

O PROES E A PRIVATIZAÇÃO DOS BANCOS ESTADUAIS: O CASO DO BANCO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Rafael Vaz da Motta Brandão¹

Introdução

O recente processo de desregulamentação e liberalização do sistema financeiro brasileiro, iniciado na segunda metade da década de noventa, apresentou como características básicas o aumento da concentração bancária, a maior participação de bancos estrangeiros e a privatização dos bancos públicos estaduais.

O objetivo deste trabalho consiste na análise desta última, mais especificamente, das políticas públicas de privatização do setor bancário brasileiro, na qual se destaca o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES). O texto está estruturado em três seções. Na primeira seção, apresentamos uma discussão em torno do poder dos bancos e instituições financeiras no capitalismo contemporâneo e, particularmente, no Brasil. A segunda seção discute, de forma breve, as privatizações dos bancos estaduais, centralizando a sua análise no PROES e apresentando as suas principais características. Por fim, na terceira seção, é estudado o caso do processo de privatização do Banco do Estado do Rio de Janeiro (BANERJ), cujo controle acionário passou para o poder do Itaú, banco pertencente a um dos maiores grupos financeiros privados do país.

As novas formas de acumulação no capitalismo contemporâneo, caracterizadas pela posição hegemônica assumida pelo capital financeiro e seus agentes, tem recebido várias denominações: “financeirização do capital” (ARRIGHI, 1996), “financeirização global” (BRAGA, 1997), “tirania financeira” (FITOUSSI, 1997), “regime de acumulação predominantemente financeiro” (1997, 1998, 2002). Baseada em uma dimensão especulativa sem precedentes na história, a essência deste processo está na elevada capacidade de transferência do excedente para a esfera financeira. Assim, a forma dominante de capital no estágio atual de desenvolvimento do capitalismo é o capital financeiro, concebido como “a

1

□ Doutorando do Programa de Pós-Graduação em História Social da Universidade Federal Fluminense.

fração do capital que se valoriza conservando a forma dinheiro” (CHESNAIS, 1997:31). Portanto, são os grupos financeiros aqueles que, no atual regime de acumulação de capital, assumem a centralidade das relações econômicas e sociais, subordinando mercados e governos às dinâmicas do capital fictício.

O Poder dos Bancos no Brasil

A questão da privatização dos bancos estaduais ganha maior sentido quando inserida na análise do poder que bancos e instituições financeiras desempenham no processo de acumulação do capitalismo contemporâneo (MINELLA, 2001: 50).

A expressiva lucratividade do setor financeiro no Brasil é garantida não somente pelo elevado *spread* bancário (diferença entre a taxa de captação dos bancos e os juros cobrados nos empréstimos) e pelas altas taxas de juros nas operações de crédito, como também pelas aplicações em títulos da dívida pública (MINELLA, 2007: 100). Um estudo realizado por uma das maiores empresas de consultoria do país, especializada na análise de balanços de instituições financeiras, revelou que, entre 1995 e 2001, os bancos registraram um lucro de aproximadamente R\$ 21 bilhões. O estudo revelou ainda que, no mesmo período, a lucratividade dos 30 maiores bancos do país cresceu 313%².

Para a análise do poder de bancos e instituições financeiras no Brasil, seguiremos a metodologia de MINELLA, para quem devem ser considerados quatro aspectos fundamentais: 1) a existência de grupos econômicos; 2) o controle sobre o fluxo de capitais; 3) a estrutura de representação de classe e 4) a participação nos aparatos de decisão do Estado (MINELLA, 2007).

O primeiro aspecto para entender o poder dos bancos é considerar a existência de grupos econômicos e, particularmente, para o que aqui mais nos interessa diretamente, de grupos financeiros (MINELLA, 2007: 104). A importância da análise dos grupos econômicos reside em

2

□ JORNAL DO BRASIL, 21/11/2001.

dois aspectos. Primeiro, a importância dos grupos econômicos, tanto como agentes privilegiados das operações econômicas em geral, quanto por sua capacidade de influência sobre a definição/redefinição das políticas públicas. O segundo aspecto refere-se ao seu papel na organização do mundo do entretenimento e da cultura em geral (ORTIZ, 1994: 147-162).

O conceito de grupos econômicos é definido como um “[...] conjunto de empresas que, ainda que juridicamente independentes entre si, estão interligadas, seja por relações contratuais, seja pelo capital, e cuja propriedade (de ativos específicos e, principalmente, do capital) pertence a indivíduos ou instituições, que exercem o controle efetivo sobre este conjunto de empresas” (GONÇALVES, 1991: 494). Igualmente, os grupos econômicos expressam relações de poder, em torno do qual se movimentam indivíduos, classes e grupos sociais de um modo geral, constituindo-se em, assim, “[...] um *locus* de acumulação de capital e um *locus* de poder” (GONÇALVES, 1991: 494).

No caso brasileiro, a análise dos grupos econômicos em geral, e dos grupos financeiros em particular, leva a uma melhor compreensão da dinâmica da economia e da política brasileira no período recente (MINELLA, 2003: 247). Em relação ao sistema financeiro, “[...] parece extremamente útil superar a análise que enfatiza apenas as empresas ou segmentos financeiros, entendidos aqui, de forma mais genérica, como um conjunto de empresas interligadas entre si e que inclui a participação acionária de uma ou mais instituições financeiras” (MINELLA: 2003: 247). Assim, os grupos financeiros se caracterizariam, não apenas por sua presença no setor financeiro, mas também por sua participação em setores não-financeiros da economia.

