

# ARTIGOS

*ARTICLES*

# AGENDA NEOLIBERAL: PRIVATIZAR BANCOS PÚBLICOS

*NEOLIBERAL AGENDA: PRIVATIZE PUBLIC BANKS*

**Fernando Nogueira da Costa**

Professor associado do IE-Unicamp.

Instituto de Economia, Universidade de Campinas (Unicamp) – Caixa Postal 6135 –  
Campinas – SP – CEP 13083-857

*E-mail:* fercos@uol.com.br

## Resumo

Respeitando as regras do jogo democrático, há possibilidade de alternância no poder político, em futuro próximo, e risco de retorno ao governo federal brasileiro daquela hegemonia ideológica predominante nos anos 1990. O objetivo deste artigo-resenha é propiciar à opinião pública conhecer os planos para as instituições financeiras públicas federais.

**Palavras-chave:** Bancos; Crédito direcionado; Debate ideológico.

## Abstract

Respecting the rules of the democratic game, it has possibility of alternation in the power politician, in next future, and risk of return to the Brazilian federal government of that predominant ideological hegemony in years 90. The objective of this review-article is to propitiate to the public opinion to know the plans for the Federal Public Financial Institutions.

**Keywords:** Banks; Directed credit; Ideological debate.

1

## INTRODUÇÃO

Nas vésperas do ano comemorativo dos 200 anos de fundação do primeiro Banco do Brasil (BB), esse banco público adotou a Agenda 21. Entretanto, economistas notáveis, e célebres por terem entabulado “choques” econômicos (e traumas sociais) nos anos 1980 e 1990, têm opinião diversa a respeito da agenda de responsabilidade socioambiental para os bancos públicos no século XXI. Eles a expõem em livro publicado no final do ano de 2007, sob patrocínio da Associação Nacional dos Bancos de Investimentos (Anbid), em parceria com o Instituto de Estudos de Política Econômica Casa das Garças (Iepe/CdG) (PINHEIRO; OLIVEIRA FILHO, 2007). Esse livro, apresentado pelo presidente da Anbid (e vice-presidente executivo sênior do Banco Itaú Holding Financeira), Alfredo Egydio Setúbal, se propõe a abordar tema controverso: a contribuição do direcionamento do crédito para o desenvolvimento econômico e do sistema financeiro. Os artigos reunidos analisam os mecanismos da poupança compulsória e do crédito direcionado, além do papel dos bancos públicos no Brasil e no exterior.

Segundo sua apresentação, “o livro foge do debate ideológico e de curto prazo, minimiza a discussão sobre o passado e foca nos exames dos caminhos em que esses instrumentos podem vir a ser usados para o desenvolvimento econômico e o fortalecimento do mercado de capitais”. Mas não é isso que sua leitura confirma. Seus autores não escapam do debate ideológico, quando defendem interesses privados concretos, ao analisar, em especial, “o grau em que se deve manter, reduzir ou reestruturar a função do Estado como organizador da poupança e direcionador do crédito”. Eles não julgam com imparcialidade “as formas como bancos sob controle público podem inibir ou fomentar a expansão do mercado local de capitais”.

O caráter político-ideológico dos artigos ficou determinado pela própria finalidade de sua elaboração: contribuir para os debates realizados em dois seminários, em agosto e novembro de 2006. Sua leitura deixa perceber que os autores estavam plenamente embebidos pelo clima político-eleitoral vigorante na época. As discussões se realizaram no calor do período de eleições presidenciais, quando um candidato da oposição tentava retomar o poder que seu partido deteve de 1995 a 2002, para completar a agenda conhecida como “neoliberal”. A maioria dos participantes das mesas dos seminários esteve naquele governo. Vários foram, diretamente, para os Conselhos de Administração de bancos privados. Outros se dedicam a dar consultorias a esse público-alvo.

É o caso do ex-ministro da Fazenda Maílson da Nóbrega (1988-1990). Depois de desempenhar longa carreira no Banco do Brasil e no setor público, é sócio da Tendências Consultoria Integrada, empresa de consultoria econômica e política que atende vários bancos. Nóbrega (2007, p. 331) reconhece que,

[...] para a maioria da sociedade brasileira, soa como heresia falar em privatização de bancos federais. Se havia alguma dúvida, ela se terá dissipado durante a campanha do segundo turno das eleições presidenciais de 2006. Sob o estímulo de seus “marqueteiros”, o candidato Lula acusou o seu opositor Geraldo Alckmin de planejar a venda do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal. Foi uma jogada politicamente compreensível, mas desonesta.

Essa acusação de desonestidade, e toda sua argumentação ao longo do artigo, é antidemocrática. Ele desrespeita o comportamento do presidente Lula, em campanha para sua reeleição, justamente por colocar em debate, de maneira clara e transparente, junto à opinião pública, o que a “opinião especializada” discutia nos seminários fechados, promovidos pela Anbid e o Iepe/CdG – e planejava fazer, caso seu candidato fosse vitorioso! Paradoxalmente, os artigos do livro, de maneira geral, e o seu, particularmente, quase todos eles comprovam aquela assertiva: seus autores (e adversários políticos) estavam a planejar a venda do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal!

Respeitando as regras do jogo democrático, há possibilidade de alternância no poder político, no futuro, e risco de retorno ao governo federal daquela hegemonia ideológica predominante nos anos 1990. Portanto, é fundamental a opinião pública conhecer seus planos para as instituições financeiras públicas federais.

## 2 MAÍLSON DA NÓBREGA: PRIVATIZAÇÃO DOS BANCOS FEDERAIS E LIDERANÇA

Parece incomodar ao citado ex-ministro da Fazenda o fato de tanto o Banco do Brasil quanto outros bancos federais serem vistos como integrantes definitivos da paisagem econômica e social do país. Ele acha que a resistência popular à privatização dessas instituições financeiras é forte, porém poderá ser superada por um “líder transformador”.

Difícilmente haverá outra empresa estatal tão impregnada na história e na vida do país como o Banco do Brasil. Todos os brasileiros cresceram acostumados a ver suas agências por onde passavam e muitos se convenceram de sua importância para o desenvolvimento nacional. Não admira que o Banco faça parte do inconsciente coletivo, sendo considerado pela maioria um símbolo de nossa capacidade de criar uma instituição financeira a um só tempo poderosa e preocupada com o desenvolvimento, enquanto as privadas pensam apenas no lucro. Trata-se de uma visão distorcida da realidade, mas aceita como verdade inarredável (NÓBREGA, 2007, p. 333).

Embora reconheça que essas instituições financeiras públicas federais têm presença justificada por sua importância no suprimento de falhas de mercado em diferentes momentos da trajetória econômica e social do Brasil, Maílson da Nóbrega ironiza a constatação de que elas “se tornaram, no imaginário, símbolos com relevância igual ou superior à bandeira nacional”. Daí admite como verdadeiro que

[...] falar em privatizá-las é, aos olhos da maioria, uma agressão, principalmente porque, diz-se, seriam vendidas a bancos particulares que não se preocupam com o desenvolvimento. A privatização, portanto, contribuiria apenas para engordar seus lucros. Em um país onde prevalecem visões anticapitalistas [sic], esses argumentos têm força descomunal (NÓBREGA, 2007, p. 333).

