositantes.

Além disso, a medida provisória permitiu que, nos casos em que a lei determinasse o regime de liquidação extrajudicial, fosse possível decretar o Raet, “objetivando sempre a normalidade do mercado financeiro e a proteção dos interesses de depositantes e investidores” (BCB, 1996a).

A MP também inovou no que diz respeito às soluções para os regimes de exceção. O artigo 5º estabeleceu que o BC pode permitir aos controladores do banco com problemas que tentassem a salvação da instituição por meio de capitalização da sociedade, transferência de controle acionário e reorganização societária por incorporação, fusão ou cisão. Anteriormente, eram dirigentes nomeados pelo governo federal que assumiam o ônus de reerguer (ou liquidar) as empresas em dificuldade. “O dispositivo é inovador porque impõe aos responsáveis pela crise da instituição o dever de solucioná-la em tempo e, mais ainda, faz com que o próprio mercado atue como parceiro na

conjuração da crise de liquidez ou de solvência” (BCB, 1996a). Se os controladores do banco não solucionassem os problemas, o BC poderia então tomar as medidas saneadoras¹¹.

Por fim, a MP destinou à privatização as ações de bancos estaduais sob Raet, obrigando o BC a fixar prazo para alienar o controle acionário da instituição sob regime especial.

Complementarmente, outra medida provisória, de número 1.334, de 13/03/96, instituiu a possibilidade de responsabilização dos auditores contábeis em caso de irregularidades nas instituições financeiras, forçando os auditores externos a informar ao BC sempre que identificados problemas ou sempre que o banco se negue a divulgar informações.

Tais medidas foram concebidas pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, chefiada por Luiz Carlos Sturzenegger. Deram ao BC poderes de atuação preventiva em instituições bancárias com problemas financeiros criando uma norma que na prática substituiu a lei 6.024/74¹². Até 1994, a média de punições administrativas aplicadas a responsáveis por instituições financeiras em regime de exceção situou-se entre 400 a 450 penalidades. Em 1995, o número foi elevado para 1.294. Além disso, o BC, entre 1991 e 1995, enviou ao Ministério Público Federal 1.226 comunicações de indícios criminais envolvendo administradores de instituições financeiras e de consórcios (505 em 1995) (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 1996a).

A nova norma conferiu ao BC um poder inédito na história do país. Para Malan, se a lei permitisse punições aos controladores, “a intervenção no Econômico teria outro rumo”. Para o ministro, as mudanças permitiriam que o BC tivesse “um sistema de ação mais preventivo”¹³. A decisão de implantar as mudanças por meio de medida provisória, em vez de projeto de lei enviado ao Congresso, foi “uma decisão política do presidente”, segundo Malan. “Agora não se pode mais acreditar em mágica e piruetas de um ajuste sem perdas no Brasil. Sobretudo, no caminho estreito de estabilizar a inflação baixa com um crescimento de 5% ao ano.”

¹¹ “Dentre elas: transferência da atividade bancária, bens, direitos e obrigações; alienação ou cessão de bens e direitos a terceiros em contrapartida à assunção de obrigações perante credores; constituição ou reorganização de sociedades para as quais sejam transferidos bens, direitos e obrigações, objetivando a continuação geral ou parcial do negócio ou atividade” (BCB, 1996a).

¹² Gazeta Mercantil, 14/09/95.

1. Os efeitos das novas regras sobre o mercado bancário

A série de mudanças na legislação, implantadas sem a consulta ao Congresso e sem debate institucionalizado com representantes diretos de setores sociais, alterou o ambiente em que operavam as instituições financeiras. “A necessidade de ação imediata (...) impediu que o tema fosse objeto de amplo debate prévio com a sociedade e o Poder Legislativo (...) o que explica a incompreensão inicial de parcela da sociedade quanto aos objetivos do Proer e das demais medidas nessa área” (BARROS, LOYOLA e BOGDANSKI, 1998). Na exposição de motivos da MP que expandiu as punições aos controladores de instituições em regime especial, o ministro Malan explicava a urgência das inovações:

“Esse conjunto de medidas normativas que o Executivo vem adotando tem por objetivo último a proteção da poupança pública, através do resguardo dos interesses dos depositantes e investidores, e a preservação da liquidez e solvência do sistema, preservação que é absolutamente indispensável diante do caráter catalisador de que se reveste o sistema financeiro, assim no Brasil como em qualquer economia complexa do mundo atual”¹⁴.

As transformações que a nova legislação provocou na vida prática dos bancos e dos clientes no Brasil puderam ser percebidas entre agosto e novembro de 1995. Em agosto, o BC decretou intervenção no Econômico, depois de vasto desgaste público da imagem do banco. Em novembro, no prazo de um final de semana, o BC anunciou a criação do Proer e permitiu a fusão do Nacional, virtualmente tão falido quanto o Econômico, a um banco com fortes ligações com o capital internacional, o Unibanco. O mesmo programa de reestruturação financeira garantiu a conclusão da intervenção sobre o Econômico, com a venda ao Excel - subitamente saltando do patamar dos “bancos médios” para o primeiro time das instituições financeiras brasileiras. Em 1996, o Proer foi estendido aos bancos estaduais, vinculado a programas de privatização desses bancos¹⁵.

¹³ Gazeta Mercantil, 15-17/09/95.

¹⁴ MP 1.182, de 17/11/95.

¹⁵ No início de 1998, o governo calculava gastar R\$ 50 bilhões com a reestruturação do sistema de bancos estaduais. A maior parte deste montante - R\$ 37 bilhões - seria destinada à preparação da privatização do Banespa.

A partir do Plano Real, os bancos brasileiros em geral enfrentaram transformações estruturais, se adaptando a novos modos de operar no mercado, substituindo as receitas inflacionárias por aquelas decorrentes do crédito, tarifas e serviços (como descrito no capítulo III). Desde então, ocorreu uma sensível redução do número de bancos em decorrência de liquidação, incorporação, fusão e transferência de controle acionário em inúmeras instituições. O Proer e as demais alterações na normatização do sistema foram implantadas com o objetivo de alcançar o “fim do risco sistêmico e a aceitação pela população de que seus depósitos estavam protegidos” (BARROS e ALMEIDA JR., 1996, p. 2). Mas a aplicação dessas novas normas resultou em processos de concentração, centralização e internacionalização do setor.

Das 43 instituições sob regime especial nos primeiros anos do governo FHC, 31 foram liquidadas (ordinária ou extra-judicialmente) e 7 faliram.

Tabela 13 - A ação do BC sobre o SFN (julho/94 a dezembro/97)	
<i>Tipo de banco</i>	<i>Submetidas a regime especial</i>
Banco Múltiplo Privado Nacional	28
Banco Comercial Privado Nacional	4
Banco Comercial Público Estadual	3
Banco Múltiplo Público Estadual	4
Banco Múltiplo Nacional com Participação Estrangeira	2
Banco de Investimento	1
Banco de Desenvolvimento Estadual	1
Total	43
<small>Fonte: BCB/Depad/Conep, citado em BARROS e ALMEIDA JR., 1997, p. 11 em Gazeta Mercantil 27-29/12/97, e em BARROS, LOYOLA e BOGDANSKI, 1998.</small>	

Houve ao todo 48 processos de ajuste que resultaram em transferência de controle acionário e incorporação de bancos, com ou sem a mediação do Proer. “De um total de 271 bancos (...) presentes no sistema financeiro brasileiro no início do Plano Real, 68 deles já passaram por algum processo de ajuste que resultou em transferência de controle acionário (...), intervenção ou liquidação por parte do Banco Central, e incorporação por outras instituições financeiras” (BARROS e ALMEIDA JR., 1997, p. 14). Tão fundamental quanto a redução no número total de empresas, foi o deslocamento dos ativos para instituições de grande porte ou solidamente vinculadas ao ca-

pital internacional, em decorrência da crise de confiança no sistema verificada em 1995. Os 12 maiores bancos detinham ao final daquele ano 69% do total dos créditos, enquanto aos bancos médios cabia a fatia de 25% e 200 bancos pequenos se divertiam com apenas 6% dos ativos¹⁶.

Em 1996, mais de 50% dos ativos totais (estimados em cerca de R\$ 500 bilhões) permaneciam depositados nos bancos públicos, principalmente o Banco do Brasil. Internamente ao seletto grupo dos dez maiores bancos, a proporção de ativos concentrados nos bancos públicos percebeu mesmo uma pequena elevação nos dois primeiros anos após o Plano Real - pode-se, hipoteticamente, afirmar que ela se deve à migração de depósitos de pequenos e médios bancos privados para bancos grandes e com maior tradição:

Tabela 14 – Distribuição dos ativos entre os 10 maiores bancos		
Tipo	1994	1996
Público	58,18%	61,39%
Privado	41,82%	38,61%
Fontes: Conjuntura Econômica, edições de julho 1995 e julho de 1997.		

Mas as principais transformações motivadas pelas mudanças nas normas do sistema disseram respeito ao perfil das instituições que continuaram no sistema. Os processos de transferência de controle acionário revelam um deslocamento da propriedade das empresas do sistema financeiro de empresários brasileiros para o capital multinacional ou o capital nacional associado. Ao final de 1997, os bancos estrangeiros eram majoritários no controle de 27 bancos múltiplos e um banco comercial, e 17 mantinham filiais no Brasil (um indício de interesse no mercado). Tinham também participação relevante no controle de outros 22 bancos múltiplos e dois comerciais. No total, a presença dos bancos estrangeiros alcançou 25% em termos de propriedade de empresas operando no mercado de bancos múltiplos e comerciais.

¹⁶Folha de S. Paulo, 15/12/96, p. 2-1. Os dados faziam parte de estudo da consultoria Ernst &

Tabela 15 - Concentração e internacionalização após o Real

<i>Banco</i>	<i>Perfil</i>	<i>Novo controlador</i>	<i>Perfil</i>	<i>Processo</i>	<i>Data</i>
Francês e Brasileiro	Estrangeiro	Itaú	Nacional associado	Aquisição	Out 95
BFB Bco de Investimentos	Estrangeiro	Itaú	Nacional associado	Aquisição	Out 95
Nacional	Nacional	Unibanco	Nacional associado	Aquisição *	Nov 95
Fininvest	Nacional associado	Unibanco (50%) Icatu (50%)	Nacional associado	Aquisição	Jan 96
Continental	Nacional	Pontual	Nacional associado	Aquisição	Jan 96
United	Nacional	Antônio de Queiroz	Nacional	Incorporação *	Mar 96
Comercial SP	Nacional	BNP	Estrangeiro	Aquisição	Abr 96
Battistela	Nacional	Dibens	Nacional	Incorporação	Abr 96
Econômico	Nacional	Excel	Nacional associado	Aquisição *	Mai 96
Mercantil PE	Nacional	Rural	Nacional	Aquisição *	Mai 96
Grande Rio	Nacional	Dresdner Bank Latinamerika	Estrangeiro	Aquisição	Mai 96
Colúmbia	Nacional	Ford	Estrangeiro	Aquisição	Mai 96
Banorte	Nacional	Bandeirantes	Nacional	Aquisição *	Mai 96
Martinelli	Nacional	Pontual	Nacional	Aquisição *	Jun 96
Fonte Cindam	Nacional	Fonte Cindam	Nacional	Fusão	Jun 96
Itamarati	Nacional	BCN	Nacional	Fusão	Jul 96
Milbanco		Socimer	Estrangeiro	Aquisição	Nov 96
BCN Barclays	Nacional associado	Barclays Bank	Estrangeiro	Aquisição	Dez 96
Geral do Comércio	Nacional	Santander	Estrangeiro	Aquisição	Jan 97
Bamerindus	Nacional	HSBC	Estrangeiro	Aquisição *	Mar 97
ABC Roma	Nacional associado	Arab Banking Corporation	Estrangeiro	Aquisição	Mar 97
Multiplic	Nacional associado	Lloyds Bank	Estrangeiro	Aquisição	Mar 97
Banerj	Público estadual	Itaú	Nacional associado	Aquisição	Abr 97

* Com recursos do Proer
Fontes: Carta Capital, 09/07/97, p. 28-30; BARROS e ALMEIDA JR (1997)

Neste processo, ganharam importância singular as instituições nacionais com fortes vínculos com o capital estrangeiro. O Unibanco, talvez a instituição que mais se fortaleceu entre as que participaram da onda de fusões, tinha como sócios em 1994 três grandes bancos estrangeiros: Dai-Ichi Kangyo Bank (Japão), Kommerzbank (Alemanha) e Bank of America (EUA). Com o Citibank e o Banco Real, estabeleceria

em 1992 uma parceria na firma Interchange, especializada em Electronic Data Interchange (EDI), tecnologia avançada de processamento de dados. Planejava expandir-se para o Mercosul. Ao final de 1994, antes da onda de fusões, tinha mais de 150 agências, 800 mil clientes e 70 anos de tradição no mercado. O banco operava com carteiras de áreas distintas: varejo, pessoas jurídicas de médio porte, grandes clientes (400 a 500 em todo o mercado), *private bank*, *corporate finance* e crédito imobiliário. Havia atuado em duas grandes privatizações. Na venda da Usiminas, comprou e vendeu rapidamente ações preferenciais, num investimento especulativo. Na da Companhia Siderúrgica de Tubarão, participou do consórcio comprador, com a CSN e o banco Bozano, Simonsen. Preparava-se para aperfeiçoar os investimentos em previdência privada.

λ Depois de incorporar o Nacional, o Unibanco tornou-se o terceiro maior banco privado do país em 1995. O Itaú reagiu à perda de mercado adquirindo o Francês e Brasileiro e realizando parcerias, como a *joint venture* com o Bankers Trust, dos EUA, iniciativas fundamentais que impulsionaram o fortalecimento do banco no mercado carioca, após a aquisição do Banerj, em 1997. O Bradesco manteve estável sua liderança em parte graças à migração de depósitos ocorrida em 1995 - que permitiu o lucro histórico superior a R\$ 800 milhões. Mas, ao final de 1997, preparava uma reação à onda de fusões e aquisições, iniciada com a aquisição do BCN. Especulava-se também sobre a possível participação do banco na privatização do Banespa.

1.1. A internacionalização

O número de bancos estrangeiros com escritório no Brasil dobrou em dois anos. Em 1997, estava em 175, a maior parte deles dos Estados Unidos¹⁷. A participação dos estrangeiros no total de ativos do sistema financeiro nacional aumentou de 9,5% de junho de 1994 para 16,6% em junho de 1997, conforme levantamento feito por uma firma de consultoria. A participação nos depósitos totais subiu de 9% para 14,5%¹⁸. O crescimento da internacionalização deveu-se a uma série de fatores. Os bancos que já atuavam no país ampliaram suas bases, adquirindo outros bancos. E diversas organizações estrangeiras obtiveram autorização para ingressar no mercado. Desde 1990, o Banco Central concedeu autorização especial para 27 instituições es-

¹⁷ Gazeta Mercantil, 11/09/97, p. B-6.

trangeiras ampliem sua atuação no Brasil. Só em 1997, as autorizações beneficiaram 11 instituições, entre elas: HSBC, Deutsche Bank, Crédit Suisse First Boston, Santander, Banco de la Provincia de Buenos Aires e Korea Exchange Bank¹⁹.

A expansão de bancos estrangeiros para o Brasil estava ligada à percepção de que o mercado seria menos concentrado. O banco de investimento Salomon Brothers, dos Estados Unidos, estimava “que a fatia de mercado do Banco do Brasil caiu de 1/3 para 1/4 dos ativos financeiros entre 1991 e 1994”. O banco apostava na expansão da atividade bancária intrarregional e da presença de instituições estrangeiras, atraídas pela rentabilidade da atividade financeira na América Latina. A margem líquida de ganho (receita financeira dividida pelos ativos totais) dos bancos brasileiros chegou a 9% em 94 e a dos argentinos a 5,7%, comparada a 3,8% nos Estados Unidos²⁰. O banco de investimento americano Salomon Brothers associou-se ao carioca Patrimônio em 1988. Em julho de 1997, abriu seu próprio escritório no Brasil²¹.

A internacionalização foi implantada à margem de consenso legislativo sobre a abertura do sistema ao capital estrangeiro. O artigo 52 das disposições transitórias vetava a instalação no país de novas agências de bancos estrangeiros ou o aumento da participação desses bancos no capital de instituições financeiras com sede no Brasil. O parágrafo único diz que esse veto não se aplica a autorizações decorrentes de acordos internacionais, de reciprocidade ou de interesse do governo brasileiro. Esta exceção tornou-se justificativa para a regra.

✕ Foi de interesse do governo brasileiro a compra do Bamerindus pelo HSBC, em março de 1997. Da noite para o dia, com a injeção de quase R\$ 6 bilhões pelo governo, um banco com sede em Londres passou a ser o quinto maior banco brasileiro. O governo já havia concedido autorizações especiais para a participação de bancos estrangeiros na compra de instituições financeiras quebradas, como ocorreu com um banco suíço na aquisição do Econômico pelo Excel. Em nenhum dos casos, entretanto, o governo autorizara o repasse do *controle* do banco nacional por um banco estrangeiro. Esta situação foi inaugurada com o HSBC Bamerindus.

¹⁸ Gazeta Mercantil, 22/09/97, p. B-1.

¹⁹ Gazeta Mercantil, 11/09/97, p. B-6. Em setembro de 1997, o American International Group (AIG) pretendia adquirir o Fenícia, do grupo Arapuã.

²⁰ Gazeta Mercantil, 15/12/95, Mercosul, p. 33.

²¹ Gazeta Mercantil, 11/09/97, p. B-6.

O ingresso dos bancos estrangeiros passava por uma barreira denominada de “pedágio” pelo mercado financeiro. “O BC determina, sem um critério fixado em lei, quanto um banco estrangeiro terá que comprar de ativos “podres” de instituições liquidadas para poder abrir suas portas em alguma das praças brasileiras”²². Assim, se quisesse adquirir o BCN em meados de 1997, o banco espanhol Bilbao Vizcaya teria de comprar, também, o banco federal Meridional, em processo de privatização. (O Bilbao Vizcaya desistiu da operação e o Meridional foi vendido ao Bozano, Simon- sen).

Os bancos brasileiros reagiram, exigindo do governo limites ao ingresso de organizações estrangeiras. O presidente do Itaú e novo presidente da Febraban, Roberto Setúbal, estabeleceu o patamar de 25% dos ativos do setor como teto da participação de bancos internacionais²³. Implantando estratégias de diversificação de atuação, alguns bancos brasileiros também expandiram sua base de atuação, principalmente para o Mercosul. Em 1994, o Banco Central da Argentina autorizou a criação do Banco Itaú de Argentina. Em 95, o Itaú inaugurou seis agências no varejo argentino e pretendia ter chegado a 35 até 1997²⁴. Em 1997, o Real foi autorizado a criar seu próprio banco naquele mercado, depois de já ter instalado seis agências nas maiores cidades argentinas²⁵.