Esse quadro mais amplo permite uma melhor avaliação do poder dos bancos e instituições financeiras no atual modelo de acumulação capitalista. Um estudo sobre a origem do capital bancário no Brasil constatou que os grandes bancos brasileiros “[...] faziam parte de grupos que contavam com dezenas de empresas, não só da área financeira, mas também de outros ramos de atividade [...], tais empresas não eram propriedade direta dos bancos, mas tinham ou o controle acionário detido por famílias de banqueiros, ou participações ou relações de interesses com bancos” (COSTA *apud* MINELLA, 2007: 110).

Os três maiores bancos privados nacionais (Bradesco, Itaú e Unibanco) pertencem a grupos financeiros que controlam o capital acionário de empresas de diferentes setores da economia, participando de seus conselhos de administração e/ou de sua diretoria.

Em 2000, o Bradesco criou a BRADESPAR (Bradesco Participações S.A.), que passou a administrar as empresas não-financeiras do grupo. Através da BRADESPAR, o Bradesco detém importantes participações acionárias em empresas como a Companhia Vale do Rio Doce/CVRD (5,60%) e CPFL Energia (8,97%). Além disso, o grupo financeiro também manteve participa no capital de outras grandes empresas como a Usiminas, Petrobrás, Perdigão, Gerdau, CSN, Scopus Tecnologia e Globo Cabo (NET).

A *holding* Itaúsa (Grupo Itaú), por sua vez, controla, por exemplo, empresas do setor de informática e eletrônicos (Itautec S/A), do setor químico e petroquímico (Elekeiroz S/A), do setor madeireiro e de móveis (Duratex S/A) e do segmento de metais sanitários (Deca S/A), do setor imobiliário (Itaúsa Empreendimentos S/A).

O Grupo Moreira Salles era quem, até a fusão com o Itaú no ano de 2008, detinha o controle do Unibanco. O Unibanco era controlado pela Unibanco *Holding* por meio da E. Johnston Representação e Participação S/A. O Grupo Moreira Salles “[...] é constituído por uma intrincada rede de empresas controladas e coligadas, com uma diversificada participação de capital estrangeiro” (MINELLA, 2007: 112)³. Entre as empresas com participação acionária do Unibanco, podemos citar a Companhia das Letras, a Blockbuster (maior rede de vídeo-locadoras do país) e a Companhia Brasileira de Mineração e Metalúrgica.

Os bancos estrangeiros presentes no Brasil estão entre os maiores grupos financeiros do mundo, atuando em vários países e que também possuem participações acionárias em empresas não-financeiras, como é o caso e do Citigroup nos Estados Unidos, grupo controlador do CitiBank, e do Santander Central Hispano, que controla o Santander e que possui investimentos em vários setores da economia espanhola (MINELLA, 2007: 113).

Um segundo aspecto a ser considerado acerca do poder dos bancos e instituições financeiras refere-se ao controle de parte expressiva dos fluxos de capitais na economia,

3

□ O Unibanco está inserido numa complexa rede de participações acionárias (as informações referem-se ao começo de 2002). A família Moreira Salles controla a E. Johnston Participações Ltda, que detém 85,52% da E. Johnston Representação e Participação S/A, que controla, por sua vez, 66,72% da Unibanco *Holding*, que, por sua vez, conta com forte participação de capital estrangeiro (Caixa Brasil SGPS, de Portugal, com 10%, *Commerzbank Aktiengesellschaft*, da Alemanha, com 8,98% e *The Dai-Ichi Kangyo Bank*, do Japão, com 6,16% – totalizando 25,14%). (Cf. UNIBANCO, 2002, p.105).

caracterizando o que alguns autores identificam como um processo de “hegemonia financeira” (MINTZ e SCHWARTZ, 1985; MINELLA, 2001, 2003, 2007). As instituições financeiras, incluindo os investidores institucionais (fundos de pensão e fundo mútuos de investimento), ao controlarem um fluxo significativo de capitais, possuem “[...] a capacidade de definir algumas linhas gerais da economia nas quais as corporações não-financeiras operam, uma vez que podem impulsionar o desenvolvimento de certas áreas em detrimento de outras e também restringir o compromisso com um determinado setor, empresa ou país” (MINELLA, 2007: 102).

A teoria da hegemonia financeira “[...] parte da noção de hegemonia de Gramsci, que é aplicada às instituições financeiras, e entendida em seu caráter estrutural” (MINELLA, 2003: 249). O exercício desta hegemonia, contudo, é algo problemático, estando inserido em conjunturas econômicas distintas e relacionando-se à maior ou menor liquidez nas diferentes fases do ciclo econômico (nos períodos de crise, onde a disponibilidade de capitais diminui, a hegemonia financeira se faz presente de forma mais clara). Assim, países e empresas com elevado grau de endividamento, necessitando renovar seus créditos, estão submetidos, de forma mais intensa, ao poder das instituições financeiras, no que estão incluídos organismos multilaterais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (MINELLA, 2003: 249).

Portanto, a idéia básica presente na teoria da hegemonia financeira é a de que as instituições financeiras detêm o controle sobre o fluxo de capitais, podendo, assim, exercer forte poder sobre a economia.

No caso brasileiro, o que se percebe é o elevado grau de concentração do sistema financeiro. Segundo de dados do Banco Central, em março de 2001, os dez maiores bancos (incluindo o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social/BNDES) controlavam 72,14% do total de ativos do sistema financeiro nacional, 65,47% dos títulos e valores mobiliários e 73,96% das operações de crédito e arrendamento mercantil. Considerando-se os 20 maiores bancos, estes percentuais aumentariam para 86,71%, 84,96% e 87,26%, respectivamente (MINELLA, 2003: 251).