Em seguida, como é de praxe na retórica da intransigência, ele lança mão de uma das três teses reacionárias clássicas, no caso, a “tese da perversidade” (HIRSCHMAN, 1992). De acordo com essa, qualquer ação proposital para melhorar um aspecto da ordem econômica, social ou política só serve para exacerbar a situação que se deseja remediar. No caso, diz ele que a atuação dos bancos estatais, no passado, promoveu forte distribuição de renda em favor de grupos politicamente influentes e daqueles que tiveram acesso aos subsídios creditícios implícitos nas taxas de juros favorecidas de seus empréstimos. Assim, como sempre alegam os neoliberais, embora as políticas públicas tenham o objetivo de beneficiar os mais pobres, na realidade, acabam atingindo objetivos opostos, contribuindo então para aumento da desigualdade no Brasil.

Outro exemplo que o ex-ministro dá, para defender essa “tese da perversidade”, refere-se às chamadas “operações-hospital”. Elas teriam permitido salvar empresas, incluindo a de usineiros de açúcar no Nordeste, que, segundo ele, “em uma economia orientada pelo mercado deveriam ter desaparecido”.

Evidentemente, ele desdenha o argumento de que o objetivo era evitar o desemprego de grande quantidade de mão de obra de baixa qualificação. Muito menos cita como esse apoio oficial, em “épocas de vacas magras”, colaborou para mais adiante se alcançar o papel estratégico que a indústria do açúcar e do álcool hoje tem na política energética e na exportação brasileira. Com 16% da matriz energética, os derivados da cana-de-açúcar superaram a energia hidráulica (com 14,7%) como fonte de energia no Brasil. O país se tornou o primeiro produtor e exportador mundial de açúcar e álcool e está se tornando o principal polo mundial de produção de biocombustíveis, feitos a partir de cana-de-açúcar e óleos vegetais. Nada mal foi esse apoio do crédito rural do BB, para “economia orientada pelo mercado”, não?

Um problema da análise ideológica é este: o analista sempre prefere defender a adoção de seus princípios, no caso, a “pureza” no livre funcionamento das forças de mercado sem subsídios (explícitos ou implícitos) nos créditos oficiais, qualquer que seja seu custo social. Os interesses limitados de empresários individuais podem (e devem) ser, assim, “sacrificados” em nome dos supostos interesses da classe dominante em seu conjunto, isto é, da reprodução “livre” da economia de mercado.

Maílson da Nóbrega (2007, p. 335) não compreende o porquê, apesar de

[...] o Tesouro ter sido obrigado a destinar bilhões de reais para capitalizar o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal e os dois bancos estatais regionais [BNB e BASA], em decorrência de prejuízos acumulados em suas operações, a sociedade não apóia sua venda. Na verdade, há um sentimento de reprovação às inequivocamente bem-sucedidas privatizações da Telebrás, da Embraer, da Companhia Vale do Rio Doce e da Companhia Siderúrgica Nacional.

Não seria o caso de se perguntar o porquê disso? Não será porque a opinião pública não enxerga que recursos de origem pública, utilizados na construção dessas ex-empresas estatais, acabaram sendo apropriados por grupos privados, quando poderiam hoje estar gerando dividendos para o Tesouro Nacional e diminuindo o sacrifício fiscal da sociedade? Não será que ela pode discordar da afirmativa de que “boa gestão é restrita às empresas privadas”?

Sem, contudo, analisar a série de casos concretos de bons resultados sociais e econômicos alcançados pelo crédito direcionado, o neoliberal parte para o ataque.

Uma avaliação cuidadosa e isenta [sic] mostrará que dificilmente há justificativa para preservar o caráter estatal dos bancos oficiais federais, salvo o caso do BNDES por alguns anos. Hoje, com a solidez, a sofisticação e a capilaridade da rede de instituições financeiras privadas, não há por que falar em falhas de mercado. Nem mesmo a presença em locais remotos pode ser invocada para explicar a manutenção desses bancos nas mãos do Estado, pois o governo pode contratar os respectivos serviços necessários a esses lugares com o setor privado (NÓBREGA, 2007, p. 335).

É curioso esse argumento. Quando o coloca em perspectiva histórica, lembra-se de que, dez anos atrás, em 1998, a Região Nordeste do Brasil tinha apenas 11% de suas cidades atendidas pela rede privada; a Norte, 22%; a Sul, 33%; a Centro-Oeste, 38%; e a Sudeste, 62%. As agências dos bancos privados estavam mais bem situadas apenas no Estado de São Paulo, atendendo 64% dos municípios. Enquanto isso, esses percentuais de atendimento de municípios com agências de bancos estatais eram muito superiores, respectivamente, 49% (NE), 37% (N), 71% (S), 56% (CO), 61% (SE), 86% (SP).

Depois da série de privatizações dos bancos estaduais, estimulada por esses mesmos ideólogos, quando eles e seus pares participavam da equipe econômica, o Bradesco acabou superando o Banco do Brasil em número de agências, em 2002, apenas nos Estados do Amazonas (48 contra 23), da Bahia (228 contra 210), do Rio de Janeiro (234 contra 204) e de São Paulo (987 contra 564). O Banco Itaú superou o BB somente em Goiás (172 contra 119), Minas Gerais (458 contra 348), Paraná (393 contra 226), Rio de Janeiro (352 contra 204) e São Paulo (740 contra 564). O Santander-Banespa também superava o Banco do Brasil em São Paulo: 723 contra 564 agências bancárias. Em 2008, com 682 agências em São Paulo, o BB continua como o quarto maior banco no Estado, cujo mercado financeiro é o mais disputado. Na frente dele, juntos, o Santander e o ABN Real somam cerca de 1.200 agências, enquanto o Bradesco tem 1.022, e o Itaú, 816. Nossa Caixa está na quinta posição, com 552 agências no Estado.

Por esses números, observa-se que não houve nenhum “crescimento orgânico” dos bancos privados em Estados mais carentes, onde aliás são realizados pagamentos bancários referentes aos programas de assistência social. A “capilaridade da rede de instituições financeiras privadas”, isto é, apenas do Bradesco e do Itaú, nos Estados onde ocorreram privatizações dos bancos governamentais, deve-se mais a “falhas de governos”. Os dois aproveitaram a oportunidade histórica de adquirir rede pronta, porque os governos estaduais não conseguiram manter seus bancos.

A rede de correspondentes não bancários do Banco Postal, parceria do Bradesco com a estatal Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), deveu-se à desistência do Banco do Brasil. O primeiro Banco Postal brasileiro foi criado em 2001 e passou a funcionar em março de 2002. O governo estudou, em 2007, repassar a gestão do Banco Postal para a ECT, mas, para se concretizar a medida, seria necessário romper o contrato com o então administrador do serviço, o Bradesco, pagando indenização. O contrato de R\$ 300 milhões seria válido até 2009. A iniciativa iria gerar dividendos para os cofres públicos. Em vez de o banco privado assumir as receitas resultantes da prestação dos serviços, esses iriam para a empresa pública. Segundo a assessoria dos Correios, a empresa estatal faturava cerca de R\$ 12 milhões mensais com os serviços. Era valor pequeno, diante das receitas resultantes das taxas cobradas dos correntistas pelo banco privado.

Mailson da Nóbrega (2007, p. 335) insiste, em seu artigo, em defender a privatização dos bancos públicos, embora tenha conhecimento da posição contrária da maioria da sociedade brasileira:

Pelo que se vê das atividades dos bancos federais, eles trabalham do mesmo modo que as instituições privadas, oferecendo empréstimos e serviços semelhantes, como gestão de recursos, cartões de crédito, *internet banking* e assim por diante. Na disputa pelo mesmo mercado, desenvolvem campanhas de *marketing* de idêntica natureza. Se esses bancos não suprem mais falhas de mercado, se suas atividades são idênticas às do setor privado, se praticamente não dependem de recursos do Tesouro (salvo os regionais), que justificativa haveria para mantê-los sob o controle do governo?