2. A nova hegemonia financeira

As transformações no sistema bancário alteraram o quadro da hegemonia financeira no Brasil. O traço principal dessas transformações foi a absorção de grandes bancos fortemente vinculados a políticos e/ou a atividades econômicas regionais por instituições solidamente ligadas a conglomerados financeiros multinacionais, ampliando significativamente a participação do capital estrangeiro no mercado bancário e na

²² Gazeta Mercantil, 11/09/97, p. B-6.

²³ Carta Capital, 09/07/97, p. 31.

²⁴ Gazeta Mercantil, 15/12/95, Mercosul, p. 33.

²⁵ Em 25/07/96, o Banco Central decidiu regulamentar a expansão de bancos brasileiros para o exterior. A resolução 2.302 previu: Aumento do capital mínimo exigido para a constituição de bancos com dependências no exterior e para a constituição de dependências no exterior (para bancos já constituídos); A possibilidade de fiscalização das dependências e empresas no exterior de propriedade de bancos brasileiros; A consolidação das demonstrações financeiras no Brasil com as demonstrações financeiras do banco no exterior para efeito de cálculo dos limites operacionais previstos no Acordo de Basileia.

economia brasileira. O governo conseguiu alcançar o objetivo de reduzir o número de bancos, concentrar capitais nos mais fortes e aprofundar os laços do empresariado nacional com o capital estrangeiro. Reestruturou-se parcialmente, desta forma, o padrão de financiamento da economia, com o redirecionamento dos capitais bancários às operações de crédito.

Em três anos, nunca o sistema financeiro nacional sofreu transformações tão radicais no bloco privilegiado das maiores instituições quanto no período entre julho de 1994 e julho de 1997. Quatro dos dez maiores bancos perderam suas posições (três desapareceram).

✕

Posição	1964*	1976*	1994**	1997**
1	Real	Bradesco	Bradesco	Bradesco
2	Nacional	Itaú	Itaú	Itaú
3	Bradesco	Nacional	Bamerindus	Unibanco
4	Mercantil de SP	Real	Nacional	Real
5	Unibanco	Unibanco	Unibanco	HSBC Bamerindus
6	Comind	Bamerindus	Real	BCN
7	Citibank	Mercantil de SP	Safra	Safra
8	Itaú	Comind	BCN	CCF
9	London	Econômico	Lloyds	Citibank
10	Econômico	Sulbrasileiro	Econômico	BankBoston

* Por depósitos totais ** Por ativos totais
 Fonte: Carta Capital, 09/07/97, p. 28-30

Os bancos que sobreviveram aos dois primeiros anos do Plano Real sustentaram sua hegemonia na economia graças a novos posicionamentos estruturais e à renovação de relações de controle sobre empresas em setores não-financeiros. Podem ser alinhados como novas bases estruturais da hegemonia financeira:

1. A redução do número de bancos;
2. A subsequente concentração de capital;
3. A internacionalização do sistema, com alianças estratégicas conferindo a boa parte dos bancos sobreviventes graus mais elevados de estabilidade e *know-how*;
4. O aumento da dívida pública, impulsionado pelas maiores taxas de juros do mundo.

Como resultado, o padrão de financiamento da economia contou com um acréscimo considerável de recursos provenientes de bancos privados, condicionados a aumentar o volume de operações de crédito. A presença do setor público no sistema

financeiro, entretanto, conservou faixas superiores a 50% dos ativos dos maiores bancos, indicando que o conjunto de transformações estruturais não afetou radicalmente as bases tradicionais da participação do sistema bancário no financiamento da economia.

1994		Classificação	1996		Variação
Banco	Ativos		Banco	Ativos	
Banco do Brasil	77.847.764	1°	CEF	94.370.675	78,25%
CEF	52.941.656	2°	Banco do Brasil	81.526.747	11,91%
Bradesco	18.307.561	3°	Bradesco	34.330.967	87,52%
Itaú	13.945.792	4°	Itaú	25.930.891	85,94%
Bamerindus	12.825.191	5°	Unibanco	23.920.534	126,08%
Nacional	11.059.254	6°	Real	15.560.288	68,81%
Unibanco	10.580.942	7°	Bamerindus	12.917.366	0,71%
Real	9.217.429	8°	Safra	10.698.426	77,76%
Econômico	7.501.798	9°	Nossa Caixa	10.378.080	75,33%
BCN	6.964.275	10°	Banrisul	9.871.279	48,89%

Fontes: Conjuntura Econômica, edições de julho 1995 e julho de 1997.
 * Banespa e Banerj não constam do levantamento, assim como os demais bancos sob regime especial

A hegemonia financeira se assenta, igualmente, nas relações dos bancos com as demais empresas não-financeiras, as quais também foram significativamente alteradas na primeira metade da década de 90. Alguns traços marcantes das novas configurações dos grupos financeiros indicam a permanência da estratégia de diversificação dos investimentos do capital financeiro, reforçando os laços com indústria e serviços, o entrelaçamento de membros dirigentes e o poder de ação política dos grupos financeiros. Tais traços podem ser identificados na intensa participação no programa de privatizações, seja coordenando processos de modulação e venda de estatais, seja adquirindo empresas estratégicas e de grande porte. Além disso, no desenvolvimento de carteiras de serviços voltadas à assessoria de fusões e aquisições de empresas não-financeiras, que permitem aos bancos o acesso a informações estratégicas sobre a movimentação de capital. Estes elementos indicam a manutenção da estratégia de diversificação dos investimentos em empresas não-financeiras. Confirmam a possibilidade de manutenção da hegemonia financeira no Brasil, apesar dos sobressaltos decorrentes da reestruturação do sistema, graças ao fortalecimento dos grupos financeiros,

agora mais fortemente articulados ao capital multinacional, articulação de valor estratégico para a globalização financeira.

Como contrapeso à hegemonia financeira, é importante identificar o fortalecimento do poder financeiro de outros atores econômicos, principalmente os fundos de pensão (cujos ativos superaram a faixa dos R\$ 80 bilhões em 1997), e o aumento na utilização de formas de autofinanciamento por empresas industriais ou de serviços - principalmente a emissão de debêntures, ou o lançamento de bônus, títulos e ações. O volume de debêntures emitidas por empresas privadas no Brasil cresceu 21% entre 1995 e 1996:

Tabela 18 - Emissão de debêntures no Brasil (em R\$ milhões)	
<i>Ano</i>	<i>Valor</i>
1995	6.883
1996	8.395

Fonte: Banco Central do Brasil, Relatório Anual, 1996.

O aumento da concorrência, com o ingresso de bancos estrangeiros no mercado, forçou os bancos comerciais privados nacionais a ampliarem seu espectro de ação, explorando as fronteiras da desintermediação financeira. Assim, por exemplo, desenvolveram *expertise* na assessoria a processos de fusão, privatização ou capitalização de empresas, públicas ou privadas.

A concorrência, agravada com a estabilização da economia, parece ter gerado seqüelas na capacidade de ação política do empresariado financeiro. As guerras de mercado tiveram impacto sobre a capacidade de ação coletiva do empresariado financeiro no período. As organizações corporativas e extra-corporativas do empresariado financeiro enfrentaram períodos críticos, decorrentes da iminência de crise de confiança dos poupadores no sistema, do aumento da concorrência interbancária e da própria ação do Banco Central sobre o mercado.

Os processos de fusão ou aquisição acelerados pelo Proer envolveram instituições financeiras fortemente ligadas à história de atuação dos banqueiros nas esferas nacionais de poder ou mesmo na política regional - qualidade que não lhes conferia excelência na gestão de suas empresas. Em 1991 e 1994, o Bradesco se empenhou para evitar a eleição do presidente do Econômico, Ângelo Calmon de Sá, para a pre-

sidência da Febraban. O presidente do Bradesco, Lázaro Brandão, temia que Calmon “usasse a entidade para obter vantagens para o Econômico, que já não ia bem”²⁶. Em 91, articulado ao Itaú, dera a vitória a Alcides Tápias, vice-presidente do Bradesco; em 94, o vitorioso foi Maurício Schulman, do Bamerindus. A escolha de Schulman acompanhava um período de ascensão política do dono do Bamerindus, José Eduardo de Andrade Vieira (PTB), ministro da Agricultura nos primeiros anos do governo Fernando Henrique. Mas a escolha logo revelou-se infeliz. O Bamerindus tornou-se uma espécie de “face paranaense” do Econômico, com o vazamento de sua instabilidade financeira durante a crise da segunda metade de 1995.

Mas, a julgar pelo que declarou aos jornais, o novo presidente Schulman não teve sequer oportunidade de mostrar competência à frente da mais centralizada das entidades representativas dos banqueiros:

Folha - A Febraban foi consultada sobre o Proer?

Schulman - Não, não foi consultada e nem comunicada.²⁷

O trecho da entrevista revela a marginalização consagrada às organizações de classe do empresariado financeiro durante os meses em que a equipe econômica implantou as decisões que alteraram profundamente o mercado bancário no Brasil. As entidades representativas parecem ter enfrentado dificuldades de articulação e ação política institucionalizada, que talvez se mantenham nos próximos anos. É provável o alargamento do fosso político entre as entidades mais centralizadas - Febraban/Fenaban/CNF - e as organizações representativas de segmentos do empresariado do setor, em especial os pequenos e médios bancos (ABBC) e os bancos internacionais (ABBI). Afinal, as transformações iniciadas em 1995 tiveram ritmo acelerado no período imediatamente posterior, mas é possível que ainda não se tenham concluído²⁸. Nessa primeira fase de mudanças, a migração do poder na Febraban de Schul-

²⁶ Veja, 22/01/97, p. 106.

²⁷ Folha de S. Paulo, 21/11/95, p. 2-5. É improvável que Schulman tenha mentido. Na ampla cobertura jornalística da criação do Proer, não há sinais da participação da Febraban no processo de decisão sobre o tema.

²⁸ Analistas do mercado financeiro avaliavam, ao final de 1997, que o processo de concentração permaneceria em andamento, prevendo um enxugamento ainda maior do sistema, principalmente na parcela financeira representada por bancos públicos e por bancos ligados a grupos de matriz não-financeira. Especulações baseadas nas prioridades governamentais apontavam para a redução do número de instituições oficiais de 35 para oito e de bancos de conglomerados de 25 para 15. O espaço seria ocupado por novos bancos estrangeiros (com 23% do total do mercado) e poucos (mas poderosos) bancos de varejo. Ver Folha de S. Paulo, 15/12/96, p. 2-1. Os dados são de estudo da empresa de consultoria Ernst & Young.

man para Roberto Setúbal, do Itaú, pode indicar um esforço no sentido de superar estas dificuldades, ao menos provisoriamente, por meio de uma liderança de consenso, capitão de uma empresa que se adaptou sem enjôos ao processo de reestruturação do sistema.

Esse isolamento das organizações representativas dos banqueiros não descarta a hipótese de afinidade entre as premissas da equipe econômica e das principais lideranças do empresariado financeiro. A responsabilidade sobre as decisões que alteraram a composição da hegemonia financeira no Brasil foi compartilhada por um conjunto pequeno e discreto de pessoas: Fernando Henrique Cardoso e Pedro Malan ocupando com estabilidade os postos-chave nesse grupo. O processo de decisão do governo federal sobre a nova regulamentação do sistema - que afetou diretamente os poderosos interesses do empresariado financeiro - será analisado no próximo capítulo.

Capítulo V

O Banco Central e o empresariado financeiro:

O processo de decisão da nova regulamentação

Os maiores jornais do país amanheceram nas bancas no domingo, 1º de janeiro de 1995, com um anúncio singular de cumprimentos aos novos governantes da República, que tomariam posse horas mais tarde. O título dizia: “Se o *time do banco* conseguiu 14.260% de retorno na ‘década perdida’... imagine o que não vai conseguir na próxima, com este *time titular* em campo!”. Dois desenhos caricaturavam uma equipe de banqueiros, acima, e os ministeriáveis de Fernando Henrique Cardoso, abaixo, na forma clássica dos times de futebol em pose para os fotógrafos em final de campeonato. O texto principal completava: “O time do Banco Pactual deseja Boas Entradas e Próspera Administração ao time titular da economia brasileira, com os votos do melhor desempenho em todas as áreas de sua atuação”¹. A metáfora futebolística revela a afinidade entre poderosos banqueiros, ocupando zonas estruturais da economia, e os governantes que acabavam de ser escalados. Menos esquemática é a definição de qual das equipes ocupou a titularidade e qual ficou no banco, no jogo de bastidores da política econômica após o Plano Real.

As medidas adotadas pelo governo federal a título de saneamento do sistema financeiro passaram por cima das responsabilidades do Congresso Nacional na regulamentação do setor. O Banco Central, face mais evidente da ação do governo sobre o mercado, foi atacado por interlocutores de variados matizes ideológicos. Para o ex-ministro da Fazenda, Ciro Gomes, “o Banco Central não é flor que se cheire”². Para o brasilianista Thomas Skidmore, “quem manda neste governo é o Banco Central”³.

¹Folha de São Paulo, 1º/01/95, p. 1-8.

²Playboy, outubro de 1995, p. 53.

³Jornal do Brasil, 13/07/96, p. 8. “Este governo” era o de Fernando Henrique Cardoso (1995-1999).

Para o deputado e ex-ministro Roberto Campos, o BC “além de incorrer numa espécie de despotismo burocrático (...) tornou-se uma espécie de quarto poder”⁴.

Máximas sobre as dimensões reais do poder do Banco Central na definição da política econômica no Brasil foram frequentes desde o início do Plano Real, em julho de 1994. Mas muito antes das grandes mudanças na legislação bancária, implementadas pelo BC no ano seguinte, a instituição já era alvo de debates centrados em torno dos polêmicos laços entre seus dirigentes e o empresariado financeiro privado, ou entre suas políticas e as prioridades governamentais. As transformações no sistema a partir de 1995 redundaram na aposentadoria de velhos craques do *lobby* dos banqueiros, mas também demonstraram que a equipe do governo tinha um estilo de jogo mais assemelhado ao “futebol de resultados” que ao “futebol-arte”.

A análise da história do BC e do CMN comprova a presença significativa dos banqueiros, não apenas na composição formal dos órgãos, mas também no monitoramento na representação, geralmente bem-sucedida, de seus interesses sobre as decisões governamentais para o setor. Teria sido assim na transição do governo Itamar Franco para o governo Fernando Henrique? Na confluência entre a postura adotada pelo governo federal no gerenciamento dessas pressões e a pluralidade de instrumentos utilizados tradicionalmente pelos banqueiros para representar seus interesses pode-se encontrar explicações valiosas para a compreensão do processo de decisão das mudanças na regulamentação do sistema financeiro impostas em 1995 e implantadas desde então.

1. Panorama histórico

O Banco Central do Brasil (BC) foi criado em dezembro de 1964, como parte da reforma bancária permitida pela ditadura militar, muitos anos depois que outros países da América Latina haviam decidido criar seus próprios Bancos Centrais - o Uruguai, pioneiro no sul do continente, inaugurara o Banco da República Oriental do Uruguai em 1896 (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 1994?, p.21). Comparado aos primeiros BCs do mundo, o brasileiro é ainda mais tardio.

⁴Carta Capital, ano II, nº 33, 02/10/96, p. 24.

Os primeiros Bancos Centrais surgiram no século XVII, na Inglaterra e na Suécia. Eram bancos privados, exercendo a função primordial desse tipo de instituição: emitir moeda e controlar o sistema monetário. Surgiram porque nenhuma economia poderia viver tranquilamente sem um mínimo de segurança em relação às moedas envolvidas nas transações financeiras e comerciais. Com a superação da economia do escambo, as moedas (e os bancos que as depositavam) significavam novos problemas. Alguém precisaria controlar o fluxo do dinheiro, estabelecendo limites para a multiplicação da moeda.

Explicando o problema de maneira simples: com a adoção do hábito de guardar dinheiro em banco, o limite de moeda em circulação aumentou várias vezes. Isso porque um banco só obtém lucros se emprestar o dinheiro que tem em depósitos à vista ou a prazo. Assim, se um lote de 100 unidades de moeda fosse depositado num banco pelo cliente A, outros 100 poderiam ser liberados em depósitos para o cliente B, que depositaria o dinheiro noutro banco, que emprestaria novos 100 para o cliente C - multiplicando o dinheiro em circulação a uma escala imponderável. Os bancos centrais servem para impor limites a essa multiplicação do que os economistas chamam de "meios de pagamento" - a soma do dinheiro bancário com o dinheiro de verdade. Impor limites inclusive ao Estado, que não raro pode controlar organismos com capacidade de emitir moeda e financiar, em escala perigosa à saúde financeira da Nação, o seu endividamento.

À responsabilidade pela emissão do dinheiro e pelo controle da multiplicação dos meios de pagamentos foi adicionada a necessidade de acompanhar de perto o desempenho dos bancos. É perigoso para a estabilidade econômica de qualquer país, por exemplo, que um grande banco comprometa a maior parte de seu patrimônio em empréstimos a um só cliente (ou pequeno grupo de clientes). Os bancos centrais passaram a cumprir, então, a função de fiscalizar os bancos a partir de critérios mais ou menos objetivos.

De uma maneira geral, os bancos centrais de todo o mundo realizam sete funções básicas (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 1994?, pp. 40-51):

- . *Monopólio de emissão* - Criam e põem em circulação o papel-moeda (cédulas e moedas).
- . *Banco dos bancos* - Cuidam das contas em que estão depositadas as reservas do sistema bancário, emprestam dinheiro a bancos que enfrentam dificuldades de liquidez

(o “redesconto”), administram a câmara de compensação e são emprestadores de última instância (garantindo a estabilidade do sistema em caso de corrida de clientes ao sistema bancário).

. *Banqueiro do governo* - Empréstam ao Tesouro Nacional, administram a dívida pública, intermediam as negociações com os organismos financeiros internacionais e administram os fundos com as reservas internacionais do país.

. *Superintendente do sistema financeiro* - Gerenciam a configuração institucional do sistema financeiro, observando o grau de estabilidade dos bancos, controlando a multiplicação no número de empresas (regulamentando a concorrência) e fiscalizando a lisura das operações.

. *Executor da política monetária* - Para controlar a evolução dos meios de pagamento, exercem a regulação do crédito definindo taxas de juros, impondo limites a empréstimos, requerendo o depósito compulsório dos bancos ou intervindo nas operações do mercado aberto.

. *Assessor econômico do governo* - Fornecem estatísticas e bases de dados sobre o sistema financeiro e sobre a evolução monetária, ingredientes técnicos fundamentais para a definição da política econômica

. *Executor da política cambial* - Gerenciam a paridade da moeda nacional em relação à estrangeira, controlando reservas, intervindo na definição da taxa de câmbio e nas operações do mercado de câmbio.