Na análise do poder das instituições financeiras, um terceiro aspecto a se destacar refere-se a algumas dimensões de sua organização de classe, notadamente, as associações, federações e confederações de bancos. No caso brasileiro, as estruturas de representação de classe englobam

entidades que articulam os vários interesses do setor financeiro, com destaque para a Confederação Nacional das Instituições Financeiras (CNF) e para a Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN), esta última, representante dos grandes bancos. A Associação Brasileira de Bancos (ABBC), por sua vez, é a entidade que defende os interesses dos bancos de médio e pequeno porte no país. Ainda existe uma associação específica para a representação dos bancos estrangeiros, a Associação Brasileira dos Bancos Internacionais (ABBI), sediada em São Paulo. Além destas, também se destacam a Associação Nacional das Instituições do Mercado Aberto (ANDIMA) e a Associação Nacional dos Bancos de Investimento (ANBID). No caso da América Latina, ainda existe a Federação Latino-Americana de Bancos (FELABAN).

O quarto aspecto a ser considerado diz respeito à inserção dos grupos financeiros no aparelho de Estado, principalmente, no Banco Central, intervindo diretamente na definição/redefinição das políticas públicas formuladas por esta agência. Uma das dimensões mais importantes a ser considerada é a presença de membros do Banco Central (presidente e diretores) ligados, em algum momento, a bancos e instituições financeiras privadas nacionais e estrangeiras (MINELLA, 2007: 115).

Estudos sobre a origem profissional de diretores e presidentes do Banco Central constataram que, nas últimas décadas, um número significativo destes diretores e presidentes possuía vínculos diretos com grupos financeiros nacionais e internacionais (OLIVERI, 2001 e NOVELLI, 2001 *apud* MINELLA, 2007: 115). Estiveram ligados ao Unibanco, pelo menos, sete membros da diretoria do Banco Central e, ao Itaú, seis. Entre os bancos estrangeiros, recentemente, dois membros do ABN-Amro passaram pela diretoria do Banco Central e, ao BankBoston, esteve vinculado por um longo tempo, o atual presidente do Banco Central ⁴.

4

□ Vínculos anteriores e posteriores com o **Itaú**: Pérsio Arida (Presidente do BC entre 11/01/1995 e 13/06/1995); Gustavo Loyola (Presidente do BC de 13/11/1992 a 29/03/1993 e entre 13/06/1995 e 20/08/1997); Fernão Bracher (Presidente do BC entre 28/08/1985 e 11/02/1987); Tereza Grossi (Diretora de Fiscalização do BC entre 30/03/00 e 14/03/03); Sérgio Werlang (Diretor do BC entre 04/03/99 e 01/01/03) e Sérgio Freitas (Diretor do BC entre março/abril de 1985). Vínculos anteriores e posteriores com o **Unibanco**: Pedro Malan (Presidente do BC entre 09/09/93 e 31/12/94 e Ministro da Fazenda entre 1995 e 2002, assumiu a presidência do Conselho de Administração do Unibanco em 2004); Armínio Fraga Neto (Presidente do BC entre 04/03/99 e 01/01/03, Conselheiro Internacional do JP Morgan Chase Diretor-Gerente da Soros Fund Management LLC, do mega-especulador George Soros); Daniel Gleizer (Diretor do BC entre 04/03/99 e 21/01/02); Francisco Gros (Presidente do BC ao final do Governo Collor); Armin Lore (Diretor do BC no período 1988-90); Alexandre Schwartzman (Economista-Chefe do Unibanco e Diretor do BC em 2003, passando, posteriormente, para o ABN-Amro); Demóstenes Pinho Neto (Economista-Chefe do Unibanco na segunda metade da década de noventa e Diretor

Em junho de 1996, foi criado o Comitê de Política Monetária (COPOM)⁵, com o objetivo de definir as diretrizes da política monetária e a taxa básica de juros. O COPOM sofreu, ao longo dos anos, uma série de modificações no que se refere à sua composição, periodicidade de reuniões e atribuições e competências de seus membros. Contudo, desde a sua criação, as decisões do COPOM têm atendido diretamente aos interesses dos bancos e instituições financeiras, uma vez que grande parte da dívida pública (uma das mais rentáveis fontes de lucro do setor financeiro privado) está indexada pela taxa básica de juros (SELIC), definida pelo COPOM e que está entre as mais elevadas taxas de juros do mundo.

A Privatização dos Bancos Estaduais

A privatização dos bancos estaduais, como já destacamos, resultou em uma das mais importantes transformações do sistema financeiro brasileiro no período recente. A principal política de privatização do setor consistiu no Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES)⁶. O objetivo era promover ajustes estruturais nas

Internacional do BC). Vínculos anteriores e posteriores com o **ABN-Amro**: Mario Carvalho Mesquita (Economista-Chefe para América Latina do ABN-Amro, assumiu a Diretoria de Estudos Especiais do BC em junho de 2006); Alexandre Schwartzman (Anteriormente ligado ao Unibanco, Diretor do BC em 2003 e depois assumiu a função de Mario Carvalho Mesquita no ABN-Amro). Vínculos anteriores com o **BankBoston**: Henrique Meirelles (ocupou várias funções no BankBoston, tendo sido Presidente da BankBoston Corporation, Presidente do BC desde 2003). (FONTE: MINELLA, 2007: 115). Merece destaque também o fato da fundação, por parte de ex-diretores e ex-presidentes do Banco Central, de instituições financeiras como, por exemplo, a Gávea Investimentos, fundada em 2003, pelo ex-presidente do BC, Armínio Fraga Neto, e pelos ex-diretores do BC, Illan Goldfajn e Luiz Fernando Figueiredo.