É de admirar que, depois de desempenhar longa carreira no Banco do Brasil e no setor público, ele não saiba responder a essa pergunta. Parece desconhecer o direito público: o direito que dispõe sobre interesses da comunidade. Da perspectiva da cidadania, o ponto distintivo desse direito é o princípio que o rege: o da supremacia do interesse público em face do interesse individual. Com isso, será sempre priorizado o interesse geral em detrimento do interesse individual de cada pessoa (física ou jurídica), devendo este submeter-se àquele. No caso de administração de recursos de origem pública, seja fiscal (arrecadados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil), seja parafiscal (FAT, FGTS etc.), os entes públicos devem ser responsáveis exclusivos, senão, alguns indivíduos estariam se beneficiando do sacrifício da sociedade sem oferecer suficiente compensação social.

Entre outros recursos públicos administrados por bancos públicos federais, estão os arrecadados e pagos pela Previdência Social, pelas loterias federais, por diversos programas e fundos sociais, os captados pelos depósitos judiciais, os originados pelos empréstimos em penhor. Muitos deles, em sua origem, estiveram em mãos privadas – incluindo as mal-afamadas “casas do prego”, responsáveis pela guarda dos bens em garantia do penhor. Mas houve muita má administração, má gerência, apropriação indébita de fundos e valores, durante a administração de patrimônio alheio, público, pelo setor privado. A malversação levou a que houvesse por bem transferi-los para bancos federais, cujos dirigentes e executivos estão submetidos a muito maior controle para flagrar eventual falta grave no exercício do cargo de administrador público.

O oferecimento de dinheiro ou o ato de subornar uma ou mais pessoas em causa própria ou alheia nasce, geralmente, de iniciativas de pessoas corruptoras às corruptas, seja em serviço público, seja em meio particular. Absolutamente, não há “exclusividade” dos meios ilegais para, em benefício próprio, apropriar-se de informações privilegiadas, ou desviar dinheiro, acarretando crime de lesa-pátria. A disposição apresentada por servidor de banco público de agir em interesse próprio ou de outrem, por abuso de confiança, prejudicando a reputação de sua instituição, depende de caráter pessoal, incentivos e controles. Mas a chance de prevaricação é, provavelmente, menor.

Quanto à sua opinião de que “os bancos públicos não suprem mais falhas de mercado” e que “suas atividades são idênticas às do setor privado”, cabe-lhe o ônus da prova. Por que ele não mostra alguma evidência empírica de que os bancos privados não se mostram mais reticentes a financiar, voluntariamente, os que os neoliberais denominam “setores não competitivos”? São justamente esses que os bancos públicos são direcionados a financiar. São os casos da agricultura familiar de pequenos produtores rurais, do déficit habitacional de camadas de baixíssima renda (90,3% de domicílios até três salários mínimos), do saneamento básico, em municípios cujas prefeituras nem sequer têm condições técnicas de elaborar e apresentar projeto técnico, dos devedores do crédito educativo, geralmente inadimplentes e protegidos por juízes, das atividades em regiões subdesenvolvidas etc.

Para isso, contam com aqueles recursos de origem pública. Mas, para viabilizarem essa missão social, no “ponto de equilíbrio” entre receita e despesa, e ainda pagarem dividendos ao Tesouro Nacional, têm de ser lucrativos em suas ações comerciais, como qualquer outro banco. Nessas atividades que proporcionam lucros, de fato buscam ser rentáveis como os congêneres do setor privado. Justamente porque têm de, ainda mais que eles, prestar conta, para várias instâncias de controle, sobre o uso responsável de recursos de terceiros.

Nada disso sensibiliza ao ex-ministro, que inveja a “modernidade da Europa”, sobretudo da França e da Itália, não tanto da Alemanha, por sua “percep-

ção da desnecessidade dos bancos oficiais”. Não diz se também inveja os países emergentes do Bric (Brasil, Rússia, Índia, China), onde isso não ocorreu, e eles foram muito necessários à obtenção de taxas de crescimento bem superiores às da rastejante economia europeia, no período. Ele lamenta que

[...] o Brasil está longe de ter criado um ambiente para uma discussão racional sobre o futuro dos bancos federais. A sociedade não amadureceu para entender o papel desses bancos, enquanto os preconceitos que ainda cercam a atividade das instituições financeiras constituem uma barreira de difícil transposição. Mesmo os de mente aberta, capazes de participar do debate, costumam não deter o conhecimento mínimo sobre a atividade de intermediação financeira (NÓBREGA, 2007, p. 336).

Essa é uma crítica elitista, típica do “discurso da competência”. A condição para o prestígio e para a eficácia desse discurso do individualismo, em período recente da nossa história, dependia da aceitação tácita da incompetência, como sujeitos sociais e políticos, dos que não comungavam as mesmas ideias neoliberais. Isso ocorria porque aquele que o praticava tinha acesso fácil à mídia para divulgá-las. Ele acreditava que isso era devido ao próprio (e exclusivo) mérito. O “discurso competente” se instalou e se conserva graças à regra que pode ser assim resumida: “não é qualquer um que pode dizer qualquer coisa a qualquer outro em qualquer ocasião e em qualquer lugar” (CHAUÍ, 1980). Com essa regra, ele produzia sua contrapartida: “os incompetentes sociais”. No entanto, na medida em que a democracia afirmava a igualdade política dos cidadãos, ela propiciou provar, nas eleições de 2002 e 2006, que todos eram igualmente competentes em política.

Finalmente, sem mais rodeios, Maílson da Nóbrega (2007, p. 336, 338) chega à explicitação do verdadeiro objetivo político de seu artigo:

Certamente por isso [sua visão de um ambiente brasileiro composto de irracionais, imaturos, preconceituosos, ignorantes], o governo que mais avançou na reforma do Estado, o do presidente Fernando Henrique Cardoso, evitou tocar na questão dos bancos federais, embora tenha liderado a mais ampla privatização dos bancos estaduais. [...] O fato é que o tema dos bancos oficiais federais é vasto e espinhoso, e pressupõe a necessidade convencer a sociedade de que chegou a hora de rever suas atividades. Não se pode temer nenhum caminho, sobretudo o da privatização da maioria deles. Para tanto, será preciso ter a sorte de contar com lideranças transformadoras nos próximos mandatos presidenciais. Lula não é essa figura.

Passa, então, a vociferar contra a sociedade como a nossa, que “vê o lucro com desconfiança e espera que o Estado seja o centro do desenvolvimento”. Segundo ele, essa sociedade necessita não da escolha democrática de programas de governo, mas do que denomina “líder transformador”.

O líder transformador é aquele que possui a capacidade de persuadir a sociedade a aceitar as mudanças. Ele precisa dispor de competência para comunicar seus propósitos e para transmitir sua mensagem, mediante a utilização de recursos como retórica, descrição de casos, símbolos e mesmo *slogans* e metáforas (NÓBREGA, 2007, p. 339).

Esclarece que não está se referindo a um líder como Hitler. Mas cita como líderes exemplares Lech Walesa, o aiatolá Khomeini, George Washington, Thomas Jefferson, William Gladstone, Winston Churchill, Margaret Thatcher, Felipe Gonzalez, Rajiv Gandhi... Enfim, ele almeja que o Brasil tenha um líder que “enfrente resistências dos sindicatos e de seu próprio partido”, mas que “retome o processo de privatização, incluindo a venda das instituições financeiras federais”. Mesmo que ele não apresente isso como seu programa governamental na campanha eleitoral!