Depois da Primeira Guerra Mundial, os países vitoriosos reunidos pela Sociedade das Nações na Conferência Financeira Internacional de 1920 decidiram recomendar a criação de BCs como a base sobre a qual se reergueriam os sistemas monetários do pós-Guerra. A disputa conceitual sobre o modelo ideal de BC foi vencida por economistas keynesianos, adeptos do banco público, com relação direta com as políticas governamentais. A concepção derrotada acreditava na capacidade do mercado livre para auto-regular a emissão monetária. A tensão entre ambas as noções permaneceu viva no desenlace histórico da constituição de bancos centrais.

Tabela 19 - O surgimento dos Bancos Centrais (1900-90)

<i>Década</i>	<i>Número de BCs</i>
1900	18
1910	20
1920	23
1930	34
1940	41
1950	59
1960	80
1970	108
1980	137
1990	161

Fonte: Citado por Goodhart et alii (1994, p. 6)

O surgimento do BC no Brasil acompanhou essa tendência mundial. Neste século, passaram-se seis décadas para que o número de BCs chegasse a 80, e apenas a metade do tempo para dobrar até 161. Mesmo assim, o surgimento do Banco Central do Brasil pode ser considerado tardio numa nação relativamente poderosa em termos econômicos e tão importante na geopolítica regional como a brasileira. Há na explicação do atraso uma convergência de fatores políticos e técnicos. Parte das funções típicas de um BC vinha sendo, até 1964, desenvolvida por três instituições. O *Tesouro Nacional* emitia moeda. A *Superintendência da Moeda e do Crédito* (Sumoc), criada em 1945, cuidava da política monetária. Conforme MINELLA (1988, p. 43), “era em grande parte dirigida ou controlada por pessoas vinculadas aos interesses do grande capital internacional e dos banqueiros nacionais”. A Sumoc tinha como funções fixar as reservas obrigatórias dos bancos comerciais, as taxas de redesconto e assistência de liquidez, os juros sobre os depósitos bancários, supervisionar os bancos, orientar a política cambial e as relações financeiras internacionais. Afirma-se com frequência que a instituição foi criada como etapa preparatória à estruturação de um BC. Por fim, o *Banco do Brasil* (BB) cumpria o papel de executivo das determinações da Sumoc: gerenciava a Carteira de Redescontos e a Caixa de Mobilização Bancária, que lhe permitiam emprestar em última instância aos bancos públicos e privados, controlando os depósitos compulsórios e voluntários, e funcionar como caixa do Tesouro Nacional; também monitorava o comércio exterior e as operações de câmbio com o Tesouro e

com as empresas públicas, entre outras funções (como o crédito agrícola, comercial e industrial). O BB gozava, por isso, de invejável estabilidade financeira e institucional.

A Reforma Bancária era parte da agenda política desde meados da década de 40. O primeiro projeto de lei regulamentando o tema foi enviado pelo Executivo ao Congresso em 1947. O debate tornou-se polêmico por iniciativa do governo João Goulart, que incluiu o sistema financeiro na pauta de suas reformas de base. Com o golpe militar de 1964, articulado com participação decisiva do empresariado financeiro, dar uma solução para as disputas que haviam se acirrado nos anos anteriores tornara-se aspecto fundamental para o novo regime. O início da implantação de um novo modelo de desenvolvimento dependia de “varrer” as marcas institucionais do modelo anterior. Nos bastidores da ditadura, uma guerra de pressões e lobbies definiu o perfil do novo marco regulatório do sistema financeiro.

MINELLA (1988) apresenta um relato detalhado das disputas internas à classe dominante e das divergências internas ao empresariado financeiro, desde os anos 50 e culminando na aprovação da lei 4.595 (a Reforma Bancária), publicada no Diário Oficial da União de 31 de dezembro de 1964. A lei que estabeleceu as bases para transformações radicais no sistema financeiro nacional nas duas décadas seguintes foi elaborada por uma comissão extraparlamentar composta por banqueiros que haviam participado da realização do golpe, coordenados pelo novo ministro da Fazenda, Octávio Gouveia de Bulhões (MINELLA, 1988, p35). Os banqueiros da comissão de Bulhões não expressavam o único tipo de interesse existente no empresariado financeiro naquele momento. As representações partidárias no Congresso Nacional, notadamente o PSD e a UDN, e os *lobbies* de diferentes grupos de banqueiros também disputavam os detalhes das leis. Como lembra MINELLA, “os banqueiros possuíam distintos vínculos, diversidades regionais e um forte espírito de competição e desconfiança mútua que se mantinham na própria estrutura do sistema bancário do período” (1988, p. 113-114). Com o golpe, a fração dos banqueiros que sustentava as articulações do IPES e do IBAD venceu a disputa pela definição do conteúdo da lei.

Participaram da comissão de Bulhões:- Dênio Nogueira, superintendente da Sumoc;
- Jorge Oscar de Mello Flores, presidente do Sindicato dos Bancos do Estado da Guanabara, vice-presidente do IPES-IBAD;

- Orlandy Rubem Correia, presidente do Sindicato dos Bancos da Guanabara entre 60 e 62;
- Lair Bocayuva Bessa, presidente da Associação de Bancos do Estado do Rio;
- Hélio Vianna, representante da Sumoc e colaborador do IPES (MINELLA, 1988, p. 67).

As principais mudanças no marco regulatório impostas pela lei 4.595 disseram respeito à criação do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central do Brasil, substituindo a dupla Sumoc/BB, com vantagens para os banqueiros⁵. O CMN recebeu a responsabilidade de coordenar a política monetária, enquanto ao BC coube a execução dessa política e as demais funções típicas de um Banco Central. O Conselho resultante da lei “permitia ou reforçava um entrelaçamento entre a burguesia no poder e seus representantes diretos, consolidando a articulação entre os grandes grupos econômicos nacionais e internacionais” (MINELLA, 1988, p. 71). O CMN passou a ter poder para, entre outras tarefas, adaptar o volume dos meios de pagamento; definir regras para a constituição, o funcionamento e a fiscalização das instituições financeiras públicas e privadas, assim como orientar a aplicação de seus recursos; coordenar as políticas monetária, cambial e creditícia, disciplinando seus instrumentos.

O BC recebeu algo mais além das atribuições clássicas dos bancos centrais. Suas funções básicas podem ser resumidas em cinco (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 1994b, p. 16):

1. Formulação, execução e acompanhamento da política monetária;
2. Controle das operações de crédito em todas as suas formas;
3. Formulação, execução e acompanhamento da política cambial e de relações financeiras com o exterior;
4. Organização, disciplinamento e fiscalização do Sistema Financeiro Nacional e ordenamento do mercado financeiro;
5. Emissão de papel-moeda e de moeda metálica e execução dos serviços do meio circulante.

Além disso, o Banco Central funciona como banqueiro do governo e recebeu a incumbência de fiscalizar setores da economia tipicamente não-bancários, como os

⁵Os banqueiros tinham razões para considerar a lei de Reforma Bancária “um ‘marco’ histórico ‘de igual ou maior significado’ que a abolição da escravatura no século passado”, segundo o presidente do V Congresso Nacional dos Bancos, Luiz Pessoa Mello (MINELLA, 1988, p. 120).

consórcios. Também coordenou a operacionalização do Sistema Nacional de Crédito Rural e administrou o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro). Gerencia, entre outros o Fundo de Garantia de Depósitos de Letras Imobiliárias (FGLDI), do extinto Banco Nacional da Habitação, e o Fundo para Promoção do Uso Adequado do Cheque (Funcheque). Ainda acompanha o endividamento público federal, dos estados e até dos municípios.

O debate preliminar às definições da Reforma Bancária opôs “de um lado, o ideal da autonomia completa em relação ao Executivo, à semelhança da tradição anglo-saxônica; de outro, a necessidade de fortalecer o Ministério da Fazenda para a consecução de objetivos mais ambiciosos” (VIANNA, 1987, p. 106). Ambos os lados se afirmavam dispostos a conferir às decisões da política monetária independência quanto a pressões eleitorais, partidárias, regionais ou sindicais. O resultado foi um sistema misto, no qual o CMN poderia acomodar as pressões e permitir, ao BC, uma atuação independente. Os defensores da autonomia foram, entretanto, derrotados pela práxis política, que abriu-se à tradição patriarcal do Estado brasileiro. Por meio do CMN, o Ministério da Fazenda poderia atuar “como um chefe de família: atende demandas, quando possível; demandas não apenas advindas do setor privado, mas também necessidades do setor público” (idem, p. 106). Para a autora, o Ministério da Fazenda saiu fortalecido da Reforma “através de uma autoridade monetária ‘independente’ o suficiente para se manter num próximo governo, impondo solução de continuidade na política financeira” (idem, p. 109).

O número de regras baixadas pelo Banco Central mostrou, ao menos, que o novo órgão era mais operante que a Sumoc. Se, em 20 anos, a Superintendência editou 293 instruções, o BC precisou de 13 para chegar a 480 resoluções (VIANNA, 1987, p. 110). Até o final da década de 80, entretanto, a atuação plena do BC foi restringida pela permanência da relação dual com o Banco do Brasil. O BC emitia moeda, mas em função das necessidades do BB. O BC era o banco dos bancos, mas os depósitos voluntários permaneciam guardados no BB. O BC administrava a dívida pública, mas o BB era o caixa do Tesouro. Essa ambigüidade dificultava o gerenciamento do endividamento público, já que o BB podia ter acesso direto a recursos do BC (via Conta de Movimento) para expandir o crédito a setores considerados prioritários pelo governo ou para financiar o gastos públicos. “O déficit público estava ca-

muflado nas contas do Banco Central e do Banco do Brasil” (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 1994b, p. 11).

As mudanças vieram após 1986, com a extinção da Conta Movimento do BB e a centralização dos depósitos bancários no BC. Até 1988, foram transferidas as funções de autoridade monetária para o Banco Central, e as tarefas de fomento e de administração da dívida pública (antes do BC) foram dirigidas para o Tesouro. A Constituição de 1988 incluiu novos dispositivos para fortalecer o Banco Central, como a aprovação pelo Senado, em voto secreto e após arguição pública, do presidente e dos diretores da autarquia indicados pelo presidente da República. A Carta também vetou novos empréstimos ao Tesouro e indicou a necessidade de regulamentar o sistema, em substituição à lei 4.595 de dezembro de 64.

Os objetivos básicos do BC passaram a ser: zelar pela liquidez da economia, manter elevadas as reservas internacionais do país, estimular a formação de poupança para suprir as necessidades de investimento do país e cuidar da estabilidade e aperfeiçoamento do sistema financeiro nacional. Nesta condição, permaneceu como “uma arena de luta para os grupos econômicos. Como órgão fiscalizador, regulador da concorrência e centralização, sua atuação iria, intencionalmente ou não, privilegiar determinadas condições estruturais e determinados grupos financeiros” (MINELLA, 1988, p. 72). A porosidade do BC e do CMN a pressões dessa ordem será analisada a seguir.

2. Os banqueiros aconselham o BC

Pelo menos dois aspectos da evolução histórica do Banco Central são indicadores de privilégios aos grupos financeiros no processo de decisão política daquela “arena de lutas”. Um deles se esconde atrás das sucessivas mudanças no padrão de relacionamento entre o BC e o Conselho Monetário Nacional. O outro se revela na análise dos laços políticos e profissionais dos componentes da diretoria do BC.

Na hierarquia da política monetária e da fiscalização do sistema financeiro nacional, a relação entre o CMN e o BC variou ao sabor das conveniências governamentais. Da criação dos organismos, em 1964, até três décadas depois, os governos conferiram peso estratégico distinto a cada um deles. Entre os objetivos e competências

iniciais do CMN, definidas pela Reforma Bancária, estavam a nomeação de dirigentes do Banco Central e das outras agências financeiras governamentais (BB, CEF, BNDE). Dos onze membros do Conselho, seis seriam nomeados pelo Presidente da República dentre brasileiros representando todas as regiões e com notório conhecimento financeiro. Estes conselheiros teriam mandato de seis anos e sua nomeação seria submetida ao Senado. Dentre eles, quatro seriam presidente e diretores do BC. Apenas um dos onze primeiros membros do CMN não tinha vínculos explícitos com bancos.

Tabela 20 - Primeira composição do CMN (1965-1967)		
<i>Membro</i>	<i>Cargo</i>	<i>Vínculos com o sistema financeiro</i>
Octávio Gouvêa de Bulhões	Ministro da Fazenda (presidente do CMN)	Grupo Moreira Salles, União de Bancos Brasileiros (UBB)
Daniel Faraco	Ministro da Indústria e Comércio *	Banco do Brasil **
Roberto Campos	Ministro do Plano. e Coord. Econômica *	Fibenco
Luiz de Moraes e Barros	Presidente do Banco do Brasil	Banco Finasa de Investimento, Banco Itaú-América, Banco Sul-Americano do Brasil
José Garrido Torres	Presidente do BNDE	Banco Lowndes
Dênio Nogueira	Presidente do Banco Central	Banco Geral do Brasil, Banco Moreira Gomes, Grupo Rotschild
Casimiro Antônio Ribeiro	Diretor do BC	Finasa, Grupo Mercantil de São Paulo
Luiz Biolchini	Diretor do BC	Banco Boavista
Aldo Batista Franco da Silva	Diretor do BC	***
Gastão Eduardo de Bueno Vidigal	Representante do setor privado	Banco Mercantil de São Paulo
Ruy de Castro Magalhães	Representante do setor privado	Banco Comércio e Indústria de Minas Gerais

* Sem direito a voto ** Deputado relator de projeto de Reforma Bancária, membro do IPES *** Metal Leve
 Fontes: Dreifuss (1981), Minella (1988), Neiva (1995) e Vianna (1987)

É possível identificar pretensões de autonomia no surgimento do Banco Central, cujas principais características se encontravam no mandato de seis anos, independente do mandato do governo federal, e na exigência de homologação dos dirigentes pelo Senado. A história da primeira diretoria do BC, forçada a pôr os cargos à disposição da Presidência cerca de dois anos após a posse, indicou uma mudança de harmonia entre a letra da lei e a música da ditadura. O regime fechou-se ainda mais com a posse

de Costa e Silva, em 1967, e o governo queria se estruturar em novas bases. O presidente exigiu a demissão dos membros do Conselho Monetário Nacional que detivessem cargos públicos (dos seis, se enquadravam na exigência o presidente e os diretores do Banco Central). Apesar de ainda ter direito a quatro anos de mandato “independente”, a diretoria do BC demitiu-se. Com Costa e Silva, a economia ganhara um czar - o ministro da Fazenda, Delfim Netto -, que decidira adotar como *bunker* de seu império o Conselho Monetário Nacional e transformar as aspirações de autonomia do Banco Central em pó.

Comandado por banqueiros e com autonomia relativa, o primeiro CMN formulou as grandes mudanças na estrutura financeira do país, que permitiram a Delfim a definição de uma nova estratégia de crescimento econômico. Entre essas mudanças, estavam a criação da correção monetária; a regulamentação do mercado de capitais; a criação dos bancos de investimento; o financiamento da dívida pública por títulos governamentais rentáveis (as ORTNs); a reformulação do sistema de depósitos a juros; e a política de fusões e concentrações bancárias que, com a queda da inflação, criou uma nova mentalidade no sistema financeiro nacional (VIANNA, 1987, p. 112). Com tal poder, não foi de admirar que o núcleo da política de estabilização econômica no pós-golpe se tornasse a razão da primeira crise entre os governos Castelo Branco e Costa e Silva - que culminou com a renúncia dos dirigentes do Banco Central.

A partir de 1967, um duplo movimento caracterizou a atuação do CMN. O órgão tornou-se, ao mesmo tempo, a principal arena de planejamento da política econômica do país e cenário para o atendimento às demandas dos grupos econômicos mais significativos. O CMN tornou-se agência de planejamento ao longo de um processo em que concentrou tanto poder de decisão quanto possibilidade de articulação de demandas em áreas que inicialmente não estavam previstas como sua esfera de competência. Por meio do Conselho, o governo militar hierarquizou e controlou diversas agências econômicas do Estado, filtrando reivindicações setoriais privadas. O governo consolidou essa transformada duas formas: aumentando as responsabilidades do CMN e alterando sua composição e forma de funcionamento.

O CMN foi criado com seis representantes nomeados (dois do setor privado) e quatro integrantes “natos” (sendo dois ministros sem direito a voto). Oito anos depois, tinha sete nomeados e oito “natos” (todos com direito a voto). O setor privado não teve alterada a sua representação. A autonomia conferida pelo mandato mais lon-

go que o dos governantes e pela necessidade de aprovação do Senado foi suprimida⁶. Ao lado das mudanças na composição, o governo estendeu as atribuições do Conselho a outras áreas, incluindo política habitacional e crédito agrícola (daí a presença do BNH e do Ministério da Agricultura no CMN). Mas a ampliação do papel do órgão não obedeceu a um plano preconcebido. “A ‘fórmula’ respondeu a imposições e conveniências ditadas pelas vicissitudes da conjuntura, como de resto toda a estratégia de Delfim Netto parece ter sido marcada pelo que ele próprio conceituou de ‘método pragmático’” (VIANNA, 1987, p. 131).

A participação do empresariado no CMN na era Delfim permaneceu sob o controle do setor público.

“Criado para se um importante núcleo de influência do setor financeiro privado sobre o Executivo, garantindo autonomia das decisões monetárias, inclusive como forma de controle sobre os rumos da economia, o Conselho evolui para a condição de postulador final destes mesmos rumos, inaugurando novos mecanismos de articulação daqueles interesses dentro do aparato estatal. No interior de um contexto institucional fechado, onde os canais tradicionalmente utilizados para veiculação de demandas foram suprimidos ou destituídos de efetiva representatividade, a tentativa de obter o consenso das classes empresariais nas decisões do governo vai depender de uma interação muito grande entre a autoridade e sua clientela” (VIANNA, 1987, p. 132).

O isolamento do CMN incomodou os banqueiros. Em outubro de 1972, a Associação dos Banqueiros de São Paulo (Assobesp) apresentou ao IX Congresso Nacional dos Bancos uma proposta de reformulação do CMN. Os banqueiros lamentavam a queda da participação do setor privado no Conselho e o crescimento das atribuições para muito além da política monetária. Consideravam que as mudanças eram contraditórias com “a orientação da revolução do dia 31 de março de 64 (...) no sentido de dialogar em pé de igualdade com os líderes (...) do setor privado da rede bancária” (VIANNA, 1987, p. 134). Para a Febraban, a política econômica do país era “inteiramente governamental” (idem). Os banqueiros queriam que o CMN fosse dividido em dois - um para as questões de política monetária e outro para disciplinar mais amplamente a atividade econômica, incluindo a agricultura e o desenvolvimento regional. A fração de classe estava inquieta porque o Ministério da Fazenda, ocupado por

⁶ O novo presidente do Banco Central, indicado por Delfim Netto, Rui Leme, não durou um ano. Foi

um intelectual altamente articulado com o empresariado industrial paulista, estava coordenando o processo de concentração, centralização e internacionalização no sistema financeiro. O Banco Central decretara intervenções e liquidações judiciais em grande número de bancos.