5

□ BANCO CENTRAL DO BRASIL. Circular nº 2698. “*Cria a Taxa Básica do Banco Central (TBC) e o Comitê de Política Monetária (COPOM)*”. Brasília, DF, 20 de jun. de 1996.

6

□ PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Medida Provisória 1.514/96. “*Estabelece mecanismos objetivando incentivar a redução da presença do setor público estadual na atividade financeira bancária, dispõe sobre a privatização de instituições financeiras, e dá outras providências*”. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 06 set. 1996, seção 2, p. 017558. Regulamentado por: BANCO CENTRAL DO BRASIL. Resolução nº 2.365. “*Institui Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES), no âmbito dos mecanismos estabelecidos na Medida Provisória nº 1.556-7, de 13.02.97*”. Brasília, DF, 28 fev. de 1997.

finanças do setor público, através da redução da participação dos bancos estaduais no sistema financeiro nacional, “preferencialmente mediante a privatização, extinção, ou transformação em instituição não-financeira ou agência de fomento” ⁷. Os principais argumentos para a privatização dos bancos estaduais apontavam para problemas estruturais, devido à “excessiva concentração de créditos, com elevado grau de inadimplência” e ao grande volume de emissão de títulos públicos estaduais, “o que os torna altamente dependentes de recursos no mercado financeiro, a taxa que, geralmente se situam bem acima daquelas regularmente praticadas” ⁸. Com o PROES foram criadas três linhas especiais de créditos, sendo duas delas voltadas para as privatizações e uma terceira para garantir a tomada, por parte de instituições financeiras federais, dos passivos dos bancos estaduais ⁹. A execução do programa pode ser dividida em três etapas: a primeira envolveria discussões preliminares entre o Banco Central e diretores dos bancos estaduais, a fim de definir a opção entre as alternativas de privatização, transformação em agência de fomento, saneamento ou extinção; a etapa seguinte consistia no levantamento da situação dos bancos estaduais pela área de fiscalização do Banco Central; a terceira etapa, por fim, incluiria a formalização de adesão ao PROES, envolvendo a elaboração de contratos e seu encaminhamento para a aprovação do Senado Federal (VIDOTTO, 2002: 212).

O PROES foi inteiramente financiado com recursos públicos, mediante a emissão de títulos pelo Tesouro Nacional. Ao todo, o PROES consumiu mais de R\$ 73 bilhões, quase quatro vezes mais do que custou o PROER ¹⁰.

7

⁷ PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Medida Provisória 1.514/96. “*Estabelece mecanismos objetivando incentivar...*”.

8

⁸ BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Relatório Semestral*. Brasília, DF, 1998.

9

⁹ BANCO CENTRAL DO BRASIL. Resolução nº 2.365. “*Institui Programa de Incentivo...*”.

10

¹⁰ BANCO CENTRAL DO BRASIL. Resolução 1º 2.208. “*Institui o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER)*”. Brasília, DF, 03 de Nov. de 1995. O PROER consistiu em um programa de socorro a bancos privados nacionais com dificuldades financeiras e
Texto discutido em 14/08/2009

O comprometimento com as privatização dos bancos estaduais é reafirmado em diversos documentos do governo brasileiro encaminhados a instituições financeiras multilaterais como, por exemplo, o Fundo Monetário Internacional (FMI). No “Memorando de Política Econômica”, apresentado ao FMI, como parte do “Programa de Apoio Financeiro ao Governo Brasileiro” de agosto 1998, constava que o Brasil, naquele momento, realizava “o mais amplo programa de privatização da história”¹¹. Na terceira avaliação do acordo, realizada em junho de 1999, o governo brasileiro assegurava “continuidade à sua política de modernização e redução do papel dos bancos públicos na economia”¹². Pouco depois, na quarta avaliação, novamente são destacados “os avanços na área de privatização dos bancos estaduais”¹³. Com base nos documentos encaminhados para o FMI, podemos perceber, portanto, que estavam “claras as metas propostas, embora o governo não tenha conseguido alcançá-las plenamente, pois a privatização de alguns bancos encontrou sérias resistências sociais e políticas, além de entraves jurídicos para a sua execução (o caso mais notório foi o Banespa)” (MINELLA, 2001: 56).

Em 1997 ocorreram as duas primeiras privatizações dos bancos estaduais, logo após a regulamentação do PROES (Resolução nº 2365 do Banco Central). No Rio de Janeiro, o BANERJ foi vendido ao Itaú pelo valor de R\$ 311,1 milhões, pago, em grande parte, com os chamados Certificados de Privatização (moedas podres). O CREDIREAL, umas das mais

administrativas, vinculando a sua reestruturação à transferência de controle acionário. Entre as instituições envolvidas no PROER estavam o Banco Nacional e o Banco Mercantil de Pernambuco (adquiridos pelo Unibanco); o Banco Econômico (adquirido pelo Banco Excel); o Banco Banorte (adquirido pelo Banco Rural) e o Banco Bamerindus (adquirido pelo HSBC).

11

□ BRASIL. Memorando de Política Econômica, documento firmado com o FMI, 13 de novembro de 1998. (Cf. doc. IN: *Gazeta Mercantil*, 16 de novembro de 1998, p. 4-5).

12

▣ BRASIL. Terceira Avaliação, Memorando de Política Econômica, documento firmado com o FMI, 05 de junho de 1999. (Cf. doc. IN: *Folha de São Paulo*, 06 de junho de 1999, p. 2-5).