### 3

## PÉRSIO ARIDA: CONTRA BNDES/FAT E CAIXA/FGTS

Outros autores, no mesmo livro, têm estilo mais sutil. Por exemplo, em seu prefácio, Pérsio Arida, ex-presidente do BNDES (1993-1994) e do Banco Central do Brasil (1995), atualmente membro do Conselho de Administração do Banco Itaú Holding Financeira S. A., apresenta a “tese” de que, muito em razão do plano de estabilização que ele (co)elaborou, vivemos hoje “processo de normalização financeira”. Trata-se então do momento de “corrigir distorções de funcionamento e anacronismos”.

Seu principal foco de ataque é a existência da “poupança de longo prazo” (FGTS e FAT),

[...] canalizando-a, por razões exclusivamente políticas e sem amparo na teoria econômica, para bancos públicos, principalmente a Caixa Econômica Federal e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. [...] No en-

tanto, no contexto atual em que os bancos privados estão mais e mais dispostos a realizar empréstimos de prazos longos, e o mercado de capitais na forma de ações ou de títulos de crédito de longo prazo floresce, a lacuna de mercado está a desaparecer, e com ela, o papel singular desempenhado pelos bancos públicos no financiamento de longo prazo (ARIDA, 2007, p. 13).

Evidentemente, constitui “vício ricardiano” – método equivocado de David Ricardo, notável pensador do início do século XIX – criticar a atribuição da administração dos fundos sociais aos bancos públicos com base em “razões exclusivamente políticas e sem amparo na teoria econômica”. Nesse vício incorre o economista acadêmico que abstrai a política, a sociologia, enfim, outras ciências, para abstrair o fenômeno econômico em sua pureza (e fazer teoria pura ou abstrata), e se esquece de reincorporá-las quando vai tecer considerações sobre a arte da economia. Nesse caso, ele tem de considerar não só a ciência abstrata, mas também a aplicada à história, isto é, tem de datar, localizar e analisar todos os conflitos de interesses sociais e políticos em que as decisões tomadas estavam imersas. Não há “razões exclusivamente políticas”, assim como não se deve acreditar que melhor é o predomínio de “razões exclusivamente econômicas”.

Sua crítica ao FGTS é por este ter rentabilidade (TR mais 3% a.a.) inferior ao custo de oportunidade dado pela taxa de juros fixada pelo Banco Central do Brasil (Selic). Evidentemente, ele não atenta para o despropósito de submeter esse *funding* de financiamentos habitacionais em longo prazo (de 20 a 30 anos) à volatilidade da taxa de juro de curto prazo, estabelecida pela política monetária. Acha que o FAT “é um tributo perverso para a atividade produtiva, posto que não incide sobre a renda”. Pior para ele é seu destino de “lastrear empréstimos com taxas subsidiadas [TJLP] e alimentar programas de eficácia no mínimo discutível [os do BNDES do qual foi presidente]”. Mas sua intolerância com o crédito direcionado pelos bancos públicos, na verdade, é porque “aumenta a taxa de juros que o Banco Central tem de fixar para garantir dada meta inflacionária”. Os bancos públicos elevam a demanda agregada, cujo controle seus ex-colegas desejam manter.

Ele reconhece que a “supressão do FAT e do FGTS reduziria o montante dos recursos à disposição dos bancos públicos”. Mas afirma, sem provar nem empírica, nem analiticamente, que: “em compensação, diminuiria a taxa de juros, aumentaria a eficiência da economia, melhora a distribuição de renda e o bem-estar, e faria crescer a formação de capital lastreada em mecanismos voluntários de poupança”. Portanto, “o desafio, aqui, está em reverter mecanismos criados para lidar com lacuna de mercado que não existe mais e repen-

sar o destino de bancos públicos que deles dependem em maior ou menor grau, como a Caixa Econômica e o BNDES” (ARIDA, 2007, p. 14-15).

Na realidade, condicionar a redução do *spread* bancário ao fim do crédito direcionado, que é consequência e não causa da alta taxa de juros, no sistema de crédito no Brasil, é proposta muito perigosa. Caso seja adotada, poderá significar a privatização do uso de dinheiro público, ou então a eliminação do *funding* existente em longo prazo.

De acordo com sua argumentação, bancos públicos com 200 anos (BB), 139 anos (Caixa) e 56 anos (BNDES) não devem fazer parte de um “processo de normalização financeira”, porque seriam “anormais” na história! De fato, são instituições financeiras que não existem, atuando de maneira semelhante, nos Estados Unidos, onde, singularmente, predominou economia de mercado de capitais. Mas o caso norte-americano não constitui o “padrão mundial de normalidade financeira”. Na verdade, ele constituiu movimento histórico tão específico que o tornou caso único, dificilmente repetível.

Logo, porém, salta à vista do leitor a defesa de interesse empresarial que o move a suscitar “discussão acerca do próprio papel desses bancos [públicos]”.

Sem os mecanismos de poupança compulsória, o espectro de atividades dos bancos públicos tende a coincidir com o dos bancos privados, e funções como a administração de programas e fundos alimentados por recursos do Tesouro Nacional podem ser feitas por bancos privados credenciados (ARIDA, 2007, p. 14-15).

Então, sua defesa da privatização dos bancos federais é anunciada sob forma de pergunta: “em mercados financeiros normalizados, justifica-se a alocação de recursos do Tesouro em ações de bancos?” (ARIDA, 2007, p. 15). Esse pressuposto de “normalização”, absolutamente, Arida não demonstrou que aqui ocorreu. Tampouco que as atividades de bancos privados são excludentes e não complementares às executadas por bancos públicos.

## 4

### CLÁUDIO HADDAD: BANCOS PÚBLICOS CONTRA MERCADO DE CAPITALIS

É possível alguém defender que o desenvolvimento do mercado de capitais não ocorreu no Brasil por causa dos bancos públicos? Sim, Cláudio Haddad,

ex-diretor do Banco Central do Brasil (1980-1982), ex-sócio e diretor superintendente do Banco Garantia (1983-1998), e atual presidente da entidade mantenedora do Ibmecc, apresenta essa “tese”. Segundo seu raciocínio, o modelo adotado no Brasil, caracterizado, entre outras coisas, por se autoalimentar inibiu o mercado de capitais.

O fato de o governo concentrar poupanças restringe o crédito privado de longo prazo, sobretudo em face da ausência de mobilidade internacional de capitais. As empresas se tornam cada vez mais dependentes do governo para se financiarem e, ao serem abastecidas por ele, reduzem a demanda por instrumentos alternativos de financiamento privado, mantendo-se o *status quo* (HADDAD, 2007, p. 274).

Na verdade, no Brasil, defasado em relação ao avanço do capitalismo mundial, no século XX, o Estado, apoiando-se até mesmo em seus bancos, teve que se encarregar da tarefa de industrialização pesada, em razão dos seus grandes riscos. A insuficiente mobilização e concentração de capitais pelos empresários brasileiros, em face da envergadura dos empreendimentos, afastou-os da tarefa. Eles tinham oportunidades lucrativas de inversão, com baixo risco e diminutas barreiras tecnológicas, na medida em que atuassem em mercados protegidos como o bancário e o de empreitadas de obras públicas. Os investimentos que requisitavam patentes tecnológicas foram efetuados por empresas estrangeiras. Essas trouxeram capital do exterior; não necessitaram emitir ações no país.