O fim do primeiro império de Delfim Netto, em 1974, foi seguido de metamorfoses na estratégia de gestão da política econômica. O governo Geisel criou o Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE) para substituir o CMN na coordenação da política econômica. Reduziu as funções do CMN novamente ao leito da política monetária. O Ministério da Fazenda sob o comando de Mário Henrique Simonsen reduziu o seu perfil nitidamente político. O governo Geisel suprimiu a participação no CMN dos ministros do Interior e da Agricultura e do presidente da CEF, pelo decreto 71.097 de 14 de setembro de 1972. A lei 6.045 também enxugou o Conselho e os dirigentes do Banco Central, exceto o presidente, perderam o direito a voto. A iniciativa privada ganhou mais um representante. O Banco Central perdeu autonomia, porque seus dirigentes perderam o mandato e se tornaram exoneráveis a qualquer momento. Mas ganhou importância política e operacional.

As variações na relação entre o Banco Central e o Conselho Monetário Nacional obedeceram às prioridades políticas e alianças estratégicas dos governos. A participação do empresariado na composição do CMN foi ampliada nos anos 80, no período em que Delfim Netto foi ministro do Planejamento, e mantida após a abertura democrática. Em 1993, ainda era composto por 13 autoridades federais na condição de conselheiros natos (dentre eles, seis ministros), seis conselheiros nomeados por entidades de classe e cinco diretores do BC, sem direito a voto. Uma análise da representação empresarial junto ao Conselho desde 1980 demonstra predomínio dos banqueiros, ao lado de importantes lideranças da agricultura, indústria e comércio.

Tabela 21 - Empresários participantes do CMN (1980-1992)		
Período	Representantes	Instituição/empresa
1980-1983 / 1985-1988	Abílio dos Santos Diniz	Grupo Pão de Açúcar
1991-1992	Alcides Lopes Tápias	Bradesco
1983-1985	Amador Aguiar	Bradesco
1980-1985	Angelo Calmon de Sá	Banco Econômico
1982-1990	Antonio José Domingues de Oliveira Santos	Confederação Nacional do Comércio
1987-1992	Antônio Machado Guimarães	Banorte
1989-1992	Arthur Antônio Sendas	Grupo Sendas
1991-1992	Carlos Antonio Rocca	Mappin
1987-1988	Elmo de Araújo Camões	Banco Sogeral / ABBC
1983-1986	João Carlos Paes Mendonça	Grupo Bompreço (PE)
1987-1990	João Pereira dos Santos	Grupo João Santos
1980-1981	Jorge Amorim Baptista da Silva	Banorte
1980-1983	José Carlos Moraes Abreu	Itaú
1980-1986	Luiz Eulálio de Bueno Vidigal Filho	Banco Mercantil de S. Paulo
1981-1984	Mário Stadler de Souza	n/d
1980-1983	Nestor Jost	Abifumo
1980-1989	Octávio Gouvea de Bulhões	UBB (União de Bancos), Crediban- co, Sumoc, IPES Rio
1980-1984	Orlando Otto Kaesemodel	n/d
1991-1992	Paulo Guilherme Aguiar Cunha	Grupo Ultra
1983-1990	Pedro Conde	BCN
1985-1986	Roberto Costa de Abreu Sodré	Instituto Bras. do Café
1987-1988	Roberto Konder Bornhausen	Unibanco
1991-1992	Roberto Rodrigues	Org. das Cooperativas do Brasil
1985-1989	Sérgio Franklin Quintella	Grupo Montreal
Fonte: Banco Central do Brasil, Relatório Anual, 1980-1993; Balanço Anual Gazeta Mercantil; Dreifuss (1981); Folha de S. Paulo.		

A influência dos banqueiros sobre o Conselho Monetário Nacional repercute diretamente sobre o BC, na medida em que é de sua responsabilidade a implementação das políticas definidas no CMN. Mas a presença do empresariado financeiro não se resumiu a interferir na definição da política monetária. A principal ambigüidade do BC desde sua criação reside precisamente no fato de que, apesar de ter a obrigação de fiscalizar o sistema financeiro, tem sido dirigido historicamente por representantes do empresariado financeiro - os quais, no limite, devem fiscalizar a si mesmos.

O Banco Central tem uma estrutura diretiva enxuta, que lhe permite bastante flexibilidade de decisão. São cinco diretorias e a presidência, os únicos cargos indicados dessa estrutura de comando do sistema financeiro nacional. Um quadro dos diri-

gentes da instituição no período 1964-94 revela que praticamente todos os ex-presidentes do BC estabeleceram vínculos profissionais com o setor financeiro privado, fosse por ocuparem cargos executivos na direção de empresas ou, mais estrategicamente, como consultores ou dirigentes de órgãos de representação de classe.

Tabela 22 - Trajetória dos presidentes do BC* (1964-1994)

<i>Período</i>	<i>Presidente</i>	<i>Antes do BC</i>	<i>Depois do BC</i>
Abr 1965 - mar 1967	Dênio Nogueira	Setor público	Banco Geral do Brasil, Grupo Rotschild, Grupo Vigorelli
Mar 1967 - fev 1968	Ruy Leme	n/d	n/d
Fev 1968 - mar 1974 / Ago 1979 - jan 1980	Ernâne Galvêas	Aracruz Celulose, Mesbla, Banco Aymoré	Federação Nacional do Comércio
Mar 1974 - mar 1979	Paulo Lira	n/d	n/d
Mar 1979 - ago 1979	Carlos Brandão	n/d	Banco Econômico, CNF, Febraban
Jan 1980 - set 1983	Carlos Langoni	Associação Comercial do RJ	n/d
Set 1983 - mar 1985	Affonso Celso Pastore	Associação Brasileira da Indústria Eletro-Eletrônica	FGV
Mar 1985 - ago 1985	Antônio Carlos Lemgruber	Banco Boavista	Banco Liberal
Ago 1985 - fev 1987	Fernão Bracher	Banco da Bahia, Bradesco, Fiesp, Associação Nacional dos Bancos de Investimento	Banco BBA Creditanstalt, Fiesp
Fev 1987 - abr 1987 / Mai 1991 - nov 1992	Francisco Gros	Banco BFC, Unibanco, Corretora Multiplic, Dedini SS, ABBC	Banco BFC, Unibanco, Grupo Morgan Stanley
Mai 1987 - mar 1988	Fernando Milliet	Banespa, Comind, Asbace, Polifibras	Soma Seguros
Mar 1988 - jun 1989	Elmo Camões	Banco Sogeral, Banespa, Febraban, ABBC	n/d
Jun 1989 - mar 1990	Wadico Bucchi	Banco de Crédito Nacional, Comind, Banco Itamaraty	Banespa
Mar 1990 - mai 1991	Ibrahim Eris	MBE Assoc. Ltda., Linear DTVM	Linear DTVM
Nov 1992 - mar 1993	Gustavo Loyola	Corretora Planibanc, assessor da Febraban	Banco Central
Mar 1993 - set 1993	Paulo Ximenes	Banco Central	Banco do Brasil
Set 1993 - dez 1994	Pedro Sampaio Malan	Banco Mundial	Ministro da Fazenda

Fontes: Neiva (1995), Minella (1988, 1990, 1994), Dreifuss (1981, 1989), imprensa.

Opacos à fiscalização da sociedade e poderosos em suas prerrogativas técnicas, o CMN e o BC se tornaram arenas privilegiadas de mediação de interesses entre o governo e as diversas frações do empresariado, em especial o financeiro. As estruturas que viabilizaram tais negociações foram conceituadas como “anéis burocráticos”: “círculos de informação e pressão (portanto, de poder) que se constituem como mecanismo para permitir a articulação entre setores do Estado (inclusive das forças armadas) e setores das classes sociais” (CARDOSO, 1975, p. 208). Graças aos anéis burocráticos, os interesses do empresariado articulavam-se com os dos detentores de poder nas agências governamentais responsáveis pela definição de políticas setoriais, com resultados em geral favoráveis. A característica “burocrática” dos anéis reforça o contexto autoritário em que essa modalidade de relação política costuma ser utilizada. Vale lembrar a definição weberiana, segundo a qual a burocracia é uma forma de poder e dominação que se fortalece com a emergência do capitalismo e do Estado moderno; se caracteriza pela existência de normatividades rígidas, que impõem racionalidade na ação, centralização da autoridade e impessoalidade nos comandos (WEBER, 1979). Os anéis são *burocráticos* porque estão contidos no aparelho de Estado; desta forma, afastam do centro de poder o risco da luta de classes:

“Por intermédio desses anéis, as classes (mesmo as dominantes) não se organizam enquanto forma social, embora interesses econômicos e políticos específicos e individualizados possam estar presentes no sistema decisório. (...) Com isso assegura-se a cooptação (e não representação) limitada da sociedade civil e sua extrema debilidade como força política autônoma” (CARDOSO, 1975, p. 209).

Essas relações perversas entre os interesses privados e os órgãos públicos, aprofundadas durante a ditadura militar, não foram rompidas no processo de redemocratização do país, desde o final dos anos 80. Na busca de soluções para o caso do Banco Central do Brasil, o debate político mais significativo - ou, pelo menos, o que ganhou maior visibilidade nos últimos anos - opõe defensores de sua atuação “autônoma” aos que preferem reformular o BC, mas mantendo-o sob controle direto do governo federal. Este tema será analisado a seguir.

3. As brechas na legislação

A Reforma Bancária de 1964 criou um sistema financeiro segmentado em instituições especializadas em cada ramo da intermediação bancária: bancos comerciais, financeiras, bancos de investimento, sociedades de crédito imobiliário, etc.. Um grande banco que pretendesse atuar em todos os ramos do sistema deveria criar pessoas jurídicas próprias para cada atividade. Ainda hoje sistemas financeiros potentes como os do Japão e dos Estados Unidos seguem este modelo, que permite a existência de um número muito grande de instituições - nos EUA em 1989 eram 12.323 (SWARY e TOPF, 1993, p. 302) enquanto no Japão eram 6.774 (idem, p. 213-214). O processo de concentração e centralização financeira ocorrido nas décadas de 70 e 80, no entanto, indicou uma tendência contrária à da lei, com a formação e consolidação de conglomerados. Em 21 de dezembro de 1988, por meio da resolução 1.524, o Conselho Monetário Nacional permitiu a criação de bancos múltiplos, ruptura definitiva da estratégia de especialização, formalizando o que, de fato, já estava ocorrendo no mercado (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 1994?). Em 1992, operavam no Brasil 215 instituições financeiras - 174 múltiplos e 41 bancos especializados na carteira comercial.

Ao Banco Central cabe a responsabilidade de fiscalizar essas instituições, entre as quais estão alguns dos bancos mais modernos do mundo. Pouco pessoal e instrumentos defasados tecnologicamente dificultam o cumprimento dessa obrigação, mas não são o único empecilho⁷. A precariedade da infra-estrutura do órgão é agravada pelo acúmulo de tarefas que poderiam ser exercidas por outras instituições públicas e por vícios operacionais típicos da tradição política brasileira.

O BC fiscaliza mais de 3.000 instituições, com cerca de 23.000 dependências no Brasil e mais de 100 no exterior, em 38 países. Além dos bancos múltiplos e comerciais, o BC fiscaliza as caixas econômicas, os bancos de investimento e desenvolvimento, as financeiras, as sociedades corretoras e distribuidoras, sociedades de arrendamento mercantil, sociedades de crédito imobiliário, associações de poupança e empréstimo, fundos de renda, consórcios, cooperativas de crédito e operações de crédito rural e agro-industrial. A fiscalização é direta ou indireta. Diretamente, por meio de

⁷ Em março de 1996, se um dos 6.200 funcionários do Banco Central decidisse fiscalizar em seu terminal de computador o último balanço de qualquer instituição financeira, sem dúvida poderia fazê-lo

vistoria nas instituições “para verificar sua solidez e a observância dos aspectos legais e regulamentares das operações, registros e controles” (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 1994b, p. 43). Indiretamente, é “feita internamente e de forma sistemática com base nas informações prestadas pelas instituições ao BC e utilizando-se da fixação prévia de parâmetros operacionais e de desempenho. O acompanhamento indireto possibilita ajustar o programa de fiscalização direta quando detectadas ocorrências anormais” (idem).

Além de cumprir tarefas para as quais não tem vocação (fiscalizar consórcios, por exemplo), o Banco Central é sujeito a pressões políticas, que afetam sobretudo o papel fundamental que deve desempenhar no controle da inflação e a fiscalização de instituições financeiras. As pressões provêm tanto do governo federal, interessado em executar suas prioridades estratégicas - mesmo que para isso seja necessário emitir moeda em escala que o BC poderia considerar indesejável -, quanto do empresariado financeiro, que tem com a autoridade monetária uma proximidade rara, dificilmente igualada em outros organismos de regulação de setores econômicos. A dependência se manifesta pela existência de vínculos com os banqueiros; pela ausência de mandato fixo; pela ausência de critérios de escolha dos dirigentes; e pela ausência de fiscalização e transparência da instituição (SWINBURN e CASTELO BRANCO, 1991).

GARCIA e FERNANDES (1993), ecoando posições defendidas por respeitáveis atores políticos, sugerem que o BC “seja dotado de maior autonomia para poder fazer valer as normas existentes para todos os bancos, inclusive e sobretudo para os bancos oficiais” (p. I). Para estes autores, o principal problema do sistema financeiro nacional é a incapacidade do BC “de fazer os bancos oficiais cumprirem as normas vigentes para todo o resto do sistema bancário. A não obediência pela maioria das instituições oficiais da boa norma bancária resultou em diversas intervenções recentes pelo BC, bem como nas precárias situações financeiras de algumas instituições oficiais”. A citação exemplifica o tratamento mais comum aos problemas do Banco Central: o problema se resumiria à vulnerabilidade do BC frente a pressões governamentais, que ignorariam a “boa norma bancária” sacrificando os bancos públicos para satisfazer interesses políticos.

Posição semelhante é expressa pelo vice-presidente do Fundo Monetário Internacional, Stanley Fischer, a propósito das dificuldades do controle da inflação nos países emergentes:

“Há suficientes evidências empíricas de que, de modo geral, os países onde o BC é mais independente têm inflação menor, sem prejuízo para o crescimento ou a variabilidade do crescimento. Evidentemente é impossível ter inflação baixa sem um banco central independente. Mas não resta dúvida de que é mais provável um país ter inflação baixa quando o BC é independente, e há bons motivos para esperar-se tal resultado quando a autoridade fiscal não é altamente disciplinada” (FISCHER, 1996).

É importante distinguir as noções de independência e autonomia. Conforme SADDI (1997, p. 52), “a maior parte daqueles que erroneamente utilizam a expressão *independência* quando pretendem referir-se a *autonomia* desconhecem o conceito de independência”. O autor anota que independência significaria a equiparação do BC a um poder de Estado ao largo dos demais poderes constitucionais (Executivo, Legislativo, Judiciário). Poderia exercer a política monetária sem qualquer relação com a sociedade. Nenhum BC age assim, razão pela qual o autor prefere adotar a denominação de autonomia, significando que

“o BC tem liberdade para implementar todas as diretrizes formuladas pelo Executivo. Neste contexto, o BC pode livremente encontrar e identificar os melhores instrumentos e critérios para a execução da política monetária, em concordância com as metas maiores da política econômica, formulada pelo Executivo” (idem, p. 56).

Haveria, desta forma, cinco condições essenciais para o exercício da autonomia pelo Banco Central. A primeira está na especificação legal dos objetivos e funções do BC. A segunda, a obrigação de auto-estabelecer metas precisas. A terceira é a definição de uma fundamentação legal para o exercício da autonomia. A quarta é o estabelecimento de garantias institucionais para o Executivo, para que possa interferir mais diretamente na formulação da política monetária em períodos de exceção (como guerras, por exemplo). Por fim, a autonomia deve estar assentada em procedimentos claros de nomeação e demissão das diretorias.

Saddi aponta um conjunto de aspectos legais a respeito dos quais os governos devem se debruçar, tanto no Executivo quanto no Legislativo, ao definir a autonomia para o BC. Para o autor, é preciso, entre outras questões, proibir o financiamento do

BC ao Tesouro Nacional; definir garantias de mandato aos dirigentes; estabelecer o seu regime jurídico; regulamentar a transferência de lucros do BC para o Tesouro; esclarecer a relação do BC com o CMN na coordenação macroeconômica; e deixar bem claros os mecanismos de prestação de contas para o Executivo e o Legislativo, incluindo neste debate a flexibilização do sigilo bancário.

No mesmo sentido, FISCHER enumera um conjunto de características que considera indispensáveis aos bancos centrais do mundo:

- “- O banco central deve ter responsabilidades claramente definidas, as quais incluem estabilidade de preços;
- O banco central deve anunciar publicamente os objetivos de sua política de médio prazo;
- O banco central deve prestar contas em dois sentidos: deve ser responsabilizado por buscar as metas anunciadas; e deve ser instado a explicar e justificar suas políticas para os legisladores e o público;
- O governo deve ter autoridade para supervisionar as decisões do banco, mas a decisão supervisionada deve ter um custo para o governo;
- Ao banco central deve ser dada a autoridade de definir taxas de juros e outras variáveis de política monetária, de modo a alcançar a metas de sua política;
- O banco central não deve ser acionado para financiar o déficit público governamental e não deve gerenciar a dívida pública;
- Não pode haver uma separação de responsabilidades pela definição das taxas de juros e a taxa de câmbio durante as flutuações da taxa de câmbio” (FISCHER, 1995, p. 301-302).

Saddi acredita ser “preferível ter um BC livre das pressões do Poder Executivo do que um sujeito aos seus caprichos (...). Acreditamos que a história já tenha ensinado que qualquer banco central submetido ao Poder Executivo conduz a uma nociva cumplicidade entre a possibilidade de um Poder Executivo perdulário, capaz de seguir políticas irresponsáveis, apenas aprofundando o risco de inflação” (1997, p. 245).

Autônomo ou não, o Banco Central pode ser volúvel a pressões de outra ordem, provenientes de atores distintos do Poder Executivo, como os banqueiros. Atores sociais criticam a noção de autonomia, defendendo a manutenção do BC como organismo de ação governamental. Três ex-ministros da Fazenda têm opinião semelhante:

Ciro Gomes: “Embora a dependência o deixe vulnerável, acho que o problema do BC é o entrosamento sistemático com o sistema financeiro privado”⁸.

⁸ Playboy, outubro de 1995, p. 53.