13

▣ BRASIL. Quarta Avaliação, Memorando de Política Econômica, documento firmado com o FMI, 02 de dezembro de 1999. (Cf. doc. IN: *Gazeta Mercantil*, 03 de dezembro de 1999, p. 4-5).

importantes instituições financeiras de Minas Gerais, e que já vinha passando por mudanças no modelo operacional e por um programa de demissão voluntária, foi vendido ao Banco Nacional de Crédito (BCN), mais tarde incorporado pelo Bradesco. Além destas duas privatizações, no final deste ano, o controle do conglomerado Meridional foi transferido para o Banco Bozano, Simonsen¹⁴.

No ano seguinte, o Banco do Estado de Pernambuco (BANDEPE) foi comprado pelo ABN-Amro, de capital holandês, em uma negociação para que pudesse assumir o controle do Banco Real e outras instituições do grupo. Pouco depois, a principal instituição financeira de Minas Gerais, o BEMGE, foi adquirida pelo Itaú. Ainda no ano de 1998, a marcha do extermínio dos bancos estaduais prosseguia com as liquidações do Banco do Estado do Mato Grosso (BEMAT) e do Banco do Estado de Rondônia (BERON), mesmo destino que teria o Banco do Estado de Alagoas (PRODUBAN).

Em 1999, em um contexto de crise do Plano Real com a desvalorização da moeda, apenas um banco estadual foi privatizado: o Banco do Estado da Bahia (BANEB), comprado pelo Bradesco. Ainda assim, outros três bancos estaduais são federalizados e entram na fila para serem posteriormente privatizados: o Banco do Estado do Ceará (BEC), o Banco do Estado de Goiás (BEG) e o Banco do Estado do Amazonas (BEA). No ano seguinte, passariam pelo mesmo processo o Banco do Estado do Maranhão (BEM) e o Banco do Estado de Santa Catarina (BESC). Destes, apenas o BESC não sofreu processo de privatização, sendo, em 2008, incorporado pelo Banco do Brasil. Em relação aos demais, o Bradesco assumiu o controle do BEA (2002), do BEM (2004) e do BEC (2005), ao passo que o Itaú adquiriu o BEG (2001).

No ano 2000, ocorreram as duas maiores negociações envolvendo os bancos estaduais (BANESTADO e BANESPA). Em outubro daquele ano, o Itaú arrematou o Banco do Estado do Paraná (BANESTADO), por R\$ 1.799,26 milhões, com um ágil de 346,46%. A aquisição do BANESTADO pelo Itaú pode ser considerada como uma consolidação de sua posição nacional e como uma resposta à participação de bancos estrangeiros no sistema financeiro brasileiro,

14

¹⁴ É importante destacar que o Banco Meridional não era um banco estadual. Absorvido pela União desde 1985, sua privatização, já no contexto da crise asiática, contribuiu para sinalizar a continuidade das reformas, como pretendia o governo.

especialmente no Paraná, onde se concentra o Bamerindus, adquirido pelo grupo financeiro de capital inglês HSBC. A privatização do BANESPA apresentou uma importante particularidade: pela primeira vez, com exceção, naquele momento do BANDEPE, comprado pelo grupo holandês ABN-Amro, um banco estadual teve seu controle desnacionalizado. Em 28.11.2000, após uma longa disputa judicial, na qual a data do leilão foi adiada mais de sessenta vezes, o BANESPA teve seu controle acionário transferido para o espanhol Santander, por um valor de R\$ 7,05 bilhões (ágil de 281%).

É importante destacar que alguns bancos estaduais mantiveram a sua condição, como é o caso do Banco do Estado do Rio Grande do Sul (BANRISUL), do Banco Regional de Brasília (BRB), do Banco do Estado do Pará (BANPARÁ), do Banco do Estado do Espírito Santo (BANESTES) e, até recentemente, da Nossa Caixa Nosso Banco (NCNB), quando em 2008 foi incorporada pelo Banco do Brasil.

Segundo dados da Associação Brasileira de Bancos Estaduais e Regionais (ASBACE), no ano de 1993, os bancos estaduais totalizavam 560 agências pioneiras, isto é, as primeiras agências bancárias implantadas nos municípios, desempenhado, assim, um importante papel no financiamento e desenvolvimento regional. Em 1996, pouco antes do início do processo de privatização dos bancos estaduais, estas instituições somavam ativos de R\$ 123 bilhões, o que corresponderia a 17,6% do total de ativos do sistema financeiro nacional, contando, ainda, com 3.900 agências e aproximadamente 134 mil funcionários (SALVIANO JR, 2004:19). Atualmente, passados mais de uma década do início do PROES, o cenário é radicalmente diferente: a participação dos bancos estaduais no sistema financeiro nacional é inferior a 1,5%.

Assim, o processo de privatização dos bancos estaduais atendeu essencialmente aos interesses do grande capital financeiro nacional e internacional, na medida em que somente grupos financeiros poderiam participar dos leilões. Até o ano de 2005, como vimos, doze bancos estaduais passaram para o controle de grupos financeiros privados. O Bradesco adquiriu o BANEBA, CREDIREAL, BEA, BEM e o BEC e o Itaú comprou o BANERJ, BEMGE, BANESTADO e o BEG. Os bancos estrangeiros ficaram o BANEPE e o PARAIBAN (este privatizado fora do PROES), comprados pelo holandês ABN-Amro, além do BANESPA, adquirido pelo espanhol Santander. Assim, o PROES não somente contribuiu para o processo de concentração do setor bancário, como também intensificou o processo de desnacionalização do sistema financeiro brasileiro, tendo em vista que dois grandes grupos financeiros estrangeiros,

Texto discutido em 14/08/2009

ABN-Amro e Santander, participaram ativamente dos leilões de privatização dos bancos estaduais, assumindo, inclusive, o controle do maior deles ¹⁵.