Os investimentos e, conseqüentemente, as necessidades de financiamento das empresas privadas nacionais foram limitados e atendidos pelos lucros retidos e créditos comerciais, especialmente dos bancos oficiais. Nunca houve estímulo, pelo lado da demanda de recursos, para os proprietários de empresas familiares dividirem o poder sobre as empresas. Aliás, para incentivar a abertura de capital, criou-se o expediente (inexistente nos Estados Unidos) de separar ações ordinárias e preferenciais como proteção em face do risco de perda do controle acionário por *takeover* hostil. Isso desestimulou o mercado secundário de ações.

Há uma série de fatores endógenos explicativos do baixo desenvolvimento do mercado de capitais que não coloca os bancos públicos como “bodes expiatórios”. Entre outros, citam-se: a estrutura tributária, a exigência de transparência contábil e auditoria que dificulta a prática da evasão fiscal das empresas, a estrutura familiar da gestão, os custos da abertura de capital, a oferta insufi-

ciente de ações de empresas fortes, o desrespeito aos direitos dos minoritários, os custos de oportunidade dos investidores, em face das aplicações em renda fixa com segurança, liquidez, correção monetária e/ou juros elevados, as restrições à movimentação de capitais estrangeiros, a ineficiência do controle da CVM. Absolutamente, é um equívoco dizer que o BB e o BNDESpar prejudicaram o mercado de capitais. Aliás, a verdade histórica é o contrário: eles o beneficiaram, o primeiro com a abertura de seu capital, e o segundo com a atuação de investidor *market-maker*.

Haddad (2007, p. 275) diz, entretanto, que, no cenário contemporâneo,

[...] os bancos públicos, para sobreviver, têm sido, cada vez mais, obrigados a se comportar como bancos privados. [...] no caso dos bancos comerciais, a tendência verificada em vários países, independentemente de seu nível de renda, tem sido privatizá-los total ou parcialmente, e estabelecer instrumentos de governança mais efetivos, como Conselho Deliberativo atuante e supervisão eficaz do órgão regulador. No Brasil, em casos como o do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal, a implantação de instrumentos de governança rigorosos talvez seja a melhor solução alternativa, pois é pouco provável que, no curto prazo, haja clima político para a privatização desses bancos. A venda de lotes expressivos de ações, a montagem de Conselhos de Administração independentes e atuantes, e fiscalização efetiva do Banco Central podem ser um bom *second best*. Obviamente, isso é fácil de ser dito, mas difícil de ser posto em prática, já que nenhum político larga de bom grado do poder de influenciar a nomeação de gerentes e diretores, ou a alocação de certos empréstimos e despesas.

## 5

### EDUARDO GUIMARÃES: BANCOS PÚBLICOS COM GOVERNANÇA CORPORATIVA

Eduardo Augusto Guimarães, ex-presidente do Banespa e do Banco do Brasil, examina com maior conhecimento de causa a especificidade da questão da governança corporativa no caso das empresas estatais e, em especial, como ela vem sendo abordada no âmbito do Banco do Brasil. Salienta que

[...] o conceito de governança está associado às relações entre investidores ou acionistas da empresas, de um lado, e os seus administradores, executivos ou diretores, de outro. As regras de governança corporativa especificam direitos e obrigações de acionistas e administradores em relação à empresa (GUIMARÃES, 2007, p. 320).

Embora reconheça que o conceito pode ser definido de forma mais ampla para abranger, além dos acionistas e executivos, outros grupos com interesses na empresa, como empregados, credores, clientes e fornecedores, esse não é seu enfoque na discussão sobre governança corporativa. Seria mais interessante ainda se, além desses interesses citados, incluísse também, no caso das regras de governança do BB, como o restante da sociedade brasileira nele se representa via servidores públicos e políticos profissionais. A montagem de “Conselhos de Administração independentes”, como sugere Haddad, não deve ser entendida, simplesmente, como pressão para a entrada de “personalidades pró-mercado”.

Com sua experiência de ex-dirigente de bancos públicos, Guimarães (2007, p. 320) sabe que

[...] a empresa estatal tem objetivos distintos dos da empresa privada. Ela não é constituída essencialmente para gerar lucro, mas sim para produzir determinado bem ou serviço, em cumprimento a algum objetivo de política pública – em geral, porque o capital privado não tem condições ou interesse em produzir aquele bem ou serviço, ou porque, por alguma razão, decidiu-se excluir aquela atividade produtiva da esfera de atuação do capital privado. Assim, a expectativa do controlador não é o lucro a ser gerado pelo empreendimento, mas sim a produção do bem ou serviço.

Além desse objetivo principal, ela tem também objetivos complementares, associados a políticas econômicas e sociais específicas. Por exemplo, regular preço de mercado, concorrendo com preço abaixo da concorrência; gerar demanda para induzir a expansão da economia ou de algum setor prioritário; promover o desenvolvimento de alguma região etc. Guimarães (2007, p. 321) faz observação oportuna a respeito da descontinuidade administrativa:

[...] em face da multiplicidade de objetivos que podem ser atribuídos à empresa estatal, a mudança periódica de governo pode ter como consequência a alteração, ao longo do tempo, das diretrizes definidas pelo controlador, impondo-se inflexões à atuação da empresa.

Outra observação realista diz respeito à utilização dos orçamentos dos bancos públicos como “orçamentos paralelos” ao do Orçamento Geral da União (OGU).

A utilização da empresa estatal como mecanismo de financiamento e de subsídio a políticas públicas tem implicações de natureza fiscal. Por um lado, libera a execução da política de governo das restrições impostas pelo Orçamento, dispensando os gastos do Executivo de prévia autorização do Legislativo. Por outro, implica perda de transparência na gestão das finanças públicas, uma vez que é difícil reconhecer o subsídio, aferir sua magnitude e atribuí-lo a beneficiários e políticas específicas; assim, os custos das políticas públicas não são percebidos no presente e incorrerão em governos futuros, que deverão fazer aportes de capital para recompor insuficiências geradas no passado (GUIMARÃES, 2007, p. 322).

Poderia lembrar também o uso de suas tesourarias como carregadoras de títulos de dívida pública, especialmente depois da troca de carteira de créditos inadimplentes por esses títulos.

Consequentemente, a primeira regra de governança corporativa de empresa de economia mista seria a exigência de que os custos da implementação de políticas do governo sejam reconhecidos, quantificados e cobertos pelo controlador. Tal orientação vem sendo observada no Banco do Brasil ao longo dos últimos anos.

O estatuto e as normas internas do Banco consagram, ao lado de regras de segregação de funções, o princípio de decisão colegiada, observando o processo de decisões por comitês. Nesse sentido,

[...] uma segunda ordem de preocupações que se reflete nas práticas de governança corporativa adotadas pelo Banco do Brasil consiste em limitar o poder discricionário dos executivos e gerentes de qualquer nível, de modo a consolidar a observância das normas de prudência bancária, bem como em torná-los menos vulneráveis a pressões externas, notadamente do controlador, em favor de decisões que venham a afetar o desempenho da empresa e os interesses dos acionistas minoritários (GUIMARÃES, 2007, p. 326).