Ernane Galvêas: “Mais importante que qualquer conceito de independência do Banco Central é o nível de competência de sua diretoria. Uma diretoria incompetente, em um Banco Central independente, seria um desastre”⁹.

Mailson da Nóbrega: “No Brasil, espera-se que a independência produza a austeridade nos gastos do governo. Proibir-se-ia o financiamento do Tesouro. O Banco Central resistiria a pressões para criar liquidez destinada à colocação da dívida mobiliária e poderia liquidar bancos estaduais quebrados. O setor público seria obrigado a se ajustar. O raciocínio é falso”¹⁰.

A independência do BC, portanto, não decorre apenas da lei, mas também das atitudes de personalidades-chave do governo e do banco, da qualidade técnica dos seus departamentos e dos arranjos informais com outros órgãos públicos¹¹.

Alternativas à “dependência” deveriam ser objeto de deliberação pelo Congresso Nacional. Desde a promulgação da Constituição de 1988, mudanças nas atribuições e no processo de composição da diretoria do BC, assim como nas normas para o sistema financeiro, deveriam ter sido tema de lei ordinária, regulamentando o artigo 192, que trata do setor. Além dos temas relativos ao BC (autonomia, seu papel na fiscalização do sistema financeiro, sua relação com o CMN e com o Tesouro), a nova lei deveria dispor sobre um mecanismo de seguro de depósitos, a arbitragem da taxa de juros, sobre o papel dos bancos públicos e privados no financiamento do desenvolvimento econômico e social e sobre a participação do capital estrangeiro no sistema financeiro nacional. Entre as questões centrais sobre este último item, que deram-se por resolvidas quando o governo permitiu a ampliação da participação do capital estrangeiro no mercado bancário, estariam as seguintes (MUNHOZ, 1992):

- Quais devem ser as exigências para a instalação de empresas com controle externo instaladas no país?
- Que tipos de operações devem ser vedadas a empresas estrangeiras do setor financeiro?
- Bancos estrangeiros devem ter acesso às linhas de redesconto de liquidez do Banco

⁹ Artigo de Ernane Galvêas, Folha de S. Paulo, 08/01/95, p. 2-2

¹⁰ Folha de S. Paulo, 14/12/94, p. 1-3.

¹¹ “Poucos bancos centrais nos países da OCDE desfrutam de autonomia formal (...). No Japão, um dos mais estáveis desse grupo, não existe a independência formal. Nesses países, mesmo que a lei não proíba, o governo não interfere no banco central, em virtude de uma cultura consolidada sobre o seu papel”. Artigo de Mailson da Nóbrega, Folha de S. Paulo, 14/12/94, p. 1-3.

Central?

- Em que hipóteses as instituições estrangeiras serão obrigadas a reforçar o capital de sua filial?
- Bancos estrangeiros podem desobedecer decisões do governo do país-sede em operações locais?

Diversos projetos de lei foram apresentados ao Congresso Nacional, que em 1991 constituiu Comissão Especial para discutir os temas. Alguns projetos foram reunidos num substitutivo do relator César Maia (PDT-PFL/RJ), com contribuições relevantes do presidente da comissão, Francisco Dornelles (PPB). Os sucessivos governos não demonstraram interesse em incluir o debate nas suas prioridades políticas e tampouco o Legislativo rompeu, neste particular, a dependência que tem marcado sua relação com a agenda ditada pelo Executivo. Conforme NEIVA (1996), o Congresso conferiu ao assunto a solução da “não-decisão”: diante da incapacidade de alcançar consensos majoritários, as lideranças políticas dos governos e do empresariado financeiro optaram pelo prolongamento da vigência das normas concebidas pela reforma bancária de 1964. A solução atendeu a interesses do empresariado - favorável à desregulamentação do sistema - e dos governos - que não estavam dispostos a assumir a responsabilidade de regulamentá-lo. Desde a fase de transição para a gestão de Fernando Henrique, no entanto, a instabilidade das regras permitiu ao governo federal a adoção de estratégias singulares de gestão pública para o sistema financeiro.

4. O governo se posiciona

Fernando Henrique Cardoso fora vitorioso, já no primeiro turno das eleições presidenciais, representando a aliança partidária de PSDB, PFL e PTB e, mais amplamente, a aliança das oligarquias com o empresariado brasileiro associado ao capital internacional, em torno de uma candidatura que oxigenava a imagem da tradição de poder no Brasil. Para permanecer nas mesmas mãos, mudaram-se os símbolos do poder, agregando à tradicional aliança de classe o *élan* da social-democracia, o charme da intelectualidade, os resultados de um plano econômico tecido para o sucesso.

O novo governo assumiu consciente de que representava uma alternativa para elites com imagem extremamente desgastada por acontecimentos recentes na história

política do país. Os anos transitórios do governo Sarney haviam sido sucedidos pelo governo Collor, maculado por uma corrupção na qual alguns bancos cumpriram papel fundamental¹². O *impeachment* do ex-presidente Fernando Collor - também candidato de consenso entre as elites nas eleições de 1989 - colaborou decisivamente para o desgaste público de lideranças que poderiam ser identificadas com a corrupção ou com projetos fracassados de gestão do Estado. Partidos políticos importantes como o PPR e o PMDB assistiram assim ao naufrágio eleitoral de suas candidaturas presidenciais (Esperidião Amin e Orestes Quércia, respectivamente). A esses aspectos conjunturais, deve-se agregar a importância estratégica do Plano Real no contexto sucessório¹³. A paternidade do plano que renovou esperanças sociais de controle da inflação foi *commodity* política valiosa nas negociações de alianças partidárias e, posteriormente, de composição do governo.

Estes fatores ampliaram a margem de autonomia do novo governo, nos primeiros momentos após a eleição. Fernando Henrique e seu governo prepararam-se para implantar reformas voltadas à abertura da economia brasileira à competição com o resto do mundo. Além das mudanças que envolviam o Congresso Nacional, seria preciso tomar medidas no Executivo para adequar o sistema financeiro ao novo ritmo econômico do país - em suma, para alterar o padrão de financiamento da economia. O “darwinismo econômico” das soluções de mercado previa um sistema com poucos e poderosos bancos, com a internacionalização, a transformação do BNDES numa agência de fomento e a absoluta descartabilidade dos bancos públicos, federais ou es-

¹² Sustentação de correntistas fantasmas, lavagem de dinheiro em paraísos fiscais, financiamento ilegal de campanhas eleitorais, realização de operações suspeitas motivadas por informações privilegiadas, sonegação fiscal e tentativa de ocultação da origem das receitas. Pelo menos três bancos foram cúmplices desses crimes cometidos pelo esquema PC e investigados pela CPI que levou ao *impeachment* do ex-presidente Fernando Collor, em setembro de 1992. Apesar das recomendações da CPI, nenhum banco foi punido - e só o BMC terminou 92 com um lucro de US\$ 30,9 milhões, em parte resultante de operações comprovadamente ilícitas. As contas fantasmas, o elo mais famoso da corrente de corrupção do esquema PC, foram um mecanismo para dissimular a origem ilícita e a movimentação dos ativos financeiros, emprestando-lhes a titularidade de pessoas inexistentes. A partir do segundo semestre de 1990, o esquema PC criou contas para pelo menos 12 clientes-fantasma, com dinheiro muito vivo, nos bancos Rural, BMC e Bancesa. A Polícia Federal estima que essas contas movimentaram mais de US\$ 1 bilhão em três anos.

¹³ A divulgação das principais medidas do Plano à população contou com o apoio fundamental da Febraban. A Federação bancou campanha publicitária de esclarecimento sobre a mudança da moeda, concebida em conjunto por agências que prestavam serviços ao governo federal. O presidente da Febraban, Alcides Tápias, negou que a campanha auxiliasse na eleição de Fernando Henrique. “A Febraban manter-se-á absolutamente fora da campanha política que se desenvolve no país, até porque entende que sua função não é político-partidária.” O jornalista Gilberto Dimenstein sustentou que

taduais. O Plano Real completara três meses derrubando a inflação e ameaçando de perdas grandiosas o apetite especulativo dos bancos públicos e privados. As autoridades econômicas e os banqueiros sentiam a urgência de prever medidas para sanear o sistema, ameaçado pela nova realidade econômica, mas confortado pela promessa política de quatro anos tranquilos sob a fleuma e o estilo do ex-ministro Fernando Henrique Cardoso.

Ao final de 1994, com a decretação do Raet sobre o Banespa e o Banerj, poderia parecer que as ações do governo na reformulação do sistema financeiro seriam mais uma vez concentradas sobre os bancos estaduais. Mas movimentos discretos indicavam que as mudanças conceituais, estratégicas e ideológicas na condução da fiscalização e supervisão do sistema haviam começado um pouco antes. A partir de 23 de dezembro de 1994, a Medida Provisória nº 785 estipulou que o Conselho Monetário Nacional passaria a ser integrado apenas por dois ministros - da Fazenda e do Planejamento - e pelo presidente do Banco Central. O Conselho, que nas décadas anteriores funcionara como arena de mediação entre o comando da economia e os múltiplos interesses do empresariado, foi transformado em organismo centralizado, estratégico na gestão da nova política econômica.

A mudança foi defendida pelo diretor de Câmbio do BC, Gustavo Franco. Para ele, o Conselho Monetário Nacional tinha membros que representavam setores regulados pelo próprio CMN. Por isso, teriam a tendência de agir em causa própria. “O novo CMN está imune a essas influências espúrias”¹⁴. O senador José Fogaça, relator da MP do Real, disse que uma das “melhores medidas” foi a modificação na composição e no funcionamento do Conselho. “O CMN estava desmoralizado. Não havia transparência nem visibilidade dos seus atos. Ele havia perdido a força política”¹⁵. Menos representativo, o Conselho ficou com mais poder relativamente aos aspectos centrais do Plano Real¹⁶. A medida não foi recebida sem ataques. “O plano [Real] e o momento conferiram ao governo poderes de arbítrio inigualáveis, que serão administrados pelo desequilíbrio de Itamar e pela inapetência operacional da equipe econômica (...). Joga-se todo o poder de regulação nas mãos do Conselho Monetário Nacio-

fontes ligadas a FHC consideravam fundamental a campanha da Febraban, já que 63% da população desconheciam o Plano Real. Folha de S. Paulo, 09/06/94, p. 1-3.

¹⁴ Folha de S. Paulo, 07/07/94, p. 2-2

¹⁵ Folha de S. Paulo, 02/07/94, p. 2-5

nal, que será constituído apenas de funcionários do dr. Itamar Franco. E institui-se definitivamente a meia-*virgindade* na política econômica”¹⁷.

Esse movimento foi aprofundado em setembro do ano seguinte. No auge das especulações e boatos sobre a possibilidade de crise no sistema bancário brasileiro, o CMN deixou de publicar suas decisões no Diário Oficial e aumentou o volume de resoluções tomadas apenas pelo Ministro da Fazenda, Pedro Malan, *ad referendum* dos demais membros - Gustavo Loyola, do BC, e José Serra, do Planejamento.

Na lógica interna da transição dos governos Itamar-FHC, é preciso compreender essa concentração de poder político no futuro Ministério da Fazenda como um marco fundamental. Pedro Malan, presidente do Banco Central, foi escolhido ministro já nas primeiras reuniões da equipe eleita. Os novos presidentes dos bancos públicos passaram a lhe dever obediência irrestrita, o que incluiu o novo presidente do BC, Gustavo Loyola. O governo Fernando Henrique não era um bloco monolítico. Composto por lideranças do PFL e PTB desde a campanha eleitoral, foi ampliado à participação de membros do PMDB e do PPB, como parte da estratégia para obter maioria no Congresso Nacional. A presença de todos esses grupos, no entanto, não alterou a composição básica da equipe responsável pela condução da política econômica.

Tal centralização revela o papel estratégico de Pedro Malan no novo governo. Ao final do governo Itamar, o ministro da Fazenda, Ciro Gomes, e o do Planejamento, Beni Veras, contentavam-se em homologar as recomendações de Malan. A mudança na composição do governo federal não alterava o comando da economia e das decisões políticas que envolviam o futuro do sistema financeiro. O núcleo de formulação do Plano Real fora composto por quatro economistas: Pedro Malan, Edmar Bacha, Pêrsio Arida e Gustavo Franco¹⁸. Com o afastamento de Fernando Henrique Cardoso da Fazenda para concorrer à Presidência, o Ministério foi cedido primeiro a um integrante do círculo íntimo do presidente Itamar Franco - o embaixador Rubens Ricúpero - e, posteriormente, a um tucano do primeiro time, Ciro Gomes. Nenhum dos sucessores de Cardoso teve a mesma ascendência sobre as esferas de comando do

¹⁶ Metas de expansão monetária e a taxa de câmbio passaram a ser arbitradas pelo CMN a partir de 1º de abril de 1995.

¹⁷ Luís Nassif, Folha de S. Paulo, 01/07/94, p. 2-3

¹⁸ “O presidente do BC expressa a opinião comum aos membros da equipe”. Folha de S. Paulo, 04/12/94, p. 1-9.

sistema financeiro, notadamente o Banco Central¹⁹. Malan, na condição de presidente do BC, encarregou-se de garantir a seqüência do Plano. Foi considerada natural a sua escolha para o Ministério da Fazenda.

Qual o sentido dessa concentração de poder em Pedro Malan? O perfil político e profissional de Malan o associa diretamente à comunidade financeira internacional. Malan era engenheiro, pós-graduado em Economia na PUC/RJ, doutor pela Universidade da Califórnia e PhD em Berkeley. Foi professor de Economia e presidente do Instituto de Economistas do Rio de Janeiro. Em 1983, foi convidado a trabalhar na Organização das Nações Unidas em Nova Iorque. Em 1986, indicado pelo governo Sarney, tornou-se diretor-executivo do Banco Mundial. Em 1990, indicado pelo governo Collor, tomou posse no Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), como diretor-executivo. Em 1991 foi designado negociador oficial da dívida externa brasileira, pelo governo Collor. Voltou para o Banco Mundial em 1992. Em 13 de agosto de 1993, foi convidado a assumir a presidência do Banco Central do Brasil, durante reunião no apartamento do ministro Fernando Henrique Cardoso, em Brasília²⁰.

Malan reunia qualidades que o diferenciavam dos demais quadros responsáveis pela concepção do Plano Real. Tinha trânsito com os organismos internacionais de financiamento e controle do fluxo de capitais. Não era jovem e arrogante como Franco, nem era identificado a um plano econômico fracassado (o Cruzado) como Bacha e Arida. Este último durou pouco no governo: em maio de 1995, pediu demissão da presidência do BC, depois de se desentender com Malan e com o governador de São Paulo, Mário Covas, sobre o futuro do Banespa. “Malan é essencialmente um técnico, mas não convém subestimar seus pendores políticos. Os que o conhecem concordam em que ele é hábil e sagaz na arte de fazer política”²¹. Um embate político significativo no início do governo FHC revela o poder do novo ministro da Fazenda. O coman-

¹⁹Repórter - O Sr. não mandava no BC?

Ciro Gomes - Não. Pode-se dizer que eu não mandava mesmo. Playboy, outubro de 1995, p. 53.

²⁰“O que se há de fazer? Funcionários públicos não podem esperar passar toda a vida nos melhores postos no exterior. Há sempre o momento de ir pas o sacrificio. Além disso, não se pode dizer que a presidência do Banco Central seja o pior emprego do mundo ou apenas um fardo para qualquer brasileiro. É poder, prestígio e uma oportunidade rara para um economista que sempre se dedicou às políticas públicas, como Malan. Mesmo que o sujeito seja totalmente despreendido, é um posto atraente”. Folha de S. Paulo, 04/12/94, p. 1-9.

²¹Exame, 04/01/95

do da economia enfrentava divergências entre Malan e José Serra²². Fernando Henrique optou por Malan, despachando o ministro do Planejamento para uma candidatura suicida à prefeitura de São Paulo²³.

As opiniões de Malan o aproximaram de Loyola, como braço-direito encarregado da execução das políticas definidas centralizadamente no CMN. Funcionário de carreira do Banco Central, Gustavo Jorge Laboissière Loyola cumpriu, desde junho de 1995, seu segundo mandato à frente do BC (o primeiro fora no final do governo Sarney, a partir de outubro de 1989). Durante seus 19 anos no BC, Loyola foi chefe do Departamento de Normas do Mercado de Capitais, consultor especial do gabinete do presidente e diretor de Normas e Organização do Sistema Financeiro. No setor privado, trabalhou como diretor-adjunto do Banco de Investimentos Planibanc, consultor da Febraban e sócio-diretor da MCM Consultores Associados, junto com o ex-ministro da Fazenda, Mailson da Nóbrega. Loyola formou-se em economia pela Universidade de Brasília, com mestrado e doutorado pela escola de Pós-Graduação em Economia da Fundação Getúlio Vargas²⁴. O trânsito com o empresariado financeiro que faltava a Malan era característica da biografia política e profissional de Loyola, agregada a uma discrição muito apreciada pelo empresariado financeiro.

As alterações na composição do Conselho Monetário Nacional anteciparam a implantação, pelo governo, de certos graus de autonomia ao Banco Central. A autonomia era paradoxal, porque constringida aos limites e prioridades da política econômica. Mas era justificada pela necessidade estratégica de o BC, amparado na habilidade técnica e política de seus dirigentes, manter a estabilidade da moeda. Foi esta autonomia limitada que permitiu à diretoria do BC comprar brigas politicamente relevantes com outros setores do governo e, em regra, sair ganhando. Por dois momentos, na busca de soluções para a intervenção no Econômico, o BC mostrou sua força.

²²Folha de S. Paulo, 21/05/95, p. 1-16 e 1-18.

²³ A propósito de suas divergências com Serra, Malan fez esta afirmação reveladora dos procedimentos decisórios internos ao governo: “Sobre esse conflito, honestamente acho que há um exagero, um tipo de colocação descabida. Em primeiro lugar porque não haverá lugar para superministros na equipe do presidente. Em segundo lugar porque eu tive oportunidade de ter uma longa conversa com o senador José Serra antes que ele tomasse a decisão de assumir o cargo. Pelo que foi falado, não consigo imaginar alguma divergência que não possa ser resolvida como o foram todas as outras que existiram entre nós ao longo dos últimos dezoito meses: sentando-nos em torno de uma mesa, conversando, buscando a convergência possível e, se alguém tiver de tomar uma decisão, essa pessoa será o presidente Fernando Henrique Cardoso, ninguém mais. E pronto, estará decidida a questão”. Exame, 04/01/95

²⁴ Dados curriculares extraídos, entre outras fontes, de Conjuntura Econômica, junho de 1996.