Diversos mecanismos foram adotados para “estimular” a participação dos grupos financeiros nos leilões de privatização como a retirada das dívidas previdenciárias e trabalhistas dos passivos dos bancos estaduais, a possibilidade de utilização de “Certificados de Privatização” (moedas podres), a isenção do depósito compulsório e a manutenção das contas do Estado e do funcionalismo nas instituições adquiridas, além do próprio saneamento dos bancos estaduais, melhorando e a sua liquidez (VIDOTTO, 2001: 235). Desta forma, “créditos tributários e o perdão temporário dos compulsórios e aplicações obrigatórias tornaram um verdadeiro negócio da China a compra dos bancos estaduais nos leilões de privatizações, embora essas vantagens jamais sejam comentadas antes ou após a batida do martelo” (CARVALHO *apud* MINELLA, 2001: 57-58).

O Processo de Privatização do BANERJ

O Banco do Estado do Rio de Janeiro (BANERJ) foi o primeiro banco estadual a ser privatizado no Brasil. Para a análise do processo de privatização do BANERJ, é fundamental recuperar os resultados levantados pela Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), realizada pela Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, com o objetivo de “apurar irregularidades nos processos de privatização no Estado do Rio de Janeiro” ¹⁶.

15

¹⁵ Em dezembro/2000, o Santander adquiriu o Banco do Estado de São Paulo (BANESPA) que, em dezembro de 1996, ocupava o 3º lugar na classificação do sistema financeiro por volume de ativos.

16

¹⁶ ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Resolução nº 518/2001. “Comissão Parlamentar de Inquérito para apurar as irregularidades nos processos de privatização no Estado do Rio de Janeiro”. Além do BANERJ, também foram alvo de investigações da CPI os processos de privatização das seguintes empresas estaduais: Companhia de Eletricidade do Rio de Janeiro (CERJ); Companhia Estadual de Gás (CEG); Companhia do Metropolitano do Rio de Janeiro (METRÔ); Companhia de Navegação do Estado do Rio de Janeiro (CONERJ); Companhia Fluminense de Trens Urbanos (FLUMITRENS) e o Terminal Garagem Menezes Cortes (TGMC).

O processo de privatização do BANERJ tem início com a intervenção do Banco Central e a decretação do Regime de Administração Especial Temporária (RAET) ¹⁷ no banco estadual. A partir de então, de acordo com a CPI, o BANERJ é alvo de uma série de irregularidades cometidas por seus interventores: manipulação de balanços e de operações contábeis, subavaliação de patrimônio e do valor de venda, favorecimento ao grupo financeiro comprador.

Segundo a CPI, o balanço patrimonial do BANERJ, referente ao ano de 1994, “estava pronto, com ajustes patrimoniais absolutamente legais e lógicos, que foram cancelados pelos interventores, para que o patrimônio líquido ficasse negativo e oferecesse amparo técnico para a manutenção do RAET” (CPI: 16). O novo balanço só seria divulgado em junho/1996, transformando o patrimônio líquido positivo de R\$ 193.506,00 em patrimônio líquido negativo de R\$ 1.032.216,00.

Após a decretação do RAET, tem início um rápido processo de precarização do BANERJ, que passa pela terceirização de sua administração, a inclusão no Programa Estadual de Desestatização (PED), terminando com a venda para o Itaú.

A contratação do Banco Bozano, Simonsen, no final de 1995, para administrar o BANERJ durante o RAET foi fundamental para a sua privatização. Após um convênio firmado entre o Estado do Rio de Janeiro e o Banco Central, no dia 20/10/1995, o Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro publica um edital de concorrência para a contratação de um gestor. Segundo a CPI, “a fórmula matemática de pontuação adotada tinha, claramente, mecanismos para privilegiar excessivamente a parte técnica em detrimento do preço” (CPI: 17). Assim, o vencedor da licitação foi o Banco Bozano, Simonsen, mesmo sendo o que apresentou proposta com o preço mais elevado ¹⁸.

17

□ BRASIL. Decreto-Lei nº 2.321. “*Institui, em defesa das finanças públicas, regime de administração especial temporária, nas instituições financeiras privadas e públicas não federais, e dá outras providências*”. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 de abril de 1997, seção 01, p. 005917. O Regime de Administração Especial Temporária (RAET) permitiria a intervenção direta do Banco Central em bancos com problemas financeiros e administrativos e, em último caso, a liquidação extrajudicial destas instituições.

18

A gestão do Banco Bozano, Simonsen foi extremamente lesiva para o BANERJ, com o fechamento de 34 agências, a demissão de mais de 6.000 funcionários (40% do total de postos de trabalhos) e o aumento das tarifas bancárias (CPI: 18). A cada demissão que efetuava, o Banco Bozano, Simonsen ganhava 20% sobre a remuneração do trabalhador bancário demitido (CPI: 18). Segundo o depoimento de um alto funcionário do Banco Bozano, Simonsen à CPI, a instituição financeira “faturou na faixa de R\$ 60 milhões, quando gerenciou o BANERJ em RAET” (CPI: 18).

Dos seis primeiros meses de administração terceirizada do Banco Bozano, Simonsen, o BANERJ apresentou prejuízo em cinco. A exceção é maio, quando uma grande operação de especulação, envolvendo a troca de títulos da SIDERBRÁS por títulos do setor elétrico, que se valorizaram com o leilão de privatização da LIGHT, gerou um resultado que proporcionou ao Banco Bozano, Simonsen lucrar, somente naquele mês, cerca de R\$ 27 milhões.