Outras práticas adotadas pelo Banco do Brasil são comuns às empresas listadas em bolsa de valores, em geral. Não estão associadas à sua natureza

singular de empresa financeira de economia mista. São elas: a supervisão e o controle da atuação dos administradores pelos acionistas e a proteção dos acionistas minoritários em face do acionista controlador. Aquela se executa via Conselho de Administração, Conselho Fiscal, Comitê de Auditoria, Auditoria Interna, Auditor Independente e empresa de auditoria externa, além da supervisão do Banco Central do Brasil e do controle do Tribunal de Contas da União (TCU). A preservação dos direitos dos acionistas requer acesso a conjunto de informações sobre a empresa que lhes permita avaliar, por conta própria, seu desempenho e de seus administradores, além da própria eficácia dos mecanismos existentes de controle interno e externo.

O ex-presidente do Banco do Brasil atesta que,

[...] na verdade, o Banco está inteiramente ajustado às exigências do Novo Mercado, tendo convertido suas ações preferenciais em ordinárias e incluído em seu Estatuto as disposições referentes não apenas ao *disclosure* de informações, mas também às normas de proteção do acionista minoritário em relação a decisões e iniciativas dos administradores da empresa ou do acionista controlador (GUIMARÃES, 2007, p. 328).

O único senão que ele observa é que,

[...] por força da estrutura acionária que prevalecia antes do ingresso do Banco no Novo Mercado, e que ainda perdura, a indicação de representantes dos acionistas minoritários nos Conselhos de Administração e Fiscal tem cabido ao fundo de pensão dos funcionários do Banco (PREVI). [...] Além disso, o segundo maior acionista minoritário é o BNDESpar (GUIMARÃES, 2007, p. 329).

Ele espera que o aumento futuro do *free float* das ações do Banco do Brasil venha propiciar a indicação de representantes dos acionistas minoritários efetivamente independentes do acionista controlador e da direção da instituição. Entretanto, o fato histórico foi que, em 1996, quando foi feita grande chamada de capital, nenhum particular se interessou por aumentar sua participação no Banco. Foram seus empregados, por intermédio da Previ, e o governo federal, via BNDESpar, que o socorreram naquele momento difícil. Eles demonstraram ter mais interesse nos rumos da empresa do que os participantes do mercado de capitais.

## 6

### EDMAR BACHA: O QUE FAZER? PRIVATIZAR!

Mais agressivo (ou talvez mais desinformado) está o artigo de Edmar Bacha, diretor do Instituto de Estudos de Política Econômica Casa das Garças, consultor sênior do Banco Itaú-BBA, membro da equipe econômica responsável pelo Plano Real. Embora saiba que, fora do mundo anglo-saxão, é marcante a presença de bancos públicos nos estágios iniciais e intermediários do desenvolvimento econômico, como são exemplos os casos da Alemanha, da Áustria, da Itália, da Suíça, da França, da América Latina, da Ásia etc., ele acha que esses estágios já foram superados no caso brasileiro.

Com visão extremamente limitada de nossa secular história bancária, Bacha (2007, p. 266) afirma, de maneira excêntrica, que

[...] no caso brasileiro, a expansão dos bancos públicos teve muito a ver com a inflação: maneira simples de o governo apropriar-se do imposto inflacionário gerado pelos depósitos bancários. Isso está na raiz da criação de um banco comercial (muitas vezes, mais de um) por todos os estados, e de o governo federal ter diversos bancos sob seu controle.

Desse ponto de partida equivocado, historicamente, chega-se à conclusão injustificada: “a expectativa é que a normalização da vida financeira do país – controle da inflação, queda dos juros, alongamento dos prazos, abertura ao exterior – tornará os bancos públicos irrelevantes” (BACHA, 2007, p. 266).

Acha que, alcançado nível superior de “grau de investimento”, não haveria mais a presença maciça de bancos estatais, característica das etapas anteriores de desenvolvimento. Eles não seriam mais distinguíveis de seus congêneres privados.

Na perspectiva em que os bancos públicos brasileiros se tornarão irrelevantes ou desaparecerão com o desenvolvimento econômico, Bacha (2007, p. 267) acredita que é necessário concluir o programa de extermínio dos bancos estaduais, iniciado em seus tempos de governo: “Parece já haver suficiente amadurecimento institucional no país para dar o passo seguinte e fechar ou privatizar as instituições estaduais remanescentes, cuja única função é a sustentação de oligarquias e burocracias regionais parasitárias”.

No universo dos bancos federais, o trabalho de caça ainda está por ser feito, mas ele identifica hierarquia de entes, organizados em ordem crescente de sua atual relevância social, para ir ao “paredão”. É taxativo: “para os bancos

de desenvolvimento regional [BNB e Basa], tradicionais vítimas de uso político, há dois caminhos: a federalização, colocando-os sob a égide do BNDES, ou a extinção”.

Entre outros despautérios, Bacha (2007, p. 268) propunha, nos seminários que a Anbid e o Iepe/CdG realizaram no período da última eleição presidencial, o seguinte:

[...] para a Caixa Econômica Federal, podem ser sugeridas duas alternativas. A primeira, mais simples, é incorporá-la ao Banco do Brasil. A segunda, abrir seu capital, em conjunto com um saneamento de seus ativos, e, seguindo o exemplo da China na reforma de seus bancos públicos, vender parcela dele para investidores privados estratégicos, com direito a assento no Conselho de Administração. Essa reestruturação societária contribuiria para melhorar a governança corporativa da Caixa, criando anteparos à ação de grupos de interesse, tanto político-eleitorais quanto corporativos, a que ela tem estado tradicionalmente sujeita.

Finalmente, sua receita para o BB seria um processo de esvaziamento e extinção gradativo.

O rumo a seguir pelo Banco do Brasil passa pelo continuado aperfeiçoamento de sua governança corporativa e a separação, inclusive em termos de financiamento, de suas funções de banco comercial daquelas de agente do Tesouro Nacional. Cabe, em particular, suprimir da Constituição e da legislação complementar a obrigação de o governo usá-lo como agente financeiro exclusivo. Em termos mais amplos, o objetivo seria focar suas atuais funções de garantir amplo acesso bancário à população e de postar-se como linha auxiliar do banco central no combate a crises financeiras, no contexto de um mercado ainda em processo de normalização (BACHA, 2007, p. 268).

Na sua visão, sobraria lugar apenas para o BNDES como provedor do financiamento de longo prazo, enquanto avança o “processo de normalização financeira”. Mas ele seria quase um “doente terminal” com o “balão de oxigênio” do FAT sendo progressivamente esvaziado, ou seja, extinto. Logo, quando o mercado de capitais estiver plenamente desenvolvido, deixará de ter relevância.

É curioso esse sentimento de autossuficiência dos representantes dos bancos privados que se fortaleceram mais um pouco com as aquisições de bancos

estaduais e associações minoritárias com bancos estrangeiros. Supõem que a presença de bancos públicos, hoje, já seria praticamente irrelevante, porque o país já teria superado os estágios iniciais e intermediários do desenvolvimento econômico e alcançado o sonhado “grau de investimento”. Uma primeira observação é que há total omissão em relação ao desenvolvimento social, ou seja, à discussão sobre se os bancos privados, na ausência de bancos públicos, executariam as políticas sociais. Ou imaginam que o povo brasileiro não mais necessitará delas?!