Diante da contraditória repercussão pública da proposta de estadualização do Econômico - complicada por versões distintas veiculadas na imprensa quanto à exigência (ou não) de garantias reais do governo da Bahia - a diretoria do BC apresentou sua demissão. Condição a continuidade nos cargos ao reforço público das exigências, condição que tornaria inviável a estadualização, já que esforços para salvar o Econômico com dinheiro baiano já haviam sido tentados, sem sucesso. Dois meses mais tarde, após a criação do Proer, respondeu com a “pasta rosa” as pressões nada discretas para destinar ao Econômico verbas do programa. Estes casos indicam que o governo Fernando Henrique, além de centralizar a formulação da política econômica, fortaleceu politicamente a instância responsável pela sua execução, conferindo-lhe relativa autonomia.

5. A relação com os banqueiros

Apesar do debate acumulado no Legislativo em torno da regulamentação do artigo 192 da Constituição Federal, o CMN e sua instância executiva construíram as reformas no marco regulatório sem debate institucionalizado com a sociedade²⁵. Estas decisões teriam sido tomadas pelo BC na solidão de suas prerrogativas técnicas? Seguramente, não. Mesmo excluídos de participação institucionalizada no CMN, os banqueiros (pelo menos, parte relevante deles) não deixaram de direcionar ao governo federal as opiniões e reivindicações articuladas a seus interesses imediatos ou estratégicos. Se a ação das entidades corporativas ou extra-corporativas estava fragilizada (pelas razões identificadas no capítulo anterior), canais informais de representação de interesses permaneceram ativos, ligando as esferas de decisão da política monetária à cúpula do sistema financeiro privado.

O exemplo mais claro dessa ligação direta está no topo da lista dos maiores bancos privados brasileiros. O Bradesco encerrou 1996 com o maior lucro líquido da história da empresa privada no país, mais de 50 mil empregados, agências em 1.300 municípios, 5 milhões de contas-correntes, R\$ 35 bilhões em empréstimos e aplicações financeiras, R\$ 14,8 milhões em cadernetas de poupança, R\$ 13 bilhões em fundos de investimento, participação societária em 39 empresas. Tamanho peso econô-

mico confere a seu presidente, Lázaro Brandão, honras de conselheiro governamental. “Eu me dou bem com o poder”, ele costuma dizer²⁶.

O Bradesco exerceu o poder de influenciar o governo e o mercado. Em 1994, a exigência de reservas em dinheiro vivo levou os bancos a liquidar os papéis do Tesouro de que dispunham, o que deixou alguns bancos públicos em dificuldade, principalmente os estaduais. Até setembro de 94, o Bradesco financiou o Banespa com o giro de títulos do estado. Com a eleição de Covas para o governo, o banco temeu receber um calote e suspendeu a ajuda. A suspensão foi interpretada pelo mercado financeiro como uma prova de desconfiança no Banespa. “Se o Bradesco não empresta, eu também não empresto”, dizia outro banqueiro paulista²⁷. O Banespa teve de recorrer ao Banco Central para fechar o caixa e o governo federal acabou decretando o Raet.

O poder do Bradesco inverte a relação com o governo. Se habitualmente o empresário procura o governo para reivindicar, na crise bancária de 1995 foi o Banco Central que precisou do auxílio do Bradesco, que “chegou a emprestar mais de um bilhão de dólares por dia para sustentar os bancos à beira da quebra [Econômico e Nacional], enquanto o BC preparava a intervenção”²⁸. O Bradesco estava sempre pronto a ajudar, e não apenas à autoridade monetária. “Nos momentos de mais tensão, o presidente Fernando Henrique chamou Brandão pelo menos duas vezes a Brasília, para ouvir sua opinião. Os telefonemas do presidente do BC, Gustavo Loyola, ao banqueiro paulista foram freqüentes”²⁹.

Como Brandão, muitos banqueiros utilizaram seu prestígio pessoal para defender as ações do BC, considerando a importância pedagógica de eliminar vícios operacionais. Alguns afirmaram aos jornais que pressões políticas e o fato de já ter posto muito dinheiro no Econômico levaram o BC a optar pela intervenção, em vez de outra modalidade de acompanhamento. O presidente da Febraban, Maurício Schulman disse acreditar que as intervenções contribuiriam para tranquilizar o mercado. “Suponho que o BC aproveitou a oportunidade para limpar a lousa. Não acredito que tenha feito a coisa pela metade”. Schulman e Paulo Guilherme Monteiro Lobato, presidente do

²⁵ Só em 1995, o CMN emitiu 89 resoluções e o BC, 119 circulares (Banco Central do Brasil, Relatório Anual, 1996).

²⁶ Veja, 11/01/97, p. 106.

²⁷ Veja, 22/01/97, p. 104.

²⁸ Veja, 22/01/97, p. 104.

²⁹ Veja, 22/01/97, p. 104.

Real, disseram que o sistema financeiro não seria afetado pelas intervenções³⁰. “Os bancos no Brasil são muito heterogêneos. Não acredito que haja fusões de forma generalizada”, afirmava Schulman³¹.

A Febraban limitou sua atuação a aspectos de interesse geral dos banqueiros. Defendeu, sem sucesso, a ampliação do Proer a instituições sem problemas financeiros. “Os bancos sadios também podem querer fundir-se para ganhar escala e fazer frente à tendência mundial de fusões bancárias”, disse Schulman, depois de almoçar com o presidente do Banco Central, Gustavo Loyola, em evento promovido pela Abel (Associação Brasileira das Empresas de Leasing)³².

Um ponto de grandes esforços das maiores organizações dos banqueiros foi a pressão sobre o governo federal para reduzir as rígidas imposições da política monetária. Na abertura do III Congresso Nacional do Crédito, em 9 de agosto de 1995 (antevéspera da intervenção no Econômico), o presidente da Febraban disse estar confiante em que o governo federal iria reduzir o volume de impostos e compulsórios sobre as operações de crédito³³. Os bancos, enfrentando dificuldades diárias para fechar as contas, queriam menos restrições para movimentar o dinheiro. “A política monetária apertada gerou dificuldades de pagamento no sistema privado, e isso faz com que o setor bancário encare a concessão de crédito como atividade de muito risco. Quando, além disso, quebram bancos e, simultaneamente, o sistema percebe que a fiscalização do BC falhou, fica muito mais conservador e seletivo nos empréstimos”, afirmava Antônio Celso Pastore³⁴.

O aperto compulsório caiu quase à metade. Em 1995, chegava a R\$ 54 bilhões, equivalente ao patrimônio líquido dos 50 maiores bancos privados ou aos depósitos totais dos sete maiores. Em julho de 1996, os recolhimentos compulsórios haviam despencado para R\$ 28,5 bilhões, ainda assim elevados: 117% dos depósitos à vista no setor³⁵. O sucesso da Febraban neste aspecto tende a fortalecer a impressão de que

³⁰ Gazeta Mercantil, 14/08/95.

³¹ Folha de S. Paulo, 21/11/95, p. 2-5.

³² Folha de S. Paulo, 18/11/95, p. 2-1. “Os empresários do setor industrial foram os primeiros a reclamar dos incentivos oficiais às fusões e incorporações de bancos, alegando que não tiveram o mesmo tratamento ao enfrentar a concorrência com a globalização da economia.”

³³ Gazeta Mercantil, 10/08/95.

³⁴ Folha de S. Paulo, 10/03/96, p. 2-6.

³⁵ Gazeta Mercantil, Balanço Anual 1996/1997, outubro de 1996, p. 360. O Banco Central transigiu aos poucos. Logo depois da intervenção no Econômico, o Banco Central reduziu o saldo diário mínimo que os bancos precisavam ter na conta de reserva bancária por conta do compulsório sobre o depósito a vista. Antes, a exigência era equivalente a 85% do compulsório - que continuava em 83%

as entidades mais centralizadas do empresariado financeiro “não sofreriam o desgaste e o ônus de pleitos mais específicos, reservando-se para si as questões mais gerais e a atuação política mais ampla” (MINELLA, 1997, p. 177). O autor reforça a análise lembrando que, em dezembro de 1995, às vésperas do fechamento dos balanços anuais, o presidente Fernando Henrique sancionou duas leis que reduziram a alíquota geral do imposto de renda para pessoas jurídicas e da contribuição social sobre o lucro líquido de 30% para 18% no caso das instituições financeiras (MINELLA, 1997, p. 177).

Outro elemento de ação política ampla foi a participação da Febraban na oposição à CPI dos bancos. A criação do Proer, a aquisição do Nacional pelo Unibanco, e a descoberta da “pasta rosa” motivaram a oposição a propor, no início de 1996, a criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito para investigar irregularidades envolvendo o sistema financeiro e esferas da política nacional. A iniciativa foi duramente contra-atacada por autoridades governamentais e banqueiros, nitidamente articulados em torno do mesmo temor: “Se, no decorrer da CPI, o mercado perceber sinal de fragilidade do BC, ninguém irá segurar o estouro da boiada”³⁶. O coro anti-CPI reuniu muitas vozes³⁷:

- O presidente da Febraban, Maurício Schulmann, disse que “o sistema bancário é sólido e competente. O CPI é muito mais prejudicial aos nossos clientes, pois eles poderão até pagar mais caro pelo dinheiro se houver aperto de liquidez ou restrições dos credores externos”.
- O presidente da Fiesp, Carlos Eduardo Moreira Ferreira, disse que a CPI era “pretexto para imobilizar o Congresso e inviabilizar as reformas da Constituição”.
- O presidente do Banco Real, Paulo Guilherme Monteiro Lobato, disse que “a CPI seria até positiva, pois mostraria que o sistema financeiro está muito melhor do que

do depósito a vista. A partir de 14 de agosto, baixou para 60%. O Banco Central alterou para 83% o recolhimento do compulsório e o encaixe obrigatório dos bancos sobre o depósito a vista e para 60% as mesmas exigências para outros tipos de depósitos. O compulsório nos depósitos a prazo passou a ser de 20%. No início de setembro, o BC dobrou para R\$ 30 milhões o limite de isenção para o compulsório sobre depósitos a prazo e antecipou em uma semana a devolução dos recursos que estavam recolhidos como compulsório de poupança (Gazeta Mercantil, 05/09/95). Em junho de 1995, o governo reduziu de 15% para 10% o depósito compulsório sobre os empréstimos e extinguiu o compulsório de 60% sobre captações em depósitos a prazo. O BC diminuiu de 30% para 15% o compulsório sobre os depósitos em poupança, em 23 de agosto. Essas medidas, segundo Malan, não tinham ligação com as intervenções do Econômico e Banespa, mas integravam um processo de reestruturação da economia que estava sendo feito desde o início do Plano Real (Gazeta Mercantil, 25/08/95, p. A-3).

³⁶ Folha de S. Paulo, 10/03/96, p. 2-3.

³⁷ As citações seguintes, exceto quando anotadas, são da Folha de S. Paulo, 10/03/96, p. 2-4 a 2-6.

sua imagem retratada nos jornais”.

- O chairman do Unibanco, Roberto Konder Bornhausen, disse que a CPI “não é útil para ninguém”.

- O deputado Antônio Kandir (ainda não nomeado ministro do Planejamento) defendeu o governo: “O Proer não é um programa para salvar banqueiros”³⁸.

- O ministro das Comunicações, Sérgio Motta, (em mais uma frase célebre) disse que a CPI trazia ameaça de retrocesso institucional³⁹.

A idéia de criar a CPI dos bancos obtinha apoio de parte da população. Pesquisa feita entre os paulistanos demonstrou que 76% eram a favor da instalação da CPI⁴⁰. A instalação da Comissão, entretanto, foi barrada no Congresso com base na aplicação de táticas negociais fisiologistas pelo governo. Não foi a única oportunidade em que banqueiros e governo deram discursos (e tomaram iniciativas) com o mesmo sentido.

Nessa relação raramente conflituosa com o empresariado financeiro, o aspecto que talvez tenha sido de maior utilidade e consenso para os fins estratégicos do governo foram os canais de representação associados ao sistema político-partidário. Os banqueiros atuam neste universo diretamente, através de empresários que ocupam cargos públicos, ou indiretamente, por meio de representantes confiáveis no Legislativo e no Executivo⁴¹. A eleição de 1994 não se fez só com as imagens de sucesso do Plano Real: a coligação encabeçada pelo PSDB declarou ao Tribunal Superior Eleitoral gastos de R\$ 33,6 milhões com as eleições presidenciais. R\$ 32,2 milhões foram doados por empresas. Deste total, instituições financeiras deram 20,3% e empreiteiras 12%. Foram 38 as instituições financeiras que fizeram 66 doações à candidatura de Fernando Henrique, totalizando R\$ 6,6 milhões. Dos nove maiores bancos privados, apenas o Safra não contribuiu. O Bradesco, maior banco privado, doou R\$ 2,3 milhões; sozinho, colaborou com 6,72% do faturamento declarado da campanha⁴².

³⁸ Folha de S. Paulo, 10/03/96, p. 2-4.

³⁹ Folha de S. Paulo, 24/03/93, p. 1-6.

⁴⁰ Folha de S. Paulo, 24/03/93, p. 1-5. 15% eram contra, 2% deram outras respostas e 2% não sabiam responder, conforme o instituto DataFolha.

⁴¹ O empresariado havia se organizado para eleger representantes confiáveis para o Congresso nas eleições de 1994 - independentemente do espectro partidário contemplado pela coligação PSDB, PFL e PTB. A meta era eleger 30 deputados do setor das telecomunicações, 30 empreiteiros e 12 da indústria petroquímica. Tão eficiente quanto ter empresários confiáveis no Congresso seria “o lobby do corpo-a-corpo dos empresários com os congressistas em suas bases eleitorais”, nas palavras do presidente da Fiesp, Carlos Eduardo Moreira Ferreira (Folha de S. Paulo, 07/08/94, Especial, p. 4).

⁴² Todos os dados são de levantamento feito pela Folha de S. Paulo, 8/10/95, p. Especial-7.

A envergadura das contribuições mostra o grau de consenso do empresariado financeiro em torno daquela candidatura. Dos R\$ 16,6 milhões investidos pelos bancos nas eleições federais e em 13 estados, 41% foram destinados a Fernando Henrique. Para o financiamento de candidatos ao Congresso, as instituições financeiras destinaram R\$ 3,6 milhões - pouco mais da metade da verba oferecida à coligação vitoriosa para o Executivo, o que permite ao menos duas conclusões: os bancos estavam convictos da importância do próximo presidente na definição da política setorial (e investiram os recursos proporcionalmente à distribuição histórica do poder entre Executivo e Legislativo) e não dispersaram suas apostas eleitorais.

Não foi diferente com o empresariado financeiro, que já angariava tradição no financiamento de campanhas. A lista da Febraban incluída na “pasta rosa” citava 45 parlamentares considerados confiáveis pela instituição para as eleições de 1990, mas não era excludente. “Esta lista está incompleta”, afirmava um ex-diretor da Federação. “Ela é maior. Os amigos da Febraban são mais que esses. Ai só estão as pessoas com posições ideológicas que a Febraban defende e os nordestinos com os quais o Econômico mantinha relação”⁴³. Segundo o Tribunal Superior Eleitoral, o Econômico fez doações em 1994 para 17 candidatos - o presidenciável Fernando Henrique, três candidatos a governador, seis a deputado federal, dois a deputado estadual e um ao Senado. Acertou as apostas: foram eleitos o presidente, os governadores da Bahia (Paulo Souto) e São Paulo (Mário Covas) e 12 candidatos aos Legislativos estadual e federal⁴⁴.

Assim como o banco baiano, outras 37 instituições financeiras apostaram em candidatos ao Executivo e ao Legislativo em 1994. A bancada eleita pelos banqueiros no Congresso era discreta, mas reunia parlamentares com grande poder de ação. Dos 100 deputados e senadores da legislatura 1994-1998 alinhados como “cabeças” do Congresso Nacional pelo Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (Diap), pelo menos 20 poderiam ser incluídos na relação dos “amigos da Febraban”.

⁴³ IstoÉ, 10/12/95, p. 23.

⁴⁴ IstoÉ, 10/12/95.

Tabela 23 - A bancada parapartidária da Febraban*		
<i>Parlamentar</i>	<i>Partido/Estado</i>	<i>Cargo</i>
Renan Calheiros	PMDB/AL	Senador
José Sarney	PMDB/AP	Senador
Antônio Carlos Magalhães	PFL/BA	Senador
Benito Gama	PFL/BA	Deputado
José Carlos Aleluia	PFL/BA	Deputado
Luís Eduardo Magalhães	PFL/BA	Deputado
Jader Barbalho	PMDB/PA	Senador
José Luiz Clerot	PMDB/PB	Deputado
José Eduardo Andrade Vieira	PTB/PR	Senador
Inocência Oliveira	PFL/PE	Deputado
Roberto Magalhães	PFL/PE	Deputado
Hugo Napoleão	PFL/PI	Senador
Roberto Campos	PPB/RJ	Deputado
Ney Lopes	PFL/RN	Deputado
Germano Rigotto	PMDB/RS	Deputado
José Fogaça	PMDB/RS	Senador
Delfim Netto	PPB/SP	Deputado
Franco Montoro	PSDB/SP	Deputado
Regis de Oliveira	PFL/SP	Deputado
José Serra	PSDB/SP	Senador

* Inclui apenas os parlamentares da lista dos 100 "cabeças" do Congresso elaborada pelo Diap que receberam doações volumosas de instituições financeiras em 1994 e/ou 1990.
Fontes: Folha de S. Paulo, 08/10/95; IstoÉ 20/12/95, Série "Os Cabeças do Congresso Nacional", publicação anual do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP), edição n° 3, ano III, 1996.

As disputas em torno do futuro das medidas especiais do BC sobre o Banespa e o Econômico são exemplos da utilidade de relações estreitas com segmentos do Parlamento. O *lobby* e o financiamento de campanhas são instrumentos legítimos na democracia e teriam sido exercidos mais amplamente se o governo federal tivesse encaminhado as mudanças no sistema financeiro por intermédio do Congresso. A opção das autoridades econômicas, entretanto, foi no sentido inverso: de implantação das mudanças por meio do exercício das atribuições legislativas do Executivo. O Congresso poderia ter reagido, recuperando para si a responsabilidade de regulamentar o setor. Mas o controle da Comissão Especial do Sistema Financeiro por parcela importante da bancada banqueira garantiu a recepção passiva da estratégia do governo.

Desde o final de 1994, com a centralização autoritária do CMN, o governo implantou mudanças na regulamentação do sistema financeiro independentemente de

consulta institucionalizada a frações de classe ou ao conjunto da sociedade. Após suprimir a participação organizada do empresariado financeiro e da sociedade no CMN, escolheu mecanismos de interlocução direta, que privilegiaram grandes bancos como o Bradesco, solidamente vinculados ao capital multinacional. O governo obteve a cumplicidade dos banqueiros para alijar do debate a representação parlamentar. Quando as medidas geraram perplexidade ou fomentaram divisões no bloco empresarial financeiro e na base de apoio do governo, a autonomia relativa do Banco Central foi exercida. A concentração de poder fragilizou a possibilidade de fiscalização da gestão pública pela sociedade e garantiu espaço para novas interpretações de um tradicional autoritarismo na gestão do Estado.