Pouco depois da publicação do edital de concorrência para a contratação de um administrador para gerir o BANERJ durante o RAET, ganho pelo Banco Bozano, Simonsen, a Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, aprova Mensagem enviada pelo Governo do Estado, dando origem à Lei nº 2.470. Em 28/11/1995, era criado o Programa Estadual de Desestatização (PED/RJ). Segundo a CPI, “esse programa foi marcado pelo fracasso quanto aos objetivos, perpassando irregularidades e ilegalidades nos processos de concessão/privatização das empresas” (CPI: 48).

Outro importante passo no processo de privatização do BANERJ foi a divisão da instituição financeira em duas, ocorrida em 01/11/1996. De um lado, o BANERJ (Banco Novo), equilibrado financeiramente, que recebeu toda a atividade bancária e a rede de agências; de outro, o Banco do Estado do Rio de Janeiro (Banco Velho), que ficou com os passivos e entraria em processo de liquidação extrajudicial pelo Banco Central.

A partir de então, o leilão de privatização do BANERJ foi marcado para a segunda quinzena de dezembro/1996. Para fixar o preço mínimo, foi utilizada uma metodologia em que

□ No processo de licitação para a terceirização gestão do BANERJ, foram apresentadas as seguintes propostas: Liberal Deutsch Bank (R\$ 7.487.458,98); Graphus (R\$ 9.781.109,88); Cindan e CCF do Brasil (R\$ 13.011.185,47); Arbi Linear (R\$ 13.119.106,44); Banco Bozano, Simonsen (R\$ 43.027.491,00).

“vários fatores são adicionados a uma fórmula, e depois aplica-se um redutor que, para instituições financeiras, normalmente é de 6%” (CPI: 19). Contudo, o Banco Bozano, Simonsen “aplicou redutor de 14,5%, empurrando o preço para baixo” (CPI: 19). Com isso, o valor mínimo fixado para a venda do BANERJ foi avaliado em R\$ 436.693.000,00. Caso fosse utilizado o redutor de 6%, o valor ficaria bem mais acima: R\$ 645.523.000,00.

Em função desta e de outras irregularidades, a Associação dos Funcionários do Banco do Estado do Rio de Janeiro (AFBERJ) entrou com ação na Justiça, conseguindo uma liminar que determinaria a suspensão do leilão de privatização do BANERJ em duas ocasiões: 17/12/1996 e 26/12/1996. Esta situação levaria o Banco Central a prorrogar o RAET no BANERJ (CPI: 19-20).

Após longa batalha judicial, é publicado um novo edital de privatização. Contudo, com a aprovação da Comissão Diretora do PED/RJ, o Banco Bozano, Simonsen, no lugar de aumentar o valor do BANERJ, fixaria o preço mínimo para o leilão em R\$ 311 milhões ¹⁹.

Pouco antes da privatização do BANERJ, o Estado do Rio de Janeiro efetuou um empréstimo junto a Caixa Econômica Federal no valor de R\$ 3,1 bilhões para o pagamento de dívidas trabalhistas e previdenciárias do banco estadual. Com isso, o futuro comprador do BANERJ estaria isento do pagamento de dívidas (CPI: 20).

No leilão, realizado no dia 26/06/1997, na Bolsa de Valores do Rio de Janeiro, o Banco Itaú comprou o BANERJ por R\$ 311,1 milhões ²⁰, adquirindo 170 agências e mais de um milhão de clientes. Dos quatro pré-classificados para o leilão ²¹, o Itaú foi o único a apresentar proposta.

19

□ A justificativa dada pelo Banco Bozano, Simonsen para a diminuição do preço mínimo do BANERJ foi a mais inusitada possível: o novo preço seria resultado da retirada de alguns imóveis (terreno na Avenida Paulista – SP, edifício sede do BANERJ, entre outros) e a compra da BANERJ CORRETORA. O que não foi colocado é que a transação com os imóveis envolveu uma contrapartida em títulos públicos, com o valor de mercado superior a R\$ 116 milhões. Em outras palavras, saíram do patrimônio do BANERJ os imóveis e entraram os títulos, no mesmo valor de mercado. O mesmo raciocínio é válido para a BANERJ CORRETORA: saiu dinheiro para a sua aquisição, mas esta entrou no patrimônio do BANERJ. Em resumo, a redução do preço mínimo do BANERJ não teria nenhum amparo contábil.

20

□ O valor obtido com a privatização do BANERJ (R\$ 311,1 milhões) representou um ágil de apenas 0,6% em relação ao preço mínimo fixado para o leilão (R\$ 310 milhões).

A compra do BANERJ pelo Itaú foi realizada, em sua maior parte, com a utilização das chamadas “moedas podres” (Certificados de Privatização), “contrariando frontalmente a Lei nº 2.470” (CPI: 20). Como tais moedas são compradas no mercado com desconto, o desembolso real do Itaú foi somente de cerca de R\$ 200 milhões.

Além disso, são relatadas uma série de vantagens concedidas ao Itaú. De acordo com a CPI, “o contrato firmado entre o Estado do Rio de Janeiro e o BANERJ privilegia só o comprador, pois além de colocar o Estado como cliente cativo do banco, permite a permanência no banco de dois dias da folha de pagamentos de todo o funcionalismo público e pensionistas e por três dias dos pagamentos dos fornecedores e dos repasses das arrecadações de tributos e rendas estaduais” (CPI: 20). O lucro líquido do BANERJ no ano de 1997 foi de aproximadamente R\$ 100 milhões. Em termos percentuais, isso significava metade do valor real de venda do banco (R\$ 200 milhões), uma vez que foram utilizados, no leilão de privatização, títulos com deságio médio de 50% no mercado (moedas podres). Ou seja, em apenas dois anos, o Itaú recuperaria todo o investimento realizado na aquisição do BANERJ.