Outra observação diz respeito à pesquisa para a defesa da “tese do estágio da normalização financeira”. Em vez de aprofundar o conhecimento do que, de fato (e não “teoricamente”), fazem os bancos públicos brasileiros, até mesmo lendo seus relatórios de administração, há a opção por analisar algumas experiências internacionais com instituições financeiras. Embora instituições sejam costumes ou estruturas sociais, estabelecidas por lei ou consuetudinariamente, que vigoram em determinado Estado de um povo, esses economistas insistem que se trata apenas de “modelos intercambiáveis”. Açam que desenvolvimento é uma sequência de etapas inexoráveis, em que o nirvana será alcançado se (e quando) instituições tipicamente norte-americanas aqui constituírem a “normalidade financeira”!

## 7

### EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS: SUCESSOS DOS BANCOS PÚBLICOS

Nesse sentido, a primeira parte do livro em análise examina experiências de outros países no uso de bancos públicos e busca identificar padrões do foco de atuação, de desempenho e das transformações por que estão passando. Ana Novaes, ex-analista de investimentos no Banco de Investimentos Garantia e ex-economista no Banco Mundial, aborda conjunto de países que vai da “pobre” Índia à “rica” Suíça, passando por Chile, Indonésia, Coreia do Sul e Itália. Luiz Chrysostomo de Oliveira Filho, ex-diretor-geral dos bancos de investimentos JPMorgan e do Chase Manhattann (1999-2004) e ex-chefe do Gabinete de Desestatização do BNDES (1990-1992), foca China e Rússia, países que, ao lado do Brasil e Índia, formam o grupo denominado Bric.

Como era de esperar, as experiências de outros países no uso de bancos públicos são tão específicas que não permitiriam, rigorosamente, comparação. Mas, ao contrário do que esperavam provar os “exterminadores de bancos pú-

blicos”, acabam apresentando aos leitores séries de dados e informações que dão outras evidências. Os grandes países emergentes que formam o grupo denominado Bric, justamente, usaram (e abusaram) de bancos estatais para alcançar o crescimento sustentado que atualmente mantêm. E não pretendem abrir mão deles.

No seu recém-publicado relatório semestral *World Economic Outlook*, referente ao primeiro semestre de 2008, o Fundo Monetário Internacional (FMI) apresenta suas novas projeções para a economia mundial em 2008 e 2009. Na avaliação do FMI, pouco afetados pela crise financeira, os países em desenvolvimento, sob o dinamismo da China, devem se manter em trajetória de rápida expansão, contrabalançando a redução do crescimento nos Estados Unidos e nas principais economias avançadas. As estimativas indicam que, em 2008, a China fará a maior contribuição ao incremento do PIB global: um quarto do crescimento global. Se à contribuição da China forem somadas as da Índia, da Rússia e do Brasil, chega-se a cerca da metade da variação do produto mundial. Os outros países em desenvolvimento também deverão continuar crescendo a taxas robustas, ainda que ligeiramente moderadas em comparação com 2007.

De acordo com o FMI, as economias emergentes e em desenvolvimento têm dominado o crescimento global nos últimos cinco anos. Tomados em conjunto, elas responderam por dois terços do crescimento do produto mundial em 2007, em termos de paridade do poder de compra. Nesses países, o crescimento é intensivo em recursos, o que, como consequência, se traduz em demanda crescente por *commodities*-chave, como metal, petróleo e gêneros alimentícios. Desde 2002, os países em desenvolvimento respondem por 90% no aumento do consumo de derivados de petróleo e metais, e por 80% do aumento do consumo de grãos.

A ampliação da importância dos países emergentes e em desenvolvimento na economia global se refletiu evidentemente em alteração na estrutura do comércio mundial. Essas economias respondem atualmente por um terço do comércio global e, desde 2002, por metade do total do aumento no volume de importações. Ademais, o padrão do comércio também se alterou significativamente. Quase metade das exportações dos países em desenvolvimento se destina aos outros países em estágio semelhante, com destaque para a notável expansão do comércio intrarregional na Ásia. Também os países da América Latina e da África estão sendo bem-sucedidos em diversificar suas exportações. Em resultado dessas transformações, os ciclos econômicos das economias avançadas desempenham papel menos dominante na dinâmica das economias em desenvolvimento, até porque estas se tornaram mais abertas ao comércio.

Esses países já respondem por mais de metade da energia consumida no planeta, e seus bancos centrais são guardiões de mais de 70% das reservas mundiais. O PIB dos emergentes representa mais de 43% do PIB mundial, enquanto os PIB dos Estados Unidos e da Europa somados não chegam a 36%. A economia dos emergentes contribuiu em 2007 com cerca de 70% para o crescimento do PIB mundial; os países europeus e os Estados Unidos contribuíram com menos de 20%. Não há como negar que grupo seletivo de países emergentes – Brasil, Rússia Índia e China – tende a mudar a qualidade de suas economias com fortes impactos sociais e globais.

Em outras palavras, esses dados não convencem que o modelo de “normalidade financeira” a ser perseguido, imitado, almejado, seja o dos Estados Unidos. Muito menos que o melhor para os países emergentes seja a privatização de seus bancos públicos, instituições financeiras que contribuem muito para esse processo de desenvolvimento.

Vejamos algumas evidências empíricas a respeito do papel-chave desempenhado pelos bancos públicos nas outras economias do Bric, apresentadas pelos pesquisadores citados.

Embora a participação do Estado no setor bancário indiano tenha caído de 91% dos ativos do setor, no início dos anos 1990, para 71%, em 2004, ela ainda é das maiores do mundo. [...] os bancos privados acabaram confinados em sua área de atuação local, sem perspectivas de crescimento. [...] Nos últimos 50 anos, o envolvimento do governo no setor bancário foi além da questão da propriedade, pois passou a determinar o direcionamento do crédito e a nomeação da diretoria, regular os intermediários e prover garantia para os depositantes. Os bancos foram utilizados como instrumento parafiscal, por intermédio, por exemplo, do controle da taxa de juros, de participações cruzadas e de operações de salvamento de bancos e depositantes (NOVAES, 2007, p. 100-101).

Na Rússia, com a desagregação da ex-URSS,

[...] em 1987, houve a reestruturação do antigo banco estatal Gosbank, que foi dividido em novos bancos estatais especializados: *Agroprombank* (agricultura), *Zhilsotzbank* (habitação e áreas de infra-estrutura), *Vnesheconombank-VTB* (comércio exterior), *Promstroybank* (setor industrial) e *Sherbank* (poupança) (OLIVEIRA FILHO, 2007, p. 135).

Este último é o banco líder, com 28,9% dos ativos totais, 51,5% dos depósitos e 36% dos empréstimos do setor bancário. O Estado russo detém mais de 50% dos seus depósitos. Ele emprega 240 mil funcionários, possui rede de 20 mil agências – as únicas em algumas regiões do país – e, praticamente, é o *price setter* do sistema bancário. “A Rússia pouco avançou na alteração do controle estatal dos bancos. Entre os dez maiores bancos russos por ativo (balanço de junho de 2005), cinco são públicos (quatro federais e um regional), dos quais quatro estão entre os cinco maiores” (OLIVEIRA FILHO, 2007, p. 136).

O sistema bancário chinês moderno começou a tomar forma em 1979, com o fim do “monopólio” do Banco Popular da República da China (BPRC).

Entre 1979 e 1983, o governo chinês redistribuiu as atividades comerciais do BPRC em quatro grandes novas instituições, que se tornaram conhecidas como os *Big Four*. A princípio, foram constituídos o Banco Agrícola da China (BAC), especializado em crédito agrícola, e o Banco da China (BC), focado na negociação com divisas estrangeiras e *trade finance*. Posteriormente, foram criados o Banco de Construção da China (BCC), dedicado ao crédito na área de construção e infra-estrutura, e o Banco Industrial e Comercial da China (BICC), voltado para o financiamento urbano. O conjunto desses bancos ainda concentra a maior parte das atividades bancárias: 60% dos ativos, 60% dos empréstimos e 65% dos depósitos (OLIVEIRA FILHO, 2007, p. 142-143).