Considerações finais

A emergência de um novo padrão de acumulação no capitalismo, a partir de mais ou menos a metade da década de 70, impôs a governos de todo o planeta a necessidade de reflexão sobre as formas de gestão do Estado na era da globalização. Esses movimentos mais gerais da dinâmica capitalista mundial tiveram impactos específicos sobre os países periféricos ou de capitalismo tardio. Entre as decorrências econômicas e políticas da internacionalização dos mercados nas décadas seguintes, consolidou-se a hegemonia ideológica do Estado mínimo, concomitante à redução dos poderes circunscritos a fronteiras nacionais. No Brasil, o Estado passou a reestruturar-se frente às transformações na economia do planeta ao mesmo tempo em que se deu o processo de democratização política, com a ruptura negociada do ciclo autoritário militar iniciado em 1964. Práticas políticas autoritárias passaram a conviver com padrões institucionalizados de representação de interesse. O acompanhamento das transformações na regulamentação do sistema financeiro no Brasil desde o Plano Real indica a presença dual de traços da herança oligárquica e de tendências de mudança nas relações entre os interesses do empresariado do setor e as agências decisórias do Estado, provocadas pelo processo de globalização financeira.

O Estado brasileiro formou-se em meio a interesses francamente conflituosos de oligarquias regionais e de alianças de classe voltadas ao exercício do poder em nível nacional. Na história política do país, alternaram-se ciclos em que predominou o acochambar dos interesses de oligarquias articuladas entre si com períodos em que alianças de classe lograram dar ao Estado uma identidade capaz de compreender as vontades oligárquicas (FIORI, 1995a). O golpe de 1964 constituiu uma vitória de uma ampla aliança de frações agrárias, comerciais, financeiras, industriais e de setores da clas-

se média, amparados nas Forças Armadas, em oposição ao programa de reformas de corte populista de João Goulart. Hegemônico entre as frações golpistas, o empresário financeiro e industrial associado ao capital multinacional comandou mudanças na infra-estrutura produtiva e no regime jurídico que, impostas sob o autoritarismo, redefiniram a inserção do Brasil no cenário econômico mundial.

O marco regulatório do sistema financeiro foi alterado em 1964, com o objetivo de fomentar o processo de centralização e concentração de capitais, associado à internacionalização dos bancos, que permitiria a gênese de um padrão de financiamento privado da economia. O Conselho Monetário Nacional e o Banco Central do Brasil foram então criados para atender às funções de coordenação e execução da política monetária e fiscalização do sistema financeiro, entre outras. O Conselho Monetário Nacional, instância superior do sistema, consolidou-se como um caso típico de anel burocrático entre o aparelho de Estado, grandes bancos privados e determinados setores da agricultura e do comércio, com o poder de acomodar vontades distintas. Mas a nova Lei Bancária não conseguiu conferir ao sistema financeiro importância decisiva no padrão de financiamento, que permaneceu sustentado no Estado e em empréstimos externos e garantiu, até o final dos anos 70, um período de crescimento econômico que deu destaque preferencial às grandes empresas públicas e privadas. A crise nesse padrão de financiamento, com o escasseamento dos financiamentos internacionais, impôs dificuldades à gestão do Estado em escala inédita. Acelerou as rupturas na aliança política que dava sustentação ao regime militar e precipitou a abertura.

Com a democracia estabeleceu-se uma nova correlação de forças entre as elites, exigindo dos diversos atores sociais formas adequadas de organização e pressão sobre o governo federal. Com o restabelecimento da ordem democrática, esperava-se a institucionalização de padrões de representação de interesses transparentes e suscetíveis ao controle social. A resposta ao isolamento dos “anéis burocráticos” reivindicada pelos intelectuais e por organizações sociais democráticas dependia do restabelecimento das garantias civis e da criação de “contrapesos às tendências que decorrem da natureza das grandes organizações burocráticas à manipulação, ao segredo, à não responsabilidade e à perversão autoritária” (CARDOSO, 1975, p. 185). De forma mais clara: “Em qualquer Estado é preciso forçar a liberdade de informação. Não apenas ao nível do Estado, mas concretamente ao nível de cada organização da sociedade civil” (idem, p. 186).

O empresariado financeiro multiplicou suas formas de atuação, para fazer frente a um cenário político que exigia ações táticas e pontes móveis com diversos atores sociais. Além das esferas de atuação corporativa e extra-corporativa, os banqueiros passaram a atuar de forma partidária (diretamente, ocupando cargos públicos, ou indiretamente, através do financiamento de seus representantes), mas também mantiveram o padrão de relações diretas com os núcleos de poder decisório importantes para o sistema. Abençoados por taxas de inflação astronômicas, os bancos puderam manter uma participação no Produto Interno Bruto sempre superior a 11% na década de 80 e na primeira metade da década de 90. O poder econômico-político do sistema financeiro foi incrementado com a articulação de capitais financeiros e industriais em grupos econômicos fortemente vinculados ao capital internacional. A diversificação de investimentos para áreas não-financeiras expandiu para o setor produtivo o capital acumulado nos anos de inflação alta. Os grandes bancos comerciais privados sustentaram sua liderança no sistema capitaneando estes grupos financeiros, enquanto os bancos públicos federais e estaduais ingressaram em uma crise profunda, em parte resultante de estratégias governamentais para driblar os efeitos da crise fiscal.

Graças a esta peculiar hegemonia, os bancos brasileiros demoraram a perceber os efeitos das transformações estruturais no sistema financeiro internacional desde a década de 70. A volatilidade de capitais decorrente da criação de novos instrumentos financeiros a partir do fim do padrão-ouro do dólar americano trouxe novos concorrentes ao mercado e às atividades bancárias - pequenos e médios bancos, representando grandes fortunas; fundos de pensão; instrumentos de autofinanciamento para empresas não-financeiras. A predominância do capital especulativo sobre o capital produtivo amplia a hegemonia financeira, na medida em que permite ganhos desmedidos aos intermediários das negociações globalizadas.

A integração da economia do país à globalização financeira e comercial foi objetivo intensamente buscado pelo governo Fernando Henrique, amparado em sólida aliança política. O governo que tomou posse em janeiro de 1995 representava virtual consenso entre as elites. As frações de classe que haviam dirigido o país nas três décadas anteriores enfrentavam um período de crise de lideranças, após o *impeachment* de Fernando Collor. O novo governo, apoiado da oligarquia agrária ao empresariado mais articulado com a economia globalizada, tratou de implantar um plano de mandato caracterizado - mais que por cinco dedos simbolizando emprego, agricultura,

saúde, educação e segurança - pela transformação no padrão de financiamento da economia, imerso em crise desde o início dos anos 80. Tarefa que começou a ser cumprida ainda antes da posse, a partir de julho de 1994, com a redução das taxas inflacionárias em consequência do Plano Real.

Implantar mudanças no padrão de financiamento não é nenhuma mágica econômica para acochambar múltiplos interesses. “Implica rupturas difíceis, na medida em que passam, necessariamente, por reordenações na estrutura capitalista privada e no papel do Estado; conseqüentemente, nos esquemas de poder vigentes” (GOLDSTEIN, 1994, p. 59). Na situação de mudança no padrão de financiamento da economia brasileira, os bancos viram crescer sua posição estratégica na economia e alterar a engrenagem de seu poder político.

O quadro internacional de globalização financeira - associado à estabilização da economia no front nacional - forçou o governo federal a adotar medidas rigorosas para fiscalizar e combater irregularidades no setor bancário. Os grandes bancos que sucumbiram a fragilidades estruturais e práticas ruins de gestão (ruinosas para a clientela, bem entendido), assim como espaços de mercado ocupados por bancos estaduais privatizados, foram absorvidos por instituições financeiras internacionais ou fortemente associadas. As intervenções do Banco Central no mercado bancário indicaram a disposição do governo de permitir e incentivar a concentração e a centralização dos capitais, articulada a um processo de internacionalização crescente do sistema financeiro.

A oscilação nas taxas de credibilidade do sistema incentivou a migração de recursos para os maiores bancos de varejo (Banco do Brasil, Bradesco, Itaú) e para bancos internacionais sólidos (Boston, Citibank). Outras mudanças alteraram uma tendência marcante no início dos anos 90 - o crescimento do poder de pequenos e médios bancos, especializados em operações de atacado. Parte das fusões alterou a composição desse mercado, aumentando a concorrência. Reduziu-se o número de instituições e aquelas especializadas em varejo precisaram diversificar as atividades em busca de novos territórios do lucro. O processo de mudanças econômicas de corte liberal foi fortalecido com a participação do Brasil na criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul), impulsionando movimentos empresariais de internacionalização e ampliando as fronteiras da concorrência, inclusive no setor bancário.

A destinação de R\$ 21 bilhões do Proer para evitar o risco de crise sistêmica revela a fragilidade do Estado diante da volatilidade do capital financeiro. Provavelmente, a esfera das decisões financeiras é atualmente a que mais evidencia a perda de autonomia dos governos nacionais em relação ao “mercado” - conceito que, para este caso, descreve um grupo pequeno de bancos e corretoras cujos investimentos passeiam pelo planeta, como turistas trilionários e excêntricos. Mais que mera coincidência, as decisões do governo Fernando Henrique Cardoso sobre este tema - por seus conteúdos e conseqüências - revelam sintonia com recomendações adotadas por fóruns internacionais de decisão e gerenciamento de políticas, globais ou setoriais (principalmente o Comitê de Supervisão Bancária de Basileia e o Fundo Monetário Internacional), dirigidos pelos países centrais.

Tantas transformações fragilizaram o poder dos banqueiros tradicionais, capitães de instituições de longa tradição familiar. Qual o papel do *bankboard membership* no Brasil, depois do Plano Real? A resposta depende da série de aspectos estruturais e políticos da presença dos banqueiros na história do país. Os traços estruturais caracterizam uma participação vital na rede de negócios. A queda da participação do setor no PIB foi absorvida pelos ganhos obtidos com a aplicação de elevadas taxas de juros sobre a dívida pública, pela intensificação do controle do capital - resultado da centralização e da internacionalização financeira - e pela expansão do crédito para o setor produtivo, principalmente para áreas de infra-estrutura comercializadas no processo de privatizações, e para o consumo (embora com significativos índices de inadimplência). Com a redefinição do padrão de financiamento, os bancos sobreviventes alcançam novo papel estrutural na economia. Ampliam sua hegemonia sobre os demais setores econômicos, fortalecendo sua capacidade de dar crédito. Também crescem por meio de ramificações do capital financeiro para outros setores ou por associações diretas e indiretas com o capital multinacional. A segunda metade dos anos 90 assiste ao crescimento de um “novo” banqueiro brasileiro, vinculado aos bancos e fundos de investimento transnacionais.

Nossa análise aponta para a necessidade de reformulações na teoria da hegemonia financeira, que tem como princípio a importância singular dos bancos na economia (MINTZ e SCHWARTZ, 1985). As premissas centrais que configurariam esta singularidade têm sofrido contínuas metamorfoses nas últimas décadas. A natureza do crédito como bem fundamental no fomento à atividade econômica tem sido superada pelo

predomínio da especulação. Parte das necessidades de financiamento dos demais setores da economia está sendo atendida por investidores não bancários (caso dos fundos de pensão) ou por mecanismos de autofinanciamento disponíveis para grandes empresas (debêntures ou eurobônus), o que reduz a situação assimétrica entre bancos e empresas não-financeiras no que se refere ao componente mais significativo das estratégias de investimento: a disponibilidade de capital.

Na teoria da hegemonia financeira, o privilégio estrutural decorrente da atividade bancária conferiria ao empresariado financeiro papel central na vida política e na ação de classe, gerenciado por meio da rede de cargos compartilhados nas direções de várias empresas. No Brasil, o sistema financeiro não ocupou papel central no padrão de financiamento da economia como ocorreu nos Estados Unidos; a posição hegemônica dos banqueiros nas composições de classe decorria, como vimos, das benesses da inflação e do controle de parcela significativa de indústrias e empresas, sob a forma dos grupos financeiros.

Estas observações, entretanto, não nos levam a descartar a reconstrução da hegemonia financeira sobre novas bases, a partir das mudanças implantadas desde 1995. Os bancos continuam tendo enorme capacidade para unificar suas posturas frente às possibilidades de investimento - e o fizeram com êxito para disputar a aquisição de estatais nos processos de privatização tanto de empresas de infra-estrutura quanto de bancos públicos. Os bancos continuam a exercer poder sobre setores inteiros da economia, direcionando o crédito e influenciando as taxas de juros e a política monetária. Além disso, as empresas não-financeiras que não têm porte para se autofinanciar conservam sua dependência do capital bancário. Aqueles que conseguem investir com recursos próprios, ainda mantêm relações operacionais com as instituições financeiras.

O período de transição da economia inflacionária para a inflação sob controle, de um para outro padrão de financiamento, também foi de transição para as organizações coletivas do empresariado financeiro. A ação coletiva sobre o governo federal, sobre o Congresso Nacional ou sobre outras organizações da sociedade civil continuou discreta, mas foi francamente superada por outras formas de representação de interesses. A atuação do complexo Febraban/Fenaban/CNF foi conjunturalmente afetada pelo incremento na concorrência, pelas metamorfoses no comando das grandes organizações bancárias e pelas ações do governo federal. A perda de credibilidade das organizações corporativas alcançou o auge com a crise do Bamerindus.

Apesar disto, a vontade dos banqueiros, fração fundamental na coalizão de elite que dava sustentação política ao governo e ator social de importância especial para a economia, foi considerada pelo governo Fernando Henrique, no cumprimento das funções do Estado para a reprodução do capital (concretizadas em termos da política econômica composta por políticas monetária, fiscal e social). Em vez de dialogar com organizações representativas de interesses genéricos do empresariado, o governo optou por ouvir a opinião dos dirigentes dos bancos mais sólidos. Alguns banqueiros, com fortes relações com o capital internacional, destacaram-se das demais frações do empresariado financeiro em termos da representação de seus interesses utilizando instrumentos formais e informais para a representação de seus interesses junto ao BC e ao CMN. Mantiveram uma relação privilegiada com esferas de decisão historicamente caracterizadas pelo insulamento burocrático. Mais eficiente que pressionar o governo por meio de entidades conjunturalmente fragilizadas, foi fazer-se ouvir diretamente nas instâncias emissoras de medidas provisórias, resoluções e outras normas ordinárias.

É singular, neste processo, a estratégia governamental de centralizar o poder decisório sobre as transformações no sistema nas mãos de poucas autoridades reunidas no Conselho Monetário Nacional. Os órgãos responsáveis pela política para o sistema, na transição da ditadura à democracia, não foram dotados de transparência e controle social. A supressão da participação de diversos setores da sociedade no CMN a partir de 1994 reforça a impressão de isolamento ainda maior do marco regulatório do sistema financeiro. Apesar da democratização formal do país, manteve-se (e em certos aspectos incrementou-se) a centralização de poder típica do autoritarismo que caracteriza a gestão do Estado no Brasil.

A autonomia relativa demonstrada pela diretoria do Banco Central do Brasil em momentos significativos desse processo de decisões - a disputa pela solução da intervenção no Econômico e a mediação para a compra do Bamerindus pelo HSBC são exemplos - deve ser interpretada a partir de interrogações mais amplas. Tal autonomia significou concordância ideológica com determinações que emanaram de organismos internacionais, o que reforça a impressão de que a inserção do país na economia globalizada mantém a condição de dependência característica da relação entre o Brasil e países centrais a partir dos anos 50. Sem debate público, a internacionalização finan-

ceira se deu de forma unilateral, sem negociações de contrapartidas e ao sabor de conveniências pontuais.

Assim, é profundamente significativo que as grandes mudanças na regulamentação do sistema não tenham tido a participação do Legislativo. As bancadas de apoio ao governo no Congresso Nacional garantiram a aplicação da política da não-decisão na regulamentação do artigo 192 da Constituição Federal (que remete à lei ordinária a normatização do sistema financeiro). O *lobby* banqueiro sobre o Congresso mostrou sua importância ao dar amparo à estratégia do governo de implantar as mudanças no sistema à margem da opinião parlamentar, permitindo que o BC e o CMN normatizassem de fato o que, de direito, permaneceria sem regulamentação.

O governo Fernando Henrique, ao implantar sua estratégia ao largo das organizações da democracia representativa (Senado e Câmara dos Deputados), também ignorou possibilidades da democracia direta - como câmaras públicas de negociação envolvendo diversos setores da sociedade, a exemplo das câmaras setoriais. Reforçou o poder de determinadas agências de decisão e direcionou, para os dirigentes dessas agências, os esforços destinados a representar interesses. Com a opacidade dessas agências e o isolamento burocrático de seus dirigentes, o governo conseguiu ignorar a existência de outros interesses na sociedade, além dos expressos por interlocutores privilegiados. No Congresso, imperfeito mas relevante instrumento democrático, a pluralidade de interesses representados pelos parlamentares teve pouca importância: o uso pelo Executivo de suas prerrogativas legislativas manteve uma atitude habitual dos governos autoritários, com as conhecidas consequências em termos da fragilização dos partidos políticos: “A transferência de atribuições para o Executivo é uma das causas para o enfraquecimento dos partidos e de seu papel de fiscalização das decisões, com efeitos evidentes sobre o grau de representatividade do sistema político” (COSTA FILHO, 1995, p. 5).

Neste contexto, a variável *ideologia* tem papel relevante na explicação das decisões e atitudes dos atores públicos no Brasil. A concentração de poder decisório nas questões relativas ao sistema financeiro nas mãos do Ministério da Fazenda reforçou o padrão de representação de interesses cristalizado nos “anéis burocráticos”. Ironicamente, as conclusões deste estudo podem remeter às palavras finais do texto de CARDOSO sobre os anéis, alertando para os riscos de padrões de mediação de interesses que alijam das decisões a sociedade civil.

Os primeiros movimentos da política num cenário de maior integração à economia globalizada tendem a indicar um resgate de características típicas do autoritarismo. Ao adotar a centralização autoritária dos órgãos de decisão como alternativa à gestão de crises financeiras, a equipe econômica pode ter antecipado uma tendência latente em diversas nações: a implantação de governos autoritários, como resposta nos marcos nacionais às crises do capital neste final de século. Nos primeiros governos da era da globalização, a diluição do poder nos marcos do Estado-Nação, ainda que na periferia como no caso brasileiro, parece estar acompanhada da disposição das elites para ressuscitar modelos políticos autoritários.