Assim, ao levarmos em consideração a importância e a estrutura financeira do BANERJ, nota-se que os critérios e valores utilizados na sua privatização permitiram uma verdadeira doação do patrimônio público estadual para um grande grupo financeiro privado. Com a privatização do BANERJ, o Itaú recebeu não só o direito de administrar todas as contas do funcionalismo público estadual, como também os pagamentos a fornecedores, a gerência de receitas estaduais, as transferências governamentais tornando-se, enfim, o grande administrador do Tesouro Estadual no Rio de Janeiro. Desta forma, com a privatização do BANERJ e de outras empresas estaduais, a CPI conclui que “os perdedores foram a população do Estado, que no fim é quem arca com os desmandos produzidos pelo processo de privatização e pela deficiência e falta de controle público dos serviços, e os trabalhadores das empresas, pois milhares perderam seus empregos” (CPI: 48).

Bibliografia

ANDIMA (2001). *O Novo Perfil do Sistema Financeiro*. Relatório Econômico. Rio de Janeiro: ANDIMA.

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. (2001). *Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito Para Apurar as Irregularidades nos Processos de Privatização no Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: ALERJ.

BIONDI, A. (1999). *O Brasil Privatizado: um balanço do desmonte do Estado*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.

BRAGA, J. C. S. (1998). Financeirização Global: o padrão sistêmico de riqueza no capitalismo contemporâneo. IN: TAVERES, M. da C. e FIORI, J. L. F. *Poder e Dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes.

CHESNAIS, F. (1997). A Emergência de um Regime de Acumulação Mundial Predominantemente Financeiro. IN: *Praga: Estudos Marxistas*. São Paulo: HUCITEC.

_____. (1998). *A Mundialização Financeira: gênese, custos e riscos*. São Paulo: Xamã.

_____. (2002). A Teoria do Regime de Acumulação Financeirizado: conteúdo, alcance e interrogações. IN: *Economia e Sociedade*. Campinas: Universidade Estadual de Campinas.

DIEESE. (1996). *Seis Meses do Bozano, Simonsen no BANERJ*. Rio de Janeiro: Linha Bancários.

_____. (1997). *Banco BANERJ S.A., a Privatização e o Itaú: alguns dados importantes*. Rio de Janeiro: Linha Bancários.

FREITAS, M. C. P. de (1999). *Abertura do Sistema Financeiro no Brasil nos Anos 90*. São Paulo: FUNDAP/FAPESP e Brasília: IPEA.

GONÇALVES, R. (1991). Grupos Econômicos: uma análise conceitual e teórica. IN: *Revista Brasileira de Economia*. Rio de Janeiro, Vol. 45.

_____. (1999). Capital Financeiro e Poder Econômico. IN: *Teoria e Debate*. São Paulo.

GRÜN, R. (2004). A evolução recente do espaço financeiro no Brasil e alguns reflexos na cena política. IN: *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 47.

MINELLA, A. (1988). *Banqueiros: Organização e Poder Político no Brasil*. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo/ANPOCS.

_____. (1997). Elites Financeiras, Sistema Financeiro e o Governo FHC. IN: RAMPINELLI, W. J. e OURIQUES, N. D. *No Fio da Navalha: crítica das reformas neoliberais de FHC*. São Paulo: Xamã.

_____. (2001). *Reforçando a Hegemonia Financeira Privada: a privatização dos bancos estaduais*. IN: FERREIRA, A. C. e ALVIM, V. *A Trama da Privatização: a reestruturação neoliberal do Estado*. Florianópolis: Insular.

_____. (2007). *Maiores Bancos Privados no Brasil: um perfil econômico*. IN: *Sociologias*. Porto Alegre: UFRGS.

SALVIANO JR, C. (2004). *Bancos Estaduais: dos problemas crônicos ao PROES*. Brasília: Banco Central do Brasil.

VIDOTTO, C. A. (2002). *Sistema Financeiro Brasileiro nos Anos 90: um balanço das reformas estruturais*. Tese (Doutorado em Ciência Econômica). Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas.

QUADRO 1: Privatização dos Bancos Estaduais (1997/2002)

Instituição	Data do Leilão	Comprador	Valor (em R\$ milhões)	Ágil
BANERJ	26/06/1997	Itaú	311,10	0,6 %
CREDIREAL	07/08/1997	BCN *	134,20	10,90%
BEMGE	14/09/1998	Itaú	603,06	92,05%
BANDEPE	17/11/1998	ABN-Amro	182,90	0%
BANEB	22/06/1999	Bradesco	267,80	6,26%
BANESTADO	17/10/2000	Itaú	1.799,26	346,46%
BANESPA	20/11/2000	Santander	7.160,92	287,07%
PARAIBAN **	08/11/2001	ABN-Amro	79,14	57,71%
BEG	04/12/2001	Itaú	680,84	126,40%
BEA	21/01/2002	Bradesco	192,54	5,26%

* Posteriormente adquirido pelo Bradesco.

** Privatizado fora do âmbito do PROES.

FONTE: Banco Central do Brasil.

QUADRO 2: Recursos Tesouro Nacional para as Privatizações dos Bancos Estaduais

Estado	Instituição	Valor (em R\$ Bilhões)
Rio de Janeiro	BANERJ	3.879,70

Minas Gerais	CREDIREAL e BEMGE	4.697,19
Pernambuco	BANDEPE	1.244,40
Bahia	BANEB	1.711,00
Paraná	BANESTADO	5.197,63
São Paulo	BANESPA	36.126,50
Goiás	BEG	601,35
Amazonas	BEA	416,92
TOTAL		53.874,69

FONTE: Banco Central do Brasil.