Onde um neoliberal vê problemas – “a dominância dos bancos públicos inibiu e reduziu o desenvolvimento dos mercados locais de capitais, em razão da competição desigual gerada por subsídios de origem estatal” –, o resto do mundo, incluindo o FMI, vê soluções. O economista brasileiro chega a prognosticar que a China e a Rússia, “sem os ajustes mencionados [por ele] e uma maior participação privada no sistema financeiro, ambos os países correm o risco de frear um ciclo duradouro de crescimento” (OLIVEIRA FILHO, 2007, p. 149).

As projeções do FMI, entretanto, são distintas: a atividade econômica permanecerá crescendo a um ritmo forte, embora com ligeira moderação, na China, na Índia, na Rússia e no Brasil. Estima-se que esses países emergentes obterão variação real do PIB, respectivamente, de 9,3%, 7,9%, 6,8% e 4,8%, em 2008, e 9,5%, 8,0%, 6,3% e 3,7%, em 2009. Enquanto isso, a Zona do Euro crescerá apenas 1,4% e 1,2%, e os Estados Unidos, 0,5% e 0,6%, nesses mesmos anos.

Antes de opinar, levemente, a respeito de “privatização na China”, o neoliberal deveria ter lido, em sua pesquisa, o professor Wang Hui (2008), da

Universidade Tsinghua, a segunda mais importante do país, apontado como líder da “nova esquerda” chinesa. De acordo com Hui (2008), há na China debates críticos ao neoliberalismo.

Muitas conquistas da reforma não podem ser explicadas no quadro do neoliberalismo. Sem o estabelecimento da economia nacional independente, por meio da industrialização anterior à abertura, a reforma urbana da China e o aumento do PIB teriam sido mais difíceis. [...] Mas a evocação do legado socialista da China não deve ser entendida como chamado a um retorno ao socialismo de Estado, e sim como maneira de implementar a justiça social. [...] A esquerda presta mais atenção à relação complexa entre Estado e mercado em vez de tomar partido de um deles segundo um modelo binário, neoliberal. O Estado é um ator do mercado, e o mercado funciona em relação ao Estado. [...] Nesse contexto, o que é preciso não é optar entre livre mercado e intervenção do Estado, mas considerar o relacionamento entre os dois em termos de como a função do Estado muda no ambiente do mercado. Quando os intelectuais da direita lançaram um ataque contra o Estado em nome do mercado, eles esqueceram as transformações pelas quais esse Estado havia passado. Os intelectuais críticos, ao mesmo tempo em que criticam a idéia neoliberal do recuo do Estado, insistem que o Estado deveria adotar uma agenda social. A política do Estado deveria mudar de “priorizar a eficiência e cuidar da igualdade” para “priorizar a igualdade e cuidar da eficiência”.

O uso (e abuso) do termo “eficiência” passou a ser habitual, na retórica neoliberal, com o significado de “o poder de uma causa produzir um efeito real”. Portanto, pragmaticamente, só interessaria, na vida econômica, a qualidade de ser efetivo. Essa efetividade seria verificada pela virtude (ou a característica) de uma pessoa (física ou jurídica) conseguir o melhor rendimento com o mínimo de erros e/ou de dispêndio de energia, tempo, dinheiro ou meios. Toda a efetividade de um sistema financeiro ou mesmo de um banco público teria de ser atestada por sua produtividade econômica (ou seu rendimento em relação às despesas), sendo apropriado para determinada função, operação, objetivo etc. Seu trabalho ou atuação teria de ser realizado com pouco ou nenhum esforço perdido fora o dispensado no sentido de alcançar esse seu objetivo pecuniário. Essa seria visão restrita à órbita da administração: ser eficiente significaria para o banco público deter a qualidade ou a característica de quem, em um nível simplesmente operacional, cumpre as suas obrigações e funções quanto a normas e padrões adotados também por bancos privados.

De acordo com outra agenda, a da responsabilidade socioambiental, os objetivos dos bancos públicos federais vão além. Sem abrir mão da eficiência, eles buscam manter a sustentabilidade de suas marcas e o que elas representam de valores intangíveis neste século XXI.

Há duas possíveis agendas políticas para o início deste século: a neoliberal e a da responsabilidade social e ambiental. A primeira diz respeito à eventual dificuldade política de sobrevivência dos bancos públicos federais. A segunda trata da sobrevivência, em melhores condições de vida, dos mais necessitados socialmente e do próprio planeta.

Esta última ganhou maior apoio democrático na última eleição presidencial brasileira. Felizmente, a agenda neoliberal foi derrotada, e a permanência dos bancos públicos pode ajudar, durante mais uma crise, o próprio mercado.

## Referências

ARIDA, P. Prefácio. In: PINHEIRO, A. C.; OLIVEIRA FILHO, L. C. de. (Org.). *Mercado de capitais e bancos públicos: análise e experiências comparadas*. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, Anbid, 2007.

BACHA, E. Bancos públicos: o que fazer? In: PINHEIRO, A. C.; OLIVEIRA FILHO, L. C. de. (Org.). *Mercado de capitais e bancos públicos: análise e experiências comparadas*. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, Anbid, 2007.

CHAUÍ, M. de S. *Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas*. São Paulo: Moderna, 1980.

GUIMARÃES, E. A. Governança corporativa e empresa estatal: o caso do Banco do Brasil. In: PINHEIRO, A. C.; OLIVEIRA FILHO, L. C. de. (Org.). *Mercado de capitais e bancos públicos: análise e experiências comparadas*. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, Anbid, 2007.

HADDAD, C. Bancos públicos no Brasil: reflexões e propostas. In: PINHEIRO, A. C.; OLIVEIRA FILHO, L. C. de. (Org.). *Mercado de capitais e bancos públicos: análise e experiências comparadas*. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, Anbid, 2007.

HIRSCHMAN, A. O. *A retórica da intransigência: três teses reacionárias*. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

HUI, W. Entrevista. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 18 maio 2008.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. Disponível em: <<http://www.imf.org>>. Acesso em: 3 mar. 2009.

NÓBREGA, M. da. Privatização de bancos federais e liderança. In: PINHEIRO, A. C.; OLIVEIRA FILHO, L. C. de. (Org.). *Mercado de capitais e bancos públicos*: análise e experiências comparadas. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, Anbid, 2007.

NOVAES, A. Intermediação financeira, bancos estatais e o mercado de capitais: a experiência internacional. In: PINHEIRO, A. C.; OLIVEIRA FILHO, L. C. de. (Org.). *Mercado de capitais e bancos públicos*: análise e experiências comparadas. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, Anbid, 2007.

OLIVEIRA FILHO, L. C. de. Crédito direcionado e intermediários financeiros: Rússia e China, duas dimensões dos BRICS. In: PINHEIRO, A. C.; OLIVEIRA FILHO, L. C. de. (Org.). *Mercado de capitais e bancos públicos*: análise e experiências comparadas. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, Anbid, 2007.

PINHEIRO, A. C.; OLIVEIRA FILHO, L. C. de. (Org.). *Mercado de capitais e bancos públicos*: análise e experiências comparadas. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, Anbid, 2007.