Referências Bibliográficas

- ABRAMO, Laís. *El Empresariado como Actor Social* in **Proposiciones**, nº 20, Santiago, Sur Editores, 1991.
- ACADEMIA Internacional de Direito e Economia. **Projeto de Lei Complementar aos artigos 164 e 192 da Constituição Federal**. São Paulo, 1993.
- ALLEN, Michael Patrick.. *Economic Interest Groups and The Corporate Elite Structure*. in **Social Science Quarterly**, vol. 58, nº 4, University of Texas Press, march 1978, pp 567-615.
- ARMIJO, Leslie Elliot. **Brazilian Politics and Patterns of Financial Regulation (1945-1991)**. Paper apresentado na conferência "Government, Financial Systems and Economic Development", de 18 a 19 de outubro de 1991, no East-West Center, Honolulu, Hawaii.
- ARRIGHI, Giovanni. **O Longo Século XX**. Rio de Janeiro, Contraponto; São Paulo, Editora Unesp, 1996.
- BANCO Central do Brasil. **Relatório do Seminário Internacional Bancos Estaduais, Experiências e Perspectivas**. Brasília, setembro de 1992.
- _____. **Organização, Estrutura e Funcionamento do Sistema Financeiro Nacional e seus Mercados e Banco Central do Brasil**. Brasília, Banco Central, s/d (1993?, mimeo).
- _____. **Bancos Centrais de Países Desenvolvidos e em Desenvolvimento - Resenha Comparativa**. Brasília, Banco Central, 1994a.
- _____. **O Banco Central do Brasil: Estrutura e Funções**. Brasília, 1994b.
- _____. **O Banco Central e a Fiscalização de Instituições Financeiras**. Brasília, 1994c.

- _____. **Programa de Formação de Técnicos do Banco Central.** Brasília, Banco Central, s/d (1994?, mimeo).
- _____. **Relatório Anual.** Brasília, Banco Central do Brasil, 1965-1995.
- _____. **O Banco Central e as Novas Técnicas de Saneamento do Sistema Financeiro Nacional após a Estabilização Monetária.** Disponível na home-page do Banco Central (<http://www.bcb.gov.br>), 1996a.
- _____. **Proer - Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional.** Disponível na home-page do Banco Central (<http://www.bcb.gov.br>), 1996b.
- BARAN, Paul A. e SWEEZY, Paul M. **Capitalismo Monopolista: Ensaio sobre a ordem econômica e social americana.** Rio de Janeiro, Zahar, 1978.
- BARROS, José Roberto Mendonça de e ALMEIDA JR., Mansueto Facundo de. **Análise do Ajuste do Sistema Financeiro do Brasil.** Brasília, Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda, abril de 1997. (Documento disponível na home-page do Ministério da Fazenda: <http://www.fazenda.gov.br>).
- BARROS, José Roberto Mendonça de, LOYOLA, Gustavo Jorge Laboissiere e BOGDANSKI, Joel. **Reestruturação do Setor Financeiro.** Brasília, Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda, fevereiro de 1998. (Documento disponível na home-page do Ministério da Fazenda: <http://www.fazenda.gov.br>).
- BARROS, Octávio de. *O ajustamento externo dos anos 80 diante das principais transformações em curso no cenário mundial: do ajustamento passivo aos limites de um "catching-up" da indústria brasileira.* in SANTOS FILHO, Milton (Org.). **Instabilidade Econômica: Moeda e Finanças.** São Paulo, Hucitec, 1993.
- BEARDEN, James e MINTZ, Beth. *The Structure of Class Cohesion: The Corporate Network and its Dual.* in MIZRUCHI, Mark S. and SCHWARTZ, Michael. **Intercorporate Relations: The Structural Analysis of Business.** New York, Cambridge University Press, 1987, p. 187-207.
- BERLE, Adolf A. e MEANS, Gardiner C. **A Moderna Sociedade Anônima e a Propriedade Privada.** São Paulo, Abril Cultural, 1984.
- BLEJER, Mario e SAGARI, Silvia. *Uma ordem seqüencial para a liberalização dos mercados financeiros.* In **Finanças e Desenvolvimento**, março/1988, p. 18-20.
- BRAGA, José Carlos de Souza. **A Financeirização da Riqueza (A macroestrutura financeira e a nova dinâmica dos capitalismos centrais).** São Paulo, Fundap, 1991 (Textos para Discussão, 6).

- CAPIE, Forrest et alii: **The Future of Central Banking** Cambridge University Press, 1995.
- CARDERO, Maria Helena e LILIA, Dominguez. *Grupo Financiero y Crisis Actual del Capitalismo*. in **Revista Mexicana de Sociología**, v. XLIV, nº 3, julio-septiembre, 1982.
- CARDOSO, Fernando Henrique. **Autoritarismo e Democratização**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975.
- _____. **O Modelo Político Brasileiro**. Rio de Janeiro, Difel, 1979.
- CHESNAIS, François. **A Mundialização do Capital**. São Paulo, Xamã, 1996.
- COELHO, Jaime Cesar. **Bancos Comerciais Estaduais e Organização de Interesses - A Associação Brasileira de Bancos Comerciais Estaduais (Asbace)**, um estudo de caso. Florianópolis, UFSC, 1993. (Dissertação de Mestrado em Sociologia Política).
- COLEMAN, William D. *Reforming Corporatism: The French Banking Policy Community, 1941-1990*. in **New European Politics**, vol. 16, nº 2, april 1993, pp. 123-143.
- CONTI, Vittorio e HAMAUI, Rony (eds.). **Financial Markets Liberalisation and the Role of Banks** Cambridge University Press, 1993.
- COSTA FILHO, Carlos R. Pio da. **Liberalização do Comércio: Padrões de interação entre elites burocráticas e atores sociais**. Texto apresentado na XIX Reunião Anual da Anpocs. Caxambu (MG), 17-21 de outubro de 1995 (Mimeo).
- CUNHA, Glenda Luiza Braga da, HADDAD, Eloísa de Souza e HANNEQUIM, Ruth Maria. **O Papel do Banco Central na Regulamentação/Supervisão Bancária**. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1994. (Monografia apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública, da FGV, em curso de capacitação de funcionários do BC).
- DEPARTAMENTO Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos. *Desempenho dos Bancos Privados Nacionais em 1994*. In **Estudos Setoriais DIEESE**, nº 6, setembro de 1995.
- _____. **Desempenho e Reestruturação dos Bancos Após o Plano Real**. São Paulo, junho de 1997. (Mimeo. Versão preliminar).
- DIAS, G.; AFONSO, J. R. R.; PATURY, L.C.R. e PARENTE, P.P.. **A Lei Complementar do Sistema Financeiro Nacional: Subsídios e sugestões para a sua elaboração**. Brasília, 1992.
- DOELLINGER, Carlos von. *Reordenamento do Sistema Financeiro* in IPEA. **Perspectivas da Economia Brasileira - 1992**. Brasília, IPEA, 1991.

- DREIFUSS, René Armand. **1964: A Conquista do Estado**. Petrópolis, Vozes, 1981.
- _____. **O Jogo da Direita**. Petrópolis, Vozes, 1989.
- _____. **A Época das Perplexidades: Mundialização, globalização e planetarização: Novos desafios**. Petrópolis, Vozes, 1996.
- FERREIRA, Carlos K. Leal e FREITAS, Maria C. Penido de. **Mercado Internacional de Crédito e Inovações Financeiras**. São Paulo, IESP/Fundap, 1990.
- FIORI, José Luís. **O Vôo da Coruja**. Rio de Janeiro, EdUERJ, 1995a.
- _____. **Em Busca do Dissenso Perdido: Ensaio Crítico sobre a Festejada Crise do Estado**. Rio de Janeiro, InSight, 1995b.
- FISCHER, Stanley. *Modern Central Banking*. In CAPIE, Forrest et alii: **The Future of Central Banking**. Cambridge University Press, 1995.
- _____. *Manutenção da Estabilidade de Preços*. In **Finanças e Desenvolvimento**, dez/1996, p. 32-35
- _____. *Solidez do Sistema Financeiro*. In **Finanças e Desenvolvimento**, mar/1997, p. 14-16.
- GALBRAITH, John K. **Uma Breve História da Euforia Financeira**. São Paulo, Pioneira, 1992.
- GARCIA, Márcio G. P. e FERNANDES, Eduardo. **Regulação e Supervisão dos Bancos Comerciais no Brasil**. Rio de Janeiro, PUC-Rio, Janeiro de 1993 (Textos para Discussão nº 294).
- GREIDER, William. **Secrets of the Temple: How the Federal Reserve runs the country**. New York, Simon & Schuster, 1987.
- GROSS, Francisco (et alii). **Estrutura e Funcionamento do Sistema Financeiro Nacional**. 1992.
- HARVEY, David. **Condição Pós-Moderna**. São Paulo, Loyola, 1993.
- HERRING, Richard e LITAN, Robert. **Financial Regulation in the Global Economy**. Brookings Institution, 1995.
- HOBSBAWM, Eric J.. **A Era dos Extremos: O breve século XX: 1914-1991**. São Paulo, Companhia das Letras, 1995.
- IESP/Fundap. **Reordenamento Institucional do Sistema Financeiro no Brasil: Um Estudo Comparado**. São Paulo, IESP/Fundap, 1992.
- JINKINGS, Nise. **Trabalho e Subjetividade sob o Mister de Fazer mais Dinheiro**. Campinas, Dissertação de Mestrado, FFCH, Unicamp, 1994.

- JORDAN, A. Grant. *Iron Triangles, Woolly Corporatism and Elastic Nets: Images of the Policy Process*. in **Journal of Public Policy**, vol. 1, part 1. Cambridge University Press, feb. 1981.
- KINCAID, G. Russel. *Implicações para a política econômica de mudanças estruturais nos mercados financeiros*. in **Finanças e Desenvolvimento - Volume 8 - nº 1, pp 02-05**. Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial, Março de 1988.
- KNOKE, David. *Associations and Interest Groups*. in **Annual Review of Sociology**, v. 12, 1986.
- KRETZER, Jucélio. **Os Efeitos das Fusões e Incorporações na Estrutura do Mercado Bancário Brasileiro: 1964-1984**. Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, 1996. (Dissertação de Mestrado).
- KURTZMAN, Joel. **A Morte do Dinheiro**. São Paulo, Atlas, 1995.
- LEBORGUE, Danielle e LIPIETZ, Alain. *Ideas Falsas y Cuestiones Abiertas sobre el Posfordismo*. in **Trabajo nº 8**. México, 1992.
- LÊNIN, Vladimir Ilich. **O Imperialismo: Fase Superior do Capitalismo**. São Paulo, Global, 1987.
- LEVINE, Joel H. *The Sphere of Influence*. in **American Sociological Review**, vol. 37, february 1972, p.14-27.
- LINDBLOM, Charles. **O Processo de Decisão Política**. Brasília, Editora da UnB, 1981.
- LITAN, Robert E.: **What Should Banks Do?** Brookings Institution, 1987.
- LODI, João Bosco. **Lobby e Holding. As bases do poder**. São Paulo, Livraria Pioneira, 1982.
- LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. **Crise de Financiamento dos Governos Estaduais (1980/1988)**. Campinas, Unicamp, 1992. (Tese de Doutorado no Instituto de Economia).
- LOYOLA, Gustavo. **Bancos Públicos Estaduais - Origem da “questão BE” e perspectivas do setor**. Brasília, Banco Central, 1993 (Série Pronunciamentos, nº 6).
- LUNA, Matilde e TIRADO, Ricardo. **II Consejo Cordinador Empresarial: Una Radiografía**. México, UNAM, 1992.
- MAKLER, Harry M. **Brazilian Banks and Patrimonial Capitalism: Economic and social responses to the dilemma of development**. Paper apresentado sessão sobre Novos Atores no Processo de Modernização: Elites Empresariais, no seminário Estratégias Liberais de Refundação: Dilemas Contemporâneos do Desenvolvimento, Rio de Janeiro, 1992 (Mimeo).

- MANDEL, Ernest. **A Crise do Capital**. São Paulo, Ensaio; Campinas, Editora da Unicamp, 1990.
- MARIOLIS, Peter. *Interlocking Directorates and Control of Corporations: The theory of bank control*. in **Social Science Quarterly**, University of Texas Press, s/d (1974?), p. 425-439, mimeo.
- MARX, Karl. **O Capital**. Livro Terceiro, Tomo Um. São Paulo, Nova Cultural, 1988.
- MINELLA, Ary Cesar. **Banqueiros: Organização e poder político no Brasil**. Rio de Janeiro, Espaço e Tempo/Anpocs, 1988.
- _____. **Organizações Corporativas e Extra-Corporativas do Empresariado: Uma reflexão teórico-metodológica**. Florianópolis, UFSC, 1988 (mimeo).
- _____. *Transformações dos Setores Sociais Dominantes: A burguesia bancário-financeira no Brasil*. in VVAA, **Classes e Movimentos Sociais na América Latina**. São Paulo, Hucitec, 1990.
- _____. *Empresariado Financeiro: Organização e posicionamento no início da década de 90*. in DINIZ, Eli (org.). **Empresários e Modernização Econômica: Brasil anos 90**. Florianópolis, Ed. da UFSC/Idacon, 1993.
- _____. *Elites Financeiras, Sistema Financeiro e Governo FHC*. in OURIQUES, Nildo e RAMPINELLI, Waldir José (org.). **No Fio da Navalha: Crítica das reformas neoliberais de FHC**. São Paulo, Xamã, 1997, p. 165-199.
- MINTZ, Beth e SCHWARTZ, Michael. *The Structure of Intercorporate Unity in American Business*. in **Social Problems**, vol. 29, n° 2, dec. 1981.
- _____. **The Power Structure of American Business**. Chicago, University of Chicago Press, 1985.
- MIZRUCHI, Mark S. **The Structure of Corporate Political Action: Interfirm Relations and their Consequences**. Cambridge, Harvard University Press, 1992.
- MIZRUCHI, Mark S. e KOENIG, Thomas. *Size, Concentration, and Corporate Networks: Determinants of Business Collective Action*. in **Social Science Quarterly**, vol. 72 (2), jun. 1991, p. 299-313.
- MIZRUCHI, Mark S. and SCHWARTZ, Michael. *The Structural Analysis of Business: An emerging field*. in MIZRUCHI, Mark S. and SCHWARTZ, Michael. **Intercorporate Relations: The Structural Analysis of Business**. New York, Cambridge University Press, 1987, p. 3-22.
- MIZRUCHI, Mark S. and STEARNS, Linda B.. *Money, Banking and Financial Markets*. in SMELSER, Neil and SWEDBERG, Richard (eds.), **The Handbook of Economic**

- Sociology**. New Jersey, Princeton University Press; New York, Roussel Sage Foundation, 1994.
- MUNHOZ, Dércio Garcia. **Sistema Financeiro Nacional: A proposta de regulamento**. Brasília, Associação dos Funcionários do Banco do Brasil, 1992.
- NOGUEIRA, Denio. **Denio Nogueira: depoimento**. Brasília, Banco Central do Brasil, 1993.
- NUNES, Pedro Robson Pereira. **Estrutura de Poder e Processo Decisório na Regulamentação do Sistema Financeiro Nacional**: Uma proposta de análise sob a perspectiva da não-decisão. Brasília, UnB, 1995 (Dissertação de Mestrado no Departamento de Ciência Política).
- OFFE, Claus. **Problemas Estruturais do Estado Capitalista**. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1984.
- _____. **Capitalismo Desorganizado**. São Paulo, Brasiliense, 1988.
- PIERCE, James L.: **The Future of Banking**. Yale University Press, 1991.
- PORTUGAL Jr., José Geraldo (Coord.). **Grupos Econômicos**: Expressão institucional da unidade empresarial contemporânea. São Paulo, IESP/Fundap, 1994 (Estudos de Economia do Setor Público, 2).
- RATCLIFF, Richard E. et ali. *The Civic Involvement of Bankers*: An analysis of the influence of economic power and social prominence in the command of civic policy position. in **Social Problems**, vol. 26, nº 3, febr., 1979.
- REIS, Bruno Pinheiro W. *O Conceito de Classes Sociais e a Lógica da Ação Coletiva*. in **Dados**, vol. 34, nº 3, 1991.
- SADDI, Jairo S.. **O Poder e o Cofre: Repensando o Banco Central**. São Paulo, Textonovo, 1997.
- SALVADOR, Evilásio da Silva. **Estudo Comparativo dos Sistemas Financeiros nos Países do Mercosul**. Florianópolis, UFSC, 1995. Mimeo - Monografia submetida ao Departamento de Ciências Econômicas.
- SANTOS FILHO, Milton. *Sistema Internacional de Crédito: Conceitos e Desenvolvimento*. in SANTOS FILHO, Milton (Org.). **Instabilidade Econômica: Moeda e Finanças**. São Paulo, Hucitec, 1993.
- SANTOS, Theotônio dos. **Economia Mundial, Integração Regional e Desenvolvimento Sustentável**. Petrópolis, Vozes, 1994.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *A Lógica Dual da Ação Coletiva*. in **Dados**, vol. 32, nº 1, 1989.

- SOREF, Michael e ZEITLIN, Maurice. *Finance Capital and the Internal Structure of the Capitalist Class in the United States*. in MIZRUCHI, Mark S. and SCHWARTZ, Michael. **Intercorporate Relations: The Structural Analysis of Business**. New York, Cambridge University Press, 1987, p. 56-84.
- SWARY, Itzhak e TOPF, Barry. **La Desregulacion Financiera Global**. Ciudad del Mexico, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- SWEDBERG, Richard. *Banks from a Sociological Perspective*. in **Research Reports**, vol. 1989:5. Uppsala, Department of Sociology, 1989.
- SWEETZ, Paul Marlor. **Teoria do Desenvolvimento Capitalista: Princípios de economia política marxista**. São Paulo, Abril Cultural, 1983.
- SWINBURNE, Mark e CASTELO BRANCO, Marta. **Central Bank Independence: Issues and Experiences**. Washington (DC), IMF Working Paper, 91/58, 1991.
- VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. **A Administração do Milagre: O Conselho Monetário Nacional, 1964-1974**. Petrópolis, Vozes, 1987.
- WEBER, Max, Burocracia in **Ensaio de Sociologia**. Rio de Janeiro, Zahar, 1979.
- WORLD Bank. **The Dilemma of Brazil's State Banking System: An analysis and suggestions for reform**. Washington, Report nº 8247-BR, 1990.
- YOSHINO, Joe Akira (Rel.). **Sistema Financeiro Nacional: Diagnóstico e sugestões para reforma**. São Paulo, Fipe/USP, 1991.
- ZEITLIN, Maurice (Org.). **Classes, Class Conflict, and the State**. Cambridge (Massachusetts), Winthrop Publishers, 1980.
- ZEITLIN, Maurice e RATCLIFF, Richard Earl. **Landlords & Capitalists - The dominant class of Chile**. Princeton (New Jersey), Princeton University Press, 1988.